

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

РАЗДЕЛ 2.

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

РОССИЯ В СОВЕТЕ ЕВРОПЫ: КАК ВЫПОЛНЯЮТСЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

Ясен Засурский,
факультет журналистики МГУ

Совет Европы: новые подходы к проблеме доступа к информации

Вопрос о выполнении Россией обязательств перед Советом Европы относительно доступа к информации – вопрос серьезный, интересный и должен быть рассмотрен в свете общих тенденций европейского подхода ко многим проблемам прав человека. Первое, на чем я хотел бы остановиться – это различие между европейским и американским подходами. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека провозглашает доступ к информации и прочие свободы, связанные с информацией и правами человека, а Европейская конвенция по правам человека имеет параграф 10, который очень существенно отличается от статьи 19. Я вначале хотел бы обратить на это ваше внимание, потому что эти различия позволяют понять особенности ситуации, сложившейся в отношении между различными странами внутри Совета Европы. Потому что часть стран Совета Европы выступает за то, чтобы применялись принципы Всеобщей декларации прав человека, а часть выступает за строгое следование параграфу 10. Я напомню, что статья 10 Европейской конвенции в первой своей части утверждает право на свободу выражений и доступа. А во второй части она выдвигает ограничения. Вообще говоря, ограничения есть и во Всеобщей декларации прав человека, но они сформулированы в общей форме и касаются только определенных сторон деятельности граждан в области информации – в статье 29 Всеобщей декларации прав человека говорится о том, что каждый гражданин, осуществляя свободы, должен быть ограничен законом только с той целью, чтобы уважать права и свободы других и признать требования морали, общественного порядка и всеобщего благоденствия. В параграфе 10 Европейской конвенции по правам человека ограничения выглядят совсем иначе. Во второй части сказано так: каждый гражданин может быть субъектом таких формальностей, условий, ограничений или наказаний, которые обозначены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и его территориальной целостности, общественной безопасности, предотвращении беспорядков или преступности, защиты здоровья, морали, репутации, предотвращение распространения информации, полученной конфиденциально. Как видите, здесь Европейская конвенция признает большее количество ограничений и даже признает возможность наказаний за превышение в осуществлении прав человека. Соответственно, параграф 2 статьи 10 создает условия для большого плюрализма в рамках Европейского совета с точки зрения различных правовых норм, и в частности, права на доступ к официальной информации. Скажем, в Конституции только девяти государств специально оговорено право на доступ к официальной информации – это Конституции Швеции, Нидерландов, Испании, Португалии, Австрии, Венгрии, Эстонии, Бельгии и Румынии. Остальные Конституции не включают это право, но это не значит, что там отсутствует право на доступ к информации, просто оно не рассматривается как конституционное право, а в большинстве случаев рассматривается в рамках административного права. И, скажем, в Германии и в Англии в этом отношении существуют особые позиции. В Англии

существует специальное административное положение о доступе к официальной информации, входящее в административное право. В Германии это право предусматривается законами земель и общенемецким законом, который это право гарантировал, и есть такие страны, как Турция, где этот вопрос конституционно практически не рассматривается. И сейчас, после того как было принято решение на совещании министров информации европейских стран разработать обязательный юридический документ о доступе к информации, сложилась ситуация, при которой все страны, входящие в рабочую группу по доступу к информации, приветствуют разработку такого документа. Тут возможны три варианта. Один вариант – специальная конвенция. Второй вариант – рекомендация. И третий вариант – дополнение к Европейской конвенции о правах человека. В ходе дискуссии ряд стран выступили против того, чтобы была создана специальная конвенция. Они мотивируют это тем, что это нарушает внутреннее законодательство этих стран – так утверждают англичане, они говорят, что у них нет конституции вообще и поэтому такая конвенция будет неприемлема. Немецкие представители утверждают, что это дело земель, а не федерального правительства. Конечно, не надо думать, что Англия и Германия выступают против доступа к информации – там очень широкий доступ к официальной информации. Но он ограничен и граждане не могут обратиться, скажем, в Совет Европы с требованием получить информацию в тех, может, немногих случаях, когда власти не хотят эту информацию предоставлять. И те органы, которые представлены в этом Совете, видимо, полагают, что без такой конвенции им жить значительно проще, и они могут действовать в рамках административного права.

Я думаю, что здесь, конечно, многое зависит от политической конъюнктуры, Скажем, английский представитель, который выступал против принятия конвенции сейчас столкнулся с тем, что его начальник – министр – будет не консерватор, а лейборист. Одним из программных пунктов лейбористов во время выборов было принятие специального закона о доступе к официальной информации. Так что, возможно, английская позиция и изменится, поскольку лейбористы придерживаются другой точки зрения.

Так или иначе, доступ к информации является очень важным и серьезным документом для Совета Европы, и одна из причин того, почему он так остро сейчас ставится, состоит в том, что Европа и Совет Европы в каком-то смысле отстают от международного законодательства, скажем, даже от Всеобщей декларации прав человека. Законы, принятые в США, Канаде, Швеции и других странах рассматривают доступ к официальной информации как право человека. И для того, чтобы европейская ситуация соответствовала международным стандартам, была разработана специальная рекомендация министров информации. Эта рекомендация была принята комитетом министров Совета Европы. Она содержит приложение, в котором изложены восемь принципов доступа к информации. Каждый гражданин государства-члена Совета Европы имеет право получать по требованию информацию у властей, кроме информации, касающейся законодательных органов и судов. Второй принцип – эффективные и адекватные меры должны быть приняты для того, чтобы обеспечить доступ к информации. Третье – доступ к информации не должен быть обусловлен требованием человека, чтобы были представлены специфические данные о причинах интереса к этой информации. Четвертое – доступ к информации должен быть осуществлен на основе равенства. Пятый – ограничительный принцип – говорит о том, что могут приниматься только такие ограничения, которые необходимы демократическому обществу для защиты законных общественных интересов – это национальная безопасность, общественный порядок, экономическое благосостояние страны, предотвращение преступлений и предотвращение раскрытия информации, полученной конфиденциально, а также для защиты частной жизни и других частных интересов, которые касаются той или иной личности – и эти документы могут содержаться у официальных властей. Шестой принцип – любая просьба относительно

информации должна быть рассмотрена в разумные сроки. Седьмой принцип – государственная власть, отказывающаяся предоставить информацию, должна предоставить причину, по которой она осуществляет отказ в соответствии с законом или практикой. И восьмой принцип – любой отказ в информации должен подлежать пересмотру или повторному рассмотрению по требованию.

Новый документ, который Совет Европы пытается принять, должен учитывать новые реалии нашей жизни, прежде всего связанные с новыми технологиями: скажем, многие прежние вопросы, связанные с доступом к информации, касались права посмотреть документ, переснять документ или получить документ. Сейчас, в новых условиях, когда многие страны помещают официальную информацию в Интернет, конечно, ситуация существенно изменилась, и новые технологические условия требуют нового подхода и доступа к официальной информации. Кроме того, выдвигаются различные концепции относительно того, следует ли этот доступ к информации осуществлять за деньги, за плату. Общее мнение состоит в том, что эта информация должна предоставляться бесплатно за исключением случаев, когда производятся ксерокопии официальных документов – в этих случаях плата должна быть равна цене ксерокопирования.

В заключение я хотел сказать о том, что вся эта дискуссия касается двух проблем. Одна проблема – гласность, открытость политического процесса, потому что доступ к общественной информации означает открытость политического процесса. И вторая сторона – доступ собственно к общественной информации как таковой. У нас в свое время готовился закон о гласности, который не был принят, хотя он уже разработан теми же авторами, что и закон о печати. До сих пор идет спор о том, как осуществлять доступ к информации. В некоторых странах журналисты и граждане имеют право получить доступ к регистрационным книгам, где записываются входящие и исходящие бумаги, таким образом, чтобы вы могли знать, какой документ затребовать. И разработка и создание этих регистрационных книг становится очень важным документом. Скажем, вы должны прийти в Совет Министров к господину Черномырдину и спросить у секретаря: дайте, пожалуйста, список документов вашей исходящей почты. Считается, что в течение трех дней этот список должен предоставляться. Одно из предложений при разработке новой конвенции состоит в том, чтобы всюду существовали такие регистрационные журналы, которые позволяли бы узнать, какие все-таки документы существуют, какая переписка ведется. Ограничение пытаются ввести на документы, которые находятся в разработке, документы, которые закрываются на законных основаниях и на внутренние документы. Вопрос относительно этого регистрационного журнала вызывает споры и даже возражения в некоторых странах, где осуществляется очень широкий доступ к информации, как, скажем, в Голландии. А в Швеции и некоторых других странах это является важнейшим положением в осуществлении права на доступ к официальной информации. Само право на доступ к официальной информации предоставляется не только для журналистов, а в принципе для всех граждан вообще, но опыт показывает, что этим правом пользуются прежде всего и почти исключительно журналисты. Гражданам обычно достаточно той информации, которую власти сообщают сами о себе. Поэтому выдвигался тезис о том, что проблема доступа к информации должна рассматриваться не в рамках интересов журналистов, а общих концепций, связанных с правами человека.