



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 September 2013
Russian
Original: English

┐

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы
прав человека, включая альтернативные подходы
в деле содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение Франка Ла Руэ, представленный в соответствии с резолюцией [16/4](#) Совета по правам человека.

* A/68/150.



Резюме

Основное внимание в настоящем докладе уделяется праву на доступ к информации. В нем описывается, как это право устанавливается через посредство международных норм в области прав человека, и подчеркивается его взаимосвязь с правом на установление истины. С учетом такой же базы в нем рассматриваются допустимые ограничения доступа к информации, в особенности исключения, оправдываемые соображениями национальной безопасности. В докладе также описываются принципы, которые могут определять разработку и осуществление законов о доступе к информации, и рассматриваются обычные препятствия, встречающиеся в существующих условиях. В заключение в нем приводятся рекомендации в отношении более полного воплощения международных норм в области прав человека в национальные законы и методы, поощряющие доступ к информации.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение в соответствии с резолюцией 16/4 Совета по правам человека. Основное внимание в нем уделяется праву на доступ к информации и его связи с правом на установление истины.
2. Глобальные и региональные нормы в области прав человека обеспечивают не только право свободно распространять информацию, но и право свободно искать и получать ее в рамках свободы выражения мнений. Право на доступ к информации является одним из основных компонентов права на свободу убеждений и их свободное выражение, установленного как Всеобщей декларацией прав человека (статья 19), так и Международным пактом о гражданских и политических правах (пункт 2 статьи 19), а также региональными договорами по правам человека.
3. Препятствия на пути доступа к информации могут подрывать осуществление как гражданских, так и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав. Основные требования для демократического управления, такие как транспарентность, подотчетность органов государственной власти или поощрение процессов принятия решений на основе широкого участия, практически неосуществимы без полноценного доступа к информации. Для борьбы с коррупцией и противодействия ей, например, необходимо принятие процедур и правил, позволяющих населению получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации¹. В этом смысле глобальные обязательства по содействию развитию также отражают центральное место доступа к информации — недавно выпущенный Доклад Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года, например содержит призыв к революции транспарентности.
4. Национальные правовые режимы во все большей степени отражают это понимание и защищают это право, устанавливая право общественности запрашивать и получать информацию, находящуюся в распоряжении государственных ведомств, и необходимые для этого процедуры. За последние два десятилетия более чем в 50 странах были приняты новые документы, защищающие право на информацию. Эта тенденция во многих случаях является следствием недавних демократических преобразований и, несомненно, откликом на гораздо более активное участие организаций гражданского общества в государственной жизни во всем мире.
5. В настоящем докладе особое внимание уделяется связи между правом на доступ к информации и правом на установление истины. Для выявления нарушений прав человека, совершенных в прошлом и совершаемых в настоящее время, зачастую необходимо раскрытие информации, находящейся в распоряжении большого числа государственных субъектов. В конечном счете обеспечение доступа к информации является первым шагом в интересах содействия правосудию и возмещению вреда, особенно после периодов авторитарного правления. В этой связи в нижеследующих разделах будет описано, каким об-

¹ Например, статья 10 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение).

разом права на установление истины и на доступ к информации были установлены посредством международных норм в области прав человека и судебной практики. На основе этой же базы в докладе рассматриваются также допустимые ограничения права на доступ к информации, включая ограничения, направленные на защиту национальной безопасности.

6. Кроме того, с учетом недавнего опыта в области национального законодательства по вопросам права на информацию в докладе содержится напоминание об основных принципах, разработанных для определения разработки и осуществления национальных законов о праве на информацию, и рассматриваются некоторые обычные препятствия на пути доступа населения к информации. В заключение в докладе приводятся рекомендации в отношении более полного воплощения международных норм в области прав человека в формирующиеся законы и методы, поощряющие доступ к информации.

II. Деятельность Специального докладчика

7. В отчетном периоде Специальный докладчик продолжал принимать участие в национальных и международных мероприятиях, связанных с правом на свободу убеждений и их свободное выражение. В июне 2013 года Специальный докладчик представил свой ежегодный доклад Совету по правам человека (A/HRC/23/40 и Corr.1), в котором он рассматривает воздействие массового слежения за сообщениями на права на неприкосновенность частной жизни и свободу выражения мнений.

8. Специальный докладчик осуществил поездку в Черногорию с 11 по 17 июня и поездку в бывшую югославскую Республику Македония с 18 по 21 июня. С его предварительными выводами по итогам обоих посещений можно ознакомиться в заявлениях для прессы по окончании поездки, полный доклад будет представлен Совету по правам человека в 2014 году. Специальный докладчик получил приглашение правительства Индонезии посетить страну в январе 2013 года, однако всего за несколько дней до согласованной даты начала посещения власти попросили отсрочить его. Специальный докладчик сожалеет, что вплоть до момента окончательной доработки настоящего доклада не получен ответ на его запрос относительно новых сроков. Исламская Республика Пакистан также направила приглашение в 2011 году, но сроки посещения все еще не согласованы. Италия пригласила Специального докладчика посетить страну в первой половине ноября 2013 года.

9. По состоянию на момент представления настоящего доклада на рассмотрении все еще находятся следующие запросы на посещение Специального докладчика: Исламская Республика Иран (просьба о посещении страны в феврале 2010 года), Шри-Ланка (в июне 2009 года), Таиланд (в 2012 году), Уганда (в мае 2011 года) и Боливарианская Республика Венесуэла (в 2003 и 2009 годах).

10. В мае Специальный докладчик принял участие в Международной конференции по случаю празднования Всемирного дня свободы печати 2013 года в Сан-Хосе, Коста-Рика, и воспользовался этим случаем, чтобы провести также рабочие совещания по механизмам защиты журналистов в Бразилии, Гондурасе, Колумбии и Мексике. Также в мае он посетил Уругвай, чтобы принять участие в дискуссиях о новом законодательстве для аудиовизуальных услуг. В ию-

ле Докладчик принял участие в общественном форуме, организованном Фондом «Новая Америка» в Вашингтоне, округ Колумбия, на котором обсуждалось воздействие государственного слежения за сообщениями.

11. При сборе материалов для настоящего доклада Специальный докладчик проанализировал соответствующие исследования и проконсультировался с экспертами по вопросу о праве на доступ к информации и праве на установление истины. Специальный докладчик организовал два консультативных совещания экспертов, посвященные взаимосвязи между правом на доступ к информации и правом на установление истины. Первое совещание состоялось в Вашингтоне, округ Колумбия, в мае, а второе — в Мехико в июле. В мае 2013 года он принял участие в совещании экспертов по вопросу о праве на информацию и национальной безопасности, организованном Инициативой Открытого общества по вопросам правосудия в Претории, Южная Африка, которое привело к презентации Глобальных принципов национальной безопасности и права на информацию².

III. Право на установление истины и право на доступ к информации

A. Право на установление истины

12. В прошлом, в особенности в странах, переживших ситуации серьезных и систематических нарушений прав человека, отсутствие доступа к информации и во многих случаях распространение ложной информации были главными вопросами, стоявшими перед последующими правительствами и обществом в целом, которые стремились разобраться с прошлым, и важной проблемой, с которой сталкивалось правосудие в переходный период. Со временем, особенно после перехода к демократии в странах Латинской Америки и Восточной Европы в 1980-е и 1990-е годы, право на установление истины получило признание на ряде различных форумов и в ряде различных документов в качестве особого права.

13. В 2011 году Совет по правам человека учредил специальный мандат в целях контроля за содействием установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям неповторения нарушений. В соответствии с резолюцией, учредившей мандат, судебные и несудебные меры по содействию осуществлению этих четырех элементов важны, в частности, для обеспечения привлечения к ответственности, отправления правосудия, предоставления потерпевшим средств правовой защиты, содействия заживлению ран и примирению (резолюция 18/7 Совета по правам человека).

14. На национальном уровне право на установление истины может характеризоваться как право знать, право быть информированным или свобода информации. В своей недавней резолюции 12/2 относительно права на установление истины Генеральная Ассамблея особо отметила, что общественность и отдельные лица имеют право на доступ к максимально полной информации о действиях и процессах принятия решений своего правительства.

² Доступно на сайте www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles

15. Международные органы и механизмы по правам человека признают и развивают право на установление истины в качестве особого права. Принцип 4 Обновленного свода принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью ([E/CN.4/2005/102/Add.1](#)) отмечается существование права на установление истины независимо от судебной процедуры. В Межамериканской системе как Межамериканский суд, так и Межамериканская комиссия отметили важность этого права отдельно от судебной процедуры. Межамериканская комиссия заявила:

«Право знать истину является коллективным правом, обеспечивающим обществу доступ к информации, которая необходима для работы демократических систем, и оно является также частным правом родственников потерпевших, которое обеспечивает тот или иной вид компенсации, в частности в случаях, когда принимаются законы об амнистии»³.

16. Европейский суд по правам человека также признал важность права потерпевших и членов их семей знать истину, особенно в отношении обстоятельств событий, связанных с серьезными нарушениями основных прав, таких как право на жизнь⁴.

17. Хотя судебная практика по вопросу о праве на установление истины обычно связана с ситуациями, в которых не обеспечиваются правосудие и возмещение вреда, право на установление истины тесно связано с правом на доступ к информации.

В. Право на доступ к информации

18. Право искать и получать информацию является одним из основных элементов права на свободу выражения мнений. Оно существует, как отмечалось в предыдущих докладах Специального докладчика, само по себе и является одним из прав, на которых зиждутся свободные и демократические общества ([E/CN.4/2000/63](#), пункт 42). Соответственно в рамках мандата Специального докладчика, со времени его учреждения проведен ряд исследований по определенным аспектам его осуществления (См., например, [E/CN.4/1999/64](#); [E/CN.4/2000/63](#); [E/CN.4/2003/67](#); [E/CN.4/2005/64](#); [A/HRC/11/4](#); [A/HRC/17/27](#)). В более недавних докладах, например, Специальный докладчик сосредоточился на правах и ограничениях, относящихся к доступу в интернет, которые тесно связаны с правом искать и получать информацию ([A/HRC/17/27](#), разделы II–VI, и [A/66/290](#), разделы III–V).

19. У права на доступ к информации существует много аспектов. Оно включает как общее право общественности иметь доступ к представляющей общественный интерес информации из различных источников и права средств массовой информации на доступ к информации, так и права отдельных лиц запрашивать и получать представляющую общественный интерес информацию, а

³ *Inter-American Commission on Human Rights Lucio Parada Cea and others v. El Salvador*, Report No. 1/99, Case 10.480, 27 January 1999, para. 151.

⁴ *European Court of Human Rights, Association “21 December 1989” and others v. Romania*, Applications Nos. 33810/07 and 18817/08, Judgment of 24 May 2011, para. 135 and *Janowiec and others v. Russia*, Applications Nos. 55508/07 and 29520/09, Judgment of 16 April 2012, paras. 150–167.

также касающуюся их информацию, которая может повлиять на их права личности. Как отмечалось ранее, право на свободу мнений и их свободное выражение является «активизатором» других прав (A/HRC/17/27, пункт 22), и доступ к информации часто необходим для отдельных лиц, стремящихся осуществить другие права.

20. Кроме того, органы государственной власти действуют в качестве представителей общественности, реализуя «общественное благо», поэтому в принципе их решения и действия должны быть транспарентными. Секретность приемлема только в самых исключительных случаях, когда конфиденциальность может быть необходима для обеспечения эффективности их работы.

21. Поэтому существует значительная общественная заинтересованность в раскрытии некоторых видов информации. Кроме того, доступ к некоторым видам информации может влиять на осуществление отдельными лицами других прав. В таких случаях информация может утаиваться только в самых исключительных обстоятельствах или вообще не может утаиваться.

22. Один из особых аспектов права искать и получать информацию касается доступа к информации о нарушениях прав человека. Доступ к информации о нарушениях прав человека зачастую определяет уровень осуществления других прав. Он является правом сам по себе и в этом качестве рассматривается в различных договорах и документах по правам человека. Он также является предметом ряда решений и докладов различных механизмов и органов по правам человека. В частности, статья 6 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (известной также как Декларация о правозащитниках), принятая Генеральной Ассамблеей в резолюции 53/144, прямо предусматривает доступ к информации о правах человека утверждает, что каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право: а) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах; и b) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах.

23. Однако лица, стремящиеся получить доступ к информации о нарушениях прав человека, часто сталкиваются с рядом препятствий, особенно в случаях ранее совершенных грубых и/или систематических нарушений. Нежелание органов власти выполнять свою обязанность по расследованию фактов должным образом часто не позволяет лицам получать доступ к информации. В различных случаях органы государственной власти также отказывают в раскрытии информации якобы в целях защиты национальной безопасности.

С. Доступ к информации о нарушениях прав человека

24. Право на установление истины и право на доступ к информации явно взаимосвязаны. Право искать и получать информацию о нарушениях прав человека не ограничивается, конечно, ранее совершенными грубыми и/или сис-

тематическими нарушениями. Однако страны, пережившие такие ситуации, сталкиваются с особыми проблемами и в ряде случаев разработали процедуры и нормы для их решения.

25. Тяжесть и масштабы практики исчезновений, применявшейся режимами, которые находились у власти в Латинской Америке с 1960-х годов, и последующая борьба членов семей и общества в целом за установление судьбы потерпевших и обеспечение расследования фактов и наказания преступников с самого начала находились в центре развития права на установление истины. Во время правления этих режимов системы правосудия различных стран, в которых имели место такие акты, были совершенно неэффективными в проведении расследований фактов. Кроме того, многие из соответствующих стран приняли законы об амнистии, которые не только обеспечивают безнаказанность преступников, но и фактически препятствуют расследованию фактов системами правосудия.

26. В попытке решить проблему, особенно после 1980-х годов, многие страны во всем мире учредили ряд следственных комиссий, более известных как комиссии по установлению истины, в большинстве случаев в целях проведения расследований, опубликования их результатов и вынесения рекомендаций в отношении возмещения вреда и примирения. Эти комиссии в основном сообщают как об общих обстоятельствах, ведущих к нарушениям прав человека и сопутствующих им, так и об отдельных делах. Такие комиссии были созданы сначала в Латинской Америке после периодов правления военных режимов и/или внутренних вооруженных конфликтов, ведущих к крупномасштабным, серьезным и систематическим нарушениям прав человека, таким как внесудебные казни, исчезновения и даже геноцид.

27. Кроме того, существующие системы защиты прав человека как на всемирном, так и на региональном уровне в ряде случаев также сталкиваются с вопросом доступа к информации в контексте нарушения прав человека и сформулировали со временем в общих чертах обязательства государств в отношении нескольких различных аспектов этого права.

D. Обязанность информировать общественность и коллективный аспект права на установление истины

28. Специальный докладчик хотел бы напомнить, что, как заявил Комитет по правам человека, в целях осуществления права на свободу выражения мнений государства обязаны в приоритетном порядке обнародовать правительственную информацию, имеющую общественный интерес. Для обеспечения доступа к такой информации они должны создать и ввести в действие необходимые нормы и процедуры, такие как законодательство о свободе информации (CCPR/C/GC/34, пункт 19).

29. Кроме того, в контексте серьезных нарушений прав человека существует особая обязанность государств информировать о том, что произошло, не только потерпевших и членов их семей, но и общество в целом.

30. В этом контексте проведение судебного расследования нарушений прав человека является одной из главных обязанностей государства и одним из основных источников осуществления права на установление истины. Однако су-

дебного расследования отдельных дел недостаточно: право на установление истины предполагает не только выяснение непосредственных обстоятельств конкретных нарушений, но и выяснение общего контекста, политики и институциональных сбоев и решений, которые создали возможность для возникновения таких нарушений. Кроме того, для осуществления права на установление истины может потребоваться распространение информации о нарушениях с целью восстановления доверия к государственным институтам и обеспечения неповторения случившегося.

31. Глобальные и региональные органы по защите прав человека рассматривают право на установление истины как с точки зрения личности (право потерпевших и членов их семей знать истину о нарушениях, затрагивающих их жизнь), так и с коллективной точки зрения (право общества в целом знать и обязанность государства информировать общество о ранее совершенных нарушениях).

32. Межамериканский суд неоднократно признавал это право⁵. Кроме того, Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права включали в качестве меры сатисфакции проверку фактов и полное и публичное раскрытие установленной истины в такой мере, в какой такое разглашение не причинило бы дополнительного вреда жертвам, а также включение достоверной информации о совершенных нарушениях в учебные программы по международным нормам в области прав человека и международного гуманитарного права и в учебные пособия всех уровней (General Assembly resolution 60/147, annex, paras. 22 (b) и (h)).

33. В Своде принципов защиты прав человека посредством борьбы с безнаказанностью, обновленном в 2005 году независимым экспертом по вопросам борьбы с безнаказанностью (E/CN.4/2005/102/Add.1), также определяется обязанность государств информировать общество о том, что случилось, и признается неотъемлемое право каждого народа знать правду (принцип 2), при этом подчеркивается необходимость сохранения архивов и доступа к ним (принципы 14 и 15).

34. Свод принципов предусматривает, что знание народом истории своего угнетения является частью его достоинства и как таковое должно обеспечиваться посредством принятия надлежащих мер в рамках обязанности государства по сохранению архивов и других свидетельств совершения нарушений прав человека и гуманитарного права и по содействию распространению знаний об этих нарушениях. Эти меры ставят целью сохранение событий в коллективной памяти.

35. В Своде принципов намечены в общих чертах гарантии осуществления этого права, которые включают судебные и несудебные процедуры и детальные

⁵ См., например, Inter-American Court of Human Rights, *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Judgment of 22 February 2002, Series C, No. 9, paras. 76 and 77; *Carpio-Nicolle and others v. Guatemala*, Judgment of 22 November 2004, Series C, No. 117, para. 128; *Gomes Lund and others ("Guerrilha do Araguaia") v. Brazil*, Judgment of 24 November 2010, Series C, No. 219, para. 200; *Massacres of El Mozote and nearby places v. El Salvador*, Judgment of 25 October 2012, Series C, No. 252, para. 320; and *García and family v. Guatemala*, Judgment of 29 November 2012, Series C, No. 258, para 176.

общие принципы создания и функционирования комиссий по установлению истины (принципы 6–13).

36. Как упоминалось выше, право на установление истины затрагивает другие права и имеет для них много последствий, таких как: а) оно само по себе является частью возмещения вреда потерпевшим и членам их семей и отдает долг памяти потерпевших, б) оно является первым шагом в устранении безнаказанности и обеспечении права на правосудие и возмещение вреда, с) оно является частью гарантии неповторения случившегося, d) оно необходимо для личности и восстановления ее общественного и психического здоровья, е) оно является частью восстановления социальной сети взаимоотношений, мирного сосуществования и примирения, и f) оно является частью исторического наследия страны, и поэтому оно открыто для научных исследований и журналистских расследований. Только тот народ, который имеет право полностью признать свое прошлое, может действительно свободно определять свое будущее.

37. Как отмечалось, государство обязано обнародовать информацию и особенно определенные виды информации, например, касающиеся нарушений прав человека или гуманитарного права. Это несомненно является представляющей общественный интерес информацией, которая предполагает высокую презумпцию раскрытия. Первостепенный общественный интерес к раскрытию информации о серьезных нарушениях прав человека и гуманитарного права, а также обязанность государств принимать упреждающие меры для обеспечения сохранения и распространения такой информации в целом признаются. Ограничения такой обязанности, особенно в случаях, когда речь идет о правосудии в переходный период, могут применяться только в самых особых обстоятельствах.

38. Генеральная Ассамблея в своей резолюции [65/196](#) недавно провозгласила 24 марта Международным днем права на установление истины в отношении грубых нарушений прав человека и достоинства жертв в память об убийстве в 1980 году архиепископа Оскара Арнульфо Ромеро (Сальвадор). В 2013 году в своем сообщении, посвященном этому дню⁶, Генеральный секретарь подчеркнул индивидуальные и коллективные рамки права на установление истины, отметив при этом, что каждая жертва вправе знать правду о совершенных по отношению к ней нарушениях, но правду нужно предавать и более широкой огласке, чтобы позаботиться о недопущении рецидива нарушений".

Е. Право жертв и членов их семей на доступ к информации

39. Право искать и получать информацию включает право отдельных лиц на доступ к общей информации и, более конкретно, к представляющей общественной интерес информации, которая может способствовать общественной

⁶ Доступно на сайте www.un.org/en/events/righttotruthday/2013/sgmessage.shtml.

дискуссии⁷. Еще одним аспектом этого права является право доступа лиц к информации личного характера, имеющейся у государственных органов⁸.

40. В контексте нарушений прав человека, и особенно в случаях серьезных нарушений, права потерпевших и членов их семей могут иметь несколько различных аспектов. Во-первых, получение доступа к информации об обстоятельствах того или иного нарушения прав человека обычно необходимо для осуществления других прав, таких как гарантии соблюдения надлежащей законной процедуры и справедливого судебного разбирательства и право на средство правовой защиты. Кроме того, выяснение того, что произошло, само по себе является одним из элементов возмещения вреда потерпевшим и членам их семей⁹. Наконец, в случаях некоторых нарушений, таких как исчезновения, нарушение является длящимся и прекращается только тогда, когда члены семьи могут выяснить факты и определить судьбу исчезнувшего лица. Отказ государства предоставить информацию или предоставление ложной информации является дополнительным нарушением, поскольку это продлевает и углубляет страдания, а также моральную и эмоциональную боль.

41. Органы по правам человека на глобальном и региональном уровне в ряде случаев установили, что государства должны проводить расследования и предоставлять информацию о серьезных нарушениях прав человека потерпевшим или членам их семей, а также, в частности, обеспечивать, чтобы ответственные не оставались безнаказанными, а потерпевшие получали возмещение вреда по суду¹⁰.

42. Межамериканский суд нарабатал обширную судебную практику в отношении различных аспектов права на установление истины и искать и получать информацию в контексте нарушений прав человека. Суд последовательно признает права потерпевших и членов их семей на доступ к информации о совершенных по отношению к ним нарушениях. В своих решениях Суд часто связывает право искать и получать информацию с основными правами человека и обязанностями государства, такими как обязанности государства защищать и

⁷ European Court of Human Rights, *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, Application No. 48135/06, Judgment of 25 June 2013, para. 24; и *Claude Reyes and others v. Chile*. Judgment of 19 September 2006. Series C, No. 151, paras. 77 and 87; а также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (CCPR/C/GC/34), пункты 18 и 19.

⁸ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 18.

⁹ См. например, Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права (резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, приложение), статья 16 которых включает, в качестве меры сатисфакции, проверку фактов и полное и публичное раскрытие установленной истины.

¹⁰ См., например, Human Rights Committee, *Ali Bashasha and Hussein Bashasha v. Libyan Arab Jamahiriya* (Views adopted of 20 October 2010 100th session), para. 9; European Court of Human Rights, *Tanis and others v. Turkey*, Application No. 65899/01), Judgment, of 2 August 2005, para. 225; см. также *Aksoy v. Turkey*, (Application No. 21987/93), Judgment of 18 December 1996, para. 98; Inter-American Court of Human Rights, *Massacres of El Mozote and nearby locations v. El Salvador*. Judgment of October 25, 2012, Series C, No. 252, para. 242, а также African Commission on Human and Peoples' Rights, *Zimbabwe Human Rights NGO Forum v. Zimbabwe*, Communication No. 245/2002, Decision of 21 May 2006, paras. 211 and 215.

обеспечивать права человека, право на судебную защиту и гарантии справедливого судебного разбирательства и/или должной осмотрительности¹¹.

43. Межамериканский суд недавно решил, что нарушение права на установление истины может являться нарушением права на доступ к информации, как указано в статье 13 Американской конвенции о правах человека, в которой признается свобода выражения мнений¹².

44. Как указано выше, право потерпевших и членов их семей на доступ к информации и знать правду имеет различные аспекты и начала.

45. При рассмотрении дел Суд подчеркивал, что государство при поиске и предоставлении информации должно проявлять определенную меру должной осмотрительности. Например, государство не может в порядке защиты утверждать, что запрашиваемые документы не существуют; напротив, оно должно установить причину отказа в предоставлении указанной информации, показав, что приняло все меры, предусмотренные его компетенцией, чтобы доказать, что запрашиваемая информация действительно не существует. Важно, чтобы в целях гарантирования права на информацию органы государственной власти действовали добросовестно и должным образом принимали необходимые меры для обеспечения эффективности этого права, особенно в тех случаях, когда речь идет о праве на установление истины о том, что произошло, в случаях грубых нарушений прав человека, таких как насильственные исчезновения и внесудебная казнь в данном деле¹³.

46. Суд также считает, что судебное разбирательство важно для права на установление истины и придерживается мнения, что государства могут учреждать комиссии по установлению истины, которые способствуют созданию и сохранению исторической памяти, выяснению фактов и определению институциональной, социальной и политической ответственности в определенные исторические периоды жизни общества. Тем не менее это не означает выполнения обязанности государства установить истину посредством судебного разбирательства и не подменяет такую обязанность; поэтому на государстве лежит обязанность открывать уголовные расследования и содействовать им в целях установления соответствующей ответственности¹⁴.

47. Наконец, распространение ложной информации считалось в некоторых случаях нарушением по сути и особенно в тех случаях, когда отдельные лица или группы лиц подвергались осуждению, стигматизации, публичному унижению, преследованию или дискриминации посредством публичных заявлений должностных лиц¹⁵.

¹¹ См., например, *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Judgment of 22 February 2002, Series C, No. 91, paras. 76 and 77; *Blake v. Guatemala*. Judgment of 24 January 1998. Series C, No. 36, para. 97; *Barrios Altos v. Peru*. Judgment of 14 March 2001. Series C, No. 75, para. 43; *Almonacid Arellano and others v. Chile*. Judgment of 26 September 2006. Series C, No. 154, para. 126; а также *Massacres of El Mozote and nearby places v. El Salvador*, 298, Judgment of 25 October 2012, Series C, No. 252, para. 298.

¹² Inter-American Court of Human Rights, *Gomes Lund and others ("Guerrilha do Araguaia") v. Brazil*. Judgment of 24 November 2010. Series C, No. 219, para. 225.

¹³ Ibid, para. 211.

¹⁴ Inter-American Court of Human Rights *Massacres de El Mozote and nearby places v. El Salvador*. Judgment of 25 October 2012, Series C, No. 252, para. 298.

¹⁵ См., например, Inter-American Court of Human Rights, *Ríos and others v. Venezuela*.

Е. Ограничения права на доступ к информации

48. Как все другие аспекты права на свободу выражения мнений, право на доступ к информации подпадает под действие ограничений. В пункте 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах определены области, в которых допустимы ограничения. Эти области и условия, в которых они могут применяться, были далее уточнены Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 34 (CCPR/C/GC/34, пункт 22).

49. Специальный докладчик в предыдущих докладах рассмотрел ограничения права на свободу выражения мнений и предложил свод общих принципов для определения условий, при которых то или иное ограничение или ущемление свободы выражения мнений допустимо и которые он считает в целом приемлемыми (A/HRC/14/23, пункт 79, и A/67/357, пункты 41–46).

50. Главная мысль заключается в том, что вся информация, находящаяся в распоряжении государства, принадлежит всему народу за ограниченными и четко определенными исключениями, которые должны быть обоснованы органами государственной власти. Тем не менее применение ограничений на право доступа к информации, известное как право на установление истины, по отношению к нарушениям прав человека поднимает ряд конкретных вопросов, которые требуют углубленного анализа.

51. Специальный докладчик хотел бы напомнить, что в тех случаях, когда государство вводит ограничения на осуществление права на свободу выражения мнений, они не могут ставить под угрозу само это право¹⁶, тем более в тех случаях, когда запрашиваемая информация относится к нарушениям прав человека. Ограничения должны быть определены законом, который является доступным, конкретным, четким и однозначным, совместимым с международными обязательствами государства в области прав человека. Они должны также строго соответствовать критериям необходимости и соразмерности¹⁷.

52. Для того чтобы то или иное ограничение было необходимым, оно должно основываться на одном из критериев ограничений, признанных Международным пактом о гражданских и политических правах, и касаться неотложной государственной или социальной необходимости. Любое ограничение должно также быть соразмерным с заявленной целью и не должно быть более ограничительным, чем это требуется для достижения желаемой цели или осуществления охраняемого права.

53. Когда органы власти ссылаются на законные основания при установлении ограничения на свободу выражения мнений, они должны четко и подробно продемонстрировать конкретный характер неизбежной угрозы, а также необходимость и соразмерность конкретных принятых мер. Должна быть установлена

Judgment of 28 January 2009, Series C, No. 194, paras. 148-149; *Perozo and others v. Venezuela*, Judgment of 28 January 2009, Series C, No. 195, para. 160; и *Gómez Paquiyauri Brothers v. Peru*. Judgment of 8 July 2004, para. 182.

¹⁶ См.: A/HRC/14/23, пункт 79(a), и Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, CCPR/C/GC/34, пункт 21.

¹⁷ A/HRC/14/23, пункты 79 (с), (d) и (g), а также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 22.

прямая и непосредственная связь между формой выражения (или подлежащей раскрытию информацией) и предполагаемой угрозой¹⁸.

54. Кроме того, национальное законодательство должно предусматривать право требования рассмотрения в случае отказа в предоставлении информации. Такое рассмотрение должно включать оперативное, всестороннее и эффективное рассмотрение в судебном порядке правомерности данного ограничения независимым судом или трибуналом (см. также [A/HRC/16/48](#), пункт 39).

55. В ряде случаев государства продолжают ограничивать доступ к информации о действиях, совершенных при прежних режимах, даже когда они происходили много лет назад. В отсутствие подробного обоснования утверждения о том, что информация о таких ранее совершенных нарушениях может повлиять на национальную безопасность, едва ли вызывают доверие. Специальный докладчик считает, что трудно обосновать бессрочную заинтересованность общества в установлении ограничений на информацию, относящуюся к прежним режимам¹⁹. Как уже отмечалось, на органах власти в странах, в которых правосудие находится на стадии переходного периода, лежит особая обязанность на упреждающей основе обеспечивать сохранение и распространение информации о серьезных нарушениях прав человека и гуманитарного права, которые совершались в прошлом.

Г. Национальная безопасность и право на доступ к информации

56. Защита национальной безопасности прямо указывается в международных нормах в области прав человека в качестве приемлемой причины ограничения ряда свобод, включая свободу выражения мнений. С другой стороны, как разъяснялось выше, ограничения на осуществление основных свобод, включая все возможные ограничения права на доступ к информации, должны все же быть четко и объективно установлены законом и должны также удовлетворять строгим критериям необходимости и соразмерности²⁰.

57. Регулярное использование соображений национальной безопасности в качестве обоснования отказа в доступе к различным видам информации обуславливает необходимость тщательного изучения защиты конфиденциальности на этих основаниях. Широко распространенная секретность, обосновываемая соображениями национальной безопасности, особенно сомнительна в контексте расследований нарушений прав человека, поскольку она может представлять собой одно из основных препятствий при выяснении ответственности и последствий серьезных нарушений, в конечном счете становясь барьером на пути поощрения правосудия и возмещения вреда.

58. Хотя национальная безопасность является легитимной целью государства, одной из основных проблем, возникающих при засекречивании информации по соображениям национальной безопасности, зачастую является отсутствие транспарентности этого процесса в целом. В случаях нарушений прав человека возможна ситуация, при которой лица, принимающие решение о засекречива-

¹⁸ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 35.

¹⁹ См. European Court of Human Rights, *Turek v. Slovakia*, Application No. 57986/00, Judgment of 14 February 2006, para. 115).

²⁰ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 22.

нии такой информации, могут принадлежать к организациям, предположительно ответственным за нарушения, или быть связанными с ними. Постоянный отказ в информации о нарушениях прав человека, возможно в связи с деятельностью органов национальной безопасности, часто ослабляет доверие общественности к этим институтам, в конечном счете лишая силы предполагаемое обоснование секретности.

59. В этом контексте Межамериканский суд заявил, что в случае нарушений прав человека органы государственной власти не могут прибегать к таким механизмам, как официальное объявление информации секретной или конфиденциальной либо соображения общественного интереса или национальной безопасности, для отказа в предоставлении информации, истребуемой судебными или административными органами, ответственными за ведущееся расследование или разбирательство²¹.

60. Поэтому государство не может отказывать в предоставлении информации судебным или другим органам, расследующим грубые нарушения прав человека или гуманитарного права, по соображениям национальной безопасности. В случаях других нарушений прав человека ограничения не должны применяться таким образом, который будет препятствовать привлечению к ответственности либо лишать потерпевшего или членов его семьи действенного средства правовой защиты. Решения о засекречивании должны подлежать внешнему судебному контролю, и должна обеспечиваться защита прав".

61. Еще одной серьезной проблемой в этом контексте является отсутствие внешнего контроля и возможности оспорить решения об отказе в доступе к информации. Власти обычно не предоставляют конкретную информацию о точном характере угрозы, а также о необходимости и соразмерности такой меры.

62. Межамериканский суд также отметил, что при расследовании наказуемого факта решение об объявлении информации секретной и отказе в ее предоставлении никогда не может приниматься исключительно государственным органом, сотрудники которого считаются ответственными за совершение незаконного деяния. Таким образом, с верховенством права и действенной судебной защитой несовместимо не то, что секреты существуют, а то, что эти секреты находятся вне правового контроля²².

63. Специальный докладчик считает, что легитимные интересы национальной безопасности могут в полной мере защищаться только на основе соблюдения всех прав человека, включая право на свободу выражения мнений. Страны, которые уделяют большое внимание своим обязательствам в области прав человека, — самые безопасные. Государствами широко признается важность уважения всех прав человека и основных свобод, например, в ответ на терроризм (см. резолюцию 2005/80 Комиссии по правам человека). Содействие доступу к информации является не только обязанностью, но и одним из основных требований для обеспечения быстрого выявления противозаконных действий и по-

²¹ Inter-American Commission on Human Rights, *Myrna Mack Chang v. Guatemala*. Judgement of 25 November 2003. Series C, No. 101, para. 180; и *Tiu Tojin v. Guatemala*. Judgment of 26 November, 2008. Series C, No. 190, para. 77.

²² Inter-American Court of Human Rights, *Myrna Mack Chang v. Guatemala*. Merits, Judgement of 25 November 2003. Series C, No. 101, para.181.

следующего улучшения работы всех государственных органов, в том числе обеспечивающих защиту национальной безопасности.

64. С учетом этих проблем организации гражданского общества и научные центры по консультации с экспертами из более чем 70 стран разработали Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию (известные как Тшванские принципы). Они содержат подробные указания для лиц, занимающихся разработкой, пересмотром или осуществлением национальных норм, связанных с правом государства не предоставлять информацию по соображениям национальной безопасности или наказывать за раскрытие такой информации. При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик участвовал в различных консультациях, связанных с этими принципами.

65. Специальный докладчик считает, что Тшванские принципы служат для государств главным инструментом, который позволяет обеспечивать полное соответствие национальных законов и методов, касающихся непредоставления информации по соображениям национальной безопасности, международным нормам в области прав человека.

66. Специальный докладчик хотел бы особо отметить важность ссылок на раскрытие информации о нарушениях прав человека и гуманитарного права, предусмотренных в разделе А принципа 10 Тшванских принципов, а именно):

а) существует первостепенный общественный интерес к раскрытию информации о грубых нарушениях прав человека или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, включая преступления по международному праву, и систематических или широкомасштабных нарушениях прав на личную свободу и безопасность. Такая информация не может утаиваться по соображениям национальной безопасности в любых обстоятельствах;

б) информация о других нарушениях прав человека или гуманитарного права подлежит высокой презумпции раскрытия и в любом случае не может утаиваться по соображениям национальной безопасности, это будет препятствовать привлечению к ответственности за нарушения либо лишать потерпевшего доступа к действенному средству правовой защиты;

в) в тех случаях, когда правосудие в государстве находится на стадии переходного периода, в течение которого от государства особенно требуется обеспечение установления истины, правосудия, возмещения вреда и гарантий неповторения случившегося, существует первостепенный общественный интерес к раскрытию обществу в целом информации о нарушениях прав человека, совершенных при прежнем режиме. Правительство-преемник должно непосредственно защищать и сохранять целостность любых документов, содержащих такую информацию, которые скрывались прежним правительством, и незамедлительно обнародовать их.

67. В контексте доступа к информации о нарушениях прав человека особое значение имеют ссылки в Тшванских принципах на общественный интерес к раскрытию информации (часть VI) и пределы, устанавливаемые для мер по запрещению или ограничению раскрытия информации (часть VII). Среди различных рекомендаций предлагается, чтобы национальные законы защищали государственных служащих, которые раскрывают информацию, указывающую на правонарушение (такое, как нарушения прав человека), от возмездия независимо от того, является ли информация засекреченной или конфиденциальной

по иным причинам. Далее предлагается, чтобы государственные органы создали внутренние процедуры и назначили особых лиц для получения раскрываемой на условиях защиты информации.

68. Информация о нарушениях прав человека в связи с деятельностью органов национальной безопасности и разведки, действующих в условиях строгой секретности, часто раскрывается только лицами, работающими в этих организациях (см. A/HRC/10/3). В этой связи Специальный докладчик уже напоминал о важности обеспечения защиты информаторов — лиц, связанных с государством, которые, будучи по закону обязанными сохранять конфиденциальность, раскрывают для общественности информацию, которая, по их обоснованному мнению, вскрывает нарушения прав человека. Специальный докладчик указал, что информаторы не должны подвергаться правовым, административным или дисциплинарным санкциям при условии, что они действовали добросовестно, в соответствии с международными нормами по данному вопросу²³. По сути, каждый человек, который причастен к нарушению прав человека или является его свидетелем, должен взять на себя моральную ответственность за донесение о нем.

69. Кроме того, Специальный докладчик уже особо отметил²⁴ тот факт, что ни при каких обстоятельствах журналисты, работники средств массовой информации или члены гражданского общества, которые имеют доступ к секретной информации о предполагаемом нарушении прав человека и распространяют ее, не должны из-за этого подвергаться наказанию. В равной мере конфиденциальные источники и материалы, относящиеся к раскрытию секретной информации, должны быть защищены законом. В этом контексте журналистские механизмы саморегулирования и кодексы могут в значительной степени способствовать обеспечению внимания к возможным рискам освещения сложных и конфиденциальных вопросов.

IV. Поощрение права на доступ к информации на национальном уровне

70. За последние 20 лет было принято большое число национальных норм в целях поощрения прав на доступ к информации. В настоящее время, по оценкам, более 50 национальных конституций гарантируют право на информацию или доступ к документам либо возлагают на государственные учреждения обязанность обеспечить доступность информации для общественности. Более 90 стран приняли национальные законы, устанавливающие право запрашивать информацию и процедуры для получения общественностью информации, находящейся в распоряжении правительства²⁵, выполнив тем самым свои обязательства в отношении прав человека.

²³ Special Rapporteur on the Protection and Promotion of the Right to Freedom of Opinion and Expression and Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, “Joint Declaration on surveillance programs and their impact on freedom of expression”, June 2013, para 16. Доступно на сайте www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=927&IID=1.

²⁴ Ibid, para. 15

²⁵ См. http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#_ftn7; и Тоби Мендел Свобода информации: Сравнительное

71. Эти усилия часто стимулировались демократическими преобразованиями, происходившими в различных регионах мира в последние десятилетия. Возрастающее давление с целью расширения доступа к информации является также результатом работы более активных международных и национальных неправительственных организаций. Наконец, быстрое развитие информационных технологий значительно расширило возможности государств и отдельных лиц своевременно обрабатывать и передавать все виды информации. Естественно, это вселило надежды на то, что государственные организации (а также другие частные субъекты) будут регулярно упреждающим образом раскрывать соответствующую информацию для общества.

72. Признавая важность доступа к информации для усилий по обеспечению демократизации и развития, международные организации поощряют принятие национальных норм, регламентирующих доступ к информации, и издают публикации, направленные на содействие национальным процессам посредством, например, описания характеристик режима свободы информации²⁶ и инструментов для измерения воздействия моделей права на информацию²⁷.

73. В нижеследующих разделах описываются принципы, призванные определять разработку и осуществление национального законодательства по вопросу о доступе к информации, и типичные препятствия на пути осуществления этих норм.

А. Принципы, определяющие разработку и осуществление национальных законов, направленных на поощрение доступа к информации

74. Несмотря на позитивные шаги, предпринятые рядом государств, что получило отражение во многих национальных правовых документах, регламентирующих доступ к информации, осуществлению этих новых норм часто мешают многочисленные препятствия. Изменение давней практики работы государственных служащих — сложный процесс, особенно в тех случаях, когда государственные органы создавались или реформировались при прежнем авторитарном правлении. Для своевременного предоставления информации необходимо не только улучшить технические возможности государственных органов по обработке и предоставлению информации, но и обучить и информировать государственных служащих всех уровней об их обязанности откликаться на просьбы о предоставлении информации со стороны общественности, уделяя первоочередное внимание информации, относящейся к нарушениям прав человека.

75. При анализе обширного опыта поощрения права на доступ к информации эксперты разработали ряд основных принципов, определяющих разработку и осуществление соответствующих законов и методов²⁸. Эти же принципы уже

правовое исследование, второе издание (Париж, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), 2008 год).

²⁶ См. Тоби Мендел, *Свобода информации: Сравнительное правовое исследование*, второе издание, (Париж, ЮНЕСКО, 2008 год), стр. 3–43.

²⁷ United Nations Development Programme, *A Guide to Measuring the Impact of Rights to Information Programmes*, Practical Guidance Note (April 2006).

²⁸ Организация «Статья 19», Всемирная кампания за свободу выражения, *Право общества*

были одобрены и представлены в соответствии с мандатом Специального докладчика по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение Комиссии по правам человека в 2000 году и получили дальнейшее отражение в других декларациях, подготовленных международными механизмами поощрения свободы выражения мнений²⁹. Специальный докладчик считает, что эти принципы по-прежнему являются крайне важным средством претворения различных обязательств в отношении прав человека, относящихся к праву на информацию, в практику.

76. Основные принципы включают:

а) **Максимальное разглашение информации.** Национальное законодательство о доступе к информации должно определяться принципом максимального разглашения информации. Вся информация, имеющаяся у государственных органов, должна подлежать разглашению, и эта презумпция может отклоняться лишь в строго ограниченных случаях.

б) **Обязательство публиковать документы.** Свобода информации предполагает, что государственные органы удовлетворяют просьбы о предоставлении информации, а также публикуют и широко распространяют документы, представляющие существенный интерес для общества, с единственным учетом разумных пределов, основанных на ресурсах и возможностях.

с) **Поощрение гласности в правительстве.** Для полного осуществления национальных законов о доступе к информации необходимо, чтобы общество было информировано о его правах, а государственные служащие придерживались культуры гласности. Необходимы целенаправленные усилия по распространению среди населения информации о праве на доступ к информации и по информированию и обучению государственных служащих должным образом откликаться на потребности общественности.

д) **Ограниченный объем исключений.** Причины отказа в доступе к информации должны быть четкими и ограниченными с учетом тройного критерия, предложенного в толковании права на свободу убеждений и их свободное выражение³⁰. Неразглашение информации должно обосновываться в каждом отдельном случае. Исключения должны применяться лишь в тех случаях, когда существует угроза нанесения существенного ущерба охраняемым интересам и когда этот ущерб превышает общую заинтересованность общества в обеспечении доступа к информации.

е) **Процессы, облегчающие доступ к информации.** Процедуры рассмотрения просьб о предоставлении информации должны обеспечивать их благоприятное и быстрое рассмотрение и включать механизмы независимого изучения отказов. Государственные органы должны быть обязаны создать открытые, доступные внутренние системы, обеспечивающие право общества получать информацию. Законом должно предусматриваться право граждан на

знать: *Принципы законодательства о свободе информации* (Лондон, 1999 год).

²⁹ Совместное заявление Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мнений и на их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе средств массовой информации и Специального докладчика ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений, 1999 (E/CN.4/2000/63, приложение I) и 2004 годы (www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1).

³⁰ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 , пункт 22.

обжалование в независимом административном органе отказа государственно-го органа раскрыть информацию.

f) **Расходы.** Чрезмерные расходы не должны сдерживать отдельных лиц от обращения с просьбами о предоставлении информации.

g) **Открытые заседания.** В соответствии с принципом максимального разглашения информации законодательство должно исходить из презумпции, что заседания государственных органов открыты для общественности.

h) **Разглашение информации имеет преимущественную силу.** Для обеспечения максимального разглашения информации законы, которые несовместимы с этим принципом, должны быть изменены или отменены. Режим исключений, предусмотренный законом о свободе информации, должен быть всеобъемлющим, и другим законам не должно разрешаться расширять его.

i) **Защита отдельных лиц, раскрывающих соответствующую информацию (информаторов).** Национальные законы о праве на информацию должны обеспечивать защиту от привлечения к ответственности должностных лиц, которые добросовестно раскрывают информацию в соответствии с законодательством о праве на информацию. Лица должны защищаться от любых правовых, административных или связанных с работой санкций за разглашение информации о неправомерных действиях, включая заказ на уголовное преследование или несоблюдение правового обязательства. Должна обеспечиваться особая защита лиц, разглашающих информацию о нарушениях прав человека.

В. Проблемы при осуществлении законов о доступе к информации

77. Как указывается во всеобъемлющем сравнительном исследовании национального опыта поощрения доступа к информации³¹, принятие национальных законов следует рассматривать лишь как первый шаг: для полного осуществления необходимы политическая воля (полное одобрение различными соответствующими органами власти принципов, закрепленных новой нормативной базой), активное гражданское общество (выступающее за осуществление норм и контролирующее его) и уважение к верховенству права. По сути, ряд частых препятствий можно отметить в обзоре национальной практики осуществления правовой базы защиты права на информацию³².

1. Отсутствие технических возможностей

78. Общее отсутствие возможностей обработки информации является одной из очевидных проблем государственных учреждений. У некоторых государственных учреждений нет людского или технического потенциала для должного управления данными и их распространения. Несмотря на технический прогресс, должностные лица также зачастую не знают об информации, хранящейся в организациях, в которых они служат, и не могут найти ее.

³¹ Тоби Мендел, Свобода информации: *Сравнительное правовое исследование*, второе издание (Париж, ЮНЕСКО 2008 год (принципы 1–9)).

³² Ibid и David Banisar, *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws* (Privacy International, 2006).

2. Необоснованные задержки и отсутствие ответа

79. Необоснованные задержки при любом ответе на просьбы о предоставлении информации являются одной из очень частых проблем. Национальные законы часто устанавливают требование, согласно которому государственные учреждения должны отвечать на просьбу без задержек, в некоторых случаях указывается предельный срок ответа. Однако эти крайние сроки иногда не соблюдаются.

80. Опасно также отсутствие какого-либо ответа со стороны государственных органов власти, ответственных за предоставление информации. Отсутствие механизмов независимого контроля за соблюдением государственным органами положений о доступе к информации и отсутствие конкретных санкций за неправомерный отказ в доступе к информации или уничтожение информации государственными должностными лицами несомненно способствуют ограничению принудительному осуществлению некоторых национальных законов.

3. Ограничительные процедуры

81. Существуют опасения в отношении применения излишних процедурных формальностей, которые необоснованно ограничивают возможности подачи просьб о предоставлении информации. К ним могут относиться, например, требования, чтобы запрашивающие информацию лица доказывали конкретный признаваемый законом интерес или направляли отдельные просьбы в каждую из многих организаций, которые могут быть причастны к ответу на данную просьбу.

4. Взимание платы

82. Существуют финансовые затраты, связанные со сбором информации, и национальные законы часто разрешают государственным учреждениям взимать плату с лиц, обращающихся с просьбами. В некоторых случаях плата может покрывать расходы, связанные, например, с заявлениями, поиском или копированием. Однако взимание платы за получение доступа к информации может также быть препятствием на пути такого доступа, особенно для лиц, живущих в бедности. В отсутствие какого-либо надзора в некоторых случаях при взимании платы возможны злоупотребления.

5. Внесение в законы нечетких или неправомерных исключений

83. Внесение в национальные законы о доступе к информации нечетко определенных или неправомерных исключений также является одним из распространенных препятствий, которые серьезно подрывают воздействие этих документов. К неправомерным исключениям относятся ссылки, например, на защиту хороших отношений с другими государствами и межправительственными организациями. Как отмечается выше, широкое и точно не определенное применение соображений национальной безопасности в качестве причины отказа в доступе к информации является еще одним обычным событием. Некоторые законы прямо исключают определенные государственные органы из сферы действия национальных норм, что препятствует рассмотрению вопроса о том, подлежит ли вообще раскрытию какой-либо вид информации, относящейся к этим органам.

6. Коллизия с другими нормами, обеспечивающими основания для секретности

84. В некоторых случаях доступ к информации по-прежнему затрудняется из-за продолжающегося применения параллельных национальных законов и нормативных актов, обосновывающих многочисленные основания для секретности, некоторые из них были приняты до законов, регламентирующих доступ к информации.

85. Анализ национального опыта также показывает важные позитивные элементы существующих законов и методов. Очевидно, что положения, устанавливающие объективные процедурные гарантии с подробным описанием необходимых процессов для просьб о предоставлении и получения информации, а также обязанности государственных органов в рамках этих процессов, являются центральным элементом успешного осуществления национальных норм. Самым важным для успешного применения норм является установление широкой сферы действия права на доступ к информации в национальных законах. Позитивным также является включение в число принципов прагматических указаний, например об обеспечении того, чтобы доступ был быстрым, недорогим и не был чрезмерно обременительным.

86. Существуют также передовые методы, предполагающие назначение специальных должностных лиц для оказания помощи в осуществлении национальных законов о доступе к информации. Для этого могут быть назначены сотрудники по вопросам информации или может быть создан орган, такой как Мексиканский федеральный институт по вопросам доступа к информации. Эти механизмы могут выполнять различные функции, связанные с поощрением доступа к информации, такие как обработка просьб, обеспечение упреждающей публикации информации государственными органами, оказание помощи заявителям, внесение предложений об адаптированных процедурах для осуществления закона, обучение и информирование других должностных лиц, контроль за осуществлением закона и представление отчетов.

V. Выводы и рекомендации

87. Несмотря на различные исторические процессы, которые характеризовали развитие права на установление истины и права на доступ к информации, право на установление истины следует понимать как непосредственно связанное с правом на доступ к информации, установленным правом на свободу убеждений и их свободное выражение.

88. За прошедшие три десятилетия право на установление истины наиболее часто применялось в ситуациях, связанных с тем, что государство не обеспечивает привлечения к ответственности за систематические нарушения прав человека и должного возмещения вреда. Оно было также обычно связано с правом потерпевших и их родственников требовать расследования и информации в качестве первого шага в достижении правосудия. По мере развития международной судебной практики стало очевидно, что у права на установление истины есть также четкий коллективный аспект. Существует общий интерес к выяснению нарушений прав человека и распространению информации об условиях, в которых совершались эти нарушения, особенно с тем, чтобы восстановить доверие к государственным

учреждениям и обеспечить неповторение нарушений. Для реализации права на установление истины как на индивидуальном, так и на коллективном уровне требуется доступ к информации о нарушениях прав человека и, зачастую, также ее распространение.

89. Вместе с тем не вызывает сомнений глобальное признание общей важности транспарентности государственных учреждений в укреплении мира, демократии и развитии. Прямо включаемое в качестве компонента права на свободу выражения мнений, право на доступ к информации во все большей степени защищается национальными законами. Технологические достижения, демократические преобразования и расширение деятельности гражданского общества способствуют значительному росту спроса на все виды информации, имеющиеся в распоряжении государственных органов.

90. Если государственные должностные лица действуют в качестве представителей населения страны и стремятся к общему благу, каждое их решение или инициатива, в принципе, должны быть известны общественности. Однако право на доступ к информации может, в исключительных обстоятельствах, подлежать ограничениям в целях защиты прав других и действительности некоторых инициатив государства. Тем не менее такие ограничения не могут превалировать над интересом общества знать и быть информированным.

91. Поскольку поощрение, защита и гарантирование прав человека и основных свобод являются главной обязанностью любого государства, существует более важная обязанность раскрытия информации о нарушениях прав человека, находящейся в распоряжении государственных органов, , как определено в судебной практике по вопросу о праве на установление истины.

92. В этом контексте Специальный докладчик приходит к выводу, что право на доступ к информации о нарушениях прав человека, закрепленное правом на свободу выражения мнений, должно рассматриваться как часть права на установление истины во всех обстоятельствах – относится ли оно к прежним или нынешним ситуациям, заявляется ли оно потерпевшими, их родственниками или любым лицом в целях обеспечения общественного интереса, в ситуациях политического переходного периода или нет и независимо от существования процессуальных действий, в том числе в тех случаях, когда срок действия акта судебной власти истек.

93. С учетом того что осуществление прав человека также предполагает обязанности и основывается на принципах универсальности, равенства и взаимозависимости, существует общая обязанность разоблачать нарушения прав человека во всех случаях, когда они происходят. Такая обязанность более важна, если речь идет о государственных должностных лицах. Поэтому добросовестное раскрытие соответствующей информации, относящейся к нарушениям прав человека, должно обеспечиваться защитой от привлечения к ответственности. С другой стороны, молчание государственных должностных лиц по поводу нарушений, свидетелями которых они стали, может истолковываться как соучастие. Переход к миру и демократии в условиях замалчивания ранее совершенных преступлений, злодеяний или безнаказанности не может быть устойчивым.

94. Принятие национальных законов, защищающих доступ к информации, во всех регионах мира является позитивным шагом, который отражает международные принципы и нормы в области прав человека. Однако эти процессы протекают в основном в отрыве от дискуссии о праве на установление истины и сохраняется ряд препятствий на пути доступа к информации, относящейся к ранее совершенным и нынешним нарушениям прав человека.

95. Действенное осуществление национальных законов об информации все еще сдерживается нежеланием государственных органов и должностных лиц соблюдать новые нормы и неизменным одобрением многочисленных оснований секретности. Поэтому необходимо уделять особое внимание надзору за мерами, принимаемыми с целью институционализации норм, регламентирующих доступ к информации, а также контролю действительной обоснованности конфиденциальности. В конечном счете, легитимные интересы национальной безопасности могут в полной мере защищаться только на основе уважения всех прав человека, включая право на доступ к информации.

96. В этой связи и на основе ранее высказанных соображений Специальный докладчик хочет напомнить о ряде рекомендаций, которые должны по-прежнему определять усилия государств в укреплении норм и методов, относящихся к реализации права на информацию.

97. Специальный докладчик призывает государства осуществить меры, изложенные ниже:

Пересмотр или принятие национальных законов для обеспечения права на доступ к информации

98. Принятие национальной нормативной базы, которая объективно устанавливает право на доступ к информации, находящейся у государственных органов, в как можно более общем виде крайне важно для осуществления права на доступ к информации на национальном уровне. Законодательство должно основываться на принципе максимального раскрытия информации.

99. Национальные законы должны содержать четкий и ограниченный перечень исключений или оснований для отказа в раскрытии информации. Исключения должны применяться лишь в тех случаях, когда существует угроза нанесения существенного ущерба охраняемым интересам и когда этот ущерб превышает общую заинтересованность общества в обеспечении доступа к информации, и должны определяться независимым органом, желательно судом, а не органом, в распоряжении которого находится информация.

100. Альтернативные законы, устанавливающие дополнительные основания секретности, должны быть пересмотрены или отменены, с тем чтобы обеспечить соответствие нормам о доступе к информации.

101. Национальные законы должны устанавливать право подавать жалобы или апелляции в независимые органы в тех случаях, когда просьбы о предоставлении информации не рассматриваются должным образом или не удовлетворяются.

Обеспечение того, чтобы национальные нормы и методы, относящиеся к доступу к информации, предусматривали упрощенные процедуры

102. Действенность национального законодательства о праве на информацию зависит от создания и осуществления процедур, которые обеспечивают, чтобы доступ был быстрым, недорогим и не был чрезмерно обременительным.

103. Государства должны, в частности, рассмотреть возможность назначения координатора, такого как комиссар по информации, для содействия в осуществлении национальных норм о доступе к информации или создания государственного учреждения, ответственного за доступ к информации. Такие механизмы могли бы быть уполномочены обрабатывать просьбы о предоставлении информации, оказывать содействие заявителям, обеспечивать упреждающее распространение информации государственными органами, осуществлять контроль за соблюдением закона и представлять рекомендации для обеспечения соблюдения права на доступ к информации.

Укрепление возможностей государственных органов и должностных лиц надлежащим образом отвечать на просьбы о предоставлении информации и обеспечивать привлечение к ответственности в случае невыполнения требований

104. Принятие национальных норм должно сопровождаться согласованными усилиями с целью укрепления технических возможностей государственных учреждений управлять информацией и распространять ее. Кроме того, государственные должностные лица должны быть обучены и хорошо информированы, с тем чтобы выполнять свои обязанности по ведению документации и распространению информации надлежащим образом. Необходимы также дальнейшие усилия в целях повышения осведомленности общественности о праве на доступ к информации и существующих механизмах его осуществления.

105. Государственные органы и должностные лица, которые умышленно препятствуют доступу к информации, должны привлекаться к ответственности и, при необходимости, наказываться. Необходим периодический контроль за качеством ответов государственных органов на просьбы о предоставлении информации.

Пересмотр норм, касающихся поощрения секретности по соображениям национальной безопасности, и обеспечение защиты осведомителей

106. Информация о грубых нарушениях прав человека не должна утаиваться по соображениям национальной безопасности. В тех случаях, когда ограничения сочтены абсолютно необходимыми, на государство возлагается бремя доказывания того, что исключения согласуются с международными нормами в области прав человека. В отношении информации о других нарушениях прав человека должна существовать высокая презумпция раскрытия, и, в любом случае, она не может утаиваться по соображениям национальной безопасности таким образом, который мешал бы привлечению к ответственности или лишал потерпевшего доступа к действенному

средству правовой защиты. Тшванские принципы являются важным инструментом для определения усилий по пересмотру норм и методов, направленных на поощрение секретности по соображениям национальной безопасности.

107. Государственные должностные лица, которые разглашают конфиденциальную информацию о нарушениях закона или неправомерных действиях государственных органов, о грубейших случаях коррупции, о серьезной угрозе здоровью, безопасности или окружающей среде либо о нарушении прав человека или гуманитарного права (то есть осведомители), должны защищаться от правовых, административных или связанных с работой санкций, если они действовали добросовестно. Другие лица, включая журналистов, других работников средств массовой информации и представителей гражданского общества, которые получают, имеют или распространяют секретную информацию, потому что, по их мнению, это отвечает общественным интересам, не должны привлекаться к ответственности, если только они не ставят отдельных лиц в ситуацию, в которой им будет причинен серьезный вред.

108. Только в тех случаях, если разглашенная информация относится к вышеизложенным принципам, лицо должно считаться осведомителем и, в силу этого, освобождаться от ответственности.
