

КОНТРОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТЬЮ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ПРИЛОЖЕНИЕ

Документ предоставлен в распоряжение ПФ "КСДИ" Анджеем Жеплински, сопредседателем Международного Хельсинкского Комитета (Польша).

СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОЙ ДЕМОКРАТИИ: ПРИНЦИПЫ КОНТРОЛЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ПРЕАМБУЛА

Национальная безопасность важна для благополучия любого общества, но в конституционных демократиях национальная безопасность означает средство обеспечения гражданского мира и личных прав.

Некоторые наиболее вопиющие нарушения прав человека и основных свобод государства оправдываются необходимостью защиты национальной безопасности. Действительно, службы безопасности играли ключевую роль в структуре бывших коммунистических режимов: они действовали секретно, не подвергались общественному контролю и, по крайней мере, частично ответственны за экономический, социальный и моральный кризис в России и восточноевропейских государствах. Далее в демократических обществах службы безопасности часто нарушают права человека.

Изложенные ниже принципы контроля и ответственности должны определять деятельность служб безопасности в открытых и демократических обществах. Данные принципы представляют нормы, призванные вдохновлять открытые общества, сформулированные с точки зрения защиты открытого общества и гражданских свобод. Они не являются описанием действующего законодательства.

ПРИНЦИПЫ

А. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА / ГРАЖДАНСКИЕ СВОБОДЫ

Принцип 1: Защита национальной безопасности.

Национальную безопасность можно, а, следовательно, и должно защищать, не извращая сути верховенства права, демократии или прав человека.

Принцип 2: Национальная безопасность и права человека.

Интересы национальной безопасности не должны служить предлогом для нарушения основных прав человека, например свободы совести, право не подвергаться пыткам, предварительной цензуре, или лишению свободы без соответствующего закону судебного разбирательства, а также другим основным правам, признанным в международных пактах по правам человека.

Даже в случаях чрезвычайного положения основные права не должны отменяться.

Принцип 3: Ограничения в интересах национальной безопасности.

Недопустимы ограничения прав человека или гражданских свобод на основании угрозы национальной безопасности, если государство не способно доказать, что данное ограничение предписано законом и является необходимым в демократическом обществе для защиты законных интересов национальной безопасности. Обязанность доказательства обоснованности ограничения в суде возлагается на государство. Ограничение прав человека или гражданских свобод, оправдываемое интересами национальной безопасности, не является законным, если подлинной его целью или

видимым результатом не является защита государства при применении или угрозе применения силы, защита территориальной целостности от применения или угрозы применения силы, осуществление самообороны при применении или угрозе применения силы, а также для защита личной безопасности высших должностных лиц государства.

Требование, чтобы любое ограничение было предписано законом и являлось необходимым в демократическом обществе, включено в текст Европейской конвенции о правах человека.

Принцип 4: Разрешение конфликтов между интересами национальной безопасности и защитой прав человека и гражданских свобод.

I) В случае противоречия между интересами национальной безопасности и принципами защиты гражданских свобод должно соблюдать равновесие, если нет угрозы основным правам человека.

II) Разумный баланс интересов национальной безопасности и защиты гражданских свобод, о которых идет речь, достижим только при условии открытости публичной власти.

III) Необходимо соблюдение принципа разумной достаточности: государство должно применять такие средства, которые позволяют достичь поставленной цели, и при этом наименее ограничивают деятельность отдельных лиц и наименее нарушают их права.

IV) Вопрос о наличии должного равновесия должен рассматриваться независимым судебным органом.

Даже в случае чрезвычайного положения ограничения относительных прав могут осуществляться только в той мере и на такой период, которых явно требуют особенности ситуации.

Б. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ОТНОСИТЕЛЬНО НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА/ ГРАЖДАНСКИХ СВОБОД

Принцип 5: Свобода слова.

По вопросам национальной безопасности должна обеспечиваться свобода слова и свобода печати, включая:

- запреты на предварительные ограничения публикаций или речей;
- ограничения случаев, когда государство может применять наказания за разглашение государственной тайны.

Предварительное ограничение означает предписания судебных или других государственных органов, запрещающие опубликование отдельных сообщений. К ним относятся цензура, требование получить одобрение со стороны органа исполнительной власти, но не законодательное признание наказуемым распространения определенных сообщений.

Принцип 6: Право доступа к официальной информации.

Каждое лицо имеет право получать информацию у органов государственной власти, включая информацию по вопросам национальной безопасности.

Принцип 7: Право на частную жизнь.

Право на частную жизнь должно уважаться, даже если государство заявляет о наличии угрозы интересам национальной безопасности.

Принцип 8: Свобода передвижения.

Право на свободу передвижения должно уважаться, даже если государство заявляет о наличии угрозы интересам национальной безопасности. В частности, никто не может быть лишен права путешествовать за пределами собственной страны.

Принцип 9: Право на справедливое судопроизводство.

Право на справедливое судопроизводство должно обеспечиваться, даже если существует угроза интересам национальной безопасности.

Принцип 10: Судебная защита при нарушении индивидуальных прав.

Каждое лицо имеет право на эффективную судебную защиту в случае нарушения закона службами безопасности, обязательно включая право получать информацию о подобных нарушениях.

Принцип 11: Система сдержек и противовесов: контроль законодательного органа.

С целью обеспечения разделения властей службы безопасности, отнесенные к исполнительной власти, должны нести ответственность перед законодательной властью, которой, в свою очередь, должны быть гарантированы доступ к информации, участие в назначении руководителей подобных служб, а также полномочия по определению бюджета, достаточные для осуществления эффективного контроля.

Принцип 12: Омбудсмен.

В странах, в которых учрежден институт омбудсмана, его руководитель должен иметь полномочия по расследованию нарушений прав человека службами безопасности, а также информировать общественность о результатах таких расследований.

В. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛИ И ПОЛНОМОЧИЙ СЛУЖБ БЕЗОПАСНОСТИ**Принцип 13: Секретные службы должны действовать на основании законодательного акта.**

Каждая служба безопасности должна создаваться на основании законодательного акта, определяющего ограничения полномочий данного учреждения, методы его деятельности и средства, позволяющие контролировать данную деятельность.

Существование любой службы безопасности должно быть обнародовано, а личность ее руководителя должна быть известна общественности.

Каждое действие или операция службы безопасности должны утверждаться определенным лицом, чье имя должно быть проставлено на письменном распоряжении.

Должны существовать ясные письменные правила, регулирующие деятельность каждой такой службы и ответственность ее руководителей.

Если личности сотрудников, не являющихся руководителями, обычно не подлежат разглашению, то внутренние досье служб безопасности должны подтверждать, кто санкционировал любое действие.

Принцип 14: Роль служб безопасности должна определяться открыто.

Законодатели и другие заинтересованные граждане должны иметь право участвовать в принятии решений по вопросам, касающимся определения целей и задач служб безопасности, а также разрешенных законом средств, которыми они вправе воспользоваться.

Если суть или отдельные вопросы относительно источников информации и методов деятельности остаются секретными, цели и методы служб безопасности должны определяться открыто.

Г. СВОБОДА СЛОВА И ДОСТУП К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Принцип 15: Право на доступ к официальной информации.

Государство имеет позитивную обязанность предоставлять информацию, которая должна быть признана необходимой и достаточной для осуществления права граждан на информацию, за некоторыми исключениями, необходимыми для предотвращения определенного и очевидного ущерба национальной безопасности.

Право граждан на информацию о деятельности Правительства является краеугольным камнем конституционной демократии.

Любое исключение из этого общего принципа должно соответствовать ниже изложенным требованиям.

Принцип 16: Право на доступ к информации о службах безопасности.

Ни одно государственное учреждение не должно оставаться вне контроля со стороны представителей народа, поскольку иное сделает невозможным общественное обсуждение вопросов, относящихся к защите национальной безопасности.

Секретные государственные учреждения являются серьезной угрозой для конституционных демократий, поскольку контроль предполагает как можно большую степень их открытости. В то же время отдельные народы сталкиваются с реальными угрозами собственной безопасности, и действия государства по защите национальной безопасности должны иногда осуществляться секретно, чтобы оставаться эффективными. Таким образом, и при демократическом режиме могут существовать государственные учреждения, действующие в некоторой степени секретно, для защиты определенных аспектов национальной безопасности и ее укрепления. Чтобы подобные секретные службы не угрожали гражданскому обществу, они должны подчиняться закону и общественному контролю, как и все остальные государственные учреждения.

Принцип 17: Судебная защита права на информацию.

Должен обеспечиваться независимый судебный пересмотр решений органов власти о сокрытии информации в интересах национальной безопасности.

Принцип 18: Интерес общественности в обнародовании информации.

Каждый закон или решение по вопросам обнародования или получения официальной информации должны рассматривать интерес общественности в получении необходимых сведений как приоритетный.

Принцип 19: Ограничительное толкование государственной тайны.

Государство не должно, безусловно, относить любые сведения по вопросам национальной безопасности к государственной – тайне, но обязано определить в законе только отдельные и ограничительно толкуемые виды сведений, которые не должны подлежать разглашению в целях защиты законных интересов национальной безопасности.

Любая классификационная система должна разрешать классификацию не только открыто и однозначно определенных видов сведений, разглашение которых может нанести очевидный ущерб национальной безопасности, не оправданный интересом общественности в получении информации.

Государство не должно объявлять любые сведения составляющими государственную тайну, если они не являются известными только государству на момент объявления их государственной тайной.

Необходимо ясное указание, при том письменное, что данная информация подпадает под категорию секретной.

Принцип 20: Разглашение государственной тайны.

Открытое разглашение сведений, составляющих государственную тайну, лицами, не являющимися государственными служащими, не должно рассматриваться как состав преступления.

Определение "государственной тайны" должны соответствовать изложенным выше требованиям.

Государство, разумеется, вправе наказывать шпионаж, умышленную непосредственную передачу сведений, составляющих государственную тайну, иным государствам.

Принцип 21: Защита свободы слова.

Никто не должен подвергаться слежке или наказанию за критические или оскорбительные замечания в адрес государства, государственной политики или действий, а также должностных лиц, если данные действия не были умышленными и не имели непосредственной целью спровоцировать насилие.

Принцип 22: Доступ в "горячие точки".

Государство не должно препятствовать журналистам или представителям общественных организаций посещать территории, в отношении которых есть основания полагать, что там нарушаются права человека или принципы ведения войны. Государство не должно высылать журналистов или представителей общественных организаций из мест, где происходят вооруженные конфликты или насилие, если только присутствие этих лиц не причиняет очевидной угрозы безопасности для других.

Принцип 23: Иммунитет журналистских источников.

Защита национальной безопасности не должна служить основанием для высылки журналиста, отказывающегося открыть анонимный источник.

Этот принцип не относится к другим основаниям принудительного обнародования журналистских источников, например с целью предупредить совершение преступления.

Д. ЗАЩИТА ДРУГИХ ЛИЧНЫХ ПРАВ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Принцип 24: Ограничения на слежку и сбор информации.

Необходимы четкие законодательные ограничения на слежку со стороны государства за физическими и юридическими лицами, включая:

- I) ограничения на сбор и хранение информации личного характера и других сведений о частных лицах и организациях, осуществляющих право на свободу слова или законную политическую деятельность, а также ограничения на сбор информации о законных выступлениях, политической деятельности или религии, политической деятельности при сборе информации о нелегальной деятельности организаций или отдельных лиц;
- II) запрет на вмешательство или препятствование со стороны государственных учреждений политической деятельности частных лиц и организаций.

Принцип 25: Службы безопасности и слежка.

Службы безопасности не должны вести расследования или помещать под наблюдение граждан или резидентов, если нет достаточных оснований полагать, что данное лицо совершило или намеревается совершить уголовно наказуемое деяние в интересах иного государства, а именно имеющие признаки саботажа, шпионажа или терроризма. Любой розыск или лишение свободы, включая электронное слежение, должны быть предварительно одобрены судьей или должностным лицом, осуществляющим судебную власть.

Следствие, включая аресты, розыск, лишение свободы или электронное слежение, должно осуществляться правоохранительными органами, а не службами безопасности. Деятельность служб безопасности, в отличие от правоохранительных органов, не должна быть направлена против граждан собственной страны, пребывающих в ней на законных основаниях резидентов, беженцев или лиц, получивших статус политических беженцев, если нет достаточных оснований полагать, что данное лицо вовлечено в шпионаж, саботаж или террористическую деятельность в интересах иного государства. Даже в этом случае должны применяться нормы уголовного процесса, если существует

значительная вероятность того, что государство начнет уголовное преследование данного лица за указанные преступления.

Кроме того, законы и правила в отношении прослушивания телефонных разговоров и других форм электронного слежения должны оберегать интересы всех резидентов, граждан, находящихся за границей, а также любых иных лиц за пределами государства, против которых оно намеревается возбудить уголовное обвинение.

Принцип 26: Справедливое судопроизводство.

Обвиняемые в уголовных преступлениях должны иметь право: знакомиться с любой информацией по данному делу, которой располагает государство: вести очные ставки и перекрестные допросы свидетелей; на гласный процесс; если данные лица являются штатскими, их дела не должны рассматриваться военными трибуналами, даже если дело касается государственной тайны или информации с ограниченным допуском.

Принцип 27: Процессуальные права.

Стороны гражданского процесса имеют право получать соответствующую необходимую информацию при исках против государства или должностных лиц за нарушение прав истцов и в судебных разбирательствах о законности иммиграции, даже если дело касается государственной тайны или информации с ограниченным допуском.

Принцип 28: Права государственных служащих.

Если секретные службы уполномочены собирать информацию о благонадежности лица, доступ которого к информации с ограниченным допуском является частью его или ее служебных обязанностей как государственного служащего, право на частную жизнь, процессуальные и другие субъективные права данных лиц должны уважаться, включая предупреждение данных лиц о том, что такая информация будет собираться, и получение их согласия на это.

Секретные службы не должны осуществлять слежку за данными лицами под видом их "защиты" без ясного письменного разрешения на это и не должны лишать этих лиц доступа к обжалованию такого разрешения.