"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
N 7–8 (55–56) июль–август 2001 г.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦСЛУЖБ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

В июле 1998 года ПФ "КСДИ" проводил научно–практическую конференцию "Контроль гражданского общества за информационной открытостью власти: теория и практика". Многие тогда обратили внимание на выступление сопредседателя Международного Хельсинкского комитета профессора права Варшавского университета Анджея Жеплинского, который говорил о соотношении свободы доступа к информации и обеспечения национальной безопасности (Изложение доклада А. Жеплинского можно прочитать в книге "Контроль гражданского общества за информационной открытостью власти: теория и практика". – М., 1998.). Главная мысль, которую отстаивал тогда Анджей, была очень простой: интересы национальной безопасности не должны служить предлогом для нарушения основных прав человека. Кажется, актуальность этой простой мысли возрастает с каждым годом. По крайней мере, в России.

В этом номере бюллетеня "Право знать" мы предлагаем с незначительными сокращениями (Полностью текст можно прочитать по адресу http://www.khpg.org/publication/bull/2_3/2_3.html.) новый большой доклад группы польских специалистов, в котором рассматриваются проблемы доступа к информации в странах Центральной и Восточной Европы с точки зрения взаимодействия интересов спецслужб и интересов общества в условиях конституционной демократии.

Введение

I. Свободный доступ каждого к информации – основной принцип свободных обществ, гарантируемый их конституциями и международными законами. Это указано в статье 19 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: "Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений, свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ". Указанные свободы могут быть ограничены в случаях, когда "это установлено законом, исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе" (статья 29). Каждая свобода, гарантированная во Всеобщей декларации, была "провозглашена как наивысшее стремление народа" (Введение). В ст. 10 Конвенции защиты прав человека и основных свобод, а также в документах, разработанных органами Конвенции, включая прецеденты. рассматриваемые Европейским судом по правам человека, ясно указано, что в странах–членах Совета Европы свобода доступа каждого к официальным (административным) документам рассматривается как средство надзора над действиями властей и как показатель состояния демократии. Эта свобода является одним из основных методов участия граждан в местной общественной жизни и общественной жизни всей нации. Доступ к информации – средство достижения открытости в общественной жизни.

II. Несмотря на то, что право доступа к информации появилось еще в XVIII веке, оно традиционно ассоциируется с Соединенными Штатами Америки. Однако первыми странами, в которых граждане получили право на информацию, были Скандинавские страны: Швеция (где конституционный Закон о свободе прессы был принят Рикстагом в

1766 г.), а затем, на два века позже, Финляндия (Закон от 1951 г.). В 1966 г. был принят Американский Закон о Свободе Информации, в котором были представлены новая интерпретация и новые законные формы защиты свободы информации. В 1970 г. аналогичные законы были приняты в Дании и Норвегии, в 1973 г. – в Австрии, в 1978 г. – во Франции и Нидерландах, в 1982 г. – в Австралии, Новой Зеландии и Канаде, в 1990 г. – в Италии, в 1992 г. – в Венгрии, в 1993 г. – в Португалии, в 1994 г. – в Бельгии, в 1997 г. – в Ирландии и Таиланде, в 1998 г. – в Корее и Израиле, а в 1999 г. – в Чешской Республике и Японии. В этих странах открытость стала законным принципом, а секретность – исключением. Характерно, что в конце 90–х в новых европейских демократических странах такие термины, как "право на информацию" или "открытость" отсутствовали в юридическом языке, в том числе и в судебных решениях. Там. где раньше не было ни одного подобного понятия, появились сразу несколько. Первые законные положения и судебные решения в области права на информацию напоминали первые частные автомашины на улицах Тираны в 1990 г. В то же время эти термины уже давно и надежно укоренились в старых демократических странах. В предыдущее десятилетие на всем континенте право на информацию – довольно неопределенный до последнего времени термин – стало восприниматься как одна из основ независимости личности. Сильное влияние на этот процесс оказали следующие факторы:

1. Полная гарантия свободы слова в демократических странах. Установленные властями ограничения доступа к информации все более воспринимались обществом как неприемлемые.

2. Окончание холодной войны. Власти лишились множества поводов для сохранения большого количества секретных данных. Конечно, в демократических странах доступ к информации был несравненно шире, чем в коммунистических, что, среди прочего, и привело к заслуженному краху последних. Этот крах принес пользу и гражданам старых демократических стран. Были преодолены последние препятствия для доступа ко многим. ранее секретным, данным. Проверка доступности информации стала более эффективной: сегодня государство обязано доказать, что рассматриваемая информация имеет значение для безопасности государства. Лицо, желающее получить доступ к информации, не должно, как прежде, доказывать свое право на получение этой информации.

3. Компьютерная революция. Благодаря появлению миллионов компьютеров в государственных и частных учреждениях, в учебных заведениях всех уровней и в частных квартирах, благодаря стремительному расширению доступа в Интернет, через который можно получить любую информацию из любой части света, не контролируемую "полицией мыслей", лица, желающие получить информацию, стали гораздо сильнее, чем власти. Никакое правительство, даже правительство Китайской Народной Республики, не может эффективно этому препятствовать. Даже если я не могу получить точную информацию о работе какого–либо учреждения, например, полиции, в своем городе, то я смогу легко получить такую информацию с WWW–сайта другого города. Зная, какую информацию о различных (в том числе негативных) аспектах деятельности полиции моей страны можно получить без особых трудностей, я могу проверить, как информированы жители других государств. А обладая такими сведениями, я. вместе с другими, могу разрушить барьеры, преграждающие доступ к тому, что должно быть доступным.

III. Совершенно очевидно, что в обстановке секретности и при преобладании убеждения, что информация влияет на безопасность государства, эта безопасность хуже защищается. Будучи плохо информированным, общество не может заставить правительство исправлять ошибки. В таком случае государство может быть сильным благодаря своим силовым структурам, но не творческой активности своих граждан.

Характерно, что все бедные общества являются закрытыми, а все открытые общества богаты. Поиск информации – извечный элемент человеческого существования. Он всегда был условием выживания и, в то же время, власти человека. В Древнем Египте только некоторые жрецы понимали механизм солнечных затмений. В Румынии и Советском Союзе очень немногие имели доступ к содержанию решений местных комитетов Коммунистической партии, не говоря уже о тексте Всеобщей декларации прав человека. Вместо того, чтобы сделать информацию доступной, власти обнародовали ее настолько, насколько они считали это выгодным для себя. Вместо информации мы имели дело с пропагандой достижений. Открытость ассоциировалась с нестабильностью, с религиозным или политическим грехом.

Сегодня, в соответствии с правилами, которые должны соблюдаться в демократическом обществе, открытость побеждает.

IV. Среди целей Проекта "Службы безопасности в странах конституционной демократии" – формирование национального законодательства в соответствии с принципом открытости. Одним из важнейших достижений Проекта является составление документа "Принципы контроля и ответственности" (Опубликованы в книге "Контроль гражданского общества за информационной открытостью власти: теория и практика". – М., 1998. под названием "Службы безопасности в конституционной демократии: принципы контроля и ответственности".), касающегося этих служб и других правоохранительных органов, борющихся с организованной преступностью и терроризмом.

В Принципах подчеркивается, что право граждан знать, что делает их правительство, является краеугольным камнем конституционной демократии, и что любые исключения должны соответствовать требованиям, описанным в этом документе.

Раскрытие государственных секретов лицами, не являющимися государственными служащими, не может считаться преступлением (Принцип 20). Государство, разумеется, вправе наказывать за шпионаж, умышленную непосредственную передачу сведений. составляющих государственную тайну, иным государствам.

Учитывая множество примеров сильно ограниченного или вовсе запрещенного доступа в регионы, где применяется насилие. Принцип 22 гласит: "Государство не должно препятствовать журналистам или представителям общественных организаций посещать территории, в отношении которых есть основания полагать, что там нарушаются права человека или гуманитарное право. 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 для безопасности других". В этом контексте не менее важна защита журналистских источников. В Принципе 23 говорится, что "национальная безопасность не может использоваться как основание для принуждения журналиста к раскрытию своих конфиденциальных источников", хотя "этот принцип не касается других причин раскрытия журналистских источников, например, с целью предотвращения совершения преступления".

V. Открытость – основа права на информацию. Каково академическое определение этого понятия? Исчерпывающее, по нашему мнению, определение было недавно предложено Терезой Гожинской:

"Открытость – относительное отсутствие препятствий в получении информации и возможности информировать других, то есть возможность искать, запрашивать, получать, а также передавать и распространять информацию. Это – возможность человека получать информацию не только касательно себя самого (если такая

информация имеется у каких–либо организаций и учреждений), но также и по социальным, политическим, государственным и региональным вопросам. Открытость означает относительно неограниченный доступ ко всем видам информации, документов, деятельности и мотивов. Это означает отсутствие запрета на обнародование информации, хотя отсутствие обязательного доступа не означает невозможности раскрытия информации (или доступа к ней). Это – правило, которое устраняет барьер между потребностью в информации и реальным доступом к ней. Кроме того, открытость – средство уменьшения или увеличения беспокойства, вызванного недоступностью информации. Следовательно, она имеет огромное психологическое и социальное значение"(Teresa Gorzynska. Prawo do informacji i zasada jawnosci administracyjne [Право на информацию и принцип административной открытости]. – Cracow, Zakamycze, 1999, с. 27–28.).

VI. Данный отчет представляет собой сравнительное рассмотрение законодательных положений, относящихся к государственным секретам и свободе доступа к информации в странах Центральной и Восточной Европы.

В Части I содержится описание конституционных положений и наиболее важных решений Конституционных Судов различных стран.

В Части II рассматриваются законы, регулирующие свободу доступа к информации в отдельных странах региона.

Часть III касается государственных секретов и секретности информации.

Часть IV посвящена архивам бывших служб безопасности коммунистических стран.

В Части V обсуждаются положения уголовного права относительно ответственности за раскрытие информации, которое может угрожать безопасности государства.

* * *

Приведенный ниже анализ основан на отчетах и избранных законах касательно свободы доступа к информации, предложенных национальными партнерами Проекта, представителями негосударственных организаций из девяти европейских стран: Албании, Беларуси, Венгрии, Молдовы, Польши, России, Румынии, Словении, Украины и Эстонии. В Части I, однако, представлены соответствующие конституционные положения всех стран Центральной и Восточной Европы. Хотя все они придерживаются одной и той же схемы, анализы ситуации в различных странах отличаются лишь мелкими деталями. В некоторых национальных отчетах отдельные вопросы пропущены в связи с отсутствием соответствующих законов. В таких случаях в данном отчете рассматриваются только существующие положения в остальных странах.

Конечно, достижения описанных в этом документе стран в области свободы доступа к информации значительно различаются между собой. Кроме того. различно практическое применение действующих положений государственными органами. Поэтому в настоящем отчете также описаны ситуации, когда. несмотря на формальную обоснованность определенных норм. государственные органы либо не применяют эти нормы на практике, либо открыто их игнорируют.

1. Конституционные положения

Албания

Конституция Албании была принята 21 октября 1998 года. Статья 22 Конституции гарантирует свободу слова, прессы, радио и телевидения в Албании, она также запрещает предварительную цензуру масс–медиа. Кроме того, согласно п. 1 ст. 23, "право на информацию гарантируется", а в п. 2 предусмотрено, что "каждый имеет право, согласно законодательству, получать информацию о деятельности государственных органов, а также должностных лиц". Каждый имеет право следить за действиями выборных органов (пункт 3).

Статья 17 Проекта Конституции Албании содержит основной принцип ограничения прав и свобод. Данные ограничения могут устанавливаться только на основании закона с целью защиты общественных интересов или прав других людей. Ограничения должны соответствовать ситуации, к которой они относятся; они не могут нарушить сути прав и свобод, а также ни при каких обстоятельствах не могут преступать рамки, закрепленные в Европейской конвенции защиты прав человека и основных свобод.

Согласно ст. 56, "каждый имеет право быть информированным о состоянии окружающей среды и ее защите".

Необходимо также упомянуть положение о праве задержанного быть незамедлительно информированным о причине задержания. Положения, гарантирующие данное право, закреплены в Конституциях Албании, Македонии, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Украины, Хорватии, Чешской республики и Эстонии. Они отсутствуют в Конституциях Беларуси, Болгарии, Венгрии, Латвии, Литвы и России.

Беларусь

Право белорусских граждан на информацию впервые было гарантировано Конституционными положениями 1994 года. Ст. 34 Конституции гарантирует гражданам Беларуси право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и новой информации о деятельности правительственных и общественных учреждений, а также информации о политической, экономической и международной жизни.

В результате проведенного в ноябре 1996 года Конституционного референдума вышеуказанные положения Конституции были изменены. В поправке к Конституции говорится: "Распространение информации может быть ограничено законодательством, если это необходимо для защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан, а также для обеспечения надлежащих им прав в полной мере". Следует отметить, что статья 23 Конституции и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Беларусью в 1973 году, позволяют ограничить право на информацию только в случаях, четко обозначенных законом. Измененная же статья 34 позволяет ограничивать эти права подзаконными актами (такими, как президентские указы или постановления правительства), которые официальная доктрина интерпретирует как "законодательство".

Конституционный Суд рассмотрел вопрос о свободе информации в 1995 году. По требованию депутатов Верховного Совета Республики Беларусь, которые опротестовали монополизацию СМИ, Конституционный Суд проверил на соответствие Конституции три Указа Президента (N 19 от 4 августа 1994, N 27 от 5 августа 1994, и N 128 от 28 сентября 1994 года), касающиеся издательства "Беларусь", а также Общественного телевидения и радио.

Суд констатировал, что издательство "Беларусь" монополизировало рынок печатных СМИ. Это привело к цензуре напечатанных в декабре 1994 года изданий, якобы из–за оскорблений в адрес отдельных государственных деятелей. По мнению Суда, происшедшее является нарушением конституционных прав граждан на получение

полной, исчерпывающей и новой информации. Суд также констатировал, что Общественное телевидение и радио не только превалирует на медиа–рынке, но и приобрело атрибуты центрального государственного административного органа. В итоге оно стало абсолютным монополистом на белорусском рынке электронных СМИ. На основании изложенных фактов Суд выявил, что многочисленные положения об Общественном телевидении и радио, содержащиеся в Президентском Указе N 128 от 28 сентября 1994 года, нарушали конституционные положения, запрещающие монополизацию СМИ государственными органами, общественными организациями и частными лицами.

Венгрия

Конституция Венгрии 1949 года, измененная 31 декабря 1990 года, гарантирует право доступа к данным, вызывающим общественный интерес. Согласно ст. 61.1 Конституции, "в Венгерской Республике каждый имеет право свободно выражать свое мнение, а также получать и распространять информацию, вызывающую общественный интерес". В пункте 2 этой статьи говорится: "Венгерская Республика признает и охраняет свободу прессы". Особенно важным для защиты данных является положение третьего пункта статьи, констатирующее, что "принятие закона, регулирующего огласку данных, которые вызывают общественный интерес, и закона, касающегося свободы печати, требует не менее 2/3 голосов присутствующих членов Национального Собрания".

Литва

Литовская Конституция, принятая 25 октября 1992 года, подробно описывает содержание свободы выражения своего мнения (ст. 25). Параграф 1 предусматривает, что "каждый человек имеет право на личные убеждения и их свободное выражение", параграф 2 – что "никто не должен сталкиваться с препятствиями при поиске, получении и распространении информации или идей". Подобно Чешской Хартии, Конституция Литвы трактует защиту "здоровья, чести и достоинства, личной жизни и морали личности" как более важную причину для ограничений вышеупомянутых свобод, чем "защита конституционного порядка" (параграф 3). Свобода выражения в этой стране также "несовместима с криминальной деятельностью – разжиганием межнациональной, расовой, религиозной и социальной ненависти, насилия или дискриминации, распространение клеветы или дезинформации" (параграф 4).

Статья 25.5 гарантирует гражданам "право на получение любой имеющейся информации, которая их касается, от государственных органов". Это положение несамоисполняемое. Право может быть реализовано "способом, установленным законом", и имеет слабые стороны.

Оно не касается лиц без литовского гражданства. Непонятно, включает ли в себя термин "государственные органы" органы местного самоуправления. Это также несамоисполняемое конституционное положение.

Латвия

Латвийская Конституция была принята 15 февраля 1922 года и серьезно изменена в 1998 году. Она защищает право каждого "на свободу выражения своего мнения, которая включает в себя право свободно получать, хранить и распространять информацию, а также выражать свои взгляды" (ст. 100). Как мы видим, Конституция непосредственно не упоминает, что каждый может свободно искать информацию. Понятие "свободно получать" кажется слишком "мягким". На практике, тем не менее, оно интерпретируется также как обязательное право. Это же положение запрещает цензуру.

Государственные власти обязаны обеспечивать каждого "информацией о состоянии окружающей среды" (ст. 115).

Македония

Конституция Македонии была принята 17 ноября 1991 года. Данный основной закон защищает "свободу доступа к информации" (ст. 16). В том же положении говорится, что гарантируется "свобода получения и передачи информации". Гарантируется также "свобода слова, публичных высказываний, общественной информации и учреждения институтов общественной информации". Цензура запрещена. Это единственная Конституция в новых европейских демократиях, прямо охраняющая "право защищать источники информации в масс–медиа".

Молдова

В Конституции Республики Молдова, принятой 29 июля 1994 года, право на информацию имеет конституционную силу. Положение ст. 34 Конституции, озаглавленной "Право доступа к информации", предусматривает, что право граждан на получение доступа к любой информации о деятельности, важной для общества, не может быть ограничено. Власти, соответственно своей компетенции, обязаны обеспечивать граждан правдивой информацией, важной для общества, так же, как и относящейся к частным лицам. Однако свобода доступа граждан к информации не должна противоречить мерам, применяемым для защиты граждан и национальной безопасности.

Конституция обязывает масс–медиа обеспечивать достоверное информирование общественности. Согласно положению, информация, публикующаяся СМИ, не может быть объектом цензуры.

До сих пор не было никаких решений Конституционного Суда относительно свободы информации.

Польша

Польская Конституция, принятая 2 апреля 1997 года, изобилует торжественными словами о фундаментальных свободах. Польша имеет наиболее длинный конституционный текст в Европе. Остановимся на доступе к информации. В первой главе о регулировании государственных институтов содержатся два интересующих нас положения. Первое из них (ст. 13) ограничивает эти свободы, оно предусматривает, что "запрещается существование политических партий и других организаций, программы которых базируются на тоталитарных методах и практике действий нацизма, фашизма и коммунизма, а также тех, программы или деятельность которых предполагают или допускают расовую и национальную ненависть, применение насильственных методов с целью захвата власти или оказания влияния на политику государства, либо предусматривают засекречивание структур и членства". Другое положение гарантирует свободу прессы и других средств общественной коммуникации (ст. 14).

Право каждого на доступ к касающимся его официальным документам и собраниям данных гарантирует ст. 51.3, а "право требовать исправить, а также устранить неверную, неполную или собранную противозаконным способом информацию" – ст. 51.4. Довольно неопределенным представляется положение, согласно которому "принцип и порядок накопления, а также предоставления информации определяются законом" (ст. 51.5). Пока что не приняты соответствующие парламентские акты и пока нет реальных правительственных законопроектов, несмотря на то, что одна из последних статей Конституции (ст. 236) обязывает Правительство подать на

рассмотрение Сейма законопроекты, необходимые для выполнения Конституции.

Ст. 54 Конституции гарантирует каждому "свободу выражения своих взглядов. а также приобретения и распространения информации" (п. 1), цензура запрещена (п. 2). Право на приобретение информации о деятельности органов государственной власти, а также лиц, занимающих должности в органах государственной власти или управления, непосредственно регулируется ст. 61 Конституции. Данное право "заключает в себе также получение информации о деятельности органов хозяйственного и профессионального самоуправления, а также других лиц и организационных единиц в тех пределах, в каких они выполняют задачи органов государственной власти и заведуют коммунальным имуществом или имуществом Государственной казны". Это право "заключает в себе доступ к документам, а также вход на заседания коллегиальных органов государственной власти, избираемых на всеобщих выборах, с предоставлением возможности записи звука или изображения" (ст. 61.2). Также "каждый имеет право получать информацию о состоянии и охране окружающей среды" (ст. 74.3). Несмотря на то, что есть парламентские акты, накладывающие ограничения на данное право, не существует закона, регулирующего процедуру для вышеуказанных положений об информации, хотя такой закон требует ст. 61.4 Конституции.

Также следует упомянуть об особом праве задержанного. Статья 41.3 предусматривает, что задержанный "должен быть безотлагательно и понятным для него образом осведомлен о причинах задержания".

Любые ограничения на применение этих свобод "могут устайавливать–ся только законом и только тогда, когда они необходимы в демократическом государстве для его безопасности или общественного порядка, либо для охраны окружающей среды, общественного здоровья и морали, или же свобод и прав других лиц. Эти ограничения не могут нарушать существо свобод и прав" (ст. 31.3). Необходимо обратить внимание на то, что в этом положении используется понятие "демократическое государство", а не "демократическое общество", которое использовалось в Конвенции защиты прав человека и основных свобод.

Резюмируя вышесказанное, необходимо заметить, что Конституция Польши гарантирует в области доступа к информации следующее:

– право лица на доступ к касающимся его официальным документам и собраниям данных;

– право распространять информацию;

– право получать информацию о деятельности органов государственной власти, а также лиц, занимающих должности в органах государственной власти или управления;

– право быть информированным о состоянии окружающей среды и ее защите;

– право задержанного безотлагательно и понятным для него образом быть информированным о причинах задержания.

Институтом защиты свободы слова, права на информацию, а также общественных интересов в области телевидения и радиовещания является Общепольский совет по телевидению и радиовещанию (ст. 213.1). На практике это, скорее, фикция. Совет крайне политизирован. и его члены защищают исключительно интересы своих политических спонсоров. Другим защитником прав и свобод, и единственно настоящим на сегодняшний день, является Специальный уполномоченный по правам человека (ст. 208).

Россия

Статья 29 Конституции Российской Федерации, ратифицированной 12 декабря 1993 года, защищает право каждого лица "свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, любым законным способом". Это означает, что лицо, которое ищет информацию по крайней мере, должно доказать, что его/ее способ является законным.

Согласно ст. 42, каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Это право, без сомнения, нарушается властями в свете многочисленных уголовных расследований. Уголовные дела возбуждались против журналистов и экологов, которые пытались информировать общественность о ядерных отходах.

Румыния

Конституция Румынии, принятая 8 декабря 1991 года. гарантирует защиту прав человека и основных свобод, включая свободу слова. Согласно ст. 30 Конституции, "свобода выражения мыслей, мнений и убеждений. а также творчества, выраженного устно, письменно, изображением, звуком или любым другим способом общественной коммуникации, не могут быть объектом ограничений".

Другие положения ст. 30 запрещают цензуру, подтверждают свободу прессы и запрещают приостанавливать публикации. Источники финансирования СМИ не должны быть гласными и явными.

Конституция предполагает также возможность ограничения свободы слова. Согласно ст. 30.6 свобода выражения своего мнения может быть ограничена в целях защиты чести и достоинства личности, частной жизни и личного образа. Положение ст. 30.7 предусматривает, что "любые высказывания, порочащие государство и народ, направленные на разжигание войны, национальной, расовой, классовой или религиозной ненависти, территориальной сепарации, публичные акты насилия, а также какое–либо неприличное и аморальное поведение, запрещены законом". Кроме того, данное положение вводит признаки ответственности за нарушения личных интересов других людей.

Ст. 31.1 Конституции гарантирует людям "право доступа к информации, важной с точки зрения общественных интересов"; это право не может быть ограниченным. Пункт 2 этой же статьи обязывает государственные власти, соответственно своей компетенции, обеспечивать достоверной информацией как общественные, так и личные запросы. Тем не менее, право на информацию не может подвергать риску благополучие детей и юношества, а также безопасность государства.

Согласно ст. 31.4, государственные и частные СМИ обязаны обеспечивать общественность достоверной информацией. Ст. 31.5 предусматривает нижеследующее: "Общественное телевидение и радио являются автономными. Всем важным социальным и политическим группам гарантируется право пользования их эфиром. Организация этих СМИ, так же, как и парламентский контроль их деятельности, регулируется соответствующим законом".

Словакия

Словацкая Конституция была принята 1 сентября 1992 года. Она основывается на Чехословацкой Хартии 1991 года. Ст. 26 гарантирует "свободу слова и право на информацию" (п. 1), таким образом, каждый имеет "право на выражение своих

убеждений устно, письменно, в печатной или образной форме и любым другим способом, а также на поиск, получение и распространение идей и информации как в государстве, так и за границей. Для публикации в прессе разрешение не нужно" (п. 2). Кроме того, подобно статье 10 Европейской конвенции, в том же параграфе говорится, что "радио–и телекомпаниям предлагается получить разрешение от государственных властей для начала деятельности. Детальнее данные положения предусматриваются законом". Цензура запрещена (ст. 26.3).

Подобно Чешской Хартии, Конституция Словакии, мотивируя законные ограничения свободы выражения своего мнения, упоминает в первую очередь защиту прав и свобод других лиц. На второе место ставится "защита государственной безопасности, порядка и закона, здоровья и морали" (ст. 26.4).

Также очень много общего в словацких и чешских положениях в области права на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В ст. 26.5 указывается, что власти должны "предоставлять достаточную информацию о своей деятельности, изложенную на государственном языке. Условия и способ такого информирования определяются законом". Ст. 45 предусматривает, что "каждый имеет право на полную и своевременную информацию о состоянии окружающей среды. о причинах такого положения и их последствиях".

Словения

В Словении свобода доступа к информации регулируется статьей 39 Конституции, принятой 23 декабря 1991 года.

Ст. 39 гарантирует "свободу мысли. свободу слова, свободу собраний, а также свободу прессы и других средств массовой информации". Каждый имеет право свободно собирать получать и распространять информацию и идеи. За исключением случаев. предусмотренных законом, каждый имеет право доступа к официальной информации, при достаточном обосновании законности своего интереса.

Украина

Ст. 34 Конституции Украины, принятой 28 июня 1996 г., гарантирует "право на свободу мысли и слова, на свободу выражения своих взглядов и убеждений". Каждому предоставляется "право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно или другим способом по своему выбору. Осуществление этих прав может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности либо общественного порядка с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других людей, для предупреждения разглашения информации, полученной конфиденциально, либо для поддержания авторитета и непредвзятости правосудия".

Как видно, круг ограничений достаточно широк, однако каждое из них должно быть определено законом.

Как и в других странах региона. декларируется "право каждого на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и компенсацию ущерба, причиненного нарушением этого права". Конституция гарантирует каждому также "право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, качестве продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение" (ст. 45). Нет сомнений. что Чернобыльская авария была причиной появления таких конституционных положений, но также нет сомнений, что это просто пропаганда, если учесть падение уровня жизни украинцев и уменьшение численности населения с 52 до 50 миллионов.

Конституционный Суд Украины пока что рассмотрел только одно дело, связанное с доступом к информации о себе (см. раздел 2.6).

Хорватия

Конституция Хорватии была принята 22 декабря 1990 года. Она не га рантирует каждому непосредственно доступ к информации или свободу поиска информации. Говорится только (ст. 38.2), что "свобода самовыражения включает в себя свободу прессы и других средств коммуникации, свободу слова и публичного выражения своего мнения, а также свободу учреждения всех институтов общественной коммуникации". Только журналисты "имеют право свободного распространения и доступа к информации". Цензура запрещена (ст. 38.3).

Чешская Республика

Регулирование прав человека в Чехии осуществляется конституционным законом, именуемым "Хартия основных прав и свобод" (далее Хартия). Она была принята 9 января 1991 года, как Федеральный закон Чехословакии. а 16 декабря 1992 года была утверждена как часть конституционного порядка Чешской Республики. Пункт 1 статьи 17 Хартии гарантирует свободу выражения своего мнения и право на информацию. В параграфе 17.2 говорится, что "каждый имеет право выражать свое мнение устно, письменно, средствами печати, в образных формах, или в любой другой форме, а также свободно искать, получать, распространять идеи и информацию независимо от государственных границ". Цензура запрещена (ст. 17.3).

Интересна статья 17.4, рассматривающая пределы свободы выражения своего мнения. Законные ограничения ее возможны, в первую очередь, в связи с защитой прав и свобод других людей, а также по мотивам защиты общественной и государственной безопасности, и должны быть установлены законом.

Статья 17.5 Хартии Чехии обязывает государственные органы и органы местного самоуправления предоставлять информацию о своей деятельности. Процедура реализации права на доступ к информации представляется довольно неопределенной: власти должны "соответствующим способом предоставлять информацию", "условия исполнения определяются законом". Более строгим представляется право на "информацию о состоянии окружающей среды и природных ресурсах". Такая информация должна быть "своевременной и полной".

Кроме того, Хартия защищает интересы граждан, принадлежащих к национальным или этническим меньшинствам. Такие граждане имеют право получать и распространять информацию на своем родном языке (ст. 25.1).

Эстония

Принятая 28 июня 1992 года Конституция Эстонской Республики гарантирует свободный доступ к информации. Согласно ст. 44 Конституции, каждый имеет право свободно получать открыто распространяемую информацию. Все государственные органы, органы местного самоуправления и их официальные представители обязаны предоставлять гражданам Эстонии по их требованию полную информацию о своей деятельности согласно процедуре, предусмотренной законом. Исключение составляет информация, раскрытие которой запрещено законом, или если она предназначена только для служебного пользования.

Каждый гражданин Эстонии имеет "право ознакомиться с информацией о самом себе, находящейся в распоряжении государства, органов местного самоуправления, а также

в государственных и местных правительственных архивах, в соответствии с процедурой, предусмотренной законом. Это право может быть ограничено законом в целях обеспечения защиты прав и свобод других лиц, неразглашения тайны рождения ребенка, а также в целях предотвращения преступлений, задержания преступника или выявления истины в судебном процессе" (ст. 44.3).

Эстонская Конституция предполагает также, что иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Эстонии, имеют право на получение открыто распространяемой информации наравне с гражданами Эстонской Республики.

До сих пор Верховный Суд Эстонской Республики не занимался вопросами свободы информации и не выносил никаких решений по этому поводу.

2. Свобода доступа к информации и ее ограничение в интересах национальной безопасности

2.1. Законодательство, регулирующее свободу информации

Беларусь

Законодательная система Республики Беларусь не содержит единого законодательного акта, который бы полностью регулировал вопросы. касающиеся прав граждан на получение и распространение информации. Данные вопросы регулируются несколькими законодательными актами.

Согласно ст. 3 Закона "О прессе и других средствах массовой информации" от 13 января 1995 года "граждане Республики Беларусь имеют право на свободный поиск, получение, использование и распространение информации при помощи СМИ, а также на свободное выражение своих мыслей и взглядов. Белорусское государство признает сеть СМИ как основу исполнения конституционных прав граждан Беларуси, включая свободу слова, информации, а также – как важный компонент национальной культуры. С этой целью государство принимает необходимые меры по экономической поддержке СМИ".

Статья 32 вышеупомянутого Закона предусматривает нижеследующее: "Граждане Республики Беларусь имеют право на получение через СМИ новой и достоверной информации в сфере политики, экономики и экологии, а также информации, касающейся деятельности государственных органов и общественных организаций".

Согласно статье 19 Закона "Об информации" от 6 сентября 1995 года, "государственные органы, юридические и физические лица пользуются равными правами в сфере доступа к источникам информации. Единственное исключение составляют данные. являющиеся секретными".

Венгрия

В Венгрии вопросы свободы доступа к информации и его ограничения в интересах государственной безопасности регулирует Закон IXIII от 1992 года о защите персональных данных и свободе информации, важной с точки зрения общественных интересов.

Принятию вышеуказанного Закона предшествовал ряд важных шагов – изменение Гражданского Кодекса Венгрии в 1979 году, согласно которому компьютерная обработка данных не может нарушать персональные интересы, и принятие в 1989 году поправки к Конституции, включающей защиту персональных данных и свободу доступа к информации, а также несколько важных решений Конституционного суда.

Раздел IV Закона вводит институт Уполномоченного по защите данных и Реестр защиты данных. Однако Уполномоченный был назначен только через два года после принятия Закона (30 июня 1995 года).

Согласно ст. 1.1 Закона, его целью является "гарантия права каждого на доступ к информации, важной с точки зрения общественных интересов, за исключением случаев, предусмотренных законом". Информация, важная с точки зрения общественных интересов, – это "информация о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также информация об обществе, за исключением персональных данных".

Молдова

Конституция и Законы Молдовы гарантируют свободу слова и прессы, но кроме того определяют ее границы. Правительство не ограничивает свободу электронных СМИ и прессы. СМИ имеют право представлять политические взгляды, основываясь на принципе плюрализма, а также свободно комментировать факты. Правительство Республики, а также муниципалитет некоторых городов являются владельцами газет, свою периодику публикуют также политические партии. общественные организации (включая профсоюзы). Общественность получает от СМИ полную информацию о работе правительства и государственных органов.

Право свободного доступа к информации предусмотрено в Законе "О печати" от 26 октября 1994 года. Закон трактует свободу прессы в Республике Молдова как фундаментальное право, защищаемое Конституцией; государство должно обеспечить гражданам право на свободное выражение своих взглядов и мнений, а также право на получение правдивой информации о внутренних процессах и о международном развитии. Данное право должно быть реализовано при помощи регулярных публикаций в периодике, через печатные органы, работающие в условиях политического плюрализма, при соблюдении действующих положений Закона об авторских правах. Закон также запрещает любое вмешательство в деятельность издательств и печатных органов в сфере накопления и распространения информации. В то же время Закон предусматривает возможность цензуры относительно информации, выпускаемой издательствами и печатными органами. В отношении свободного доступа к информации Закон "О печати" обязывает работников органов власти незамедлительно предоставлять материалы и информацию, требуемую издательствами и печатными органами, за исключением данных, содержащих государственную тайну. Согласно ст. 4 Закона "О печати", такое исключение составляют следующие виды информации, включающие: – материалы, дискредитирующие государство и личность, призывающие к агрессивной войне, национальной розни, провокации, а также национальной, расовой или религиозной дискриминации, пропагандирующие сепаратистские тенденции на данной территории, призывающие к насилию и любым другим нарушениям конституционного порядка;

– недостоверные материалы, посягающие на человеческую честь и достоинство, а также материалы, не посягающие на человеческую честь и достоинство, но являющиеся недостоверными, противозаконные материалы и материалы, не соответствующие принципам защиты прав человека, содержащимся в международных договорах;

– порнографию;

– информацию, касающуюся усыновления детей, без согласия усыновителей, а в случае их смерти – без согласия усыновленного, его/ее законного опекуна или опекунского совета.

С целью защиты профессиональной деятельности институций, обеспечивающих граждан информацией. Закон гарантирует журналистам следующие права: свободный доступ и распространение информации, свободу аудио– и видеозаписи, право присутствовать на судебных процессах в качестве наблюдателя, право доступа на территорию, пострадавшую от стихийного бедствия, право присутствовать на массовых митингах, демонстрациях и других собраниях, право обращаться в различные органы с целью проверки достоверности материалов, подготовленных и распространенных ими.

Исходя из того, что Закон "О печати" предусматривает равные права журналистов, заграничные корреспонденты, аккредитованные в Республике Молдова, имеют те же самые права и обязанности, что и молдавские журналисты.

Кроме Закона "О печати", вопросы свободы информации регулируются Законом "О радио и телевидении", принятым парламентом 3 октября 1995 года. Согласно данному Закону, право на свободное выражение своего мнения и взглядов, на распространение информации по радио и телевидению, а также на получение достоверной информации является конституционным гражданским правом, охраняемым законом. Закон предоставляет многочисленные права электронным масс–медиа, а также налагает на них обязанности. В комплексе права и обязанности устанавливают границы выполнения данными СМИ своей основной общественной функции, которой является обеспечение граждан информацией.

Согласно этому Закону, лица. ответственные за программы частных теле–и радиостанций, обладают следующими правами: свободный выбор и свободный доступ к информации, необходимой для создания информационных и развлекательных программ, право производить аудио– и видеозапись, облегченный доступ к органам местного самоуправления, представителям предприятий и к государственным должностным лицам, а также право ознакомления со всеми необходимыми материалами и документами и обзора судебных процессов в судах всех инстанций.

В Молдове действуют несколько радиокомпаний, включая религиозную радиостанцию. Западноевропейские и американские издания недоступны обществу из–за относительно высоких цен. Некоторые российские газеты приобретаются довольно ограниченным кругом лиц по причине больших расходов на распространение. Румынские и российские станции транслируют свои передачи в Молдове. Абоненты "Общественного телевидения" могут смотреть Cable News Network, NBC Super–Channel, Euro News и некоторые другие информационные и развлекательные программы.

Россия

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право свободного поиска, приобретения, передачи. перевода и распространения информации любым способом, предусмотренным законом (ст. 29).

Создание и распространение информации. а также приобретение информации журналистами (редакциями СМИ), регулируется следующими Законами: "О средствах массовой информации", "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации", "О некоммерческих организациях", "Об общественных организациях", "Об акционерных обществах" и некоторыми другими законами.

Вместе с тем, российское законодательство не включает нормативные акты. регулирующие механизм реализации прав личности на свободный поиск, приобретение и передачу информации (далее – "право на информацию").

Некоторые аспекты использования информационных ресурсов отражены в Федеральном законе "Об информации, информатизации и защите информации". Этот Закон основательно регулирует отношения, которые возникают в результате накопления и использования информационных ресурсов, созданных при помощи информационных технологий, а также порядок защиты информации. Однако в этом Законе отсутствует положение, которое должно было бы гарантировать гражданам право на информацию и содержало бы механизмы реализации данного права.

Румыния

Закон 16/1996 "О государственных архивах" упоминает в ст. 3, что государственные архивы принадлежат Министерству внутренних дел Румынии. Граждане Румынии и иностранные граждане имеют право доступа к документам, в течение 30 лет после их поступления в архив. Если заявление поступит на документ, включенный в архив ранее указанного срока, необходимо получить специальное разрешение. Приложение к Закону устанавливает временные лимиты рассекречивания документов, касающихся государственной безопасности, а также гражданских прав и свобод. Таким образом, медицинские документы доступны только по истечении 100 лет, персональные данные –после 75 лет, документы, касающиеся личной жизни человека, – через 40 лет после его смерти, документы, касающиеся национальной безопасности и независимости государства, – после 100 лет, протоколы уголовных дел – после 90 лет. документы, касающиеся внешней политики государства, –после 50 лет, документы, касающиеся частных предприятий, – после 50 лет, и т. д.

Словения

Свобода информации регулируется в Законе "О СМИ" (Официальные ведомости Республики Словения N 18–728/94). Закон регулирует различные направления развития общественной коммуникации, а также права и обязанности журналистов. Закон согласован с международными правовыми актами, которые обязалась соблюдать Словения (Всеобщая декларация прав человека, Европейская конвенция защиты прав человека и основных свобод, а также рекомендации Совета Европы). Закон определяет основную ответственность государства в сфере защиты безопасности, включая адекватные меры, а также благоприятствование развитию тех СМИ, которые совершенно необходимы для обеспечения граждан Словении нужной информацией, защиты и оберегания национальной идентичности. Учитывая тот факт, что вышеупомянутые СМИ не занимаются деятельностью, направленной на извлечение прибыли, государство оказывает им необходимую помощь, в том числе финансовую. Деятельность таких СМИ основывается на следующих принципах: свобода информации, неприкосновенность и защита человеческого достоинства, свобода информационных потоков и открытость для разных точек зрения. Вопросы свободы информации регулируются статьями 24 и 8 Закона.

Согласно ст. 24 Закона "О СМИ", государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации и учреждения, предприятия и другие лица, исполняющие общественные функции (далее – источники информации) обязаны выполнять свою работу открыто, и, особенно, – обеспечивать общество достоверной, исчерпывающей и детальной информацией о своей деятельности.

Вышеуказанные органы и учреждения обязаны разрабатывать методы открытой работы, т.е. выбирать способы раскрытия информации и назначать лицо. ответственное за обеспечение открытости учреждения. Закон гарантирует свободный доступ к информации для журналистов, но на определенных условиях. Так, доступ к информации может быть ограничен или запрещен, если интересующая информация,

согласно соответствующим законам, содержит государственную, военную, должностную или торговую тайну, и если ее раскрытие и распространение может стать причиной нарушения, раскрытия персональных данных или осложнит ведение судебного процесса. В таких ситуациях источник информации обязан, в ответ на каждый запрос журналиста, в письменной форме обосновать причины, по которым доступ к данной информации нежелателен. Источник информации обязан обеспечить правдивые и исчерпывающие сведения. Журналисты не могут быть привлечены к уголовной и дисциплинарной ответственности за публикацию информации, отвечающей по содержанию той, которая была ими получена из источника информации.

Статья 8 регулирует доступ к информации, которая должна быть обнародована без промедления. Согласно этой статье, общественные СМИ обязаны по каждому требованию уполномоченного государственного органа или учреждения без промедления и бескорыстно объявить чрезвычайное сообщение, целью которого является противодействие и предупреждение угрозы жизни и здоровью граждан, потенциального ущерба их материальному состоянию, угрозы безопасности государства, а также охрана национального и культурного наследия.

Украина

Основными законодательными актами в области свободы информации являются Закон Украины "Об информации", принятый в 1992 г.. Закон Украины "О государственной тайне", принятый в 1994 г., и "Перечень сведений, составляющих государственную тайну", утвержденный в 1995 г. Государственным комитетом Украины по вопросам государственных секретов и технической защите информации.

Принятие Закона "Об информации" – безусловное достижение Украины. Этот Закон еще До принятия новой Конституции гарантировал право на информацию, определяя систему отношений и обязательств в этой области, принятую в демократическом государстве.

Ст. 10 Закона о гарантиях, прав на информацию обязывает органы государственной власти всех уровней информировать о своей деятельности и принятых решениях, а ст. 21 определяет способы обнародования официальной информации, в том числе путем ее непосредственного предоставления заинтересованным лицам (устно, письменно или другим способом).

Следует отметить также распоряжение Президента Украины от 28 марта 1996 г. "Про меры по повышению информированности населения Украины об основных направлениях государственной политики". Согласно этому распоряжению, все структуры исполнительной власти (Кабинет Министров, Администрация Президента, министерства и иные центральные органы, областные, городские и районные государственные администрации) должны наладить систему постоянного информирования населения об актуальных вопросах внутренней и внешней политики государства. Для этого в распоряжении предлагается ввести ежемесячные Дни информирования, предусмотрев в них участие руководителей и иных ответственных работников органов исполнительной власти. Большая часть министерств и ведомств, местных администраций действительно устраивают регулярно брифинги через созданные в их структуре пресс–службы. 23 ноября 1995 г. Президентом было подписано еще одно важное для данной темы распоряжение – "О координации пресс–служб и информационно–аналитических подразделений органов государственной исполнительной власти", в котором фактически выстраивается вертикаль пресс–служб всех органов исполнительной власти. Обязанность координировать работу всех пресс–служб возложена на Пресс–службу Президента Украины, которой поручено обеспечить

проведение ежемесячных брифингов для руководителей пресс–служб Кабмина, министерств и других центральных органов исполнительной власти. Все пресс–службы обязаны координировать с Пресс–службой Президента подготовку материалов, которые передаются в СМИ и "содержат оценки внешней и внутренней политики государства, которые могут иметь важный общественный резонанс", а также еженедельно информировать Пресс–службу Президента о мероприятиях, которые проводятся органами исполнительной власти и их должностными лицами совместно со СМИ.

Эти распоряжения, призванные. казалось бы. сделать официальную информацию более доступной, приводят на самом деле к ограничению свободы информации, к жесткому государственному регулированию ее получения.

Ст. 29 Закона запрещает ограничение на допуск к открытой информации, хотя предусматривает преимущественное право на получение информации лицами, которым информация нужна для выполнения своих профессиональных обязанностей, что с точки зрения ст. 45 о равных правах всех участников информационных отношений представляется несколько сомнительным.

Перечень документов и информации, не подлежащей передаче для ознакомления. содержится в статье 37, это:

– информация, признанная в установленном порядке государственной тайной; о конфиденциальная информация;

– информация об оперативной и следственной работе органов прокуратуры.МВД. СБУ, работе органов дознания и суда в тех случаях, когда ее разглашение может нанести ущерб оперативным действиям, расследованию или дознанию, нарушить право на справедливое и объективное рассмотрение дела судом, создать угрозу жизни или здоровью какого–либо лица;

– информация, касающаяся частной жизни граждан;

– внутриведомственная служебная корреспонденция, связанная с процессом принятия решений, которые еще не приняты;

– информация финансовых структур, подготовленная для контрольных служб;

– информация, которая не подлежит разглашению в соответствии с иными законодательными и нормативными актами.

Эстония

В Эстонии вопросы свободы доступа к правительственной информации регулирует Закон "О государственной тайне", принятый 8 июня 1994 года. В Эстонии действуют только опубликованные законы и законодательные акты; они вступают в силу с момента их публикации.

Специфические ограничения касаются информации, классифицированной как государственная тайна. Не могут составлять государственную тайну следующие виды информации:

– информация, касающаяся аварий. стихи иных бедствий, катастроф, а также их последствий;

– информация, о состоянии окружающей среды, защиты здоровья, просвещения,

культуры и демографических вопросов;

– информация о нарушениях прав человека; о информация о случаях коррупции и статистики серьезных преступлений;

– информация о заработной плате, привилегиях и гарантиях, установленных для государственных органов, органов местного самоуправления и их служащих.

Условия доступа и использования информации, содержащей государственную тайну, должны регулироваться правительством через внутриведомственный экспертный комитет.

Прием на работу, предполагающую доступ и использование информации, которая содержит государственную тайну, требует специального разрешения. Такое разрешение выдается эстонской полицией безопасности.

2.2. Обязанность правительства публиковать или другим способом раскрывать информацию

Беларусь

Согласно ст. 7.4 Конституции, "распоряжения государственных органов публикуются или доносятся до общественности другим способом, предусмотренным Законом". Законы обнародуются сразу же после принятия, а вступают в силу по истечении 10 дней после публикации, если в самом Законе не было предусмотрено иной нормы. Президентские указы обнародуются и вступают в силу согласно той же процедуре (ст. 104 Конституции).

Указы Президента подлежат обязательной публикации в некоторых газетах ("Белорусская Нива", "Звязда", "Республика") и могут быть также обнародованы через другие печатные органы, радио, телевидение, а также через другие средства связи. Такие Указы вступают в силу с момента официальной публикации, если сам Указ не предусматривает другую дату. Президентские указы или их части, составляющие государственную тайну, не могут быть обнародованы.

Согласно ст. 34 Закона "О Совете Министров Республики Беларусь", а также пункту 24 документа "О порядке работы Совета Министров", принятого 21 января 1997 года, резолюции и распоряжения Совета Министров вступают в силу с момента их подписания, если резолюция или распоряжение не предусматривают другую дату.

Параграф 23 вышеупомянутых принципов действия Совета Министров предусматривает, что резолюции. признанные "тайными" или "не подлежащими разглашению", не могут публиковаться. В Резолюции Совета Министров номер 316 от 1 июня 1993 года приведена процедура государственной регистрации для распоряжений министерств, государственных комитетов и департаментов, которые касаются прав, свобод и обязанностей граждан, или имеют межведомственный характер. Вышеупомянутые распоряжения вступают в силу со дня регистрации, если в них не предусмотрено иначе. Однако в этом случае те распоряжения, которые касаются прав и свобод граждан, получают законную силу после соответствующей регистрации и официальной публикации, согласно параграфу 9 Резолюции о действиях в вопросе государственной регистрации, распоряжений министерств, государственных комитетов и департаментов и регистрации распоряжений, публикуемых в Бюллетене Юридической Информации.

Венгрия

Раздел III Закона "О защите персональных данных" касается раскрытия информации, важной с точки зрения общественных интересов.

Статья 19.1 предусматривает, что "лица или агентства, исполняющие функции государственных и местных органов власти, в пределах их специальной компетенции обязаны без задержки обеспечивать детальной информацией всех тех, кто в ней заинтересован".

Согласно пункту 2. эти агентства "обязаны публиковать или в ином случае обеспечить на регулярной основе основные данные об их деятельности, в особенности те, которые связаны с их компетенцией и организационной структурой, так же, как и категории данных, которыми они владеют, и юридические положения, регулирующие процедуру их функционирования. Имя и должность лица, действующего от имени органа власти, должны быть публичной и общедоступной информацией, если иное не обусловлено законом".

Согласно пункту 3, "агентства, упоминающиеся выше в пункте 1, обязаны предоставлять каждому лицу доступ к общественной информации, находящейся в их распоряжении, за исключением информации, важной для общественных интересов, но признанной компетентными органами в качестве государственного или служебного секрета. В частности, право на доступ к информации, представляющей важность для общественных интересов, может ограничиваться в интересах:

– государственной обороны;

– национальной безопасности;

– уголовного расследования или предотвращения преступлений;

– государственной финансовой политики или конвертируемости валюты;

– международных отношений или отношений с международными организациями;

– судопроизводства.

Согласно пункту 4, "доступ к общественной информации не может быть ограничен с целью защиты данных о лице. действующем от имени органов власти, если такие данные связаны с исполнением этим лицом своих обязанностей".

Пункт 5 предусматривает, что "рабочие документы и другие данные, подготовленные для внутреннего употребления или для обеспечения процесса принятия решения, не должны публиковаться на протяжении 30 лет от даты их подготовки, если иное не обусловлено законом. Доступ к таким документам ранее окончания этого срока должен быть возможным с согласия компетентного ведомства, связанного с ними".

Нормативно–правовые акты (законы, декреты Совета Министров и отдельных министерств, акты местных правительственных агентств) должны публиковаться в официальном издании – "Венгерской газете" – с тем чтобы вступить в силу. Кроме вышеупомянутых нормативно–правовых актов, "Венгерская газета" содержит также международные договоры, парламентские и правительственные решения, главные судебные решения Верховного Суда, так же, как и информацию о присуждении степени профессора и о назначении и отставке судей. Газета издается секретариатом премьер–министра.

Молдова

По общему правилу, для обеспечения большей открытости официальных документов, изданных парламентом, правительством или Президентом, такие документы публикуются в прессе. Закон "О создании, публикации и силе официальных документов" от 6 июля 1994 года предусматривает обязательную процедуру их публикации. Закон предусматривает, что законы и другие акты парламента, президентские указы, международные договоры, правительственные решения и циркуляры, так же, как и нормативные акты, изданные министрами, департаментами и Национальным банком Молдовы, должны появиться в "Официальном Советнике", издаваемом "Молдпресс" – Государственным информационным департаментом –на официальном языке вместе с переводом на русский и другие языки.

За исключением международных договоров, нормативно–правовые акты вступают в силу после их публикации в "Официальной газете". Тем не менее, закон предусматривает исключения в доступе к документам, разработанным для внутреннего использования или отнесенным к государственной тайне. Такие документы вступают в силу или после их принятия, или в день. указанный в самом документе; они не подлежат опубликованию, если направляются только организациям, указанным в документах.

Закон предусматривает, что официальные документы могут быть обнародованы радио или телевидением, а также опубликованы в "Официальной газете", распространяющейся по подписке и в обычной продаже.

Ситуация в области свободы прессы и свободы доступа к информации в самопровозглашенной Приднестровской Республике обстоит по–другому. Из двух больших газет, издаваемых здесь, одна контролируется региональными, а другая – тираспольскими городскими органами власти. Последняя изредка имела смелость критиковать органы власти. Иные периодические издания появляются в Приднестровской республике время от времени и имеют ограниченный круг читателей. Некоторые из них, однако, также критикуют местные органы власти. Единственный независимый кабельный телеканал в регионе действует под непрерывным давлением правительства. Он был вынужден ограничить свою деятельность в результате проигрыша дела о клевете, возбужденного против него региональными органами власти весной 1997 года. Большинство молдавской периодики не может достичь Приднестровской Республики, что. вероятно, является результатом более серьезного экономического кризиса по сравнению с другими регионами Молдовы.

Россия

Согласно российскому законопроекту об информации, гарантируется право на информацию, включающее:

– обязанность государства и местной власти публиковать законодательные акты, принятые ими в соответствии с порядком, предусмотренным законом;

– обязанность организаций и ведомств публиковать информацию о своей деятельности, а также о событиях, при которых публикация такой информации может предотвратить угрозу жизни и здоровью граждан;

– обязанность предоставлять информацию, если разглашение такой информации может предотвратить угрозу жизни и здоровью граждан.

Органы должны предоставить информацию, необходимые пояснения. а также копии документов по запросу.

Проект Закона "Об информации" включает детальную процедуру составления информационного запроса и ответа на него, временные рамки и процедуру рассмотрения запросов, потребности, связанные– с ответом, основания и процедуру отказа в предоставлении информации.

Законопроект включает детальный перечень случаев, когда информация не подлежит разглашению.

Таким образом, ведомства и организации отказывают в доступе к информации, если такая информация содержит данные:

– составляющие государственную тайну;

– относящиеся к оперативно–розыскной деятельности;

– относящиеся к судебному (гражданскому либо уголовному) разбирательству, если разглашение такой информации запрещено законом, либо если оно может нарушить право личности на справедливое судопроизводство или если оно может создать угрозу для жизни и здоровья граждан;

– составляющие коммерческую или служебную тайну;

– относящиеся к частной жизни третьих лиц, если данное лицо не дало разрешения на разглашение такой информации.

Если информация, не подлежащая разглашению, содержится только в части документа, законопроект предусматривает право ознакомиться и получить копию остальной части документа. Данный перечень не исчерпывающий. Законопроект предусматривает возможность ограничения доступа к информации другими Федеральными законами.

Одним из главных гарантированных прав на информацию является право, при котором информация, собранная с нарушением прав и свобод лица. предоставляется данному лицу бесплатно. Цена предоставления других видов информации не должна превышать реальной стоимости такого предоставления. Организации, основная деятельность которых состоит в предоставлении информации на коммерческой основе, устанавливают цены самостоятельно.

Согласно данному законопроекту, в случаях, когда разглашение информации содержит неточные или неполные данные, органы и организации, предоставляющие такую информацию, обязаны внести необходимые корректировки бесплатно. Корректировки вносятся на основании письменного заявления интересующегося лица.

Румыния

Конституция Румынии предусматривает обязательную публикацию правительственных актов. Согласно статье 107.4, "решения и постановления, принятые правительством, должны быть опубликованы в Официальном журнале Румынии. Военные решения сообщаются только институтам, которых касаются такие решения". В Румынии, кроме решений Румынских служб безопасности, решения, принятые Министерством внутренних дел (полицией и военной полицией) и Тюремным департаментом министерства юстиции, тоже квалифицируются как военные и не подлежат публикации.

В начале 1997 года был сделан небольшой шаг вперед к расширению доступа к информации: министр, отвечающий за правительственно–парламентские связи,

распространил среди всех министров циркуляр, согласно которому законопроекты, подготовленные на министерском уровне, должны быть обсуждены с неправительственными организациями (НПО) перед передачей на рассмотрение парламента. Следует упомянуть, что, хотя законопроекты не составляют государственную тайну, доступ к ним наиболее затруднителен вследствие ограничения доступа к работе парламента, касающегося открытости сессий, дебатов, документов и т.д.

Внутренние инструкции министерств и других государственных органов обычно засекречены. Например, положения, регулирующие предварительное задержание и заключение, трактуются как секретные, и доступ к ним в принципе отсутствует, в том числе для НПО и журналистов. Журналисты обычно имеют некоторый доступ к правительственной информации, но это, однако, не является результатом обязанности правительства предоставлять такую информацию. Если в предоставлении информации отказано, то отказ не пересматривается.

Словения Согласно внутренним инструкциям правительства Республики Словения (Официальный журнал N 13/93), открытость деятельности правительства является фундаментальным принципом его функционирования. Статьи 83–87 предусматривают открытость всех правительственных действий и процедур. Открытость основывается на устоявшейся практике многочисленных пресс–конференций и официальных заявлений. Этот метод информирования общественности о деятельности правительства очень важен ввиду отказа журналистам и другим представителям общества в доступе к заседаниям Совета Министров. В соответствии со структурой Правительства Республики Словения, существует специальный Правительственный информационный офис, который предоставляет информацию и обеспечивает открытость работы отдельных департаментов.

Согласно постановлению Национальной Ассамблеи Республики Словения (Официальный журнал N 40/93), общественность должна быть информирована о деятельности Ассамблеи.

Ассамблея обязана информировать граждан о ходе заседаний, принятых решениях и мнениях, касающихся текущих вопросов. Парламентские законодательные акты, а также другие документы, принимаемые Ассамблеей, публикуются полностью в Официальном журнале или в виде резюме в газете Национальной Ассамблеи. а также общественных СМИ. Доступ к определенным документам бывает ограничен или исключен в случае, если информация, содержащаяся в них, составляет служебную тайну. Степень и вид их секретности регулируется специальными законами.

Граждане имеют право посещать заседания Национальной Ассамблеи. в рамках положений Национальной Ассамблеи, касающихся порядка проведения заседаний. Однако Ассамблея может решить, что некоторые сессии или фрагменты сессий должны проводиться без присутствия посторонних лиц. Право присутствовать на заседаниях Национальной Ассамблеи имеют также представители общественных СМИ. Ассамблея может разрешить им присутствовать даже на тех заседаниях. которые являются закрытыми для посторонних лиц. предусматривая при этом, что будут обнародованы только сообщения, на публикацию которых согласилась Ассамблея. Национальная Ассамблея может решить, что на определенных заседаниях присутствие какой–либо группы лиц является нежелательным, тогда доступ к парламентской информации. остается закрытым для всех. Парламент имеет специальный офис, занимающийся предоставлением информации о его работе, обеспечивает необходимые условия для работы СМИ по освещению деятельности Парламента.

2.3. Обязанность государства предоставлять определенную информацию по

запросу

Беларусь

Согласно ст. 32 Закона "О прессе и других СМИ" от 13 января 1995 года, СМИ имеют право запросить информацию о деятельности государственных органов, государственных организаций и общественных объединений, а также об их сотрудниках и членах. Заявление может быть подано в письменной или устной форме. Руководители этих органов и организаций, их заместители, работники отделов public relations и другие уполномоченные лица обязаны предоставить требуемую информацию в течение 10 дней с момента получения заявления.

Ст. 33 Закона регулирует случаи отказа или промедления в предоставлении информации. В предоставлении информации может быть отказано в случае, если эта информация содержит государственную, коммерческую или другую тайну, предусмотренную законом. Заявитель должен быть уведомлен об отказе и получить обоснование причин отказа в течение 10 дней после подачи заявления.

Промедление в предоставлении требуемой информации возможно, если информация не может быть предоставлена в течение 10 дней. Заявитель должен быть проинформирован о задержке в течение 7 дней после подачи заявления. Сообщение должно содержать следующие элементы:

– обоснование отказа в своевременном предоставлении информации;

– дата, когда информация будет предоставлена;

– персональные данные служащего, который принял решение о задержке предоставления информации;

– дата вышеупомянутого решения. Заявитель может обжаловать в суде отказ или отсрочку. Однако до сих пор не зарегистрировано ни одного случая обращения в суд стороны, которой отказано в предоставлении информации.

Венгрия

Закон о защите данных предусматривает в статьях 20 и 21 право требовать доступ к информации, вызывающей общественный интерес. Ст. 21 предполагает судебное рассмотрение отказов в предоставлении информации. Процедура реализации права доступа к информации состоит в следующем.

Запрос о предоставлении данных, вызывающих общественный интерес, должен быть рассмотрен властями в наиболее короткий срок, но не превышающий 15 дней от даты получения запроса. Информацию следует предоставить в доступной для заявителя форме. Заявитель может требовать копирования всего документа или его части, независимо от способа его хранения. Заявитель должен оплатить копирование документа. На основании решения органа, занимающегося обработкой данных, с него можно также потребовать оплату за предоставление данных, вызывающих общественный интерес. По просьбе заявитель должен быть предварительно предупрежден о размере этих оплат. Государственные власти и органы местного самоуправления обязаны представить Уполномоченному по защите данных ежегодные отчеты об отказах в предоставлении информации, включающих обоснования причин таких решений.

В случае отказа органы обязаны известить об этом заявителя в течение 8 дней. Решение об отказе должно быть обоснованным. Заявитель может в течение 30 дней

после получения отрицательного ответа обжаловать решение в суде. Обязанность доказать причины отказа возлагается на ведомство. Оно должно продемонстрировать, что отказ был обоснованным и был исполнен в соответствии с законом. Суд старается провести процесс как можно быстрее. В случае принятия решения в пользу заявителя суд обязывает раскрыть данные.

Словения

В Словении данные вопросы регулируются Конституцией (ст. 39), а также Законом "О СМИ" (Официальный журнал Словенской Республики N 18728/94). Закон определяет основные принципы ответственности государства принимать соответствующие меры, обеспечивающие надлежащее развитие тех СМИ, которые гарантируют гражданам реализацию их конституционного права на доступ к информации. а также защиту и сохранение национальной идентичности (для более широкого обсуждения см. пункт 2.1).

Украина

Ст. 32 Закона "Об информации" о запросе на официальную информацию обязывает государственные органы "предоставлять информацию, относящуюся к их деятельности, письменно, устно, по телефону или используя публичные выступления должностных лиц". Такая формулировка, вообще говоря. позволяет чиновникам не давать письменные ответы на конкретные запросы. ссылаясь на публичные выступления должностных лиц своего ведомства.

Для реализации права на свободу информации очень существенны вопросы ответственности. Этому посвящены ст. ст. 35,48 о порядке обжалования противоправных действий государственных органов в области информации: такие действия вначале обжалуются в государственном органе более высокого уровня, а если жалоба не разрешена им удовлетворительно, то в суде.

Кроме того, ст. 47 Закона "Об ответственности за нарушение законодательства об информации" предусматривает дисциплинарную, гражданско–правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с законами Украины, в том числе и за необоснованный отказ от предоставления информации и необоснованное отнесение информации к категориям с ограниченным допуском.

О судебных процессах в Украине в связи с отказом в предоставлении информации ничего не известно, хотя о таких отказах неоднократно писали в СМИ.

2.4. Роль Омбудсмена в делах, касающихся свободы доступа к информации и рассекречивания информации

В Албании, Беларуси. Эстонии и Молдавии до сих пор отсутствует институт Омбудсмена.

Венгрия

Полномочия и обязанности Комиссара по защите данных (такой институт был создан в Венгрии наряду с институтом Омбудсмена) регулируются статьями 24 и 25 Закона "О защите данных". Таким образом. Комиссар:

– контролирует исполнение закона о защите данных и других законодательных актов, касающихся данной темы;

– рассматривает направленные ему жалобы;

– ведет Реестр защиты данных;

– контролирует состояние защиты персональных данных и разглашение данных, вызывающих общественный интерес;

– выступает с законодательной инициативой в делах, касающихся обработки и разглашения данных, вызывающих общественный интерес, а также выражает свое мнение по поводу проектов таких законов.

В рамках исполнения своих обязанностей Комиссар может потребовать от администратора данных предоставления определенной информации, может инспектировать все обрабатываемые данные, а также документы, относящиеся к персональным данным или данным, вызывающим общественный интерес. Он также имеет право входить в любое помещение, где обрабатываются данные.

Румыния

Согласно Закону 35/1997 "Об Омбудсмене", в марте 1997 года был назначен первый Омбудсмен Румынии. Однако до конца 1997 года он не имел собственного офиса, кадров и возможности контролировать законы. Несмотря на то, что на основании Закона ему принадлежит право доступа к тайной информации, сберегаемой государственными органами, он не имеет права их разглашать. Омбудсмен не может требовать разглашения информации. Если в случае проверки он сталкивается с пробелами, серьезными случаями коррупции или грубыми нарушениями закона, он должен дать отчет Спикерам обеих Палат парламента или Премьер–министру.

Словения

Омбудсмен исполняет основную роль в процессе обеспечения доступа к информации, относящейся к работе государственных органов, органов местного самоуправления, представительных органов, общественных институтов, а также других лиц, исполняющих общественные функции. Омбудсмен обращается в суд на основании жалоб граждан, обращается в государственные органы, а также другие вышеупомянутые инстанции за необходимой документацией, которая должна быть предоставлена в ограниченный срок (не более чем 8 дней). Деятельность этих органов является открытой, поэтому они обязаны предоставлять полную, точную и достоверную информацию, касающуюся их работы. В случае, если требуемая информация не предоставлена. Омбудсмен может сообщить о препятствиях в получении соответствующих данных компетентным контролирующим органам. Национальной Ассамблее и общественности.

Полномочия Омбудсмена очень широки. Он имеет право проверять все файлы и документы, сберегающиеся государственными органами, независимо от того, содержат ли они государственную или служебную тайну. В то же время Омбудсмен, его заместитель и сотрудники его офиса обязаны хранить секретные данные и информацию, содержащуюся в документах, переданных правительством, в особенности если она составляет государственную, военную или служебную тайну. Как правило, дела, основанные на таких документах, рассматриваются Омбудсменом лично.

К очень важным полномочиям Омбудсмена относится право приглашать должностных лиц для объяснений. касающихся рассматриваемых дел. Должностные лица, которые не захотят дать объяснений, могут быть привлечены к суду и оштрафованы.

Анджей ЖЕПЛИНСКИЙ,

Томаш СЕНЕВ,
Роберт ДЗЕНЬВУЛЬСКИЙ