

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика "**  
**№ 9 Специальный выпуск 1997 г.**

**ПЕРВЫЙ ДОКЛАД КОМИТЕТА ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
И НАДЗОРУ ЗА ЕГО РАБОТОЙ**

**"Правление народа без общедоступной информации  
или без средств ее получения - это пролог к фарсу или трагедии,  
а возможно к тому и другому. Знание всегда будет править невежеством,  
и народ, который стремится к самоуправлению,  
должен овладеть силой, которую предоставляет знание".**

**Джеймс Мэдисон,  
4-й Президент США (1809-1817)**

**ЗАКОН 1974 ГОДА ОБ ОХРАНЕ ПРАВ ЛИЧНОСТИ**

**Сфера применения Закона 1974 года об охране прав личности**

Закон 1974 года об охране прав личности предотвращает вторжение в частную жизнь посредством неправильного использования документов федеральными ведомствами. В общем и целом этот закон позволяет гражданину понять, каким образом федеральное правительство собирает, хранит, использует и распространяет документы. Этот закон также разрешает отдельному гражданину доступ к большей части личной информации, находящейся в распоряжении федеральных ведомств, и добиваться исправления неточных, неполных и устаревших данных, а также не имеющей отношение к делу информации.

Закон об охране прав личности касается личной информации, находящейся в распоряжении исполнительных ведомств федерального правительства. К ним относятся министерства, военные министерства, правительственные корпорации, контролируемые правительством корпорации, независимые регулятивные ведомства и другие учреждения исполнительной власти.

Действие Закона об охране прав личности распространяется на те же ведомства, что и действие ЗСДИ. В целом этот Закон не распространяется на документы, находящиеся в распоряжении отдельных штатов и местных органов власти, а также на частные компании и организации.

Действие Закона об охране прав личности распространяется на граждан США и иностранцев, постоянно проживающих в США на законном основании. Следовательно, нерезиденты - подданные других государств - не могут пользоваться положениями этого Закона. Однако на них распространяются положения ЗСДИ в отношении запросов на документы, касающиеся их лично.

В целом документы, на которые распространяется действие Закона об охране прав личности, ограничиваются "системой документов". Понятие "система документов" присуще только Закону об охране прав личности и требует пояснения.

По определению этого Закона, "документ" должен включать основную личную информацию об индивидууме, находящуюся в распоряжении данного ведомства. Документ содержит индивидуально опознаваемую информацию об образовании, финансовых операциях, истории болезни, судимостях, трудовой деятельности и другую

информацию. "Система документов" - это группа документов, из которой фактически извлекается эта информация по фамилии, номеру социального страхования или другому символу, присвоенному данному индивидууму.

Какая-то часть личной информации не входит в "систему документов". Эта информация не подпадает под действие Закона об охране прав личности, но может быть запрошена по ЗСДИ. Основная часть личной информации, находящейся в государственных архивах, подпадает под действие Закона об охране прав личности.

Закон об охране прав личности устанавливает также требования к работе с документами для федеральных ведомств. В целом это пять требований, представляющих интерес для отдельных граждан.

Во-первых, каждое ведомство должно установить порядок ознакомления и копирования отдельными гражданами документов, касающихся их лично. Право ознакомления с этими документами и внесения соответствующих поправок является самым важным положением Закона об охране прав личности. Далее в памятке будет более подробно разъяснено, как пользоваться этим правом.

Во-вторых, ведомства должны публиковать описания всех имеющихся систем документов. Это требование Закона предотвращает ведение секретных систем документов.

В-третьих, ведомства должны прилагать достаточные усилия к тому, чтобы документация об отдельных гражданах была точной, имеющей отношение к делу, своевременной и полной. Ведомствам запрещено собирать и хранить информацию о том, как отдельные граждане использовали свои права, гарантированные первой поправкой к Конституции США, за исключением случаев, когда хранение такой информации разрешено Законом или самим индивидуумом, а также если эта информация относится к деятельности правоприменительных органов.

В-четвертых, Закон устанавливает правила использования и открытия личной информации. В частности, информация, собранная в одних целях, не может быть использована в других целях без уведомления или согласия субъекта документа. Закон также требует от ведомств вести частичную регистрацию выдачи документов, содержащих личную информацию.

В-пятых, Закон предусматривает средства правовой защиты, позволяющие отдельным гражданам добиваться осуществления прав, предоставленных этим законом. Кроме того, федеральные служащие, не выполняющие требования закона, могут быть привлечены к уголовной ответственности.

## **Закон о компьютерной сверке и охране прав личности**

Закон 1988 года о компьютерной сверке и охране прав личности внес поправки в Закон об охране прав личности, добавив в него некоторые положения, регулирующие применение компьютерной сверки. К документам, проходящим компьютерную сверку, предъявляется ряд новых требований.

Компьютерная сверка - это программа сопоставления информации об отдельных гражданах, проводимая с целью подтверждения их права на получение льгот и пособий по соответствующей федеральной программе. Программа компьютерного сопоставления может подпадать под действие Закона о компьютерной сверке, если в ней используются данные систем документов, на которые распространяется Закон об охране прав личности. Если предусмотренные этим законом документы федеральных ведомств сопоставляются с документами ведомств штатов и органов местного

самоуправления, к последним также могут предъявляться новые требования. <...>

Закон о компьютерной сверке не предоставляет гражданам права ознакомления и внесения поправок в документы, не подпадающие под действие Закона об охране прав личности, хотя возможно, что законы некоторых штатов или нормативные акты местных органов власти предусматривают эту процедуру. <...>

Положения Закона о компьютерной сверке требуют также, чтобы все ведомства, будь то федерального или местного масштаба, принимающие участие в сопоставлении документов, независимо друг от друга проверяли информацию, на основании которой принимается неблагоприятное для каждого индивидуума решение. Это требование должно предотвратить произвольный или необоснованный отказ в льготах и пособиях. <...>

#### **Как найти документы**

Центрального указателя всех документов федерального правительства, содержащих личную информацию об отдельных гражданах, не существует. Индивидуум, желающий найти информацию о себе, прежде всего должен установить ведомство, где эта информация может находиться. Во многих случаях это не составляет трудности. Например, человек, работавший в федеральном ведомстве, знает, что такие документы имеются в этом ведомстве или в управлении кадров.

Точно так же человек, пользующийся льготами ветерана, найдет соответствующие документы в Министерстве по делам ветеранов или Министерстве обороны. Налоговые документы содержатся в Налоговом управлении США, документы по вопросам социального страхования - в Управлении социального страхования, сведения о паспортах - в Государственном департаменте и т.п.

Для тех, кто не уверен в местонахождении документов, существует несколько источников информации. Во-первых, можно запросить ведомство о наличии документов. Если в данном ведомстве документов нет, оно может отослать к другому, где они, вероятно, находятся.

Во-вторых, "Справочник правительства США, который можно найти почти в каждой библиотеке, содержит полный перечень федеральных ведомств с описанием их функций, адресами центрального офиса и представительств на местах.

В-третьих, на нужное ведомство может вывести федеральный информцентр. Такие центры в составе Администрации общих служб открыты во многих городах страны.

В-четвертых, правительственный бюллетень "Федерал реджистер" каждые два года публикует сборник извещений федеральных ведомств о находящихся в их распоряжении системах документов. Эти сборники в пяти объемистых томах являются наиболее полным справочным изданием по вопросам работы федеральных ведомств с документами, содержащими личную информацию. <...>

При направлении запроса в ведомство не обязательно конкретно указывать систему документов, где может находиться личная информация. Достаточно установить ведомство, где эта информация находится. Крупные ведомства ведут сотни систем документов. Чтобы облегчить ведомству нахождение документа, податель запроса может сообщить наводящие данные: был ли он сотрудником ведомства, пользовался ли льготами по одной из программ, вступал ли в какие-либо контакты с ведомством и т.п.

## **Оформление запроса на доступ к информации в соответствии с Законом об охране прав личности**

Наиболее быстрым способом оформления запроса в соответствии с Законом об охране прав личности является установление системы документов, в которой находится требуемый документ. В этом случае запрос направляется администратору данной системы. Но так поступают немногие. Большинство адресуют запрос руководителю ведомства или чиновнику, ответственному за выполнение запросов по Закону об охране прав личности и ЗСДИ. Запрос направляется в письменном виде с пометкой в левом нижнем углу конверта "Запрос по Закону об охране прав личности и ЗСДИ".

Письмо-запрос по Закону об охране прав личности должно включать три основных элемента: 1) ссылку на закон; 2) фамилию, адрес и подпись запрашивающего; 3) возможно полное описание требуемого документа.

Обычно индивидуум, запрашивающий информацию о себе, ссылается на Закон об охране прав личности и на ЗСДИ одновременно. В начале этой памятки приводятся рекомендации в отношении того, какой закон применять.

Чем шире и менее конкретно описание документа, тем дольше придется ждать ответа ведомства. Полезно бывает указать тип документа, доступ к которому хочет получить запрашивающий. При запросе документа в ФБР податель запроса может выразить пожелание проверить архивы того или иного местного отделения ФБР. Без такой просьбы ФБР, как правило, просматривает только центральный архив.

Перед выдачей документа ведомство проверяет личность запрашивающего. Если податель запроса направляется в ведомство для просмотра документа, обычно можно обойтись одним из стандартных документов, удостоверяющих личность. Если запрошенные документы носят особо чувствительный характер, ведомство может применить более строгие меры проверки личности запрашивающего.

Индивидуум, просматривающий запрошенный документ в ведомстве, может привести с собой друга или родственника. В этом случае ведомство может запросить у него письменное заявление, разрешающее обсуждение запрошенного документа в присутствии посторонних.

Предумышленное мошенничество при запросе и получении документа в соответствии с Законом об охране прав личности является преступлением. Запрос может быть подан только субъектом запрашиваемого документа. Нельзя запрашивать документ, содержащий информацию о другом лице. Единственное исключение распространяется на родителя или официального опекуна, которые могут запрашивать информацию о несовершеннолетнем ребенке или о недееспособном человеке.

### **Оплата услуг**

По Закону об охране прав личности ведомство может выставить счет только за копирование документов. В этом основное отличие Закона об охране прав личности от ЗСДИ, по которому плата может взиматься за поиск и предварительный просмотр документа. Ссылка при запросе на оба закона может сократить расходы запрашивающего.

Многие ведомства не выставляют счет за копирование при небольшом объеме документов, запрошенных в соответствии с Законом об охране прав личности.

## **Ответы на запросы - требования к ведомствам**

В отличие от ЗСДИ Закон об охране прав личности не устанавливает сроки ответа на запрос. Некоторые ведомства придерживаются хорошей практики, когда получение запроса подтверждается в 10-дневный срок, а его выполнение занимает до 30 дней.

Во многих ведомствах запросы по ЗСДИ и Закону об охране прав личности обрабатывают одни и те же сотрудники. При большом количестве накопившихся запросов ответ может задержаться. На практике податель запроса мало что может сделать, чтобы ускорить ответ. Нужно запастись терпением.

Обычно запросы обрабатываются ведомством в порядке поступления. Каждому, кто нуждается в срочном получении документов, следует узнать у чиновника ведомства, ответственного за работу с запросами по Закону об охране прав личности и ЗСДИ, каким образом оформить срочный запрос.

## **Возможные причины отказа в удовлетворении запросов по Закону об охране прав личности**

Не все документы, содержащие личную информацию, выдаются на основании Закона об охране прав личности. Некоторые документы не подлежат выдаче для защиты важных государственных интересов, таких как национальная безопасность и обеспечение правопорядка.

Исключения из требований этого Закона, позволяющие закрывать определенную информацию, отличаются от исключений ЗСДИ. По ЗСДИ решение о применении того или иного исключения принимается после получения запроса. Исключения же по Закону об охране прав личности относятся не к документу, а к системе документов. Каждое ведомство должно издать инструкцию, указывающую наличие в той или иной системе документов не подлежащей выдаче информации.

Заранее трудно предугадать, какие именно документы могут не выдаваться ведомством, но можно исходить из предположения, что система документов, подпадающая под установленные ведомством исключения, в целом содержит документы, не подлежащие выдаче.

Поскольку большинство систем документов под исключение не подпадают, установленные исключения не относятся к основной массе запросов. <...>

Исключения по Закону об охране прав личности отличаются от исключений по ЗСДИ. ЗСДИ - это закон об открытии информации. Исключения в ЗСДИ касаются только открытия информации, в то время как Закон об охране прав личности предъявляет множество специальных требований к хранению и обработке документов, содержащих личную информацию. Эти требования распространяются на все системы документов безотносительно к установленным ведомством ограничениям. Так, ко всем системам документов относятся требования открытой публикации описания категорий содержащихся в них документов; ограничения распространения документов за пределами ведомства; ведения регистрации выдачи документов и т.п. Каждое ведомство, передавая личную информацию другому органу, должно заботиться о том, чтобы она была точной, полной, своевременной и относящейся к делу. Каждое ведомство обязано установить административный контроль за системами документов и обеспечить их безопасное хранение. Наконец, установленная Законом об охране прав личности уголовная ответственность за нарушения распространяется на все системы документов.

## **Общие исключения**

Законом об охране прав личности установлены два общие исключения. Первое относится ко всем документам, находящимся в распоряжении Центрального разведывательного управления (ЦРУ). Второе относится к отдельным документам, находящимся в распоряжении ведомств или их отделений, основная функция которых состоит в борьбе с преступностью. Документы правоприменительных органов могут подпадать под исключение, если они включают (А) информацию, составленную для установления личности отдельных правонарушителей и включающую только опознавательные данные и отметки об арестах, характере уголовных обвинений, вынесенных приговорах, тюремном заключении, освобождении и условно-досрочном освобождении; (В) документы уголовного расследования, связанные с поддающимся идентификации индивидуумом; (С) официальные документы, относящиеся к поддающемуся идентификации индивидууму и составленные на любой стадии от ареста до освобождения из тюремного заключения.

По Закону об охране прав личности отдельный гражданин не имеет права затребовать касающийся его документ для ознакомления и внесения исправлений, если этот документ подпадает под общие исключения. На практике эти исключения не столь обширны, как это может показаться. Многие ведомства часто предоставляют по запросам личную информацию, если она не требует особой защиты. Ведомства также придерживаются подобной практики в вопросах внесения в документы исправлений.

Гражданам, заинтересованным в получении документов из архивов ЦРУ или правоприменительных органов не стоит воздерживаться от направления запросов. Часть этих документов подлежит выдаче по ЗСДИ. Именно поэтому при запросе следует ссылаться сразу на Закон об охране прав личности и на ЗСДИ.

## **Конкретные исключения**

Существует семь конкретных исключений по Закону об охране прав личности, относящихся к системам документов. <...>

Первое конкретное исключение охватывает системы документов, засекреченные соответствующим образом в интересах национальной обороны и внешней политики.

Второе конкретное исключение касается систем документов, содержащих следственные материалы, составленные в ходе правоприменительной практики дополнительно к системам документов правоприменительных органов, на которые распространяется общее исключение. <...>

Третье конкретное исключение относится к системам документов, ведущихся в связи с охраной, предоставляемой Секретной службой Президенту США и другим официальным лицам.

Четвертое конкретное исключение распространяется на системы документов, которые по закону используются исключительно как статистические документы.

Пятое конкретное исключение охватывает следственные материалы, составленные исключительно для определения того, соответствуют ли те или иные лица требованиям, предъявляемым к федеральным гражданским служащим и военнослужащим, могут ли они выступать подрядчиком федерального правительства и допускаться к секретной информации. Однако это исключение распространяется только на документы, выдача которых может раскрыть личность конфиденциального источника, предоставившего информацию на доверительных условиях.

Шестое конкретное исключение относится к системам документов, содержащим материалы тестирования и экзаменов, используемые исключительно для установления квалификации того или иного индивидуума при зачислении на гражданскую службу и повышении в должности, но только в случаях, когда выдача этой информации может поставить под сомнение объективность и справедливость экзаменационного процесса.

Седьмое конкретное исключение относится к аттестационным материалам, используемым при определении квалификации и продвижении по службе военнослужащих. Это исключение распространяется только на документы, выдача которых может раскрыть личность конфиденциального источника, предоставившего информацию на доверительных условиях.

### **Медицинские документы**

Медицинские документы, хранящиеся в федеральных ведомствах, - например, истории болезни в госпиталях Министерства по делам ветеранов, - формально не представляют исключения по Закону об охране прав личности. Однако этот закон предписывает специальную процедуру допуска к этим документам, которая, по меньшей мере, частично относит медицинские документы к категории исключений.

По усмотрению ведомства в допуске к медицинским документам, в частности, относящимся к психологии, может быть отказано. Если ведомство сочтет нецелесообразным прямую выдачу документа лицу, которого он касается, с документом может быть ознакомлен врач или уполномоченный по выбору запрашивающего.

### **Судебные документы**

Закон по охране прав личности накладывает общие ограничения на доступ к судебным документам по гражданским делам. Закон не требует от ведомств допуска отдельных лиц к документам, составленным в связи с возможно предстоящим возбуждением гражданского дела. Это ограничение действует как исключение.

### **Административное обжалование отказа в доступе к информации**

В отличие от ЗСДИ Закон об охране прав личности не предусматривает административное обжалование. Однако многие ведомства установили процедуры, позволяющие обжаловать отказ в выдаче информации по закону 1974 года без обращения в суд. Поскольку многие податели запросов ссылаются одновременно на этот закон и ЗСДИ, а последним предусмотрено административное обжалование, ведомства идут на рассмотрение жалоб в административном порядке и сообщают подателю запроса о порядке обжалования. Если в отказе отсутствует эта информация, подателю запроса следует обратиться к чиновнику ведомства, отвечающего за выполнение запросов по Закону об охране прав личности и ЗСДИ. Если ведомством не установлены другие правила, не исключено, что жалоба, направленная непосредственно руководителю агентства, будет рассмотрена.

Отказ в допуске к информации в соответствии с законом 1974 года должен содержать ссылку на систему документов и оговоренное в законе исключение из общих правил. Апелляцию можно подать на том основании, что документ не подпадает под исключение, система документов отнесена к исключениям неправомерно или даже если документ не подлежит выдаче, ознакомление с ним не принесет вреда государственным интересам.

Жалоба на отказ в допуске к информации содержит три основных элемента. Во-первых, должно быть указано, что жалоба подается в соответствии с Законом 1974 года

об охране прав личности. (Если в запросе была ссылка и на ЗСДИ, в письме-жалобе надо также сослаться на этот Закон).

Во-вторых, надо конкретно указать, в допуске к каким документам отказано и объяснить, почему этот отказ неправомерен и не вызван необходимостью.

В-третьих, в письме-жалобе должны быть указаны фамилия и адрес подателя. Хорошо также сообщить и номер телефона.

### **Внесение исправлений в документы по Закону об охране прав личности**

Вдобавок к праву ознакомления с документами Закон об охране прав личности предоставляет гражданам важное право ходатайствовать о внесении поправок в документ, если он содержит неточную, не относящуюся к делу, несвоевременную или неверную информацию. Это средство правовой защиты позволяет индивидууму исправить ошибки и предотвратить распространение ведомством неверных сведений о нем или использование этих сведений ему во вред.

Право ходатайствовать о внесении поправок распространяется только на документы, являющиеся предметом Закона 1974 года, причем только на ту часть документов, которые содержат сведения о подателе запроса. <...>

Ходатайство о внесении поправок направляется в письменном виде и должно включать пять основных элементов.

Во-первых, в письме должно быть указано, что это - ходатайство о внесении в документ поправок на основании Закона 1974 года об охране прав личности.

Во-вторых, должны быть конкретно названы документы, требующие исправления. Можно также приложить их ксерокопии.

В-третьих, следует указать, почему содержащаяся в документе информация неточна, не имеет отношения к делу, несвоевременна или неполна. Можно приложить подтверждающие документы.

В-четвертых, в письме должно быть указано, какие дополнительные данные следует внести в документ вместо неверной информации. При этом прилагаются подтверждающие документы. Если какие-либо неверные данные следует из документа исключить, это долж-о быть четко обозначено в ходатайстве.

В-пятых, в письме сообщается фамилия и адрес заявителя. Желательно сообщить также номер телефона.

### **Ответ на жалобу - требования к ведомствам**

Ведомство, получившее просьбу о внесении поправок в документ в соответствии с Законом об охране прав личности, должно подтвердить ее получение в 10-дневный срок (не считая нерабочих дней и официальных праздников) и быстро принять решение по существу.

В случае исправления документа ведомство должно уведомить об этом всех лиц и другие ведомства, которые ранее были ознакомлены с этим документом.

В случае отказа ведомство должно сообщить заявителю: (1) об отказе в удовлетворении ходатайства; (2) о Причинах отказа; (3) о порядке обращения с просьбой пересмотреть решение ведомства. При этом сообщается фамилия и служебный адрес должностного лица, ответственного за пересмотр отказов.



Апелляционные жалобы на отказы рассматриваются ведомством в 30-дневный срок (не считая нерабочих дней и официальных праздников), но ведомство может продлить срок рассмотрения, если для этого имеются веские основания. При положительном решении в документ вносятся исправления.

В случае отказа ведомство должно сообщить заявителю о его праве обжалования в суд. Кроме того, заявитель, получивший отказ, имеет право приобщить к делу собственное краткое заявление о несогласии с содержанием документа, об исправлении которого он ходатайствовал. Копию этого заявления ведомство должно передать всем лицам и другим ведомствам, которые были ранее ознакомлены с документом.

### **Обжалование через суд**

Закон об охране прав личности представляет средства правовой защиты гражданам, которым отказано в доступе к информации или во внесении в документ поправок. Индивидуум может возбудить судебное преследование ведомства за недобросовестное ведение документации и за неблагоприятное для него решение ведомства. Индивидуум может также предъявить ведомству иск за невыполнение других положений Закона об охране прав личности, оказавшее на него неблагоприятное воздействие.

Исковое заявление может быть подано в окружной суд по месту жительства индивидуума, по месту нахождения документа и в окружной суд столичного округа Колумбия не позднее чем через 2 года после возникновения основания для судебного преследования.

Большинству истцов потребуются для этого услуги адвоката. В случае, если суд принимает решение в пользу истца, ему могут быть возмещены в разумных пределах расходы на адвоката и судебные издержки.