IV УРАЛЬСКАЯ (ЛЕТНЯЯ) ШКОЛА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (Екатеринбург, 16-20 сентября 2014 г.)

защита права на неприкосновенность частной жизни свидетелей административных правонарушений



Кудряков Антон, ОО «Сутяжник» член ОНК Свердловской области

Описание кейса (май 2012 года)

- Гражданин ехал на автомобиле и стал свидетелем серьезного административного правонарушения (нарушение ПДД, создавшее опасность для других водителей)
- Желая помочь государству, он обратился в полицию с заявлением о правонарушении
- Через несколько дней ему позвонил неизвестный человек и начал угрожать неприятностями и требовать, чтобы он забрал свое заявление
- Оказалось, что сотрудники полиции на основании части 1 статьи 25.1 КоАП РФ ознакомили правонарушителя с материалами дела, в котором содержалось ЗАЯВЛЕНИЕ с личными данными (Ф.И.О, адрес проживания, личный номер телефона, личный адрес электронной почты)

Нарушение прав человека

- Статья 23 (часть 1) Конституции РФ
- «Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени».
- Статья 24 (часть 1) Конституции РФ
- «Сбор, хранение, использование и распространение **информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются**».
- Статья 8 (пункт 1) Конвенции о защите прав человека и основных свобод
- «Каждый имеет **право на уважение его личной и семейной жизни**, его жилища и его корреспонденции».

Значимость проблемы

- Эффективная борьба государства с правонарушениями и преступлениями невозможна без активного участия граждан
- Согласно статистике **~13,8%** дел об административных правонарушениях выявлено благодаря участию граждан
- Государство декларировало принципы:
 - поддержки развития гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений (статьи 9, 10 закона о полиции)
 - укрепления партнерских взаимоотношений с обществом и создание условий для активного участия граждан в охране общественного порядка (распоряжение Правительства РФ от 06.03.2013 N 313-p)
- Привлечение граждан для обеспечения общественного порядка нормальная практика во многих развитых государствах (Германия, США, Япония, Великобритания, Эстония и др.)
- Раскрытие личных данных свидетелей основано на национальном законе части 1 статьи 25.1 КоАП РФ:
 - «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право знакомиться со всеми материалами дела»
- Поэтому свидетели правонарушений в России оказываются не защищенными от вторжения в их частную жизнь, в результате они отказываются сотрудничать с государством

Цель

Нужна реформа законодательства об административных правонарушениях

путем введения

института защиты личных данных свидетелей правонарушений



Подача жалобы в суд общей юрисдикции. Правовая позиция

- Нарушается конституционное право на неприкосновенность частной жизни, личную тайну (статьи 23 (часть 1), 24 (часть) Конституции РФ)
 - «Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера» (Определение КС РФ от 22.01.2014 N 113-O; от 24.12.2013 N 2128-O; от 28.06.2012 N 1253-O; от 26.01.2010 N 158-O-O; от 27.05.2010 N 644-O-O).
- Нарушаются требования Федерального закона от 27.07.2006 N 152-ФЗ "О персональных данных"
- Часть 1 статьи 25.1 КоАП РФ является нечеткой, формально неопределенной, не содержит явного разрешения на раскрытие охраняемой законом тайны и не наделяет правонарушителей специальным правом на доступ к личной тайне.

Пример формально неопределенных норм

- ПП. 1 п. 3 ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"
 - «адвокат **имеет право <u>собирать сведения</u>**, **необходимые** для оказания юридической помощи, **в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы** от органов государственной власти ... иных организаций».
- П. 2 ч. 1 ст. 64 Федерального закона от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" (в редакции, действовавшей в период спорных отношений до 10.08.2010)
 - «судебный-пристав исполнитель **имеет право запрашивать необходимые сведения** у физических лиц, организаций ..., **получать от них объяснения, информацию, справки**».
- Позиция судов:
 - «право адвоката собирать сведения, запрашивать справки, документы не распространяется на установленные законом конфиденциальные сведения» (Определение КС РФ от 30.09.2004 N 317-О; от 29.09.2011 N 1063-О-О; Определение Верховного Суда РФ от 12.05.2010 N 49-В10-5),
 - «судебным приставам законом не предоставлено специальное право получать персональные данные и сведения о номере телефона абонента без его согласия» (Постановление Президиума ВАС РФ от 05.10.2010 N 6336/10 по делу N A15-2016/09; Постановление ФАС Уральского округа от 15.12.2010 N Ф09-10234/10-С1 по делу N A07-10041/2010).

Результаты обжалования в судах общей юрисдикции

- 1. Суд первой инстанции: раскрытие личных данных признал незаконным как нарушающее статью 23 (часть 1) Конституции РФ. Но закон о персональных данных не применил.
- 2. Суд апелляционной инстанции: отмена решения суда первой инстанции и отказ в удовлетворении требований (сентябрь 2012).
- 3. Суд кассационный инстанции (Свердловский областной суд): **отказ в принятии жалобы к рассмотрению**, т.к. согласно части 1 статьи 25.1 КоАП РФ правонарушитель имеет право знакомиться со всеми материалами дела (апрель 2013).
- 4. Суд кассационный инстанции (Верховный Суд РФ): тоже **отказ** (апрель 2013).

Ни одна судебная инстанция (кроме первой) **не применила Конституцию РФ!!**

Жалоба в Конституционный Суд РФ на часть 1 статьи 25.1 КоАП РФ. Правовая позиция

- Конституционное право на неприкосновенность частной жизни было ограничено:
 - «конфиденциальным характером обладает **любая информация о частной жизни лица**, а потому она во всяком случае относится к **сведениям ограниченного доступа**».
 - «Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера» (Определение КС РФ от 22.01.2014 N 113-O; от 28.06.2012 N 1253-O и др.).
- Толкование конституционного права на неприкосновенность частной жизни согласуется с содержанием статьи 8 Конвенции (Постановление ЕСПЧ от 09.10.2012 по делу "Алкая (Alkaya) против Турции", жалоба N 42811/06, §§28-30). В деле «Алкая против Турции» ЕСПЧ признал, что раскрытие адреса проживания явилось нарушением статьи 8.
- Часть 1 статьи 25.1 КоАП РФ допускает раскрытие во всех случаях любой личной информации о свидетелях независимо от содержания и степени необходимости в ней для правонарушителя, что не всегда преследует законную цель защиты правонарушителя и не обеспечивает во всех случаях соблюдение справедливого баланса прав свидетелей и правонарушителей. Нарушаются статьи 55 (часть 3), 17 (часть 3) Конституции России.
- Часть 1 статьи 25.1 КоАП РФ ставит свидетелей административного правонарушения в неравное (дискриминационное) положение по сравнению со свидетелями уголовных преступлений, что противоречит статье 19 (части 1 и 2) Конституции РФ.
- Часть 1 статьи 25.1 КоАП РФ не отвечает принципу формальной определенности нормы права: допускает расширительное толкование (разглашение вообще любой охраняемой законом тайны) и произвольное применение.
- Часть 1 статьи 25.1 КоАП РФ не обеспечивает социально необходимый результат, нарушает публичные интересы правосудия, правопорядка и общественной безопасности

О Конституционном Суде РФ: статистика

- ~ 20 тысяч жалоб в год,
- max 34 постановления КС в год (**0,17**% от общего числа жалоб),
- ~ 2 тысяч определений КС (10%),
- < 100 определений КС с «позитивным» содержанием (**0,5**% от общего числа жалоб)
- Для сравнения в ЕСПЧ ~ 5% жалоб признается приемлемыми.
- Вывод: КС не предоставляет разумных шансов на успех в индивидуальном деле заявителя, не имеющего широкого социального значения

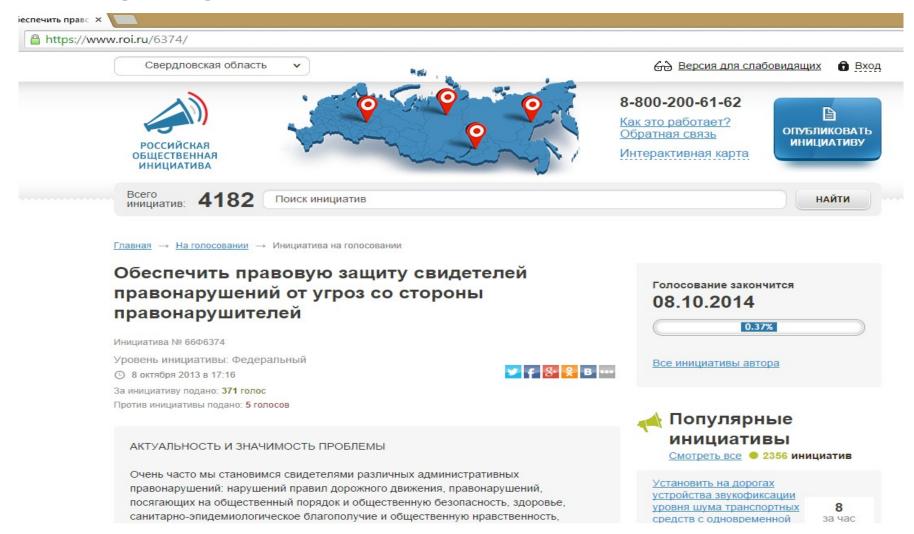
Определение КС РФ от 16.07.2013 №1217-О об отказе в принятии жалобы к рассмотрению

- КС РФ отказался защищать свидетелей правонарушений, мотивировав отказ:
 - Право заявителя на неприкосновенность частной жизни, личную тайну не было нарушено, т.к. «Личные данные (имя, адрес места жительства, почтовый адрес, контактный телефон) лица, заявляющего о правонарушении <...> не относятся к сведениям о частной жизни».
 - Личные данные «не признаются законодательством об административных правонарушениях закрытыми сведениями, поскольку такие данные необходимы для производства по делу об административном правонарушении. Сокрытие таких данных во всех случаях, как на том настаивает заявитель, не соответствовало бы целям и задачам законодательства об административных правонарушениях (статья 1.2 КоАП)»
 - «Свидетели **не лишены возможности обратиться в правоохранительные органы** в связи со всеми случаями противоправного, по их мнению, вмешательства в их частную жизнь и посягательства на их безопасность».
- Доводы со ссылками на собственные правовые позиции КС, ЕСПЧ, дискриминационное положение **были полностью проигнорированы** Конституционным Судом (допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции).

Возражения против защиты личных данных свидетелей

- Возражение №1.
 - Личные данные свидетелей необходимы для защиты лиц, привлекаемых к адм. ответственности
- Возражение №2.
 - Заявителя никто не заставляет сообщать о правонарушении. Он сам указывает свои личные данные и должен быть готов к тому, что они будут раскрыты.
- Возражение №3.
 - Личные данные (ФИО, адрес, телефон, e-mail) не относятся к частной жизни.
- Возражение №4.
 - В случае угроз необходимо обращаться в правоохранительные органы. Это решение всех проблем.
- Возражение №5.
 - Программа защиты свидетелей это слишком дорого. В бюджете не будет достаточных средств для этого и, поэтому, программа не будет работать.

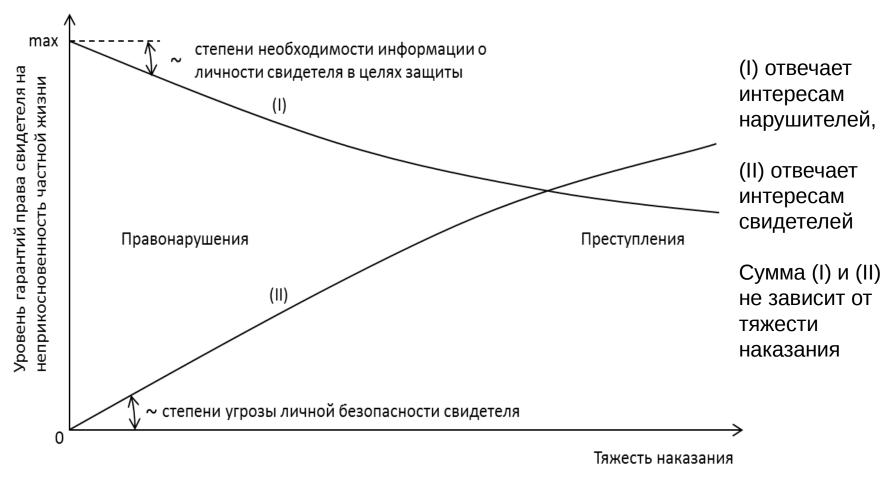
Подача общественной инициативы на РОИ и change.org



Научная проработка темы (публикации в юридических изданиях)

- Кудряков А.В., Бурков А.Л. Защита конституционных прав на неприкосновенность частной жизни, личную тайну свидетелей по делам об административных правонарушениях // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. №3. С. 97-115 (часть 1). http://chr-centre.org/wp-content/uploads/pdf/journalno4.pdf. №4. С. 75-92 (часть 2). http://chr-centre.org/wp-content/uploads/pdf/journalno4.pdf.
- **Кудряков А., Бурков А.** Молчанием прав не будешь! // ЭЖ-Юрист, 2014, N 4. http://sutyajnik.ru/documents/4647.pdf (имеется в правовой системе «КонсультантПлюс»)
- Бурков А.Л. Кудряков А.В. Защита конституционного права на неприкосновенность частной жизни свидетелей административных правонарушений // Журнал конституционного правосудия. 2014. №3 (39). С. 19-25.

Уровень гарантий прав свидетелей в зависимости от тяжести наказания (теоретико-правовая модель)



[•] Рисунок. Уровень гарантий прав свидетелей на неприкосновенность частной жизни в зависимости от тяжести наказания («~» – знак пропорциональности)

Положения института защиты прав свидетелей адм. правонарушений на неприкосновенность частной жизни

- Если правонарушитель (или его защитник) считает, что личные данные свидетеля помогут в его защите, он должен заявить обоснованное ходатайство об ознакомлении с этой информацией.
- Суд, орган или должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, должен уведомить свидетеля о намерении нарушителя ознакомиться с информацией о нем.
- Свидетель должен иметь возможность приводить аргументированные возражения на ходатайство нарушителя об ознакомлении с информацией о его личной жизни.
- Суд, орган или должностное лицо принимают решение о возможности раскрытия или, наоборот, необходимости защиты информации о свидетеле, учитывая:
 - вид запрашиваемой информации о личной жизни свидетеля,
 - степень реальной необходимости в запрашиваемой информации для нарушителя в целях своей защиты,
 - серьезность вмешательства в право свидетеля на уважение личной жизни в случае, если будет разглашена информация о свидетеле (в том числе возможную угрозу личной безопасности свидетеля)
- Нарушитель и свидетель должны иметь процессуальное право обжалования решения о раскрытии (либо сокрытии) сведений о свидетеле.

Освещение темы на научных конференциях

- 10-11 октября 2013 года, Международная научно-практической конференция, посвящённая 20летию Конституции Российской Федерации «Конституция Российской Федерации: проблемы реализации и перспективы развития конституционализма» (Екатеринбург,)
 - Доклад «Свидетели административных правонарушений под защитой Конституции не находятся»
- 21 22 октября 2013 года, Международная конференции «Преподавание прав человека в России и других государствах Европы» в рамках V Международного форума «Юридическая неделя на Урале» (Екатеринбург)
 - Доклад «Нарушение конвенционного права на уважение личной жизни свидетелей в делах об административных правонарушениях». http://www.youtube.com/watch?v=tL7HLEpcTAg
- 1-3 февраля 2014 года, семинар для членов ОНК России «Защита прав человека в деятельности ОНК» (Екатеринбург):
 - Доклад «Обращение в Европейский Суд по правам человека в соответствии с новыми правилами».
 - Мастер-класс «Обращение в Конституционный Суд России с жалобой о нарушении прав, закрепленных в Конвенции о защите прав человека».
- 26 февраля 2014 года. V Международной Студенческой Модели ЕСПЧ-2014 (УрГЮА)
 - Лекция «Защита права на неприкосновенность частной жизни свидетелей правонарушений на национальном уровне и в Европейском Суде по правам человека».

Подача жалобы в Европейский Суд (13 января 2014 года)

- Жалоба на нарушение статей:
- статьи 8 (право на уважение личной жизни)
- статьи 14+8, 14+13: свидетели административных правонарушений полностью лишены права на уважение личной жизни и эффективных средств защиты этого права, что составляет неравное (дискриминационное) обращение по сравнению со свидетелями преступлений (часть 9 статьи 166, часть 5 статьи 278 УПК РФ предусматривают сокрытие сведений о личности свидетелей преступлений),
- **пункта 1 статьи 6** (нарушение права на справедливое судебное разбирательство в Конституционном Суде): КС полностью проигнорировал ключевые доводы, вынес немотивированное определение в споре о «гражданских правах и обязанностях»,
- статьи 13+8, 13+14: отсутствовало эффективное средство правовой защиты от вмешательства в право на уважение личной жизни и дискриминационного обращения,
- статья 34 (государства-члены Конвенции обязуются не препятствовать подаче жалоб в ЕСПЧ): определение КС было отправлено спустя 2 месяца после его принятия.
- Нарушение прав было допущено законом, следовательно исправить допущенное нарушение мог только Конституционный Суд РФ (мы считали его вполне эффективным средством правовой защиты по смыслу статьи 35).
- Окончательное решение определение КС РФ от 16.07.2013 №1217-О (получено 01.10.2013 года)

Критерии эффективности средства правовой защиты по смыслу статьи 35 Конвенции

- Средство должно быть "доступно в теории и на практике" любому гражданину напрямую и не зависеть от дискреционных полномочий других должностных лиц
- Обращение к средству защиты должно иметь "разумные шансы на успех".
- Возможность обеспечить восстановление нарушенного права (возмещение вреда)
- У средства правовой защиты должны быть конечные сроки давности (оспоримый критерий)

Решение ЕСПЧ по делу "Гришанкова и Гришанков (Grisankova and Grisankovs) против Латвии", жалоба 36117/02:

• «В тех случаях, когда заявитель ставит под сомнение положение закона, нарушающего его права, гарантированные Конституцией, и он имеет право непосредственно обратиться в Конституционный Суд с индивидуальной жалобой на закон, в принципе, до обращения в Европейский Суд сначала должно быть возбуждено разбирательство в Конституционном Суде»

Европейский Суд уже признавал, что конституционные суды таких стран как Германия, Испания, Хорватия, Латвия, Чехия, Словакия, Сербия, Босния и Герцеговина, Азербайджан, Турция являются эффективными средствами правой защиты (Решение Суда от 30.04.2013 по делу "Хасан Узун (Hasan Uzun) против Турции", жалоба 10755/13).

Правовые позиции ЕСПЧ в аспекте защиты информации о личной жизни

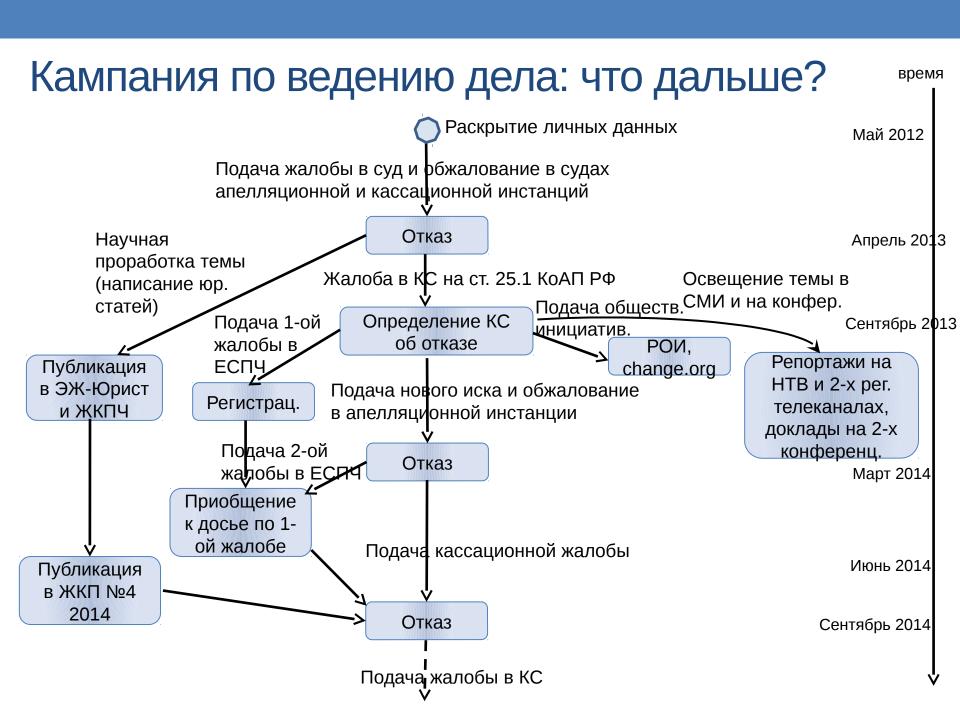
- Хранение, а также распространение информации, относящейся к частой жизни лица, является вмешательством в право на уважение личной жизни ("М.М. (М.М.) против Соединенного Королевства", жалоба N 24029/07, §187)
- Фамилия, имя, отчество человека являются информацией, которая относится к личной и семейной жизни человека ("Гарнага (Garnaga) против Украины", жалоба N 20390/07, §36)
- Домашний адрес человека является информацией личного характера, которая относится к сфере личной жизни человека ("Алкая (Alkaya) против Турции", жалоба N 42811/06, §§28-30)
- Право на уважение личной жизни человека затрагивается самим фактом сбора, хранения или разглашения информации о личной жизни человека, дальнейшее использование или неиспользование этой информации не имеет правового значения для данного вывода ("С. и Марпер (S. and Marper) против Соединенного Королевства", жалобы N 30562/04, 30566/04, §67)

Инициация второго судебного разбирательства (в рамках искового судопроизводства)

- Основания для обжалования: нарушение статьей 8, 14 Конвенции статей 23 (часть 1), 24 (часть 1) Конституции РФ (другие фактические и правовые основания иска).
- Подача иска о защите права на уважение личной жизни, нарушенного в связи с раскрытием личных данных (30 сентября 2013 года): **отказ**, игнорирование доводов.
- Апелляционное определение от 12 марта 2014 года: отказ, игнорирование доводов.
- Подача второй жалобы в ЕСПЧ (20 мая 2014 года): жалоба приобщена к материалам досье №7410/14 (Kudryakov v. Russia).
- Определение судьи Свердловского областного суда от 4 сентября 2014 года по кассационной жалобе (к жалобе была приложена статья в ЖКП и жалоба в ЕСПЧ): отказ в передаче жалобы на рассмотрение, игнорирование доводов.
- Подача кассационной жалобы в Верховный Суд РФ (10 сентября 2014).

Освещение проблемы на телевидении

- HTB, передача «Главная дорога» от 01 февраля 2014 года
- Областное телевидение, новости от 12 марта 2014 года
- АТН, новости от 12 марта 2014 года



Судебное дело «Оспаривание немотивированности определений Конституционного Суда России»

- Проблема:
 - Конституционный Суд полностью игнорирует доводы заявителей либо дает совершенно неадекватные ответы (определение КС РФ от 16.07.2013 N 1217-О по жалобе заявителя не содержало ответов на ключевые доводы заявителя),
 - Конституционный Суд произвольно отказывает в принятии жалоб к рассмотрению под предлогом того, что «права заявителя не нарушены».

Правовые основания немотивированности определений КС

- Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»:
- Пункт 9 части 1 статьи 75 закона о КС:
 - «В решении Конституционного Суда Российской Федерации, ..., содержатся следующие сведения:
 - 9) доводы в пользу принятого Конституционным Судом Российской Федерации решения, а **при необходимости** также доводы, опровергающие утверждения сторон».
- Статья 74. Требования, предъявляемые к решениям
 - Не содержит требования, чтобы определения КС были законными, обоснованными и мотивированными.
 - => Есть возможность обратиться в Конституционный Суд РФ, если нарушены конституционные права.

• Право на судебную защиту (статья 46, часть 1 Конституции)

• «Права и свободы человека и гражданина, признанные Конвенцией, – это **те же по своему существу** права и свободы, что закреплены в Конституции РФ» (Постановление КС от 26.02.2010 N 4-П).

• Право на справедливое судебное разбирательство (пункт 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека)

• Право на получение мотивированного судебного решения, в котором указаны адекватные мотивы его принятия и результаты оценки ключевых аргументов сторон (Hiro Balani, 1994; Van Kuck, 2003; Helle, 1997 и др.)

- Право на судебную защиту (статья 46, часть 1 Конституции) в толковании КС гарантирует право на получение мотивированного судебного решения.
 - «вытекающие из статьи 46 (части 1 и 2) Конституции РФ ... требования справедливого правосудия и эффективного восстановления в правах ... предполагают обязательность фактического и правового обоснования принимаемых ими решений ..., что невозможно без последовательного рассмотрения и оценки доводов соответствующей жалобы» (Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2005 N 42-O).
 - право получить на жалобу адекватный ответ (там же),
 - право на исследование и оценку судом всех приводимых заявителями доводов, результат такой оценки должен быть отражен в судебном решении путем указания на конкретные, достаточные с точки зрения принципа разумности, основания, по которым эти доводы отвергаются (там же).

- Право на уважение достоинства личности (статья 21, часть 1)
 - Право на судебную защиту по смыслу Конституции РФ и ее статьи 21 предполагают право получить на жалобу адекватный, т.е. обоснованный и мотивированный ответ (Определение КС РФ от 25.01.2005 N 42-O).
 - «Вместе с тем КС РФ не вправе полностью игнорировать доводы заявителя. Даже при их очевидной неубедительности каждый довод заявителя должен быть "услышан" Судом и на него им должен быть получен ответ. В конституционно-правовых отношениях, возникающих между КС РФ и заявителем, необходимо с уважением относиться к достоинству человека (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ)» (Комментарий к Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" (под ред. Г.А. Гаджиева). М.: Норма: Инфра-М, 2012.).

- Право на равенство и правовую определенность (части 1 и 2 статьи 19 Конституции)
 - Пункт 9 части 1 статьи 75 не содержит четких критериев "**необходимости**" игнорирования доводов заявителя, что приводит к неопределенности и произвольному правоприменению
 - По жалобам одних заявителей обнаруживается "**необходимость**" учета всех доводов заявителей, а по другим жалобам нет, что ставит вторую группу заявителей в неравное положение
- Право на доступ к правосудию (часть1 статьи 46 Конституции): произвольный отказ в принятии жалоб к рассмотрению из-за необоснованности выводов о недопустимости жалоб.

Невыполнение критериев допустимого ограничения прав => нарушение прав

- Отсутствие законной цели принятия немотивированных определений КС. Процессуальная экономия – не является законной целью.
 - «Цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод» (Постановления КС РФ от 22.06.2010 N 14-П; от 07.06.2012 N 14-П).
- Несоразмерность ограничения преследуемой цели.

Письмо из Секретариата КС от 28 августа 2014 года о несоответствии установленным требованиям

- Статьи 74, 75 ФКЗ «О Конституционном суде РФ» в деле с Вашим участием судом не применялись.
- Т.е. Секретариат КС признался, что определения КС выносятся без соблюдения требований к решениям КС, установленных в статьях 74, 75 ФКЗ «О Конституционном суде РФ».

Спасибо за внимание!