



МЕМОРАНДУМ

по

**Закону Республики Узбекистан
«О принципах и гарантиях свободы информации»**

подготовленный

**«Артикль 19»
Всемирная кампания за свободу слова**

июнь 2004

по заказу представителя по свободе средств массовой информации
Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе



I. Введение

Данный Меморандум анализирует Закон Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации» (далее – Закон), принятый Олий Мажлисом (законодательным органом) в декабре 2002 года¹.

В Законе имеется ряд положительных моментов, в том числе: сильная и прямо выраженная приверженность праву искать и получать информацию и обеспечению защиты данного права со стороны государства; приверженность открытости, гласности и общедоступности; утверждение примата международного права над национальным законом по вопросам, охватываемым в Законе; а также четкие и разумные сроки и порядок ответа на запросы на получение информации.

Несмотря на наличие данных положительных элементов, Закон вызывает у «Артикль 19» значительное беспокойство по двум основным моментам. Во-первых, Закон совершенно неуместно объединяет под одним заглавием и положения, имеющие непосредственное отношение к свободе информации, и широкий и путаный комплекс других положений, которые к свободе информации не имеют фактически никакого отношения. Некоторые из них относятся к конкретным обязанностям средств массовой информации и (других) некоммерческих организаций в отношении общественности и правительства, в то время как другие положения позволяют правительству определять «основные задачи и направления деятельности» этой самой категории негосударственных организаций. В то же время, некоторые другие положения Закона регулируют вопросы неправильного использования конфиденциальной информации о других, а также налагают обязанность на правительство запрещать распространение информации определенного рода.

Смешивание таких положений приводит к нежелательным последствиям. Подлинный закон о *свободе информации* должен обеспечивать права лиц на доступ к информации, которая имеется у государственных органов, и соответствующую этому праву обязанность определенных должностных лиц предоставлять такой доступ и способствовать средствам доступа. Такой закон в действительности устанавливает партнерство между правительством и частными лицами для развития и сохранения культуры открытости и прозрачности, в которой частные лица могут наблюдать за важнейшими направлениями деятельности правительства, и которая способствует тому, чтобы правительство было чутким по отношению к тем, кому оно служит. В этом контексте положения Закона, относящиеся к средствам массовой информации, или правила, регулирующие использование и распространение информации неправительственными организациями и частными лицами, являются неуместными. Однако, еще хуже то, что такого рода смешивание положений приводит к совершенно неверному выводу, что другие, особенно средства массовой информации, имеют схожие или аналогичные обязательства перед государственными органами при данном режиме свободы информации.

¹ Анализ основывается на неофициальном переводе Закона на английский язык. «Артикль 19» не несет ответственности за ошибки, связанные с неточным или неправильным переводом.

Во-вторых, фокусируясь на режиме свободы информации, Закон содержит систему исключений, направленных на запрет доступа общественности к широчайшему кругу информации. При существовании такой системы, а также с учетом чрезмерно широкого спектра Закона, его неограниченной зависимости от других (не определенных) законодательных актов, отсутствия гарантий в отношении некоторых важных видов раскрытия информации (детали которых представлены ниже), декларативные гарантии и цели открытости и гласности, провозглашаемые в Законе, значительно ослабляются на практике.

После изложения основных принципов международного права в отношении непосредственно свободы информации, данный Меморандум проводит исследование наиболее проблемных положений Закона. Это исследование разделено на две части. В первой части обсуждаются только те положения, которые имеют прямое отношение к свободе информации, как описано выше. Таковыми, как уже говорилось выше, являются лишь те нормы, которые имеют отношение к праву на доступ к информации, которой обладают государственные органы власти. Вторая часть исследования вкратце останавливается на других положениях Закона, которые не имеют прямого отношения к свободе информации, но сами по себе являются крайне проблематичными.

Первая часть исследования будет посвящена рассмотрению стандартов по свободе информации, разработанных «Артикль 19» и изложенных в книге *«Право общества знать: принципы законодательства по свободе информации»* («Принципы «Артикль 19»)². Эти принципы были одобрены, в частности, Специальным докладчиком ООН по свободе мнений и выражения³.

II. Международные и конституционные гарантии

В сопутствующем Меморандуме мы резюмировали международные и конституционные гарантии свободы выражения, уделив особое внимание гарантиям в отношении средств массовой информации⁴. В данном Меморандуме, мы ограничиваемся изучением тех международных и конституционных положений о свободе выражения, которые непосредственно связаны со свободой информации.

Во-первых, статья 19 *Всеобщей декларации прав человека* (ВДПЧ)⁵, прямо говорит о свободе информации:

Каждый человек имеет право на ... свободу искать[и] получать ... информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

² *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. (Лондон, июнь 1999 г.).

³ См. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и свободное их выражение за 2000 г., Документ ООН E/CN.4/2000/63, 18 января 2000 г., § 43.

⁴ См. наш Меморандум по Закону Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» (июнь 2004).

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217А(III) от 10 декабря 1948 г.

Международный Пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)⁶ также содержит данную гарантию в практически идентичной формулировке.

Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и свободное их выражение в своих ежегодных докладах Комиссии по правам человека ООН приводит обширный комментарий по свободе информации. В своем докладе за 1997 год он говорит: «Таким образом, Специальный докладчик вновь подчеркивает, что необходимо препятствовать склонности многих правительств удерживать информацию от народа в целом»⁷. Его комментарий по этому вопросу был встречен с одобрением в Комиссии по правам человека ООН, которая предложила Специальному докладчику «далее развивать его комментарий по праву искать и получать информацию и расширять наблюдения и рекомендации, которые проистекают из обращений»⁸. В своем ежегодном докладе за 1998 год Специальный докладчик заявил, что свобода информации включает право на доступ к информации, которой владеет государство:

«[П]раво искать, получать и распространять информацию налагает положительную обязанность на государства обеспечивать доступ к информации, в частности в отношении информации, находящейся у правительства во всех формах хранения и системах поиска...»⁹

И вновь, его мнение было принято с одобрением Комиссией по правам человека¹⁰.

Узбекистан является членом ОБСЕ, которая затрагивала право на свободу информации в ряде документов. К примеру, параграф 28.9 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ¹¹ 1991 года гласит:

Государства-участники будут стремиться обеспечить свободу слова и *свободу информации*, совместимые с их международными обязанностями и обязательствами... (выделение наше)

Конституция Республики Узбекистан также в прямой форме признает право на доступ к информации. Статья 29 Конституции устанавливает:

⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А(XXI) от 16 декабря 1966 г., вступила в действие 23 марта 1976 г.

⁷ Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и свободное их выражение за 1997 г., Документ ООН E/CN.4/1997/31, 4 февраля 1997 г.

⁸ Резолюция 1997/27, 11 апреля 1997 г., § 12(d).

⁹ Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и свободное их выражение за 1998 г., Документ ООН E/CN.4/1998/40, 28 января 1998 г., § 14.

¹⁰ Резолюция 1998/42, 17 апреля 1998 г., § 2. Признавая ключевую важность закона о свободе информации, а также необходимость в ее закреплении в законодательстве, практически во всех продвинутых демократических обществах были приняты законы, предоставляющие гражданам право на доступ к информации, которой владеют государственные органы. Кроме того, многие «молодые» демократические страны недавно приняли законы о свободе информации. Многие страны переходного периода либо недавно приняли законы о свободе информации, либо находятся в процессе их принятия.

¹¹ 5 июня - 29 июля 1990 г.

Каждый имеет право искать[и] получать ... любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом.

В дополнение к этому, статья 30 налагает на государственные органы, должностных лиц и общественные объединения обязательство «обеспечивать гражданам возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права и интересы». Статья 43 Конституции гласит, что государство «обеспечивает права и свободы граждан, закрепленные Конституцией и законами».

В то время, как право на свободу информации является основным правом, оно не является абсолютным. Ограничения данного права допустимы, однако только в том случае, если они отвечают трем жестким критериям. А именно, такие ограничения должны (а) устанавливаться законом, (b) соответствовать целям, признаваемым в международном праве как законные, (c) быть необходимыми для достижения законной цели¹².

Крайне важно, что критерий необходимости означает, что ограничение права на свободу информации, в особенности, отказ государственного органа на запрос выдать информацию, будет оправданным только если (а) раскрытие информации нанесет или может нанести существенный вред законным интересам, и (b) ущерб, нанесенный раскрытием информации превосходит общественный интерес в ее раскрытии¹³.

III. Анализ Закона

III.1 Система свободы информации

III.1.1 Общая характеристика

Статья 1 Закона гласит, что его цель – «обеспечение соблюдения принципов и гарантий свободы информации, реализации права ... искать[и] получать ... информацию...» (выделение наше)¹⁴. Статья 4 устанавливает право каждого быть вовлеченным в такую деятельность, в то время как статья 8 гласит, что государство должно «защищать» данное право. Статья 4 далее устанавливает, что доступ к информации может быть «ограничен только в соответствии с законом» и только в целях защиты (а) прав и свобод человека; (b) «основ конституционного строя»; (c) нравственных ценностей общества, (d) «духовного, культурного и научного потенциала»; и (e) государственной безопасности. Статья 6 устанавливает общее правило, что любая *не конфиденциальная* информация «должна быть открытой и гласной», а затем излагает список категорий не конфиденциальной информации. Статья 8 требует от ряда органов, в том числе органов государственной власти и управления (а также большого количества других) обеспечивать средства, которыми любой гражданин может ознакомиться со своими правами, в том числе (предположительно) и правами на доступ к информации. Статья 9

¹² Принципы «Артикль 19» (*ARTICLE 19 Principles*), принцип 4.

¹³ Там же.

¹⁴ Та же статья касается исследования, распространения, использования и хранения информации.

устанавливает достаточно четкий порядок и соответствующие (и разумные) сроки по подаче и обработке запросов на доступ к информации, в то время как статья 10 описывает условия, при которых может быть отказано в предоставлении информации. Статья 13 содержит некоторые положения, относящиеся к персональным данным «физических лиц», что подразумевает, что такие сведения не могут распространяться должностными лицами.

III.1.2 Пределы действия Закона

Представляется, обязанность предоставлять доступ к информации возложена на широкий круг неправительственных организаций (равно как и на правительственные органы), хотя это ни в коей мере не является абсолютно ясным. С одной стороны, например, статья 8 гласит: «Органы государственной власти и управления, органы самоуправления граждан, *общественные объединения и другие негосударственные некоммерческие организации* и должностные лица обязаны ... обеспечивать каждому возможность ознакомления с информацией, затрагивающей его права, ... осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан ... и *другим вопросам, представляющим общественный интерес*» (выделение наше)¹⁵. С другой стороны, процедурные положения (к примеру, касающиеся подачи запросов) не определяют, куда такие запросы следует адресовать¹⁶, а утверждение права на доступ к информации не уточняет, что данное право распространяется лишь на информацию, которая имеется у государственных органов.

Анализ

Таким образом, положения Закона, как представляется, устанавливают право на доступ к информации, которая имеется не только у государственных органов, но и широкого круга негосударственных организаций, включая органы, которые не имеют определенного отношения к государству, как неправительственные организации и «общественные объединения»¹⁷. При этом представляется, что на *коммерческие* структуры такие обязанности не возложены.

Такой широкий охват, как мы уже отмечали, содержит неправильное представление о системе свободы информации. Крайне важно, конечно, чтобы

¹⁵ Мы допускаем возможность, что статья 8 налагает на определенные негосударственные структуры лишь обязанность *опубликовывать* определенную информацию, а не обязанность предоставлять доступ к информации, находящейся в их распоряжении. В лучшем случае, формулировка данной статьи является неясным. К примеру, она предусматривает, что такие организации должны «обеспечивать каждому *возможность*» ознакомиться с указанной информацией.

¹⁶ Статья 9 устанавливает: «В случае если орган или должностное лицо не обладают запрашиваемой информацией», они обязаны сообщить об этом лицу, подавшему запрос. Это упоминание должностного лица наводит на мысль, что данная часть Закона действительно ограничена государственными органами и должностными лицами. По меньшей мере Закон необходимо значительно доработать в направлениях, предлагаемых в тексте, чтобы обеспечить, что данное положение понимается именно таким образом.

¹⁷ Нам не известно, что представляют из себя «общественные объединения», однако полагаем для целей данного Меморандума, что, как и негосударственные некоммерческие организации, они являются негосударственными структурами. Если данное предположение ошибочно, нижеследующая критика в отношении неуместности положений, подвергающих негосударственные организации свободе информации, а также ряда других положений, не будет относиться к общественным объединениям.

государственные органы, а также негосударственные структуры, выполняющие публичные функции¹⁸, подчинялись обязательству открытости и гласности, и чтобы граждане имели доступ к широчайшему кругу сведений, находящихся в распоряжении этих органов. Однако, что касается негосударственных структур – особенно неправительственных организаций и общественных объединений, чья работа часто связана с критикой правительства и правительственной политики, – *не допускающее оговорок* обязательство «раскрывать карты» для всех, в том числе и правительственных должностных лиц, потенциально подвергнет их злоупотреблениям и, вероятно, будет для них чрезмерно обременительным. В то время как может быть допустимым подвергать даже такого рода организации, как это имеет место в Южной Африке, обязанности по предоставлению доступа к информации в ограниченном числе случаев, когда информация необходима для пользования или защиты права, такая обязанность должна быть четко определена и тщательно ограничена. Настоящий Закон значительно отступает от этого правила, не налагая, как кажется, никаких ограничений в отношении того, какая информация может быть затребована у негосударственных организаций.

Более того, насколько можно применять к негосударственным субъектам обязательство открытости, не существует гарантии того, что между некоммерческими и коммерческими структурами будет проводиться какое-либо различие. Можно, например, указать на южноафриканский закон, который такого различия не проводит. Мы можем лишь предполагать, что различие в нынешнем Законе основано на ошибочном мнении, что негосударственные некоммерческие организации каким-то образом аналогичны государственным органам. В действительности, у нас вызывает озабоченность, что такие взгляды привели к убеждению, что правительство может иметь существенный контроль над деятельностью таких организаций, как оно большей частью контролирует и государственные органы. В то время, как эти негосударственные структуры зачастую действительно работают в сфере общественных интересов, они существенно отличаются от государственных органов, а именно тем, что они независимы, либо должны быть независимыми, от правительства.

Рекомендации:

- Следует тщательно рассмотреть, насколько обязательства по свободе информации могут распространяться на негосударственные организации сверх тех пределов, в которых они осуществляют свои уставные или общественные функции
- Любые обязательства по свободе информации, налагаемые на негосударственные организации, должны одинаково распространяться и на некоммерческие, и на коммерческие структуры.

III.1.3 Система исключений

Закон содержит ряд положений, которые четко предусматривают, либо предполагают существование исключений из общего права на доступ к информации. К примеру, вторая часть статьи 4 гласит:

¹⁸ Определение «государственного органа» можно найти в *Модельном Законе о свободе информации*, составленном «Артикль 19» (*A Model Freedom of Information Law*), Лондон, 2001 г., статья 6.

Доступ к информации может быть ограничен только в соответствии с законом и в целях защиты прав и свобод человека, основ конституционного строя, нравственных ценностей общества, духовного, культурного и научного потенциала, обеспечения безопасности страны.

Далее, статья 6 устанавливает, что вся информация, за исключением конфиденциальной, «должна быть открытой и гласной». Затем данная статья излагает список информации, которая *не* является конфиденциальной, из которого следует, что любая информация, не включенная в список, *является* конфиденциальной и, таким образом, не подпадает под требование открытости и гласности. Список не конфиденциальной информации включает «акты законодательства» о правах и свободах и «правовом статусе» ряда органов; сведения об экологии, санитарии и другая информация, «необходимая для обеспечения безопасности населения, населенных пунктов, производственных объектов и коммуникаций»; и сведения, доступные для общественности в таких учреждениях, как библиотеки и архивы.

Статья 10 гласит, что в ответ на запрос на получение информации может быть отказано, если информация является конфиденциальной или если «в результате ее раскрытия может быть причинен ущерб правам и законным интересам личности, интересам общества и государства».

Статья 11 устанавливает, что «подлежит защите» информация, подпадающая под ряд категорий. Эти категории включают информацию, «противоправное обращение с которой *может* причинить ущерб» ее владельцу, и информацию, раскрытие которой может представлять угрозу «безопасности личности, общества и государства». Также может скрываться информация, если это необходимо для предотвращения «искажения и фальсификации информации».

Анализ

Система исключений имеет серьезные проблемы. Во-первых, некоторые из целей, защита которых является основанием для ограничения доступа к информации, не признаются законными целями в соответствии с МПГПП. Согласно статье 19(3) МПГПП, *исчерпывающий* список законных целей содержит права и репутацию других лиц, государственную безопасность, общественный порядок, здоровье и нравственность населения. Совершенно очевидно, что цель защиты «духовного, культурного и научного потенциала», названная в статье 4 Закона, не входит в список в МПГПП, а потому не должна быть основанием отказа в раскрытии информации. Более того, слова, использованные в формулировке данного основания, являются чересчур общими и могут быть предметом злоупотреблений со стороны должностных лиц при сокрытии от общественности широкого спектра информации, имеющей явную важность для общества, в том числе, например, любое исследование, которое содержит «духовный» компонент.

Аналогичным образом, цель защиты «основ конституционного строя» сформулирована опасно общими словами и потенциально может стать предметом злоупотреблений. Верно, что данная цель может быть законной, пока под защитой основ конституционного строя подразумевается защита государственной безопасности или общественного порядка. Но любое дальнейшее расширение применения данной цели – к примеру, в отношении

защиты «репутации Республики», если таковой признавался бы конституционной ценностью, - было бы незаконным.

Цели, неявно изложенные в статье 10 Закона, являются еще более широкими, чем те, которые перечислены в статье 4, тем самым потенциально привнося в Закон практически неопределенное число целей, которые могли бы оправдать отказ на запросы в предоставлении информации. Представляется, что статья 10 фактически гласит, что в предоставлении запрашиваемой информации может быть отказано всегда, когда раскрытие может нанести ущерб *любым* «законным интересам» любого лица, или *любым* интересам общества, или *любым* интересам государства. В то время, как связь между статьей 4 и статьей 10 является не совсем четкой, представляется наиболее правдоподобным, что в статье 10 цели, в силу которых информация может удерживаться от общества, расширены по сравнению с целями, перечисленными в статье 4, и значительно выходят за рамки законных целей согласно МПГПП¹⁹.

Во-вторых, попытка определить категорию *не* конфиденциальной информации направлена в неверном направлении. Предположительно, идеей было дать исчерпывающее определение классу информации, который *подлежит* раскрытию. Любой закон о свободе информации, основанный на общей приверженности открытости и гласности, должен делать прямо противоположное, создавая *презумпцию* того, что вся информация является не конфиденциальной, а следовательно подлежит раскрытию. Затем Закон должен представлять список четко ограниченных категорий информации, которая может при определенных обстоятельствах считаться конфиденциальной. Определение же не конфиденциальной информации, как в данном случае, подвергается риску исключения обширных категорий информации, которая должна быть раскрыта. К примеру, в данном случае, информация о заработной плате должностных лиц, о служебных злоупотреблениях и деятельности правительства (мы упомянули только некоторые аспекты) почему-то не включена в перечисленные категории, а потому будет считаться конфиденциальной.

В-третьих, статья 10 содержит, мягко говоря, крайне слабый критерий ущерба, которым является условие, что раскрытие информации *может* нанести ущерб правам лиц, интересам общества или государства. Простая возможность – это все что требуется, и не дается никакого руководства в отношении стандартов, применимых к выражению «может нанести ущерб». Таким образом, это выражение позволяет должностным лицам, желающим поддерживать культуру секретности, считать, что любые сведения – будь то заявления о коррупции, или о событиях в других частях планеты, или о состоянии здоровья ключевых должностных лиц государства, или о деятельности неправительственных организаций, или же о состоянии экономики страны, – *возможно* могут иметь негативный эффект (могут «причинить ущерб») некоторым «интересам» общества или государства. Другими словами, представляется, что данное

¹⁹ Аналогичные суждения применимы к большинству случаев «защиты», изложенных в статье 11, которые сформулированы настолько широко или размыто (два самых ярких примера – это «противоправное обращение» и «искажение»), что их присутствие в Законе побуждает к значительным злоупотреблениям.

положение дает должностным лицам карт-бланш на отказ в предоставлении любой запрашиваемой информации.

Необходимо заменить этот слабый критерий ущерба на более четкий. Вместо выражения «может причинить ущерб» в статьях 10 и 11, в Закон нужно внести одно единственное дополнение, что информация может удерживаться лишь тогда, когда раскрытие информации *нанесет, или имеется высокая степень вероятности нанесения существенного ущерба* охраняемым целям²⁰.

Кроме того, в Закон нужно внести положение о приоритете общественного интереса. Представляется, что статья 6 вносит в Закон понятие общественного интереса, требуя, чтобы указанные органы передавали средствам массовой информации сведения, предоставляющие интерес для общества. Однако кажется, что это – разновидность обязанности публиковать, и что вероятнее всего исключения в статьях 10 и 11 имеют большую силу, нежели обязанность в статье 6, или по меньшей мере на них это требование просто не распространяется. Также не совсем ясно, применяется ли обязанность статьи 6 вне зависимости от какого-либо потенциального ущерба, который может быть причинен в результате раскрытия информации. Закон должен содержать общее положение, применимое ко всем статьям без исключения, которое дает достаточный вес интересу общества в запрашиваемой информации. В частности, Закон должен позволять должностным лицам отказывать в предоставлении запрошенной информации лишь когда ущерб, который будет причинен в результате раскрытия информации, «перевешивает» интерес общества в раскрытии информации.

Рекомендации:

- Формулировки всех исключений из обязанности раскрывать затребованную информацию следует изменить таким образом, чтобы они были написаны в четких и узко очерченных выражениях дабы обеспечить защиту лишь законных целей.
- Каждая категория исключений должна содержать критерий ущерба, основанного на степени вероятности нанесения серьезного вреда законному интересу.
- Необходимо дополнить Закон положением о преимуществе общественного интереса, устанавливающим, что информация может удерживаться лишь когда ущерб, который будет причинен в результате раскрытия информации, «перевешивает» интерес общества в раскрытии информации.

III.1.4 Ссылки на другие акты законодательства

Закон ссылается, прямо или косвенно, на другие законодательные акты и процедуры. К примеру, статьи 6 и 10 косвенным образом вводит в резолютивную часть Закона стандарты, содержащиеся в иных законодательных актах и касающиеся сокрытия определенной информации от внимания общественности. Указанные статьи устанавливают, в неявной форме, что любая информация, засекреченная как, скажем, государственная тайна в

²⁰ Различные формулировки допустимо жесткого критерия ущерба можно найти в *Модельном Законе*, статьи 25-32.

соответствии с другими законодательными актами, будет признана «конфиденциальной», а потому и не подлежащей раскрытию, в соответствии с настоящим Законом. Эта точка зрения поддерживается и статьей 2, которая прямо предусматривает действие других законов на сферу, регулируемую настоящим Законом: «Законодательство о принципах и гарантиях свободы информации состоит из настоящего Закона и иных актов законодательства» (выделение наше).

Анализ

Любой закон о свободе информации должен четко устанавливать, что другие законодательные акты должны истолковываться в соответствии с его положениями и что в случае коллизии преимущественную силу должен иметь закон о свободе информации. В ином случае, многие из гарантий, устанавливаемых законом о свободе информации, окажутся иллюзорными. Вернемся к вышеуказанному примеру: Закон «О защите государственных секретов» (Закон о государственных секретах) написан крайне пространным языком, предусматривая возможное засекречивание широчайшего спектра информации²¹. Закон о государственных секретах никоим образом не считается, и даже не упоминает положений Закона о свободе информации. В действительности, вся информация, засекреченная как государственный секрет в соответствии с Законом о государственных секретах, окажется недоступной для населения Узбекистана вне зависимости от того, каков общественный интерес в ее раскрытии, и даже если раскрытие информации никоим образом не угрожает ни одной из целей, указанных в Законе о свободе информации²².

Рекомендации:

- Закон должен четко устанавливать, что в тех случаях, когда положения других актов законодательства противоречат любому из его положений, большую силу имеют положения Закона о свободе информации.
- Из Закона необходимо, по возможности, убрать ссылки на другие акты законодательства и процедуры. В том случае, когда такое удаление невозможно, такие акты законодательства и процедуры должны быть четко обозначены, например, по наименованию.

²¹ См. наш Меморандум по Закону Республики Узбекистан «О защите государственных секретов».

²² В этом отношении, мы должны указать на проблему, которая, пожалуй, особо символична для той сложной ситуации, в которую ставит людей сочетание данного Закона и Закона о государственных секретах. Нам известно, что в отличие от таких соседних стран, как Кыргызстан и Таджикистан, которые публикуют списки вопросов или категорий информации, признаваемых государственными секретами, в Узбекистане сам список считается государственным секретом. Статья 15 Закона, которая предусматривает «защиту государственных секретов», налагает довольно спорную обязанность граждан не распространять государственные секреты. Таким образом, граждане Узбекистана могут нести ответственность за распространение государственных секретов даже не имея никакого представления, что информация, которой они владеют, подпадает под эту категорию. Эта ситуация лишь усугубляется чрезвычайной размытостью определения понятия «государственный секрет», содержащегося в Законе о государственных секретах и предположительно применимого к данному Закону.

III.1.5 Взимание платы

Статья 9 гласит: «За предоставление информации может взиматься плата в установленном порядке».

Анализ

Данное положение может стать предметом значительных злоупотреблений. Выражение «может взиматься плата» остается неопределенным. Из этой формулировки следует, что данное положение позволяет наложение обременительных, возможно и невероятно высоких размеров платы для всех, или, вероятно, отдельных категорий лиц, не имеющих льгот, подавших запрос на получение информации.

Не должно существовать препятствий для лиц, подающих запросы на получение информации, в виде чрезмерно высоких тарифов, поскольку это может возыметь обратное действие на свободный поток информации. Закон должен гарантировать, что плата, взимаемая при подаче запросов, не превышает реальных расходов по поиску, подготовке и передаче информации. Более того, необходимо рассмотреть возможность того, чтобы запросы на получение личной информации или информации, представляющей общественный интерес, были бесплатными или, по меньшей мере, стоили очень недорого.

Рекомендация:

- В статью 9 необходимо внести изменения, чтобы она устанавливала, что плата за запрос на получение информации не превышает действительную стоимость поиска, подготовки и передачи информации. В идеале, плата должна быть упразднена или по меньшей мере снижена для запросов личной информации или информации, представляющей общественный интерес.

III.1.6 Обязанность обнародования

Статья 8 гласит:

Органы государственной власти и управления²³ ... обязаны ... обеспечивать каждому возможность ознакомления с информацией, затрагивающей его права, свободы и законные интересы, создавать доступные информационные ресурсы, осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

Статья 6 также гласит, что государственные органы должны передавать средства массовой информации сообщения о событиях и фактах, предоставляющих интерес для общества, в том числе и о санитарно-эпидемиологических и экологических ситуациях.

Анализ

Государственные органы действительно должны нести обязанность обнародовать важнейшую информацию о своей деятельности и функциях.

²³ В список включены другие негосударственные организации. Как мы уже отмечали, в целом не следует налагать обязанности на негосударственные органы в Законе о свободе информации.

Соответственно, эти положения, до тех пор, пока они применимы к государственным органам, являются положительными. Однако, необходимо дальнейшее уточнение и детализация того, какую именно информацию они должны предоставлять. По меньшей мере, следующие категории информации должны обнародоваться даже в случае отсутствия соответствующего запроса:

- описание структуры, функций, обязанностей и финансовой организации каждого органа;
- соответствующие подробности касательно предоставленных услуг;
- любые механизмы прямых запросов или обжалования, доступные для членов общества;
- руководство, содержащее информацию о системах ведения учета каждого органа и типах информации, находящихся в их распоряжении;
- содержание всех решений и/или стратегий, принятых каждым органом, а также лежащих в их основе мотивов и обоснований, которые имеют воздействие на общество
- механизмы для внесения представлений и иного воздействия на стратегию каждого органа

Кроме того, в статью 6 необходимо внести изменения, чтобы информация предоставлялась не только для средств массовой информации, а для всех. Не должно иметься соответствующей обязанности средств массовой информации публиковать такую информацию, что, как представляется, заложено в данном положении.

Рекомендации:

- Закон должен устанавливать и общее обязательство опубликования, и ключевые категории информации, подлежащей опубликованию.
- Статья 6 должна содержать положение, что указанная в ней информация должна быть общедоступной, а не только предоставляться средствам массовой информации.

III.1.7 Право на обжалование

Статья 7 Закона гласит, что «отказ собственника, владельца информации» в доступе к ней может быть обжалован, в то время как статья 9 устанавливает, что стороны, которым было отказано в предоставлении информации или которые получили неверную информацию, имеют право на компенсацию материального или морального ущерба. Таким образом, Закон предположительно устанавливает судебный порядок обжалования, а не обжалование в административный орган.

Анализ

В идеале, должно иметься три уровня обжалования в сфере свободы информации: первый – в орган, вышестоящий по отношению к органу, куда был подан запрос; затем – в *независимый* административный орган (такой как Омбудсман, Комиссию по правам человека или Уполномоченному по вопросам информации); и лишь после этого – в суд. Хотя судебное обжалование является важным механизмом, оно не является достаточным, учитывая, что судебные

тяжбы занимают много времени и являются достаточно дорогостоящим занятием. Административный орган может стать более скорым и менее дорогим средством правовой защиты для тех, которым было отказано в доступе к информации; кроме того, судя по нашему опыту, он является необходимой инстанцией для эффективного функционирования системы свободы информации.

Рекомендация:

- Закон должен предусматривать обжалование в независимый административный орган, а также в суд. Также рекомендуется создать внутренний механизм обжалования.

III.1.8 Упущения

В Закон не был включен ряд моментов, имеющих большое значение для эффективного функционирования системы свободы информации.

Ведение учета

Закон должен предусматривать определенную систему для введения и применения минимальных стандартов по ведению учета. Во многих странах неудовлетворительное ведение учета является одним из ключевых препятствий для реализации свободы информации.

Гарантии в отношении «разоблачителей» и добросовестного раскрытия информации

В Законе отсутствуют два вида гарантий, которые необходимы для эффективной имплементации права на свободу информации. Во-первых, защита от юридической или дисциплинарной ответственности должна распространяться на так называемых «разоблачителей», то есть лиц, которые распространяют информацию о правонарушении или информацию, раскрывающую серьезную угрозу для здоровья, экологической безопасности, вне зависимости от того, засекречена данная информация или нет, при условии что данное лицо действовало добросовестно и обоснованно предполагало, что информация в действительности является точной. Во-вторых, защита от уголовной и гражданско-правовой ответственности должна распространяться на тех лиц, которые распространяют информацию в соответствии с Законом, когда данные лица действуют разумно и добросовестно, даже если информация в действительности является засекреченной согласно Закона²⁴.

Должностные лица по работе с информацией

Рекомендуется, чтобы в каждом государственном органе назначалось должностное лицо по работе с информацией, которое бы выступало в качестве главного контактного лица в государственном органе по получению информационных запросов и оказания помощи гражданам, запрашивающим информацию. К должностному лицу по работе с информацией должно предъявляться требование обеспечивать эффективную работу механизмов по обработке информационных запросов, предоставлять ежегодный отчет о работе, проделанной государственным органом для продвижения свободы информации, способствовать проведению мониторингу и поощрять открытость в целом.

²⁴ См. *Модельный Закон*, статьи 47 и 48.

Возможность отделения информации

Если запрос в предоставлении информации касается документа, который содержит закрытую информацию, любые сведения в документе или записи, которые не являются закрытыми, должны раскрываться в тех пределах, насколько они могут быть отделены от остальной информации.

Руководство по использованию Закона

Независимый орган, например Уполномоченный по вопросам информации, должен опубликовать и широко распространить четкое и простое руководство, содержащее практическую информацию о том, как пользоваться Законом о свободе информации. Мы уже отмечали, что статья 8 накладывает на государственные органы определенные положительные обязанности в этом плане. Однако, было бы предпочтительным, чтобы Закон четко устанавливал, что сведения о праве на доступ к информации, в том числе и сведения о процедурах, которыми обеспечивается доступ к информации, должны быть легкодоступны для всех.

Рекомендации:

- К государственным органам должно предъявляться требование соответствовать определенным минимальным стандартам в отношении ведения учета.
- Закон должен гарантировать защиту для «разоблачителей» и добросовестного раскрытия информации в соответствии с Законом
- Ко всем государственным органам должно предъявляться требование назначить должностное лицо по работе с информацией, которое должно быть ответственно за то, чтобы данный орган соответствовал положениям Закона
- Закон должен предусматривать, что в тех случаях, когда лишь часть документа является закрытой информацией, остальная его часть должна подлежать раскрытию.
- Необходимо опубликовать и широко распространить руководство о применении Закона.

III.2 Положения, не относящиеся к свободе информации

В данной части Меморандума мы вкратце прокомментируем те положения Закона, которые не имеют отношения к вопросу доступа к информации, имеющейся у государственных органов, но которые являются наиболее проблематичными. Мы начнем данную часть с повторения основополагающего момента, что ни одно из ниже обсуждаемых положений не должно иметь место в законе о свободе информации.

III.2.1 Положение о «ложной информации»

Статья 7 устанавливает, что «[с]редства массовой информации несут совместно с источником и автором информации ответственность за достоверность распространяемой информации в установленном законом порядке».

Анализ

Такая ответственность за публикацию «ложной информации» не является законной в соответствии с международным правом. Например, заявления Комитета по правам человека ООН, учрежденного в соответствии с МПГПП, выражают озабоченность в отношении наличия в национальном законодательстве положений «ложной информации». В 1995 году Комитет выразил в отношении Туниса свое «беспокойство, что те разделы Кодекса о прессе, которые касаются неверной информации, чрезмерно ограничивают пользование свободой мнения и выражения»²⁵. Статья 49 тунисского Кодекса о прессе предусматривает лишение свободы на срок до трех лет за недобросовестное опубликование ложной информации, которая подрывает или может подрывать общественный порядок. В 1998 году Комитет высказал критику в адрес Армении по поводу положений о ложной информации, которые запрещают публикацию ложных или непроверенных сообщений и нарушение которых может привести к приостановлению деятельности средства массовой информации сроком на три месяца²⁶.

Разумеется, все ответственные средства массовой информации крайне заинтересованы в «правильном сообщении новостей» и прикладывают для этого максимум усилий. Совершенно уместно для средств массовой информации, по отдельности или совместно разрабатывать добровольные кодексы профессиональной этики, регулирующие проведения расследований и иных приемов, дабы обеспечить, в пределах практичности, чтобы они с ответственностью подходили к опубликованию информации и предпринимали разумные усилия для проверки достоверности публикуемой информации. Но одно дело – когда средства массовой информации регулируют себя, и совершенно иное – когда такое регулирование навязывается правительством.

Рекомендация:

- Закон не должен содержать такого запрета ложной информации, как в статье 7²⁷.

III.2.2 Обязательства, налагаемые на негосударственные некоммерческие организации

Обязательства, налагаемые Законом на негосударственные некоммерческие организации и общественные организации, включают следующие:

- предоставлять средствам массовой информации (статья 6) и гражданам в целом (статья 8) информацию по отдельным вопросам, а также по вопросам, представляющим общественный интерес; и

²⁵ Годовой доклад Комитета по правам человека для Генеральной Ассамблеи (*Annual General Assembly Report of the Human Rights Committee*), документ ООН A/50/40, 3 октября 1995 г., § 89.

²⁶ См. Заключительные наблюдения Комитета по правам человека по Армении (*Concluding Observations of the Human Rights Committee: Armenia*), документ ООН CCPR/C/79/Add.100, 19 ноября 1998 г., § 20.

²⁷ Рекомендация исключать из анализируемого закона положений, вызывающих возражения, является нашей обычной практикой. Однако, мы рекомендуем исключение положений, рассматриваемых в данной части Меморандума, из всего законодательства Узбекистана. Во-первых, учитывая цели настоящего Меморандума, следует исключить данных положений из Закона о свободе информации. Во-вторых, их не должно быть вообще в законодательстве страны.

- «осуществлять защиту» конфиденциальной информации, а также некоторой другой информации (статья 11).

Анализ

В то время, как можно было бы надеяться и ожидать, что организации, которые работают в общественных интересах, будут добровольно предоставлять средствам массовой информации и, возможно, непосредственно общественности информацию по таким вопросам, которые указаны в данных статьях, принуждение этих организаций предоставлять эту информацию является собой нарушение их права на свободу выражения, в том числе и потому, что право на свободу информации включает и право лица *не* выражаться, если таково его предпочтение. Более того, эти положения явно открыты для серьезного злоупотребления. Является какая-либо информация предметом общественного интереса или нет, решается субъективно, но, тем не менее, нераскрытие этой информации составляет нарушение Закона. Соответственно, что касается негосударственных организаций, обязательства по раскрытию информации, вытекающие из данных статей, являются неуместными.

Соответствующее законодательство о праве на частную жизнь также может налагать на негосударственные организации некоторые обязательства по нераспространению определенной «конфиденциальной» информации, когда такое распространение нарушает законные права граждан на частную жизнь. В первую очередь, такого рода обязанность не должна включаться в закон о свободе информации. Во-вторых, любая такая обязанность должна относиться ко всем негосударственным организациям, в том числе и коммерческим, а не только к некоммерческим. В-третьих, категории «конфиденциальной информации» дается чрезмерно широкое определение. Если, что вполне может иметь место, конфиденциальная информация понимается как любая информация, не указанная как не-конфиденциальная в статье 6, то обязанность негосударственных организаций обеспечивать защиту конфиденциальной информации представляет собой непомерную и неограниченную обязанность, которая приведет к тому, что они, по понятным причинам, не будут охотно раскрывать большое количество информации, представляющей общественный интерес.

Рекомендации:

- Следует исключить из законодательства Узбекистана обязанности по предоставлению информации, налагаемые на негосударственные организации в статьях 6 и 8.
- Следует исключить из законодательства Узбекистана установленную статьей 11 обязанность негосударственных организаций по защите конфиденциальной информации, в том виде, в котором она изложена в Законе.

III.2.3 Искажение информации

«Искажение и фальсификация информации» запрещаются статьей 7 Закона.

Анализ

Данное положение, очевидно применяемое одинаково ко всем физическим и юридическим лицам, является грубым нарушением международного права. Понятию «искажение» не дается определения, и оно вполне может толковаться таким образом, чтобы применяться к любому виду беллетристических произведений или теле- и радиопередач, намеренных гиперболических преувеличений, всевозможному юмору и т.д. Аналогичным образом без определения осталось и понятие «фальсификация», что также позволяет крайне широкое его толкование. Мы уже отмечали, что запреты «ложных сообщений», которые аналогичны запрету фальсификации информации, являются незаконными²⁸.

Рекомендация:

- Следует исключить из законодательства Узбекистана вышеуказанные запреты.

III.2.4 Использование информации с причинением ущерба

Статья 13 содержит общее положение об «использовании» информации о физических лицах, которая наносит им «материальный ущерб или моральный вред» или препятствует реализации их прав или «законных» интересов (первое положение статьи 13). Она также налагает ответственность на физических или юридических лиц, которые получают, владеют или используют информацию о гражданах с нарушением «порядка использования этой информации» (второе положение статьи 13).

Анализ

Первое положение статьи 13 запрещает «использование» любой информации – даже *достоверной* информации – если в результате ее использования был причинен «материальный ущерб или моральный вред» или если это препятствует реализации прав или интересов соответствующего лица. Формулировка данного положения является чересчур широкой. К примеру, данный запрет будет применяться к распространению достоверной информации о нарушении порядка торговли на предприятии розничной торговли, поскольку это может вызвать материальный ущерб. Более того, поскольку Закон не определяет понятия «законного» интереса, этот запрет может толковаться чересчур широко и распространяться на свободу выражения, гарантированную в международном праве.

Крайне проблемным является и второе положение статьи 13. Оно ссылается на порядок пользования информацией о гражданах, никоим образом не уточняя, что это за порядок; в этой связи следует особо отметить, что запрет относится и к *получению* такой информации, даже если получатель не мог ни контролировать, ни воздействовать на происходящее. В любом случае, при отсутствии четкого указания на то, каков данный порядок, просто невозможно понять, что на самом деле запрещено. Данный запрет как таковой является нарушением первого критерия из трех, который требует, чтобы ограничения

²⁸ Мы не говорим о том, что запрет искажения или фальсификации информации является неуместным в отношении *государственных* должностных лиц и организаций. Но общий запрет на такого рода выражение является недопустимым.

типа «установленный законодательством» были достаточно ясны для граждан, чтобы последние могли с точностью сказать, что им нельзя делать.

Рекомендации:

- Первый запрет статьи 13 не должен иметь места в законодательстве Узбекистана.
- Второй запрет статьи 13 следует исключить из законодательства Узбекистана. В случае, если он будет сохранен, порядок, к которому он отсылает, должен быть подробно определен и никоим образом не должен нарушать международное право в части свободы выражения.

III.2.5 Контроль над информацией

Статья 14 Закона предусматривает защиту для информационной безопасности общества путем предотвращения «противоправного информационно-психологического воздействия на общественное сознание, манипулирования им», а также обеспечением противодействия «информационной экспансии, направленной на деформацию национального самосознания, отрыв общества от исторических и национальных традиций и обычаев...».

Анализ

Данное положение является недопустимо широким, хотя и не совсем ясно, что оно означает или как оно должно применяться на практике. Мы признаем, что частью проблемы может быть перевод, но, по меньшей мере, насколько мы понимаем, помимо прочего, статья 14 устанавливает запрет на распространение любой информации, которая может иметь целью быть причиной того, чтобы люди подвергли сомнению «общественное сознание» или (как мы понимаем эту малопонятную фразу) общественное единство (возможно – согласованность в обществе). Несомненно, любая социальная критика, вне зависимости от того, насколько она беспристрастна, исследована и исполнена благих намерений, даже если она написана в крайне мягких выражениях, а ее цели – совершенно конструктивны, может рассматриваться некоторыми чиновниками и другими как влияние на людей с целью переосмысления общественного сознания. Также очевидно, что это – совершенно законно. В результате, под запретом может оказаться публикация любой информации, критикующей правительство или общество.

В этом плане особо важно подчеркнуть, что лишь немногие из «целей», содержащихся в статье 14 – таких как предотвращение психологического воздействия или манипулирование общественным сознанием, развитие духовных, культурных и исторических ценностей общества и научного и научно-технического потенциала страны, или противодействие деформации национального самосознания и отрыву общества от исторических и национальных традиций и обычаев, – имеют какую-то связь с любой из целей, признаваемых МПГПП как законные. Например, очевидно, что ни об одной из этих целей нельзя с достаточной степенью достоверности сказать, что она достаточно тесно связана с общественным порядком или государственной безопасностью.

Непонятно, как этот запрет применяется на практике, но по меньшей мере возможно, что он может пониматься таким образом, что он оправдывает

систему «предварительного запрета», которая если и допускается (если допускается вообще), то лишь при ограниченных обстоятельствах и никогда не может означать общего контроля за содержанием средств массовой информации.

Рекомендация:

- Положения статьи 14, обсужденные выше, следует исключить из законодательства Узбекистана.

III.2.6 Защита государственных секретов

Среди прочего, статья 15 требует защиты государственных секретов и государственных информационных ресурсов «от несанкционированного доступа к ним». Также требуется предотвращение распространения информации, среди прочего, содержащей призывы к «отстранению от власти законно избранных или назначенных представителей власти и совершению иных посягательств на государственный строй».

Анализ

Первая часть первого положения (относящаяся к государственным секретам) является просто излишней ввиду существования Закона о государственных секретах и другого законодательства в этой области, которые четко предусматривают защиту государственных секретов. Повторение данного положения не только не необходимо, но и не соответствует провозглашенному в данном Законе принципу открытости и гласности.

Второе положение страдает тем же избытком пространности, который мы отмечали в отношении других положений Закона. Выражение «отстранение от власти» остается без определения. В то время, как может быть уместно запрещать распространение информации, призывающей к насильственному свержению правительства – о чем прямо говорится в другом положении статьи 15, – выражение «отстранение от власти» очевидно гораздо шире. Любая информация, содержащая критику избранного или назначенного должностного лица – например, подробное фактографическое сообщение о его или ее мошенничестве или критический анализ того, как он или она голосовала в Парламенте, – может рассматриваться как направленная на то, чтобы «отстранить [его или ее] от власти». В то же время, такого рода информация имеет фундаментальное значение в демократическом обществе; ее не только нельзя запрещать, напротив, ее нужно поощрять.

Рекомендации:

- Положения статьи 15, касающиеся государственных секретов и государственных информационных ресурсов, следует исключить из Закона.
- Положение, касающееся распространения информации, направленной на «отстранени[е] от власти законно избранных или назначенных представителей власти», следует исключить из законодательства Узбекистана.

III.2.7 Другие полномочия, предоставленные государству

Статья 12 гласит: «Государственная политика в области обеспечения информационной безопасности направлена на регулирование общественных отношений в информационной сфере и *определяет основные задачи и направления деятельности* органов государственной власти и управления, а также место и роль органов самоуправления граждан, общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, граждан в области обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства» (выделение наше).

Анализ

В то время, как может быть уместно для государства регулировать «общественные отношения» и «основные задачи и направления деятельности» своих собственных органов, очевидно, что абсолютно неуместна функция государства по регулированию таких общественных отношений негосударственных организаций, и уж тем более – основные задачи и направления их деятельности, даже в целях «информационной безопасности». Это полномочие правительства эффективно ставит всю деятельность всех организаций в зависимость от предварительного одобрения правительства, что нарушает основные права человека, в том числе и право на свободу выражения.

Рекомендация:

- Следует ограничить действие статьи 12 Закона государственными органами.