



"Ақпаратқа қол жеткізу туралы" 2015 жылғы 16 қарашадағы Қазақстан Республикасы Заңының 11-бабы 2-тармағының және 16-тармағы 3) тармақшасының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін қарау туралы

Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының 2023 жылғы 26 желтоқсандағы № 39-НҚ нормативтік қаулысы

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ АТЫНАН

Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты төрағалық етуші – Төраға орынбасары Б.М. Нұрмұханов, судьялар А.Қ. Ескендіров, Қ.Т. Жақыпбаев, А.Е., А.Қ. Қыдырбаева, Е.Ә. Оңғарбаев, Р.А. Подопригора, Е.Ж. Сәрсембаев және С.Ф. Ударцев қатысқан құрамда,

өтініш субъектісі А.Г. Абдраимовтың,

Қазақстан Республикасы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің өкілі – Кадр жұмысы департаментінің басшысы С.М. Қаныбековтің,

Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының өкілі – Бас Прокурордың кеңесшісі Т.Б. Адамовтың,

Қазақстан Республикасы Мәдениет және ақпарат министрлігінің өкілі – вице-министр Д.Р. Кадировтің,

Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің өкілі – Заңнама департаментінің директоры Ш.Ж. Манкешовтің,

Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісі Аппаратының өкілі – Заңнама бөлімінің бас консультанты Б.А. Қайрақбаевтың,

Қазақстан Республикасы Парламенті Сенаты Аппаратының өкілі – Заңнама бөлімі меңгерушісінің орынбасары Н.А. Сартаеваның қатысуымен,

өзінің ашық отырысында А.Г. Абдраимовтың "Ақпаратқа қол жеткізу туралы" 2015 жылғы 16 қарашадағы Қазақстан Республикасы Заңының (бұдан әрі – Заң) 11-бабы 2-тармағының және 16-тармағы 3) тармақшасының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін тексеру туралы өтінішін қарады.

Баяндамашы – Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының судьясы Р.А. Подопригораны және отырысқа қатысушыларды тыңдап, конституциялық іс жүргізу материалдарын зерделеп, Қазақстан Республикасының және жекелеген шетел мемлекеттерінің заңнамасына, халықаралық тәжірибеге талдау жасай отырып, Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты

анықтады:

Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты (бұдан әрі – Конституциялық Сот) азаматтың өтініші бойынша Заңның 11-бабы 2-тармағының және 16-тармағы 3) тармақшасының Қазақстан Республикасының Конституциясына (бұдан әрі – Конституция) сәйкестігін тексерді.

Өтініш субъектісі дау айтып отырған Заң ережелері қол жеткізу шектелген ақпаратты сұрау салу бойынша беруге жол бермейді.

2016 жылғы 7 қарашада өтініш субъектісі тәртіптік комиссияның шешімі және қызметтік тергеп-тексеру қорытындысы негізінде мемлекеттік органнан жұмыстан шығарылған. Кейінірек, өтініште көрсетілгендей, мемлекеттік органды тексеру барысында ведомствоаралық жұмыс тобы қызметтік тергеп-тексеру қорытындысына уәкілетті емес адамның қол қою фактісін анықтаған. 2018 жылғы 7 наурыздағы тексеру қорытындысы бойынша анықтама "Қызмет бабында пайдалану үшін" деген белгісі бар қол жеткізу шектелген ақпаратқа жатқызылған. Өтініш беруші 2022 жылғы 8 ақпанда мемлекеттік органға өзінің мүдделерін қозғайтын бөлігінде ведомствоаралық жұмыс тобының қорытындысымен және түйіндерімен танысу туралы өтініш жіберген. 2022 жылғы 3 наурызда ол сұратылған материалдарда қол жеткізу шектелген ақпараттың болуына байланысты таныстырудан бас тарту жөнінде жауап алған.

Заңның 11-бабының 2-тармағын және 16-тармағының 3) тармақшасын әкімшілік сот ісін жүргізудегі бірінші, апелляциялық және кассациялық сатылардағы соттар (Нұр-Сұлтан қаласының мамандандырылған ауданаралық әкімшілік соты 2022 жылғы 23 маусымдағы шешімінде; Астана қаласы сотының әкімшілік істер жөніндегі сот алқасы 2022 жылғы 15 қарашадағы қаулысында; Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының әкімшілік істер жөніндегі сот алқасы 2023 жылғы 16 мамырдағы қаулысында) өтініш берушінің мемлекеттік органның әрекеттерін құқыққа қайшы деп тану және өтініш берушіге қатысты бөлігінде ведомствоаралық жұмыс тобының қорытындысымен және түйіндерімен танысу бойынша әрекет жасауға міндеттеу туралы талап қою талаптарын қанағаттандырудан бас тартқан кезде қолданған.

Өтініш субъектісі Заңның 11-бабының 2-тармағы және 16-тармағының 3) тармақшасы мемлекеттік органдардың, қоғамдық бірлестіктердің, лауазымды адамдар мен бұқаралық ақпарат құралдарының әрбір азаматқа өзінің құқықтары мен мүдделеріне қатысты құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен танысу мүмкіндігін қамтамасыз ету міндетін көздейтін Конституцияның 18-бабының 3-тармағына сәйкес келмейді деп есептейді.

Заңның 11-бабы 2-тармағының және 16-тармағы 3) тармақшасының конституциялылығын тексеру кезінде Конституциялық Сот мыналарды негізге алады.

1. Конституцияның 18-бабының 3-тармағында көзделген мемлекеттік органдардың әрбір азаматқа өзінің құқықтары мен мүдделеріне қатысты құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен танысу мүмкіндігін қамтамасыз ету туралы конституциялық міндет азаматтың осындай құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен

танысу құқығымен үйлеседі. Азамат өзінің құқықтары мен мүдделерінің оң тұрғыдан (құқықтар, жеңілдіктер, артықшылықтар беру), келеңсіз жағынан (құқықтардан айыру, шектеулер енгізу, жауаптылыққа тарту) болса да, қандай негізде қозғалатынын білуге құқылы.

Жоғарыда көрсетілген өзара үйлесетін конституциялық міндет мен құқық басқа да конституциялық ережелермен, атап айтқанда, адамның және азаматтың өз құқықтары мен бостандықтарын жүзеге асыруы басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын бұзбауға, конституциялық құрылыс пен қоғамдық имандылыққа нұқсан келтірмеуге тиіс (12-баптың 5-тармағы); әркімнің өз құқықтары мен бостандықтарын заңға қайшы келмейтін барлық тәсілдермен қорғау құқығы туралы (13-баптың 1-тармағы); еркін ақпарат алу (20-баптың 2-тармағы); адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын шектеу жағдайлары туралы (39-баптың 1 және 3-тармақтары) ережелермен өзара байланыста қаралуы керек.

2. Конституцияның 18-бабының 3-тармағынан туындайтын құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен танысу құқығы ақпаратқа қол жеткізу туралы конституциялық ережелермен тікелей байланысты. Конституцияның 20-бабының 2-тармағына сәйкес әркімнің заңмен тыйым салынбаған кез келген тәсілмен еркін ақпарат алуға және таратуға құқығы бар. Қазақстан Республикасының мемлекеттік құпиясы болып табылатын мәліметтер тізбесі заңмен белгіленеді.

Ақпарат алу құқығы, өзінің конституциялық құндылығынан басқа, Конституцияда көзделген басқа да құқықтар мен бостандықтарды: білікті заң көмегін алуды (13-баптың 3-тармағы); ана тілі мен төл мәдениетін пайдалануды, қарым-қатынас, тәрбие, оқу және шығармашылық тілін еркін тандауды (19-баптың 2-тармағы); ар-ождан бостандығын (22-баптың 1-тармағы); денсаулықты сақтауды (29-баптың 1-тармағы); мемлекет істерін басқаруға қатысуды (33-баптың 1-тармағы) және басқаларды іске асыру кезінде үлкен маңызға ие. Ақпарат алу қажеттігі жеке немесе қоғамдық мүдделермен, оның ішінде жоғарыда аталған және өзге де құқықтар мен бостандықтарды іске асыруға байланысты мүдделермен түсіндірілуі мүмкін.

Дау айтылып отырған нормаларды қамтитын Заң еркін ақпарат алуға және таратуға конституциялық құқықты іске асыру мақсатында қабылданды (Заңның кіріспесі). Онда ақпаратқа қол жеткізу ұғымы – "мемлекет кепілдік берген, Қазақстан Республикасының Конституциясында және заңдарында бекітілген, ақпаратты заңмен тыйым салынбаған кез келген тәсілмен әркімнің еркін алу және тарату құқығы" (1-баптың 2) тармақшасы) бекітілген. Заңда ақпарат пайдаланушы мен иеленуші кім екені, олардың құқықтары мен міндеттері, ненің ақпарат, оның ішінде қол жеткізу шектелген ақпарат деп танылатыны айқындалады, оны беру және орналастыру рәсімдері белгіленеді.

Ақпаратқа қол жеткізудің және онымен танысудың ерекше тәртібі сот ісін жүргізудің және әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша іс жүргізудің

эртүрлі түрлері, мұрағат ісі және бұқаралық ақпарат құралдары мәселелері бойынша заңнамалық актілерде бекітілген (Заңның 3-бабы).

3. Азаматтардың ақпаратқа қол жеткізу құқығы олардың наным бостандығы және өз пікірін еркін білдіру құқығы тұрғысынан халықаралық құқықтық актілерде, оның ішінде Қазақстан Республикасы ратификациялаған халықаралық құқықтық актілерде бекітілген. Мәселен, 2005 жылғы 28 қарашадағы Қазақстан Республикасының Заңымен ратификацияланған 1966 жылғы 16 желтоқсандағы Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактінің 19-бабына сәйкес өз пікірін еркін білдіру құқығы кез келген ақпаратты еркін іздеуді де және оларды өзі таңдаған өзге тәсілдермен ауызша, жазбаша алуды да қамтиды (2-тармақ). Сонымен бірге, бұл құқық заңмен белгіленуге тиіс және басқа адамдардың құқықтары мен беделін құрметтеу, мемлекеттік қауіпсіздікті қорғау, қоғамдық тәртіпті, халықтың денсаулығын немесе имандылығын сақтау үшін қажетті болып табылатын кейбір шектеулермен ұштасуы мүмкін (3-тармақ).

4. Ақпаратты алу және тарату құқығын шектеу мүмкіндігі Заңда да көзделген. Құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен танысу құқығын қамтитын бұл құқық Конституцияның 39-бабының 3-тармағына сәйкес ешбір жағдайда да шектелуге жатпайтын құқықтар қатарына жатпайды.

Конституцияның 20-бабының 2-тармағы бір жағынан, еркін ақпарат алу және тарату құқығын бекіте отырып, екінші жағынан, мемлекеттік құпияларды құрайтын мәліметтердің тізбесі заңмен айқындалатынын көрсете отырып, осы құқықты шектеуге жол береді.

Шектеулерді белгілеу жағдайлары Конституцияның 39-бабының 1-тармағында көзделген: адамның құқықтары мен бостандықтары конституциялық құрылысты қорғау, қоғамдық тәртіпті, адамның құқықтары мен бостандықтарын, халықтың денсаулығы мен имандылығын сақтау мақсатына қажетті шамада ғана және тек заңмен шектелуі мүмкін.

Адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарына шектеулер белгілеу жағдайларына қатысты конституциялық тәсіл ақпаратқа қол жеткізу құқығына қатысты Заңның 5-бабында сөзбе-сөз қайталанған.

Заңда қол жеткізу шектелген ақпарат – "мемлекеттік құпияларға, жеке басының құпиясына, отбасылық, банктік, коммерциялық құпияға, медицина қызметкерінің құпиясына және (немесе) заңмен қорғалатын өзге де құпияларға жатқызылған ақпарат, қолжетімділігі шектеулі дербес деректер, сондай-ақ "Қызмет бабында пайдалану үшін" деген белгісі бар қызметтік ақпарат" ұғымы қамтылады (1-баптың 8) тармақшасы). Ұғымда шектеулі қолжетімділікті көрсету ақпарат алуда кедергілердің болуын айғақтайды. Бұл ретте Заңның өзі қол жеткізу шектелген ақпаратқа қол жеткізуге

байланысты қоғамдық қатынастарға қолданылмайды (3-баптың 1-тармағы). Мұндай ақпараттың мәртебесі оны беруден бас тарту үшін дербес негіз болып табылады (11-баптың 16-тармағының 3) тармақшасы).

5. Конституциялық Сот Заңның дау айтылып отырған нормаларында қамтылатын шектеулер Конституцияда көзделген шектеулерге жол беру шарттарына сәйкес келеді деп пайымдайды, атап айтқанда:

1) Заңда белгіленген;

2) жеке немесе жария сипаттағы түрлі себептерге байланысты ақпаратқа қол жеткізуді шектеуде адамның, қоғамның және мемлекеттің қажетті талаптарына сай келетіндіктен қажет болып табылады;

3) конституциялық маңызы бар мақсаттарды көздейді: мемлекет конституциялық құрылысты қорғау, қоғамдық тәртіпті, халықтың денсаулығы мен имандылығын сақтау мақсатында ақпаратқа қол жеткізуді шектей алады.

Мұндай шектеулердің мақсаты адамның құқықтары мен бостандықтарын қорғау да болуы мүмкін. Конституцияның 18-бабына сәйкес әркімнің жеке өміріне қол сұғылмауына, өзінің және отбасының құпиясы болуына (1-тармақ), өзінің жеке салымдары мен жинаған қаражатының, жазысқан хаттарының, телефон арқылы сөйлескен сөздерінің, почта, телеграф арқылы және басқа жолдармен алысқан хабарларының құпиялылығы сақталуына (2-тармақ) құқығы бар, бұл бір адамдардың құқықтарын басқа адамдардың тарапынан олардың жеке өмірі мен құпиясы туралы ақпаратқа негізсіз қол жеткізуінен қорғауды көздейді. Конституциялық Сот бұған дейін мұндай қорғаудың қажеттігін бейнелеу құқығына қатысты растаған болатын (2023 жылғы 21 сәуірдегі № 11 нормативтік қаулы), бірақ ол баяндаған құқықтық ұстанымдардың ақпаратты алуға және таратуға байланысты мәселелер үшін жалпы мағынасы бар.

Қазақстан Республикасының заңнамасында ақпараттың құпиясына немесе құпиялылығына байланысты азаматтардың құқықтарын қорғау туралы әртүрлі ережелер көзделген (1994 жылғы 27 желтоқсандағы Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің (Жалпы бөлім) 144-бабы, "Неке (ерлі-зайыптылық) және отбасы туралы" 2011 жылғы 26 желтоқсандағы Қазақстан Республикасы Кодексінің 102-бабы, "Салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдер туралы" 2017 жылғы 25 желтоқсандағы Қазақстан Республикасы Кодексінің (Салық кодексі) 30-бабы, "Халық денсаулығы және денсаулық сақтау жүйесі туралы" 2020 жылғы 7 шілдедегі Қазақстан Республикасы Кодексінің 273-бабы, 2023 жылғы 20 сәуірдегі Қазақстан Республикасы Әлеуметтік кодексінің 55, 56 және 66-баптары, "Қазақстан Республикасындағы банктер және банк қызметі туралы" 1995 жылғы 31 тамыздағы Қазақстан Республикасы Заңының 50-бабы, "Дербес деректер және оларды қорғау туралы" 2013 жылғы 21 мамырдағы Қазақстан Республикасы Заңының 11-бабы).

Заңдардың осы және басқа да көптеген ережелері әртүрлі ақпаратқа қол жеткізуді шектеу мүмкіндігін көздейді;

4) мөлшерлес болып табылады: олардың көмегімен конституциялық құрылысты қорғаудың, қоғамдық тәртіпті, адамның құқықтары мен бостандықтарын, халықтың денсаулығы мен имандылығын сақтаудың конституциялық белгіленген мақсаттарына қол жеткізіледі; олар асыра шектелген болып табылмайды, белгілі бір жағдайларда конституциялық құндылықтарды қорғау үшін жалғыз қолайлы шара болып табылады; ақпаратқа қол жеткізуді шектеу нәтижесіндегі жеке, қоғамдық немесе мемлекеттік пайда нақты бір жағдайда осы шектеуден келтірілген зияннан басым болуы мүмкін.

6. Конституциялық Сот ақпаратқа қол жеткізуде шектеулер белгілеу мүмкіндігін тани отырып, олар ақпарат алу құқығының болуы мен мақсатына, әсіресе ақпарат пен оның көздері азаматтардың құқықтарымен және бостандықтарымен, оларға әртүрлі құқықтық мәжбүрлеу шараларын қолданумен немесе аса жоғары қоғамдық маңызы бар мәселелермен байланысты болған жағдайларда нұқсан келтірмеуге тиіс деп есептейді.

Аталған тәсіл Қазақстан Республикасының заңнамасында ескерілген. Мәселен, әртүрлі мақсаттарда Заңда қол жеткізуге шектеу қойылмайтын ақпарат түрлері белгіленеді (6-бап). Өтініш нысанасына қатысты мұндай ақпаратқа адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарының бұзылу фактілері туралы ақпарат (6-баптың 6) тармақшасы), сондай-ақ ақпарат иеленушілердің, олардың лауазымды адамдарының заңдылықты бұзу фактілері туралы ақпарат (6-баптың 11) тармақшасы) жатады. Осыған ұқсас ережелер "Мемлекеттік құпиялар туралы" 1999 жылғы 15 наурыздағы Қазақстан Республикасының Заңында жоғарыда көрсетілген фактілерді құпияландыру мүмкін болмайтын бөлігінде (17-баптың 1-тармағының 6) және 10) тармақшалары) қамтылады.

Осылайша, ақпаратқа қол жеткізу құқығын шектеудің жалпы мүмкіндігіне қарамастан, оның ерекше маңызы бар кейбір түрлеріне қатысты шектеулер қолданылмайды. Ақпараттың (немесе оның дереккөзінің) қол жеткізу шектелген ақпарат ретіндегі мәртебесі, егер мұндай мәліметтер шектеулерге жатпаса немесе мұндай мүмкіндік нормативтік құқықтық актілерде көрсетілсе және бұл ретте ақпаратқа қол жеткізуді шектеуге заңды мүддесі бар басқа тұлғалардың құқықтары бұзылмаса, ондағы мәліметтермен танысу мүмкіндігін жоққа шығармауға тиіс.

Конституцияның 18-бабының 3-тармағында көзделген мемлекеттік органдардың әрбір азаматқа өзінің құқықтары мен мүдделеріне қатысты құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен танысу мүмкіндігін қамтамасыз ету міндеті және осымен үйлесетін азаматтың тиісті материалдармен танысуға құқығы осындай мүмкіндіктің шектелуіне қатысты, әсіресе мемлекеттік органдардың шешімдері мен әрекеттерінің салдарынан азаматқа қолайсыз салдар туындаған жағдайларда басымдыққа ие болуға тиіс. Мүдделі тұлғаның танысу құқығы құжаттың, шешімнің және ақпарат көзінің мазмұны ескеріле отырып, ақылға қонымды және мөлшерлес шектеулерге ұшырауы

мүмкін болса да, белгілі бір жағдайларда бұл шектеулер Конституцияда бекітілген мүмкіндікті іске асыруда еңсерілмейтін кедергі болмауға тиіс. Қажет болған жағдайларда мемлекеттік органдар қол жеткізілуі шектеуге ақпарат көздері немесе тасымалдағыштар емес, ақпарат жататынын назарға ала отырып: шектелуге жататын ақпарат қолжетімділігі шектелмеген ақпараттан бөлетін; құжаттың мәртебесін өзгертетін, ақпаратқа қол жеткізуге рұқсат беретін немесе өзге шараларды, яғни бір жағынан, ақпаратқа қол жеткізу құқығын сақтауға, екінші жағынан – заңмен қорғалатын өзге де құқықтарға, бостандықтар мен мүдделерге нұқсан келтірмеуге мүмкіндік беретін өзге де шараларды іске асыратын тиісті іс-әрекеттерді қолдануға тиіс.

Конституциялық Соттың пікірінше, ақпарат пайдаланушы мен иеленушінің мүдделері арасында, сол сияқты жеке, қоғамдық және мемлекеттік мүдделер арасында қажетті теңгерімді қамтамасыз ету, сондай-ақ адамның және азаматтың өз құқықтары мен бостандықтарын жүзеге асыруы басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын бұзбауға, конституциялық құрылыс пен қоғамдық имандылыққа нұқсан келтірмеуге тиіс деген конституциялық ереже ақпарат беру немесе онымен танысу туралы мәселені шешу кезінде де, мұндай мүмкіндікті беруден бас тарту кезінде де міндетті түрде ескерілуге тиіс.

Осы жазылғандардың негізінде, Қазақстан Республикасы Конституциясының 72-бабының 3-тармағын және 74-бабының 3-тармағын, "Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты туралы" 2022 жылғы 5 қарашадағы Қазақстан Республикасы Конституциялық заңының 23-бабы 4-тармағының 3) тармақшасын, 55 – 58, 62-баптарын және 65-бабы 1-тармағының 2) тармақшасын басшылыққа ала отырып, Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты

қаулы етеді:

1. "Ақпаратқа қол жеткізу туралы" Қазақстан Республикасы Заңының 11-бабының 2-тармағы және 16-тармағының 3) тармақшасы Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес келеді деп танылсын.

2. Осы нормативтік қаулы қабылданған күнінен бастап күшіне енеді, Қазақстан Республикасының бүкіл аумағында жалпыға бірдей міндетті, түпкілікті болып табылады және шағым жасалуға жатпайды.

3. Осы нормативтік қаулы заңнамалық актілерді ресми жариялау құқығын алған мерзімді баспасөз басылымдарында, құқықтық ақпараттың бірыңғай жүйесінде және Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының интернет-ресурсында қазақ және орыс тілдерінде жариялансын.

© 2012. Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» ШЖҚ РМК