

**О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 2 и подпункта 3) пункта 16 статьи 11 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года "О доступе к информации"**

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 26 декабря 2023 года № 39-НП

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе председательствующего – заместителя Председателя Нурмуханова Б.М., судей Ескендинова А.К., Жакипбаева К.Т., Кыдырбаевой А.К., Онгарбаева Е.А., Подопригоры Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф., с участием:

субъекта обращения Абдраимова А.Г.,  
представителей:

Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции – руководителя Департамента кадровой работы Каныбекова С.М.,

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – советника Генерального Прокурора Адамова Т.Б.,

Министерства культуры и информации Республики Казахстан – вице-министра Кадирова Д.Р.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства Манкешова Ш.Ж.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Отдела законодательства Кайракбаева Б.А.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя заведующего Отделом законодательства Сартаевой Н.А.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Абдраимова А.Г. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 2 и подпункта 3) пункта 16 статьи 11 Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года "О доступе к информации" (далее – Закон).

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Подопригору Р.А. и участников заседания, изучив материалы конституционного производства, проанализировав законодательство Республики Казахстан и отдельных зарубежных государств, международный опыт, Конституционный Суд Республики Казахстан

**установил:**

Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) по обращению гражданина проверил на соответствие Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция) пункт 2 и подпункт 3) пункта 16 статьи 11 Закона.

Оспариваемые субъектом обращения положения Закона не допускают предоставления по запросу информации с ограниченным доступом.

7 ноября 2016 года субъект обращения был уволен из государственного органа на основании решения дисциплинарной комиссии и заключения служебного расследования. Позднее, как указано в обращении, в ходе проверки государственного органа межведомственной рабочей группой был выявлен факт подписания заключения служебного расследования неуполномоченным лицом. Справка по итогам проверки от 7 марта 2018 года была отнесена к информации с ограниченным доступом с пометкой "Для служебного пользования". 8 февраля 2022 года заявитель направил заявление в государственный орган об ознакомлении с заключением и выводами межведомственной рабочей группы в части, затрагивающей его интересы. 3 марта 2022 года им был получен ответ с отказом в ознакомлении в связи с тем, что запрашиваемые материалы содержат информацию с ограниченным доступом.

Пункт 2 и подпункт 3) пункта 16 статьи 11 Закона были применены судами первой, апелляционной и кассационной инстанций в административном судопроизводстве (специализированным межрайонным административным судом города Нур-Султан в решении от 23 июня 2022 года; судебной коллегией по административным делам суда города Астана в постановлении от 15 ноября 2022 года; судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан в постановлении от 16 мая 2023 года) при отказе в удовлетворении исковых требований заявителя о признании действий государственного органа противоправными и обязанности совершить действие по ознакомлению с заключением и выводами межведомственной рабочей группы в части, касающейся заявителя.

Субъект обращения считает, что пункт 2 и подпункт 3) пункта 16 статьи 11 Закона не соответствуют пункту 3 статьи 18 Конституции, предусматривающему обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и средств массовой информации обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

При проверке конституционности пункта 2 и подпункта 3) пункта 16 статьи 11 Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Конституционная обязанность государственных органов обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации, предусмотренная пунктом 3 статьи 18 Конституции, корреспондируется с правом гражданина на ознакомление с такими документами, решениями и источниками информации. Гражданин вправе знать

, на основании чего затрагиваются его права и интересы как в позитивном (предоставление прав, льгот, преимуществ), так и в негативном смысле (лишение прав, введение ограничений, привлечение к ответственности).

Указанные выше корреспондирующие конституционные обязанность и право следует рассматривать во взаимосвязи с другими конституционными положениями, в частности о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность (пункт 5 статьи 12); о праве каждого защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами (пункт 1 статьи 13); на свободное получение информации (пункт 2 статьи 20); об условиях ограничения прав и свобод человека и гражданина (пункты 1 и 3 статьи 39).

2. Вытекающее из пункта 3 статьи 18 Конституции право на ознакомление с документами, решениями и источниками информации непосредственно связано с конституционными положениями о доступе к информации. В соответствии с пунктом 2 статьи 20 Конституции каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом.

Право на получение информации, помимо собственной конституционной ценности, имеет большое значение при реализации других прав и свобод, предусмотренных Конституцией: на получение квалифицированной юридической помощи (пункт 3 статьи 13); на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (пункт 2 статьи 19); на свободу совести (пункт 1 статьи 22); на охрану здоровья (пункт 1 статьи 29); на участие в управлении делами государства (пункт 1 статьи 33) и другие. Необходимость получения информации может объясняться личными или общественными интересами, в том числе интересами, связанными с реализацией указанных выше и иных прав и свобод.

Содержащий оспариваемые нормы Закон принят в целях реализации конституционного права на свободное получение и распространение информации (преамбула Закона). В нем закреплено понятие доступа к информации – "гарантированное государством, закрепленное в Конституции и законах Республики Казахстан право каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом" (подпункт 2) статьи 1). Закон также определяет, кто является пользователем и обладателем информации, их права и обязанности, что признается информацией, в том числе информацией с ограниченным доступом, устанавливает процедуры ее предоставления и размещения.

Особый порядок доступа к информации и ознакомления с ней закреплен в законодательных актах по вопросам различных видов судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, архивного дела и средств массовой информации (статья 3 Закона).

3. Право граждан на доступ к информации в контексте их права на свободу убеждений и свободное выражение своего мнения закреплено в международных правовых актах, в том числе ратифицированных Республикой Казахстан. Так, в соответствии со статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ратифицированного Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года, право на свободное выражение своего мнения включает также свободу искать и получать всякого рода информацию устно, письменно, иными способами по своему выбору (пункт 2). Вместе с тем это право может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц, охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (пункт 3).

4. Возможность ограничения права на получение и распространение информации предусмотрена также Законом. В соответствии с пунктом 3 статьи 39 Конституции это право, включающее право на ознакомление с документами, решениями и источниками информации, не относится к числу прав, не подлежащих ограничению ни в каких случаях.

Пункт 2 статьи 20 Конституции, закрепляя, с одной стороны, право свободного получения и распространения информации, а с другой – указывая, что законом определяется перечень сведений, составляющих государственные секреты, как таковой допускает ограничение этого права.

Условия установления ограничений предусмотрены пунктом 1 статьи 39 Конституции: права и свободы человека могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Конституционный подход, касающийся условий установления ограничений прав и свобод человека и гражданина, буквально воспроизведен в статье 5 Закона в отношении права на доступ к информации.

Закон содержит понятие информации с ограниченным доступом – "информация, отнесенная к государственным секретам, личной, семейной, банковской, коммерческой тайне, тайне медицинского работника и (или) иным охраняемым законом тайнам, персональные данные ограниченного доступа, а также служебная информация с пометкой "Для служебного пользования" (подпункт 8) статьи 1). Указание в понятии на ограниченный доступ свидетельствует о возможности препятствий в получении информации. При этом сам Закон не распространяется на общественные отношения, связанные с доступом к информации с ограниченным доступом (пункт 1 статьи 3). Статус такой информации является самостоятельным основанием для отказа в ее предоставлении (подпункт 3) пункта 16 статьи 11).

5. Конституционный Суд полагает, что ограничения, содержащиеся в оспариваемых нормах Закона, соответствуют условиям допустимости ограничений, предусмотренным в Конституции, а именно:

1) установлены в Законе;

2) являются необходимыми, поскольку отвечают насущным потребностям человека, общества и государства в ограничении доступа к информации в силу различных причин частного или публичного характера;

3) преследуют конституционно значимые цели: государство может ограничивать доступ к информации в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Целью таких ограничений также может являться охрана прав и свобод человека. В соответствии со статьей 18 Конституции каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (пункт 1), тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (пункт 2), что предполагает защиту прав одних лиц от неоправданного доступа к информации об их частной жизни и тайне со стороны других лиц. Необходимость такой защиты была ранее подтверждена Конституционным Судом в отношении права на изображение (нормативное постановление от 21 апреля 2023 года № 11), но изложенные им правовые позиции имеют общее значение для вопросов, связанных с получением и распространением информации.

В законодательстве Республики Казахстан предусмотрены различные положения об охране прав граждан, связанных с тайной или конфиденциальностью информации (статья 144 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года, статья 102 Кодекса Республики Казахстан от 26 декабря 2011 года "О браке (супружестве) и семье", статья 30 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс), статья 273 Кодекса Республики Казахстан от 7 июля 2020 года "О здоровье народа и системе здравоохранения", статьи 55, 56 и 66 Социального кодекса Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года, статья 50 Закона Республики Казахстан от 31 августа 1995 года "О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан", статья 11 Закона Республики Казахстан от 21 мая 2013 года "О персональных данных и их защите").

Эти и многие другие положения законов предполагают возможность ограничения доступа к различной информации;

4) являются соразмерными: с их помощью достигаются конституционно установленные цели защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения; они не являются завышенными, а в определенных обстоятельствах представляются единственно приемлемыми для охраны конституционных ценностей; личная, общественная или

государственная польза в результате ограничения доступа к информации может превосходить вред, причиненный этим ограничением, в конкретной ситуации.

6. Признавая возможность установления ограничений в доступе к информации, Конституционный Суд считает, что они не должны ставить под угрозу существование и предназначение самого права на получение информации, особенно в случаях, когда информация и ее источники связаны с правами и свободами граждан, применением к ним различных мер правового принуждения или с вопросами повышенной общественной значимости.

Данный подход учтен в законодательстве Республики Казахстан. Так, Закон в различных целях устанавливает виды информации, доступ к которой не подлежит ограничению (статья 6). Применительно к предмету обращения к такой информации относится информация о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина (подпункт б) статьи 6), а также информация о фактах нарушения законности обладателями информации, их должностными лицами (подпункт 11) статьи 6). Аналогичные положения содержатся в Законе Республики Казахстан от 15 марта 1999 года "О государственных секретах" в части невозможности засекречивания указанных выше фактов (подпункты б) и 10) пункта 1 статьи 17).

Таким образом, несмотря на общую возможность ограничения права на доступ к информации, в отношении некоторых ее видов, имеющих особое значение, ограничения не применимы. Статус информации (или ее источника) как информации с ограниченным доступом не должен исключать возможность ознакомления с содержащимися в ней сведениями, если такие сведения не подлежат ограничениям или подобная возможность указана в нормативных правовых актах и при этом не нарушаются права других лиц, имеющих законный интерес в ограничении доступа к информации.

Предусмотренная пунктом 3 статьи 18 Конституции обязанность государственных органов обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации и корреспондирующее право гражданина на ознакомление с соответствующими материалами также должны быть приоритетными по отношению к ограничению такой возможности, особенно в случаях наступления неблагоприятных последствий для гражданина в результате решений и действий государственных органов. Несмотря на то, что право заинтересованного лица на ознакомление может быть подвергнуто разумным и соразмерным ограничениям с учетом содержания документа, решения и источника информации, в определенных ситуациях эти ограничения не должны быть непреодолимым препятствием в реализации конституционно закрепленной возможности. В необходимых случаях государственные органы, принимая во внимание, что ограничению в доступе подлежит информация, а не ее источники или носители, должны предпринять соответствующие действия для того,

чтобы: информация, подлежащая ограничениям, была отделена от информации, доступ к которой не ограничен; были изменен статус документа, разрешен доступ к информации или реализованы иные меры, позволяющие, с одной стороны, соблюсти право на доступ к информации, а с другой – не нанести ущерб иным охраняемым законом правам, свободам и интересам.

По мнению Конституционного Суда, обеспечение необходимого баланса между интересами пользователя и обладателя информации, равно как между личными, общественными и государственными интересами, а также конституционное положение о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность, должны в обязательном порядке учитываться как при решении вопроса о предоставлении информации или об ознакомлении с ней, так и при отказе в предоставлении такой возможности.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55 – 58, 62 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан", Конституционный Суд Республики Казахстан

**постановляет:**

1. Признать пункт 2 и подпункт 3) пункта 16 статьи 11 Закона Республики Казахстан "О доступе к информации" соответствующими Конституции Республики Казахстан.

2. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики Казахстан, окончательным и обжалованию не подлежит.

3. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в периодических печатных изданиях, получивших право на официальное опубликование законодательных актов, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

*Конституционный Суд Республики Казахстан*