



МЕМОРАНДУМ

по

**Закону Республики Узбекистан
«О защите государственных секретов»**

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

Меморандум проводит анализ Закона Республики Узбекистан «О защите государственных секретов» (далее – Закон или Закон о секретах), принятый в 1993 году¹.

У нас вызывает глубокую озабоченность, что Закон создает значительную угрозу праву на свободу информации и выражения. Система засекречивания чрезвычайно обширна; она потенциально оправдывает засекречивание и «защиту» практически всей информации. Более того, Закон неуместно возлагает на некоторые негосударственные организации и частные лица обязательство запрашивать власти на предмет определения того, могут ли они распоряжаться какой-либо информацией, которая может быть предметом засекречивания, и подвергает их возможной ответственности, если они раскрывают любую засекреченную информацию, находящуюся в их распоряжении.

Можно отметить, что Закон Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации» (далее - Закон о свободе информации) не уменьшает беспокойства по любым из вышеназванных вопросов. Закон о секретах не упоминает, и никоим образом не учитывает положений Закона о свободе информации. На самом деле, Закон о свободе информации эффективно включает стандарты Закона о секретах в свою систему исключений, рассматривая любую информацию, засекреченную в соответствии с Законом о секретах, как исключение. В результате, чрезмерная широта или иные недостатки Закона о секретах непосредственным образом ставят свободу информации под угрозу. Это представляет собой особо серьезную проблему, особенно если принять во внимание климат секретности, который продолжает сохраняться в Узбекистане.

II. Международные и конституционные гарантии

В двух других меморандумах², мы обрисовали международные и конституционные гарантии свободы информации, при этом уделив особое внимание, соответственно, праву на свободу информации и гарантиям, предоставленным средствам массовой информации. Для ссылки мы включили здесь указанные обсуждения.

III. Анализ Закона

III.1 Общая характеристика Закона

Статья 1 Закона очерчивает категории информации, которые могут засекречиваться, в то время как Статья 3 устанавливает и дает определение трем различным уровням секретности. Статья 5 возлагает ответственность по засекречиванию на определенные государственные органы. Статья 7 устанавливает регулярный пересмотр решений, связанных с засекречиванием.

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

² См. Меморандум по Закону Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации» (июнь 2004) и Меморандум по Закону Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» (июнь 2004).

Статья 9 уполномочивает Службу национальной безопасности осуществлять контроль над засекреченной информацией, в том числе и путем проведения специальных проверок граждан и оформление допуска к засекреченной информации. В заключение, Статья 10 создает обязанность широкого круга организаций и частных лиц защищать государственные секреты, а также предусматривает ответственность за определенные правонарушения, связанные с секретами.

III.2 Непредоставление Закону о свободе информации большей юридической силы, чем Закону о секретах

Закон дает определение «государственным секретам» и выделяет различные категории государственных секретов в чрезмерно пространных выражениях, в результате чего практически любая информация может быть засекречена как государственный секрет (данный вопрос описывается ниже более подробно). Таким образом, практически любая информация может стать предметом «защиты» со стороны Службы национальной безопасности в соответствии с полномочиями, предоставленными ей в статье 9 Закона, и рядовым гражданам не будет предоставлен доступ к данной информации.

В ряде стран законы о свободе информации заменяют собой законы о секретах, и система засекречивания фактически является внутренней системой управления информацией. Такова ситуация, к примеру, в Индии³, Пакистане⁴ и Южной Африке⁵. Когда запрос на получение информации подается в соответствии с законом о свободе информации, лишь тот факт, что информация засекречена, не означает, что в предоставлении информации будет отказано. Напротив, отказ может иметь место только если он подпадает под действие исключений, прямо указанных в законе о свободе информации. Если круг исключений в законе о свободе информации является исчерпывающим, что рекомендуется нами (и что мы рекомендовали в отношении Закона о свободе информации Узбекистана), не должно допускаться его расширение другими законами⁶.

Как уже отмечалось выше, Закон о свободе информации в том виде, в котором он существует в данный момент, рассматривает как «конфиденциальную» информацию, засекреченную в соответствии с Законом о секретах. В результате, Закон о секретах эффективно действует в качестве дополнительной совокупности исключений из права на доступ к информации. Это, разумеется, приводит к важным последствиям в отношении права на доступ к информации, которой располагают государственные органы, и требует от Закона о секретах гораздо большего контроля над засекречиванием, чем если бы Закон о свободе информации имел преимущественное юридическое действие.

Рекомендация:

- В случае возникновения несоответствий между Законом о секретах и

³ Закон о свободе информации, 2002 г.

⁴ Постановление о свободе информации, 2002 г., Постановление № ХСVI от 27 октября 2002 г.

⁵ Закон о продвижении доступа к информации, Закон №2, 2000 г.

⁶ См. Меморандум по Закону о свободе информации.

Законом о свободе информации, последний должен иметь преимущественную юридическую силу. С этой целью следует ввести соответствующее положение либо в Закон о секретах, либо в Закон о свободе информации.

III.3 Правовые основы защиты государственных секретов

Статья 2 устанавливает, что «[п]равовую основу защиты государственных секретов составляют» Конституция, сам Закон и «другие ... законодательные акты Республики Узбекистан».

Анализ

Совершенно не понятно, с какой целью было введено данное положение, поскольку очевидно, что и сам Закон, и Конституция являются теми источниками права, которые регулируют засекречивание информации. Тем более непонятно, что имеет в виду данное положение; по-видимому, оно предусматривает, что другие «законодательные акты» устанавливают иные, возможно более широкие, категории государственных секретов, чем те, которые определены в данном Законе⁷. Нет очевидной причины, почему система засекречивания информации должна быть рассредоточена по различным правовым актам, некоторые из которых, видимо, недоступны для общественности. Действительно, учитывая обширную сферу действия данного Закона (как описано ниже), вряд ли можно представить, что в стране может понадобиться дальнейшая защита в целях засекречивания.

Рекомендация:

- Следует исключить из Закона статью 2.

III.4 Определение «государственного секрета» и категории секретов

В соответствии со статьей 1 Закона, понятие «государственный секрет» определяется как «особой важности, совершенно секретные и секретные военные, политические, экономические, научно-технические и иные сведения, охраняемые государством и ограничиваемые специальными перечнями» (выделение наше).

Статья 3 предусматривает три категории государственных секретов: (1) государственная тайна⁸, которую составляют «сведения, разглашение которых

⁷ Как отмечалось нами в Меморандуме по Закону о свободе информации, нам стало известно, что в Узбекистане государственным секретом считается и сам список вопросов или категорий информации, которые признаются государственными секретами. Крайне широкая сфера действия определений, которые описываются ниже, а также то, что «иные законодательные акты» могут использоваться для еще большего расширения понятия государственного секрета, делают затруднительным утверждение, что что-либо является или не является государственным секретом. Это, по-видимому, может оказать «замораживающий эффект», особенно на средства массовой информации, которые могут воздерживаться от распространения большого объема информации, представляющей интерес для общественности, из опасения непреднамеренного обнаружения государственных секретов.

⁸ Мы отмечаем возможную путаницу, которая, возможно, вызвана переводом. (Действительно, при переводе Закона на английский язык термины «секрет» и «тайна» были переведены одним словом – “secret”, что вызвано отсутствием в английском языке разных слов для этих двух

может оказать отрицательное воздействие на качественное состояние военно-экономического потенциала республики или повлечь другие тяжкие последствия для обороноспособности, государственной безопасности, экономических и политических интересов Республики Узбекистан»; (2) военная тайна, определяемая как «сведения военного характера, разглашение которых может повлечь тяжкие последствия для обороноспособности, государственной безопасности и Вооруженных Сил Республики Узбекистан»; и (3) служебная тайна, определяемая как «сведения в области науки, техники, производства и управления, разглашение которых может нанести ущерб интересам Республики Узбекистан».

Анализ

Такой режим засекречивания вызывает ряд существенных сложностей. Во-первых, некоторые из интересов, определенных в статье 3, не признаются законными в международном праве. Как мы пояснили в Меморандуме по Закону о свободе информации, ограничения на право на информацию являются допустимыми лишь когда они служат законным целям, установленным в *Международном пакте о гражданских и политических правах* (МПГПП), который признает таковыми лишь следующие цели: права и репутация других, государственная безопасность, общественный порядок, а также здоровья и нравственности населения. Категория «служебная тайна» включает «сведения в области ... производства и управления, разглашение которых может нанести ущерб интересам Республики Узбекистан», что делает ее практически безграничной и явным образом включает вопросы, выходящие за пределы признаваемых МПГПП интересов.

Более того, эти категории являются недопустимо широкими, и, в результате, Закон, по сути дела, оставляет на усмотрение органов, ответственных за принятие решений о засекречивании, какие интересы принимать во внимание при решении засекречивать или не засекречивать определенные сведения. В стране, которой все еще присуща культура секретности, многие интересы, не признаваемые в международном праве, вполне могут фигурировать в таких решениях. Иными словами, предоставление столь полной свободы действий в таких вопросах будет иметь предсказуемый итог, что будет засекречено большое количество сведений, которые не должны засекречиваться.

Отметим, что определение понятия «государственный секрет» в статье 1 Закона формально неограниченно и включает не только сведения, которые важны с точки зрения одного из перечисленных интересов, но и «экономические, научно-технические и иные сведения, охраняемые государством». Это никоим образом нельзя назвать определенным или ограниченным, а потому, в соответствии с этой статьей, любые сведения могут считаться государственным секретом, пока государство особым образом намеренно защищать эти сведения.

понятий; в данном контексте они в английском языке не отличаются и несут абсолютно идентичную смысловую нагрузку – Прим. пер.). Понятие «государственный секрет» (на английском – “state secret” - Прим. пер.) дважды используется в Законе: сначала – в статье 1 как родовая категория, которая охватывает *любую* информацию, подлежащую защите Законом, а затем – как одна из трех подкатегорий секретов в статье 3, именуемая (вновь) «государственная тайна» (на английском – “state secret” - Прим. пер.). Крайне предпочтительно, чтобы одно и то же понятие не использовалось для двух различных функций.

Хотя данное определение не является действенным в схеме засекречивания в статье 3, оно дает импульс должностным лицам, которые предпочитают незаконно удерживать информацию от общественности.

Во-вторых, крайне слабыми являются критерии ущерба, которые использованы в статье 3 Закона, особенно в отношении государственной и служебной тайн. К примеру, первая категория – «государственная тайна», – включает сведения, разглашение которых «может оказать отрицательное воздействие» на состояние военно-экономического потенциала страны. Понятие «может оказать отрицательное воздействие» является очень слабым – требуется лишь существование простой *возможности* чего-либо отрицательного, – и, наряду с тем, что практически все что угодно может оказать воздействие на экономический потенциал, этот критерий позволяет засекречивание почти любых сведений. Критерий ущерба в отношении служебной тайны является еще более слабым, чем в отношении категории государственной тайны; здесь уже требуется лишь, чтобы сведения могли «нанести ущерб интересам Республики Узбекистан». Это, вкупе с неограниченным характером этой категории, отмеченным выше, означает, что значительное количество информации, которая на самом деле должна быть доступна общественности, скорее всего подлежит засекречиванию⁹.

Система государственных секретов должна быть адекватна тому ущербу, который может быть причинен их разглашением. Хотя некоторые сведения могут и должны скрываться от общественности во имя международно-признанных законных интересов, такое сокрытие должно основываться на факте, что раскрытие информации нанесет или вероятнее всего нанесет *значительный ущерб* одному или нескольким таким интересам. Разрешение сокрытия информации в тех случаях, когда ее раскрытие не наносит ущерба, – бессмысленно и противоречит международным стандартам.

Более того, даже когда раскрытие законно засекреченной информации нанесет или вероятнее всего нанесет значительный ущерб законным интересам, признается, что информация все-таки должна раскрываться, если общественный интерес к информации достаточно высок. Говоря конкретнее, информация любой категории секретности не должна охраняться, если ущерб законным интересам от раскрытия не превосходит общественный интерес в ее раскрытии.

В этом отношении важно отметить, что Закон о свободе информации в настоящий момент не содержит такого рода положения об общественном интересе и, в его нынешнем виде, не предусматривает доступа к засекреченным сведениям, поскольку информация, засекреченная в соответствии с Законом о секретах, считается конфиденциальной, и, следовательно, не подлежащей раскрытию, в соответствии с Законом о свободе информации. Следовательно, тем более важным становится положение Закона о секретах о преимущественном действии общественного интереса.

Рекомендации:

⁹ Вторая категория – военная тайна – очерчена более узко, но и несмотря на это, критерий ущерба все-таки выражен в нежелательно слабой форме простой возможности («может повлечь тяжкие последствия»).

- Следует изменить статью 3 таким образом, чтобы обеспечить, что список охраняемых интересов был определен четко и узко и ограничен интересами, которые признаются МПГПП как законные основания для ограничения свободы выражения.
- Каждая категория секретов, указанная в статье 3, должна ставить засекречивание информации в зависимость от вероятности того, что раскрытие информации нанесет существенный ущерб законным интересам.
- Как было описано выше, в статью 3 необходимо внести общее положение о преимущественном действии общественного интереса.

III.5 Пределы действия Закона

Закон однозначно применяется к государственным и негосударственным организациям и частным лицам. Преамбула гласит, что Закон «определяет правовые основы защиты государственных секретов во всех видах деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений, организаций и объединений, *независимо от форм собственности ... и граждан*» (выделение наше). Статья 5 далее определяет, что информация, которой владеет или располагает практически любое юридическое или физическое лицо, может стать предметом засекречивания: «Государственные органы ... вправе засекречивать и рассекречивать информацию, являющуюся собственностью юридических и физических лиц Республики Узбекистан. Предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, отдельные граждане, располагающие сведениями, содержащими государственные секреты, для решения вопроса о необходимости их засекречивания должны обращаться в органы обеспечения защиты государственных секретов» (выделение наше)¹⁰. В заключение, статья 10 устанавливает, что любой гражданин Узбекистана, располагающий государственными секретами, несет обязанность их защищать, а руководители «[о]тветственность за сохранность государственных секретов возлагается на руководителей государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и объединений».

Анализ

В Законе ясно допускается, что располагать сведениями, содержащими государственные секреты, могут не только государственные органы, но, по меньшей мере, и неправительственные организации и граждане, выступающие в качестве частных лиц. Более того, на любой такой негосударственной организации или частном лице лежит бремя обеспечения охраны любой информации, составляющей государственную тайну, поскольку они должны обращаться в соответствующий государственный орган для выяснения, действительно ли данная информация должна быть засекречена. Эта обязанность является особо серьезной в свете того, что статья 10 предусматривает ответственность любого физического или юридического лица за раскрытие государственных секретов или утрату документов или изделий, содержащих государственные секреты.

¹⁰ Как нам стало известно, русский термин, который в нашем переводе значит как “social association” («общественное объединение» - Прим. пер.), в действительности относится к неправительственным организациям, которые являются негосударственными субъектами. Нам также известно, что понятия “enterprise” и “organisation” («предприятие» и «организация» - Прим. пер.) также могут относиться к негосударственным субъектам.

В отношении того, что негосударственные субъекты и граждане законно владеют информацией, обязанность засекречивать и охранять ее, в том числе и путем не-раскрытия, является крайне проблематичной, особенно в свете того, что практически любая информация может подлежать засекречиванию согласно положений статьи 3. НПО, работающие в сфере общественных интересов просто не смогут собирать и хранить важную информацию без того, чтобы постоянно «обращаться» в соответствующий государственный орган за разъяснением по использованию этой информации. Обратившись однажды, они оказываются во власти государственного органа, который и будет решать, могут они использовать информацию в публичных целях или нет. Эти обязанности, которых просто не существует в законах о государственных секретах других стран, представляются ни чем иным, как еще одним средством, с которым власти могут вести наблюдение и контроль деятельности организаций, работающих в интересах общества¹¹. Такая система не только является вопиющим нарушением международных гарантий свободы выражения, но и явно неблагоприятна для общественного интереса.

Рекомендация:

- Режим засекречивания, установленный в Законе, должен относиться исключительно к информации, принадлежащей или находящейся в распоряжении государственных органов и их сотрудников.

III.6 Повторное засекречивание и рассекречивание

Статья 7 устанавливает, что «[о]снованность засекречивания информации пересматривается каждые пять лет в порядке, устанавливаемом Кабинетом Министров Республики Узбекистан».

Анализ

В то время как пятилетний срок для пересмотра такого рода не является совершенно необоснованным, на наш взгляд, в идеале срок пересмотра был бы несколько короче. Мы, к примеру, отмечаем, что венгерский закон о секретах предусматривает пересмотр раз в три года, а болгарский закон – раз в два года; мы рекомендуем аналогичные сроки. Мы отмечаем, что это не означает, что по завершению пересмотра информация должна быть или оставлена засекреченной, или рассекречена; это лишь означает, что предметом пересмотра является оценка, уместно это или нет.

Рекомендация:

- Следует изучить вопрос внесения в статью 7 изменений, устанавливающих более короткий срок пересмотра засекреченных материалов.

III.7 Ответственность

В дополнение к рассмотренным выше обязанностям, статья 10 устанавливает ответственность «за разглашение государственных секретов, утрату документов

¹¹ Как будто для подтверждения обоснования этого опасения, статья 9 уполномочивает Службу национальной безопасности проводить «проверку режима секретности в ... организациях и объединениях».

и изделий, их содержащих», а также за «неправомерное засекречивание информации».

Анализ

Мы приветствуем введение ответственности за «неправомерное» засекречивание информации, под которым мы понимаем засекречивание информации, которая на самом деле должна была оставаться доступной для всех.

С другой стороны, мы считаем, что Закон не предоставляет достаточной защиты от ответственности. Во-первых, для борьбы с превалирующей культурой секретности и для того, чтобы помочь выявлять правонарушения, Закон должен предоставлять защиту «обличителям», распространяющим секретную информацию, пока они действуют добросовестно и небезосновательно верили, что информация по существу верна, и раскрывали доказательства правонарушения. Правонарушение, в этом контексте, должно включать совершение преступления, уклонение от исполнения законной обязанности, судебную ошибку, коррупцию или мошенничество, или же значительно недобросовестное управление со стороны государственного органа. Также защита должна предоставляться тем лицам, которые опубликовывают сведения, раскрывающие серьезную угрозу здоровью, безопасности или окружающей среде, вне зависимости от того, связано это с отдельным правонарушением или нет. Отсутствие таких гарантий в настоящем Законе вызывает особую озабоченность, тем более что такой гарантии нет и в Законе о свободе информации.

Рекомендация:

- Закон о государственных секретах должен устанавливать гарантии для «обличителей», если только такие гарантии не предоставлены уже в другом законе, например в Законе о свободе информации.

III.8 Ограничение других прав

Статья 8 Закона устанавливает, что любой гражданин, «работающий или работавший со сведениями, составляющими государственную или военную тайну, может быть, с его письменного согласия, ограничен в правах до истечения срока секретности, но не более чем на 5 лет».

Анализ

Статья 8 предоставляет властям полномочия налагать по-видимому безграничные ограничения на права тех лиц, которые работают с секретной информацией. В то время, как наложение таких ограничений может быть допустимым, эти ограничения должны излагаться непосредственно в законодательстве. По меньшей мере, Закон должен устанавливать четкие параметры типов ограничений, которые могут быть уместными. Такие параметры должны включать положение о приоритете общественного интереса, аналогичного защите «обличителей», чтобы раскрытие информации в интересах общества не приводило к применению санкций.

Рекомендация:

- Система ограничений и наказаний в отношении лиц, работающих с

секретной информацией, должна излагаться непосредственно в Законе и должна включать положение о приоритете общественного интереса, как описано выше.