

ИЗБРАННЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



Дело «Венгерский Хельсинкский комитет (Magyar Helsinki Bizottság) против Венгрии»¹

(Жалоба № 18030/11)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ²

г. Страсбург, 8 ноября 2016 г.

По делу «Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии» Европейский Суд, заседав Большой Палатой в составе:

Гвидо Раймонди, *Председателя Большой Палаты,*

Андраша Шайо,

Ишиль Каракаш,

Луиса Лопеса Герра,

Мирьяны Лазаровой Трайковской,

Ангелики Нуссбергер,

Боштьяна М. Зупанчича,

Небойши Вучинича,

Кристины Пардалос,

Анны Юдковской,

Линос-Александра Сисилианоса,

Хелены Келлер,

Андре Потоцкого,

Алёша Пейхала,

Ксении Туркович,

Роберта Спано,

Йона Фридрика Кьельбро, *судей,*

а также при участии Лоуренса Эрли, *главного юридического советника Европейского Суда,*

проведя открытые заседания 4 ноября 2015 г. и 1 сентября 2016 г.,

в последнюю указанную дату вынес следующее Постановление:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой № 18030/11, поданной против Венгерской

¹ Перевод с английского языка ООО «Развитие правовых систем» / Под ред. Ю.Ю. Берестнева.

² Настоящее Постановление вступило в силу 8 января 2016 г. в соответствии с пунктом 1 статьи 44 Конвенции (*примеч. редактора*).

Республики в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) Венгерским Хельсинкским комитетом, неправительственной организацией, зарегистрированной согласно законодательству Венгрии (далее – организация-заявительница), 14 марта 2011 г.

2. Интересы организации-заявительницы представлял Т. Фазекас (*T. Fazekas*), адвокат, практикующий в г. Будапеште. Власти Венгрии (далее также – власти государства-ответчика) были представлены Уполномоченным Венгерской Республики при Европейском Суде З. Таллоди (*Z. Tallódi*), сотрудником Министерства юстиции Венгрии.

3. Организация-заявительница со ссылкой на статью 10 Конвенции утверждала, что отказ судов Венгрии дать распоряжение о раскрытии сведений, с которыми она хотела ознакомиться, привел к нарушению ее права свободно выражать свое мнение.

4. Жалоба была передана во Вторую Секцию Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Суда). 4 декабря 2012 г. жалоба была коммуницирована властям Венгрии. 26 мая 2015 г. Палата Второй Секции Европейского Суда в следующем составе: Ишиль Каракаш, Андраша Шайо, Небойши Вучинича, Хелены Келлер, Эгидиуса Куриса, Роберта Спано, Йона Фридрика Кьельбро, судей, а также при участии Стенли Найсмита, Секретаря Секции Суда, – уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты. Ни одна из сторон не представила возражений против этой уступки в установленный срок (статья 30 Конвенции и пункт 1 правила 72 Регламента Суда).

5. Состав Большой Палаты Европейского Суда был определен в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правила 24 Регламента Суда. На последнем заседании по делу судьи Эгидиус Курис и Юлия Антонелла Моток, которые не смогли принять участие в рассмотрении дела, были заменены запасными судьями Боштьяном М. Зупанчичем и Ксенией Туркович (пункт 3 правила 24 Регламента Суда).

6. Организация-заявительница и власти государства-ответчика представили дополнительные письменные замечания (пункт 1 правила 59 Регламента Суда) по существу дела.

7. 2 сентября 2015 г. Председатель Большой Палаты Европейского Суда разрешил властям Соединенного Королевства вступить в производство по делу в качестве третьей стороны (пункт 2 статьи 36 Конвенции и пункта 3 правила 44 Регламента Суда). 18 сентября 2015 г. они представили свои письменные замечания по делу.

8. Кроме того, 21 сентября 2015 г. комментарии по делу были получены от следующих орга-

низаций, которым Председатель Большой Палаты Европейского Суда разрешил вступить в производство по делу в качестве третьих сторон (пункт 2 статьи 36 Конвенции и пункт 2 статьи 44 Регламента Суда): «Центр защиты прав СМИ» (*Media Legal Defence Initiative*), «Кампания за свободу информации» (*Campaign for Freedom of Information*), «Статья 19» (*ARTICLE 19*), «Программа доступа к информации» (*Access to Information Programme*) и «Венгерский союз гражданских свобод» (*Hungarian Civil Liberties Union*), выступивших совместно, а также организация «За справедливое судебное разбирательство» (*Fair Trial*).

9. Открытые заседания по делу были проведены во Дворце прав человека в г. Страсбурге 4 ноября 2015 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Суда).

В Европейский Суд явились:

(a) со стороны властей Венгрии:

З. Таллоди, Уполномоченный Венгерской Республики при Европейском Суде,

М. Веллер (*M. Weller*), помощник Уполномоченного Венгерской Республики при Европейском Суде;

(b) со стороны заявителя:

Т. Фазекас,

Т.Л. Сепси (*T.L. Sepsi*),

Ч. Тордаи (*Cs. Tordai*), адвокаты,

Н. Новосадек (*N. Novoszádek*), консультант;

(c) со стороны властей Соединенного Королевства:

Дж. Коппел (*J. Coppel*), королевский адвокат, адвокат,

А. Маклеод (*A. McLeod*), Уполномоченный Соединенного Королевства при Европейском Суде,

А. Махмуд (*A. Mahmood*), консультант.

Европейский Суд заслушал выступления З. Таллоди, Т.Л. Сепси и Дж. Коппела, а также их ответы на вопросы судей.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

10. Заявителем по делу является Венгерский Хельсинкский комитет (*Hungarian Helsinki Committee*) – неправительственная организация, основанная в 1989 году. Он следит за соблюдением международных стандартов в области защиты прав человека в Венгрии, представляет интересы жертв предполагаемых нарушений прав человека, содействует обучению и подготовке юристов в Венгрии и за рубежом. Венгерский Хельсинкский комитет в основном отстаивает права соискателей убежища и иностранцев, нуждающихся в международной защите, а также следит за соблюдением прав человека правоохранительными и судебными органами. В частности, он занимается вопросами, касающимися доступа к правосудию, условий содержания под стражей и эффективной реализации права на защиту.

А. ПРЕДЫСТОРИЯ ДЕЛА

11. В 2005–2007 годах организация-заявительница осуществляла проект «Модельная программа по оказанию юридической помощи» (*Model Legal Aid Board Programme*), направленный на развитие и апробацию модели по исправлению недостатков в системе назначения защитников. Исследование, в котором подводились итоги реализации этого проекта, было опубликовано в 2007 году под названием «Без защиты» (*Without Defence*). В нем предполагалось, что должен быть установлен стандартный набор критериев, разработанных для оценки качества работы защитников.

12. В 2008 году по результатам исследования за 2005–2007 годы организация-заявительница начала новый проект под названием «Право на эффективную защиту и реформа системы назначения защитников» (*The Right to Effective Defence and the Reform of the ex-officio Appointment System*). Вместе с Министерством государственного управления и юстиции Венгрии и различными объединениями адвокатов организация-заявительница разработала анкету, предназначенную для оценки качества работы защитников. Кроме того, она оценила качество работы защитников, которых пригласили обвиняемые или которые были назначены государством, рассмотрев материалы 150 уголовных дел, производства по которым были прекращены. Параллельно с этим организация-заявительница принимала участие от Венгрии в реализации межгосударственного исследования «Эффективность прав защиты в странах Европейского союза и обеспечение доступа к правосудию: изучение и продвижение передового опыта» (*Effective Defence Rights in the European Union and Access to Justice: Investigating and Promoting Best Practices*), проводившегося в девяти европейских странах за счет средств Европейской комиссии и организации «Инициатива открытого общества по вопросам правосудия» (*Open Society Justice Initiative*).

Результаты осуществления этих двух проектов были представлены на конференции в апреле 2009 года, итоги которой подведены в докладе «В тени подозрения: критическая оценка реализации права на эффективную защиту» (*In the Shadow of Suspicion: A critical account of enforcing the right to an effective defence*).

13. Помимо этого, организация-заявительница непрерывно агитирует за реформу системы назначения защитников. Совместно с Коллегией адвокатов г. Будапешта она также составила рекомендации относительно предлагаемого кодекса профессиональной этики защитников по назначению.

14. Как считает организация-заявительница, ее исследование показывает, что работу системы назначения защитников нельзя признать удовлетворительной, особенно потому, что следственные органы, в частности, полиция, могут выбирать

защитника из списка, составленного соответствующими коллегиями адвокатов, по своему усмотрению. Это вызывает недоверие у подзащитных. Далее, согласно выводам организации-заявительницы многие отделения полиции в большинстве случаев прибегают к услугам одних и тех же адвокатов или юридических фирм, а это приводит к тому, что защитники, зарабатывая себе на жизнь, становятся зависимыми от поручаемых им дел. Кроме того, организация-заявительница пришла к выводу, что система выбора защитников недостаточно прозрачна.

15. В 2009 году в рамках проекта «Меры по обеспечению прозрачности системы назначения защитников по уголовным делам» (*Steps Towards a Transparent Appointment System in Criminal Legal Aid*) организацией-заявительницей в сотрудничестве с коллегиями адвокатов медье¹ и некоторыми отделениями полиции был проведен эксперимент. Ключевой особенностью эксперимента являлась замена существующей системы назначения защитников по списку случайной компьютерной выборкой.

16. В рамках данного проекта организация-заявительница запросила фамилии защитников, выбранных в 2008 году, и количество дел, порученных каждому из них в общей сложности 28 отделениями полиции, находящимся в семи медье. Эта информация запрашивалась с целью продемонстрировать, существовали ли перекосы в практике назначения защитников отделениями полиции по спискам, предоставленным коллегиями адвокатов. Запрос был подан на основании пункта 1 статьи 20 Закона № LXIII 1992 года (далее – Закон о данных). Организация-заявительница утверждала, что количество порученных защитникам дел – это публичная информация (*közérdekű adat*), а значит, фамилии защитников являются данными, подлежащими раскрытию в интересах общества (*közérdekből nyilvános adat*).

17. На запрос организации-заявительницы ответили 17 отделений полиции, еще пять отделений полиции предоставили запрошенную информацию после того, как организация-заявительница успешно оспорила их отказ сделать это.

18. 18 августа 2009 г. организация-заявительница направила аналогичный запрос в отделение полиции медье Хайду-Бихар (*Hajdú-Bihar*), добиваясь получения списка фамилий защитников, назначенных на подведомственной этому отделению полиции территории, и сведений о количестве дел, порученных каждому защитнику.

19. В ответе на запрос, направленный 26 августа 2009 г., отделение полиции медье Хайду-Бихар отказалось выполнить просьбу организации-заявительницы, указав, что «фамилии защитников не

являются ни публичной информацией, ни данными, подлежащими раскрытию в интересах общества, согласно пункту 4 статьи 19 Закона о данных, поскольку защитники не входят в состав органа, выполняющего государственные, муниципальные или публичные функции. Таким образом, их фамилии являются личными данными, которые согласно закону раскрытию не подлежат». Кроме того, отделение полиции сослалось на несоразмерное бремя, которое оно понесет в случае предоставления запрашиваемой информации.

20. 27 августа 2009 г. аналогичный запрос организации-заявительницы был отклонен отделением полиции г. Дебрецена (*Debrecen*).

В. ГРАЖДАНСКИЙ ИСК, ПОДАННЫЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ-ЗАЯВИТЕЛЬНИЦЕЙ

21. 25 сентября 2009 г. организация-заявительница обратилась в суд с исками к этим двум отделениям полиции, указывая, что защитники по назначению работают в общественных интересах, и их деятельность финансируется из государственного бюджета. Таким образом, сведения о них являются данными, подлежащими раскрытию в интересах общества.

22. В своем встречном иске отделение полиции медье Хайду-Бихар утверждало, что фамилии защитников являются персональными данными, а не информацией, подлежащей раскрытию в интересах общества, поскольку их работа не пересекается с обязанностями и компетенцией отделений полиции и они не входят в состав этих органов. Далее отделение полиции утверждало, что обработка указанных данных по запросу организации-заявительницы приведет к его чрезмерной загруженности.

23. Отделение полиции г. Дебрецена ходатайствовало о прекращении производства по делу.

24. Дебреценский суд медье объединил эти два дела в одном производстве. 21 октября 2009 г. суд медье вынес решение в пользу организации-заявительницы, обязав ответчиков сообщить затребованную информацию в течение 60 дней.

25. Суд медье отметил, что защитники не являются лицами, выполняющими государственные функции, но вместе с тем они не являются сотрудниками или представителями отделений полиции, выступавших в качестве ответчиков, и вопрос о том, является ли защита деятельностью, представляющей интерес для общества, следует рассматривать со ссылкой на ее цель и роль. Сославшись на статью 46 Уголовно-процессуального кодекса Венгрии о случаях, в которых участие защитника в деле является обязательным, и на статью 48 этого кодекса об обязанности следственных органов в определенных ситуациях назначать защитника, суд медье подчеркнул, что в обязанности следственных органов входит еще и обеспечение конституционного права на защиту. Суд пришел к выводу,

¹ Медье – административно-территориальная единица (район) Венгрии (примеч. редактора).

что обязательные меры по обеспечению защиты являются деятельностью, представляющей интерес для общества, и все связанные с ними сведения очень важны для общества и не должны считаться вопросом личных прав или подлежать защите как представляющие личный интерес. Следовательно, фамилии защитников и количество дел, порученных каждому из них, не являются информацией личного характера, которая может быть предана огласке только с разрешения заинтересованного лица. Далее суд медье указал, что, поскольку обязательное обеспечение защиты представляет интерес для общества, интерес общества в получении соответствующей информации, по-видимому, перевешивает необходимость охранять тайну личной жизни, которая в любом случае не была нарушена, так как роль защитника становится публичной с момента предъявления обвинения. Суд медье обязал ответчиков сообщить затребованные сведения.

26. Оба отделения полиции обжаловали это решение, повторив по сути довод, согласно которому фамилии защитников и количество порученных им дел не являются информацией, подлежащей раскрытию в интересах общества, а персональными данными, поскольку такие лица не выполняют государственных, муниципальных или публичных функций. Кроме того, они утверждали, что раскрытие затребованной информации приведет к возложению на них ненадлежащего бремени.

27. В решении от 23 февраля 2010 г. суд медье Хайду-Бихар, рассмотрев дело в качестве суда второй инстанции, отменил решение суда первой инстанции и отклонил исковые требования организации-заявительницы в полном объеме. Суд медье Хайду-Бихар не согласился с доводом организации-заявительницы, согласно которому защитники по назначению осуществляют государственные функции по смыслу положений Закона о данных. По мнению суда медье Хайду-Бихар, положения Уголовно-процессуального кодекса Венгрии, на которые ссылалась организация-заявительница, предусматривают равное признание со стороны закона права на защиту и обязанность государства обеспечивать эти права. Однако данные положения не исключают публичного характера деятельности защитников по назначению независимо от того, что она финансируется государством. Суд медье Хайду-Бихар постановил, что деятельность защитников следует отличать от обязанности полиции в определенных случаях назначать защитников. Он отметил, что согласно пункту 1 статьи 5 Закона о данных обработка персональных данных допускается только с четко обозначенной целью при осуществлении права или выполнении обязанности и что передача персональных данных, обработка которых осуществляется отделениями полиции, возможна только с разрешения заинтересованного лица.

28. Организация-заявительница добивалась пересмотра решения суда второй инстанции, утверждая, что фамилии защитников и количество дел, порученных каждому из них, являются персональными данными, но, тем не менее, они представляют собой информацию, подлежащую раскрытию в интересах общества, поскольку они имеют отношение к публичным функциям защитников по назначению.

29. 15 сентября 2010 г. Верховный суд Венгрии оставил без удовлетворения ходатайство организации-заявительницы о пересмотре решения. Он оставил в силе решение суда медье по существу, частично изменив его мотивировочную часть.

30. Верховный суд Венгрии пришел к следующим выводам:

«...Необходимо рассмотреть вопрос о том, следует ли считать защитников “иными лицами, выполняющими государственные функции”. Согласно рекомендации Уполномоченного парламента по защите данных № 1234/H/2006 Верховный суд полагает, что вопрос о том, является ли тот или иной человек лицом, выполняющим государственные функции, нужно рассматривать исключительно на основании положений Закона о данных. Лицами, выполняющими государственные функции, следует считать только тех, кто наделен самостоятельными полномочиями и компетенцией.

При ответе на вопрос [о толковании понятия “лица, выполняющие государственные функции”] довод заявителя относительно пункта 2 статьи 137 Уголовного кодекса не имеет значения, так как данный пункт запрещает считать защитников лицами, выполняющими государственные функции, лишь в контексте самого Уголовного кодекса, а не в контексте Закона о данных или любых других правоотношений.

Согласно пункту 3 статьи 57 Конституции государство обязано обеспечивать право на защиту. Суды, органы прокуратуры и следственные органы выполняют эту задачу, в частности, с помощью обеспечения права на защиту [пункт 3 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса] и назначения защитников в тех случаях, когда того требуют статьи 46 и 48 Уголовно-процессуального кодекса. При этом указанные органы выполняют государственные функции, которые прекращаются с назначением защитника. После назначения защитника его деятельность приобретает частный характер, несмотря на то, что она преследует публичную цель.

Таким образом, суд установил, что защитников нельзя считать “иными лицами, выполняющими государственные функции”, поскольку они не наделены предусмотренными законом правами и компетенцией. Одно лишь то, что процессуальные нормы определяют права и обязанности лиц, выполняющих функции защитника по уголовным делам, нельзя трактовать как установленные законом права и компетенцию. В рамках права на защиту Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает обязательства только для властей, но не для защитников. Формулировки статьи 1 Уголовно-процессуального кодекса, где указано,

что обвинение, защита и вынесение решения по делу являются самостоятельными функциями, также говорят в пользу этой точки зрения.

Следовательно, фамилии защитников и количество порученных им дел являются персональными данными по смыслу пункта 1 статьи 2 Закона о данных. Соответственно, согласно пункту 4 статьи 19 Закона о данных отделениям полиции, выступающим по делу в качестве ответчиков, нельзя вменить в обязанность сообщить эти персональные данные. Следовательно, суд второй инстанции справедливо отклонил исковые требования заявителя...».

II. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВЕНГРИИ

31. Конституция Венгрии в редакции, действовавшей в период, относящийся к обстоятельствам дела, предусматривала следующее:

«...Статья 59

1. В Венгерской Республике каждый имеет право на доброе имя, неприкосновенность жилища, а также право на защиту личной тайны и персональных данных...

Статья 61

1. В Венгерской Республике каждый имеет право свободно выражать свое мнение, а также на доступ к сведениям, представляющим интерес для общества, и, соответственно, право распространять их...».

32. В частях, имеющих отношение к настоящему делу, Закон Венгрии 1992 года № LXIII «О защите персональных данных и раскрытии информации, представляющей интерес для общества» (Закон о данных) в редакции, действовавшей в период, относящийся к обстоятельствам дела, предусматривал следующее:

«...Определения

Статья 2

1. «Персональные данные» – информация, касающаяся определенного или поддающегося определению физического лица (далее – субъект данных) и любые сведения, прямо или косвенно содержащиеся в этой информации. В ходе обработки данных они считаются персональными данными до тех пор, пока они позволяют установить субъекта данных. Поддающееся определению лицо – это человек, личность которого прямо или косвенно можно установить, в частности, со ссылкой на регистрационный номер или на один или несколько факторов, указывающих на его физическую, физиологическую, психологическую, экономическую, культурную или социальную самоидентификацию...

4. «Данные, представляющие интерес для общества» (*közérdekű adat*) (далее – публичная информация) – информация или сведения, за исключением персональных данных, обработкой которых занимается орган или лицо, выполняющее государственные или муниципальные функции либо другие предусмотренные законом публичные

функции, в том числе данные о деятельности данного органа или лица вне зависимости от метода или формата их записи и от того, имеют ли они индивидуальный или коллективный характер.

5. «Данные, подлежащие раскрытию в интересах общества» (*közérdekből nyilvános adat*) – данные, за исключением публичной информации, опубликование или раскрытие которых предусмотрено законом в интересах общества в целом...

Цель обработки информации

Статья 5

1. Обработка персональных данных допускается только в определенных и ясных целях, когда это необходимо для обеспечения конкретных прав или исполнения конкретных обязанностей. Эта цель должна достигаться на всех этапах операций по обработке данных...

Передача данных, множественность узлов обработки данных

Статья 8

1. Персональные данные могут передаваться в рамках одной операции или нескольких операций, если субъект данных дал на это свое согласие или если передача данных разрешена законом, при условии обеспечения гарантий обработки данных в отношении всех без исключения элементов персональных данных.

2. Подпункт 1 применяется и в тех случаях, когда данные разделены между различными системами учета одного центра обработки данных или между центральными и местными органами власти...

Доступ к публичной информации

Статья 19

1. Органы и лица, выполняющие государственные или муниципальные функции либо иные определенные законом функции (далее в совокупности именуемые «орган/органы»), оперативно предоставляют обществу точную информацию по вопросам, относящимся к их компетенции, например, относительно бюджетов центральных и местных органов власти и их выполнения, управления имуществом, подконтрольного центральному и местным органам власти, выделения бюджетных средств, а также особые и исключительные прав, которыми наделены участники рынка, частные юридические или физические лица.

2. Органы, указанные в пункте 1 настоящей статьи, регулярно публикуют или иным образом делают доступной, в том числе, при наличии соответствующего запроса, с использованием средств, определенных в статье 20, всю важную информацию, касающуюся их компетенции, подведомственности, организационной структуры, профессиональной деятельности, оценки этой деятельности (в том числе ее эффективности), категорий данных, обработкой которых они занимаются, правовых норм, регламентирующих их деятельность, и управления финансовыми потоками. В законе могут указываться подлежащие раскрытию данные и способ их раскрытия.

3. Органы, указанные в подпункте 1 настоящей статьи, обеспечивают, чтобы каждое лицо могло

беспрепятственно получать доступ к публичным данным, которыми оно располагает, за исключением случаев, когда эти данные объявлены государственной или служебной тайной по решению органа, наделенного соответствующими полномочиями, либо в силу обязательств в соответствии с международным договором или конвенцией, а также в случаях, когда доступ к конкретной публичной информации ограничен законом в связи с:

- (а) интересами обороны;
- (b) интересами национальной безопасности;
- (с) интересами предотвращения, расследования и выявления преступлений и привлечения к ответственности за их совершение;
- (d) интересами центральной финансовой или валютной политики;
- (е) внешними сношениями, отношениями с международными организациями;
- (f) судебным или административным разбирательством.

4. Если законом не предусмотрено иное, персональные данные любого лица, выступающего от имени или в интересах органов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, насколько они касаются его функций, и персональные данные других лиц, выполняющих государственные функции, считаются данными, подлежащими раскрытию в интересах общества. Доступ к таким данным регулируется положениями настоящего Закона о публичных данных.

5. Если законом не предусмотрено иное, данные, за исключением персональных данных, обработкой которых занимаются органы или лица, оказывающие услуги, обязательные в силу закона или договора с каким-либо центральным или местным государственным органом, если эти услуги нельзя получить иным способом и ни в какой другой форме и постольку, поскольку их обработка необходима для обеспечения деятельности этих органов или лиц, считаются данными, подлежащими раскрытию в интересах общества.

6. Доступ к коммерческой тайне в контексте доступа к публичным данным и опубликования публичных данных регулируется соответствующими положениями Гражданского кодекса.

7. Получение доступа к публичной информации о важных экономических или финансовых институтах Европейского союза может ограничиваться также законодательством Европейского союза, в том числе в области финансовой, бюджетной и налоговой политики...

Статья 19/А

1. Данные, собранные или зарегистрированные органом, указанным в пункте 1 статьи 19, в порядке принятия решений или для обеспечения принятия решений, относящихся к его полномочиям и компетенции, не подлежат разглашению в течение 10 лет с момента их сбора или регистрации. Доступ к этим данным может быть разрешен, с учетом содержания пункта 1 статьи 19, руководителем органа, осуществляющим контроль за соответствующими данными.

2. Допускается отклонение запроса о раскрытии данных, на основе которых принималось то или иное решение, после того, как это решение было вынесено, в течение срока, указанного в пункте 1, если разглашение данных может поставить под угрозу юридическое функционирование указанного органа или исполнение его обязанностей без чрезмерного вмешательства, например, право свободно высказывать свою позицию на предварительных этапах принятия решения, в связи с которым изначально были затребованы данные.

3. Срок ограничения доступа к некоторым конкретным категориям данных, предусмотренный пунктом 1, может быть сокращен законом...

Статья 20

1. Информация, представляющая интерес для общества, предоставляется любому лицу по запросу, поданному устно, письменно или по электронным каналам связи.

2. Органы, которые занимаются обработкой информации, представляющей интерес для общества, обязаны незамедлительно рассматривать запросы о предоставлении этой информации и должны сообщать ее в срок, не превышающий 15 дней.

3. Также допускается предоставление заявителю копии документа или части документа с необходимыми данными независимо от формы хранения. Орган, контролирующий соответствующую информацию, может взимать плату, покрывающую только копировальные расходы, и по запросу заблаговременно сообщает размер этой платы.

4. Если документ с информацией, представляющей интерес для общества, содержит еще и сведения, которые не могут быть предоставлены заявителю, нужно убрать эти сведения из копии или сделать так, чтобы их нельзя было распознать.

5. Данные предоставляются в легко доступной для восприятия форме с использованием указанных заявителем технических средств при условии, что это не приводит к чрезмерным расходам. Не допускается отклонение запроса о предоставлении данных на основании того, что они не могут быть предоставлены в легко доступной для восприятия форме.

6. Если запрос о предоставлении информации был отклонен, заявителю необходимо сообщить об этом в письменной форме в течение восьми дней или по электронным средствам связи, если заявитель указал свой адрес электронной почты; необходимо привести основания для отказа в предоставлении данных.

7. Не допускается отклонение запроса о предоставлении публичных данных, поданного заявителем, для которого венгерский не является родным языком, на основании того, что он составлен на его родном языке или на любом другом языке, который заявитель понимает.

8. Государственные или местные органы власти, ведомства и иные органы, выполняющие установленные законом государственные функции, принимают правила о порядке удовлетворения запросов о предоставлении информации, представляющей интерес для общества.

9. Органы, указанные в пункте 1 статьи 19, раз в год сообщают уполномоченному по защите данных об отклоненных запросах с указанием оснований их отклонения.

Статья 21

1. Если запрос заявителя о предоставлении публичных данных был отклонен, заявитель вправе обжаловать этот отказ в судебном порядке.

2. Бремя доказывания законности отклонения запроса лежит на органе, занимающемся обработкой данных.

3 Жалоба на орган, отказавшийся предоставить данные, должна быть подана в течение 30 дней с момента получения отказа или с последнего дня срока, предусмотренного пунктом 2 статьи 20, если соответствующее решение не было доведено до сведения заявителя...

7. Если суд вынесет решение в пользу истца, он должен обязать орган, занимающийся обработкой данных, предоставить соответствующие сведения.

Статья 21/A

1. Органы, указанные в пункте 1 статьи 19, могут не предоставлять доступ к публичным данным, если это связано с раскрытием персональных установочных данных. Обработка персональных данных для получения доступа к информации, представляющей интерес для общества, которая была опубликована в электронном виде, допускается лишь в том объеме, в котором это необходимо по техническим причинам, после чего эти персональные данные должны быть незамедлительно уничтожены.

2. Обработка персональных установочных данных в связи с раскрытием информации по запросу допускается лишь в том объеме, в котором это абсолютно необходимо, в том числе в связи с уплатой каких-либо сборов. После раскрытия информации и получения указанных выплат персональные данные заявителя должны быть незамедлительно уничтожены.

3. Закон может предусматривать исключения из правил, предусмотренных пунктами 1 и 2 настоящей статьи...».

33. Закон 1998 года № XIX «Об Уголовно-процессуальном кодексе Венгрии» в частях, имеющих отношение к настоящему делу, устанавливает следующее:

«...Право на защиту

1. Обвиняемые имеют право осуществлять свою защиту самостоятельно...

Статья 46

Участие защитника в производстве по уголовному делу является обязательным в случаях, когда:

- a) преступление согласно закону карается лишением свободы на срок не менее пяти лет;
- b) обвиняемый содержится под стражей;
- c) обвиняемым является глухой, немой, слепой человек или, вне зависимости от вопроса о его юридической ответственности, страдающий психическими заболеваниями;

d) обвиняемый не владеет венгерским языком или языком судопроизводства;

e) обвиняемый не может осуществлять свою защиту самостоятельно по любой другой причине;

f) это прямо предусмотрено настоящим законом...

Статья 48

1. Суд, прокурор или следственный орган назначают защитника в случаях, когда участие защитника является обязательным, а у обвиняемого отсутствует защитник, выбранный им самим...

2. Суд, прокурор или следственный орган также назначают защитника в случаях, когда участие защитника не является обязательным, но обвиняемый ходатайствует о назначении защитника, поскольку у него недостаточно средств для того, чтобы обеспечить себе защиту самостоятельно.

3. Суд, прокурор или следственный орган... назначают защитника в случаях, когда они считают это необходимым в интересах обвиняемого...

5. Решение о назначении защитника не подлежит обжалованию, но обвиняемый, предоставив веские основания, может ходатайствовать о назначении другого защитника. До тех пор, пока эти ходатайства не будут рассмотрены судом, прокурором или следственным органом, производство по делу приостанавливается.

6. При наличии веских оснований назначенный защитник может ходатайствовать об освобождении от участия в деле. Пока эти ходатайства не будут рассмотрены судом, прокурором или следственным органом, производство по делу приостанавливается...

9. Назначенный защитник имеет право на вознаграждение и возмещение расходов, связанных с явкой в суд, к прокурору или в следственный орган при наличии вызова или извещения, с изучением материалов дела и консультированием содержащегося под стражей обвиняемого в местах содержания под стражей...».

34. Рекомендация Уполномоченного парламента по защите данных № 1234/H/2006 «Об упорядочении законодательства о раскрытии персональных данных и о задачах лиц, выполняющих государственные функции» в частях, имеющих отношение к настоящему делу, предусматривает следующее:

«...Толкование пункта 4 статьи 19; аспекты, которые нужно принимать во внимание при его применении

... (b) При определении понятия «иное лицо, выполняющее государственные функции» необходимо осуществлять автономное толкование, учитывая внутреннюю логику этого положения Закона о данных, независимо от того, как данный термин используется в других законах. Так, пояснительная норма Уголовного кодекса о понятии «лица, выполняющие государственные функции» [пункт 2 статьи 137 Уголовного кодекса] не подлежит применению, поскольку с учетом прочих положений Закона о данных одна часть положений этой нормы охватывается первой фразой Закона о данных, а в остальной части ее положения под действие Закона о данных не попадают.

Следовательно, в контексте указанного подпункта понятие “иное лицо, выполняющее государственные функции” включает в себя государственных и муниципальных служащих (например, Президента, спикера парламента, Председателя Конституционного суда, Председателя Верховного суда, Председателя Счетной палаты, Председателя Государственного банка Венгрии, премьер-министра, министров правительства), которые наделены самостоятельными функциями и компетенцией и выступают в качестве единоличных институтов. Под лицами, наделенными государственными и муниципальными функциями и компетенцией, понимаются лица, занимающие эти должности, и они несут личную ответственность за раскрытие касающихся их данных...».

III. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МАТЕРИАЛЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

А. ДОКУМЕНТЫ ООН

35. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года устанавливает следующее:

«...**Статья 31. Общее правило толкования**

1. Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

2. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения:

a) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора;

b) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

3. Наряду с контекстом учитываются:

a) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений;

b) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования;

c) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

4. Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение.

Статья 32. Дополнительные средства толкования

Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовительным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31, или определить

значение, когда толкование в соответствии со статьей 31:

a) оставляет значение двусмысленным или неясным или

b) приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными...».

36. Согласно статье 19 Всеобщей декларации прав человека:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

37. Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г., который вступил в силу 23 марта 1976 г. и был ратифицирован Венгрией 17 января 1974 г., устанавливает следующее:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения...».

38. В Замечании общего порядка № 34 по статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах («Свобода мнений и их выражения»), опубликованного 12 сентября 2011 г., Комитет ООН по правам человека отметил следующее:

«...**Право на доступ к информации**

18. В пункте 2 статьи 19 предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов. К такой информации относятся материалы государственных органов независимо от формы хранения, источников и даты регистрации. Государственными органами следует считать органы, которые указаны в пункте 7 настоящего замечания общего порядка. К таким органам могут также относиться иные образования, когда они выполняют государственные функции. Как отмечалось ранее, право на доступ к информации во взаимосвязи со статьей 25 Пакта включает в себя также возможность средств мас-

совой информации получать доступ к сведениям по общественно значимым вопросам и право общества получать продукцию средств массовой информации...».

39. В сообщении по делу «Готье против Канады» (Gauthier v. Canada) (от 5 мая 1999 г., № 644/1995) Комитет по правам человека отметил следующее:

«...13.3. Таким образом, вопрос, который предстоит решить Комитету, заключается в том, нарушает ли ограничение доступа автора сообщения к материалам и техническим средствам, которые предоставляются прессе в парламенте, его право искать, получать и распространять информацию, закрепленное в статье 19 Пакта.

13.4. В связи с этим Комитет ссылается также на право принимать участие в ведении государственных дел, закрепленное в статье 25 Пакта, и, в частности, на Замечание общего порядка № 25 (57), которое в части, имеющей отношение к настоящему делу, гласит: “Для полноценного осуществления прав, закрепленных в статье 25, особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств массовой информации, которые могли бы комментировать общественно значимые вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность” (Замечание общего порядка № 25, принятое Комитетом 12 июля 1996 г., § 25). Во взаимосвязи со статьей 19 это предполагает, что граждане, в частности, через средства массовой информации, должны иметь широкий доступ к информации и возможность распространять информацию и мнения о деятельности выборных органов и входящих в их состав лиц. Вместе с тем Комитет признает, что такой доступ не должен мешать или препятствовать осуществлению функций выборных органов и что государство-участник, следовательно, имеет право ограничивать этот доступ. Однако ограничения, вводящиеся государством-участником, должны соответствовать положениям Пакта.

13.5. В настоящем деле власти государства-участника ограничили право пользоваться материалами и техническими средствами, предоставляемыми прессе в парламенте и финансируемыми из средств государственного бюджета, в том числе право вести записи при наблюдении за ходом заседаний парламента, в отношении тех представителей прессы, которые являются членами частной организации “Канадская пресс-галерея”. Автор сообщения получил отказ в предоставлении ему активного [то есть полного] членства в “Пресс-галерее”. В отдельных случаях у автора сообщения было временное членство, которое предоставляло ему доступ к некоторым, но не ко всем материалам и техническим средствам организации. При отсутствии хотя бы временного членства он не имел доступа к предоставляемым прессе материалам и техническим средствам и не мог вести записи заседаний парламента. Комитет отмечает, что, по утверждению властей государства-участника, автор сообщения не испытал сколь-нибудь значительного ухудшения своего положения, поскольку научно-технические достижения позволяют общественности легко получать информацию о заседа-

ниях парламента. Власти государства-участника утверждали, что автор сообщения мог освещать заседания по репортажам теле- и радиовещательных служб или наблюдая за ходом заседаний. Однако с учетом важности доступа к информации для демократического процесса Комитет не согласен с утверждением властей государства-участника и считает, что лишение автора сообщения возможности присутствовать на заседаниях представляет собой ограничение его права на доступ к информации, гарантированного пунктом 2 статьи 19 Пакта...».

40. В сообщении по делу «Токтакунов против Кыргызстана» (Toktakunov v. Kyrgyzstan) (от 28 марта 2011 г., № 1470/2006) Комитет по правам человека заявил:

«...6.3. Кроме того, Комитет отмечает, что указание на право “искать” и “получать” “информацию”, содержащееся в пункте 2 статьи 19 Пакта, включает в себя право отдельных лиц получать имеющуюся у государства информацию за исключениями, которые допускаются согласно установленным Пактом ограничениям. Он отмечает, что предоставление информации не требует доказывать непосредственную заинтересованность или личную потребность в ее получении, за исключением случаев, когда применяются правомерные ограничения. Комитет также напоминает о своей позиции в отношении прессы и средств массовой информации, которая предусматривает право средств массовой информации получать доступ к информации по значимым для общества вопросам и право широкой общественности получать информацию из средств массовой информации. Кроме того, он отмечает, что к функциям печатных изданий и средств массовой информации относится создание площадок для общественного обсуждения и формирования общественных или, в данном случае, индивидуальных мнений по таким вопросам, представляющим правомерный интерес для общества, как применение смертной казни. Комитет считает, что выполнение этих функций не ограничивается средствами массовой информации или профессиональными журналистами и что они также могут осуществляться, например, общественными объединениями или частными лицами. Ссылаясь на свои выводы в связи с сообщением по делу “S.B. против Кыргызстана”, Комитет также отмечает, что автор сообщения в данном случае является консультантом правозащитного общественного объединения по юридическим вопросам и что в этом качестве его можно считать лицом, выполняющим... особые “контрольные” функции по вопросам, представляющим интерес для общества. С учетом вышеприведенных соображений Комитет полагает, что в рассматриваемом сообщении ввиду особого характера запрашиваемой информации автор обосновал для целей приемлемости сообщения, что, будучи представителем общественности, он оказался непосредственно затронут отказом властей государства-участника предоставить ему по запросу информацию о применении смертной казни...».

7.4. В связи с этим Комитет ссылается на свою позицию по поводу свободы печати и средств массовой информации, согласно которой право на доступ к информации включает в себя право

средств массовой информации получать доступ к информации по значимым для общества вопросам и право общества на получение продукции средств массовой информации. Комитет считает, что выполнение этих функций не ограничивается средствами массовой информации или профессиональными журналистами и что они могут осуществляться также общественными объединениями или частными лицами (см. § 6.3). При осуществлении “контрольных” функций по вопросам, представляющим правомерный интерес для общества, объединениям или частным лицам необходим доступ к имеющейся у государства информации, как в настоящем деле, поэтому данные запросы о предоставлении информации пользуются такой же защитой Пакта, что и средства массовой информации. Предоставление информации частному лицу может, в свою очередь, создать возможности для ее обращения в обществе, благодаря чему общество сможет знакомиться с ней и получать к ней доступ, а также оценивать ее. В этом смысле право на свободу мысли и выражения мнений включает в себя защиту права на доступ к имеющейся у государства информации, у которого также явно имеются два аспекта, а именно индивидуальный и общественный аспекты права на свободу мысли и выражения мнений, которые должны гарантироваться государством одновременно. При таких обстоятельствах Комитет считает, что власти государства-участника обязаны либо предоставить автору сообщения затребованную информацию, либо обосновать ограничения права получать имеющуюся у государства информацию с точки зрения пункта 3 статьи 19 Пакта...».

41. В сообщении по делу «Рафаэль Родригес Кастањеда против Мексики» (*Rafael Rodríguez Castañeda v. Mexico*) (от 29 августа 2013 г., № 2202/2012) Комитет по правам человека пришел к следующим выводам:

«...7.6. Комитет отмечает, что, по утверждениям автора сообщения, последний ходатайствовал об ознакомлении с бюллетенями для голосования с целью определить, насколько точно их содержание было зарегистрировано на избирательных участках, и выявить расхождения, которые могли при этом возникнуть, исключительно для обеспечения прозрачности управления государством и оценки того, как избирательные органы выполняют свои обязанности. Кроме того, Комитет отмечает, что Информационный комитет Федерального института по вопросам проведения выборов отклонил ходатайство автора сообщения об ознакомлении с избирательными бюллетенями. Однако Институт предоставил ему информацию об избирательных бюллетенях, заполненных случайно выбранными гражданами на каждом избирательном участке 300 избирательных округов страны. Согласно внутригосударственному законодательству данная информация включала в себя количество голосов, поданных за каждого кандидата, а также количество испорченных и неиспользованных избирательных бюллетеней. В соответствии с законом подсчет голосов осуществляется в присутствии представителей политических партий, а также, в некоторых случаях, аккредитованных наблюдателей за ходом выборов, при этом результаты, полученные на каждом избирательном участке, могут быть оспорены

и направлены на пересмотр в вышестоящие органы, как это произошло на президентских выборах 2006 года, когда Суд по делам о выборах частично пересмотрел первоначальные результаты.

7.7. С учетом наличия предусмотренного законодательством механизма установления правильности подсчета голосов, который использовался на этих выборах, того, что автору сообщения предоставили информацию об избирательных бюллетенях, заполненных случайно выбранными гражданами на каждом избирательном участке 300 избирательных округов страны, характера указанной информации и необходимости обеспечивать ее целостность, а также сложностей, связанных с предоставлением доступа к затребованной автором сообщения информации, Комитет приходит к выводу, что отказ предоставить доступ к затребованной информации в форме физических избирательных бюллетеней был направлен на обеспечение целостности избирательного процесса в демократическом обществе. Эта мера являлась соразмерным ограничением со стороны властей государства-участника, необходимым для охраны общественного порядка в соответствии с законом и для реализации прав избирателей, предусмотренных статьей 25 Пакта. В этих обстоятельствах Комитет считает, что факты, которыми он располагает, не свидетельствуют о нарушении пункта 2 статьи 19 Пакта...».

42. Ниже приводятся имеющие отношение к настоящему делу извлечения из доклада о праве на доступ к информации Генеральной Ассамблеи ООН Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, опубликованного 4 сентября 2013 г. (A/68/362):

«...18. Право искать и получать информацию является одним из основных элементов права свободно выражать свое мнение...»

19. У права на доступ к информации много аспектов. Оно включает в себя как общее право общества получать из различных источников доступ к информации, представляющей для него интерес, и право средств массовой информации на доступ к различным сведениям, так и права отдельных лиц запрашивать и получать информацию, представляющую интерес для общества, и касающуюся их информации, которая может затронуть их личные права. Как отмечалось ранее, право на свободу мнений и их свободное выражение является катализатором осуществления других прав (A/HRC/17/27, § 22), и доступ к информации часто имеет важнейшее значение для лиц, стремящихся к реализации других прав...».

43. В Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Специального докладчика Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнения от 6 декабря 2004 г. сказано следующее:

«Право на доступ к информации, имеющейся у органов государственной власти – это основ-

ное право человека, которое нужно претворять в жизнь на внутригосударственном уровне путем принятия всестороннего законодательства (например, законов о свободе информации) на основе принципа максимальной огласки, устанавливающего презумпцию доступности всей информации за немногими исключениями».

В. СОВЕТ ЕВРОПЫ

1. История разработки статьи 10 Конвенции

44. Текст, подготовленный комитетом Консультативной Ассамблеи Совета Европы по правовым и административным вопросам, в той части, которая стала статьей 10 Конвенции, предусматривал следующее:

«В настоящей Конвенции государства-участники обязуются обеспечивать всем лицам, проживающим на их территории... право на свободу убеждений и на их свободное выражение в соответствии со статьей 19 Декларации ООН».

45. Пункт 6 статьи 2 предварительного проекта Конвенции, подготовленного Комитетом экспертов на своем первом заседании (2–8 февраля 1950 г.) (почти ничем не отличающийся от статьи 19 Всеобщей декларации прав человека), предусматривал следующее:

«Каждый имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение. Это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

46. На втором заседании Комитета экспертов (6–10 марта 1950 г.) представитель Соединенного Королевства предложил вместо пункта 6 статьи 2 предварительного проекта принять статью 11, сформулированную следующим образом:

«Каждый имеет право на свободу мысли и свободу выражения мнения без вмешательства государства. Эти права включают право свободно придерживаться мнений, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства государства независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или с помощью должным образом лицензированных телевизионных или радиовещательных предприятий...».

47. Проект Конвенции, представленный Комитету министров Комитетом экспертов в конце его работы, содержал две статьи, соответствующие действующей статье 10 Конвенции. Пункт 2 статьи 6 первого варианта (метод перечисления гарантированных прав и свобод) практически дословно повторял пункт 6 статьи 2 предварительного проекта, составленного Комитетом экспертов, и статью 19 Всеобщей декларации. В свою очередь статья 10 второго варианта (метод точного определения гарантированных прав и свобод) дублировала формулировки статьи 11, предложенные властями Соединенного Королевства.

48. Конференция руководящих работников (8–17 июня 1950 г.), созванная Комитетом министров Совета Европы, взяла за основу своей работы метод точного определения прав и свобод и согласовала текст статьи 10 Конвенции в следующей редакции:

«Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или с помощью должным образом лицензированных телевизионных или радиовещательных предприятий...».

49. Окончательная редакция статьи 10 Конвенции была сформулирована на основе вышеприведенного текста.

2. Иные материалы Совета Европы, касающиеся толкования статьи 10 Конвенции

50. В Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 23 января 1970 г. № 582 «О средствах массовой информации и правах человека» было предложено поручить Комитету экспертов по правам человека рассмотреть и дать рекомендации по следующим вопросам:

«...расширение права на свободу информации, предусмотренного статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, путем заключения протокола или иным образом, чтобы оно включало свободу искать информацию (которая охватывается пунктом 2 статьи 19 Пакта ООН о гражданских и политических правах¹); у органов государственной власти должна быть соответствующая обязанность предоставлять информацию по вопросам, представляющим общественный интерес, с соответствующими ограничениями...».

51. На 44-м заседании (10–14 ноября 1975 г.) Комитет экспертов по правам человека создал подкомитет для изучения вопроса о расширении прав человека, предусмотренных Конвенцией и Протоколами к ней, с учетом положений Пакта ООН о гражданских и политических правах. Руководящий комитет по правам человека принял предварительный вариант окончательного отчета о работе над проектом Протокола № 6 к Конвенции и проектом Пояснительного доклада к проекту протокола от 28 ноября 1980 г. (документ CDDH(80)28). В части, имеющей отношение к настоящему делу, проект протокола предусматривает следующее:

¹ Так в тексте оригинала Постановления. Имеется в виду Международный пакт о гражданских и политических правах (примеч. редактора).

«Статья 6

Право свободно выражать свое мнение, о котором говорится в статье 10 Конвенции, помимо свобод, перечисленных во втором предложении пункта 1 этой статьи, включает в себя свободу искать информацию. К свободе искать информацию применяются также положения пункта 2 статьи 10 и статьи 16 Конвенции».

В части, имеющей отношение к настоящему делу, в пояснительном докладе к проекту протокола указано:

«Статья 6

1. Согласно как статье 10 Конвенции, так и пункту 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах свобода выражения мнения включает в себя свободу получать и распространять информацию и идеи независимо от государственных границ. Однако в пункте 2 статьи 19 Пакта говорится также о свободе “искать” информацию и идеи, которая не упоминается в статье 10 Конвенции. Для того, чтобы рассеять любые сомнения, которые могут в связи с этим возникнуть, статья 6 Протокола приводит Конвенцию в соответствие с Пактом по данному вопросу.

2. Эта статья включает в сферу действия статьи 10 Конвенции право свободно искать информацию. Право свободно искать информацию не предполагает обязанности властей государства предоставлять информацию, которую, возможно, кто-то будет искать.

3. Эта свобода может подвергаться ограничениям, которые разрешены пунктом 2 статьи 10 и статьей 16 Конвенции, в том числе, например, ограничениям, предусмотренным действующим законодательством в связи с защитой государственной тайны».

Европейская комиссия по правам человека высказала следующие замечания по проекту протокола (документ DH(81)3):

«...Статья 6

19. Данная статья хорошо иллюстрирует упомянутую в пункте 2 настоящих замечаний опасность того, что поправки, направленные на уточнение существующей нормы, могут дать повод к ее ограничительному толкованию.

20. Действительно, в настоящей редакции статьи 10 Конвенции не упоминается свобода искать информацию, однако нельзя исключать, что она включена в состав охраняемых этой статьей свобод по умолчанию. В этом контексте Комиссия напоминает, что в Постановлении по делу “Газета “Санди Таймс” против Соединенного Королевства” (§ 66) Европейский Суд по правам человека пришел к выводу, что статья 10 Конвенции гарантирует обществу право на получение достаточно полной информации. Комиссия, в свою очередь, заявила, что, хотя данная статья направлена прежде всего на обеспечение доступа к общим источникам информации, нельзя исключать, что при определенных обстоятельствах она включает в себя право на доступ к документам, не являющимся общедоступными (жалоба № 8383/78, DR, 17, р. 227, 228 и 230).

Следовательно, было бы разумнее отказаться от формальной определенности, которую стремится обеспечить статья 6 проекта, и оставить возможность развития судебного толкования статьи 10 Конвенции в существующей редакции.

Кроме того, второе предложение статьи 6 представляется поверхностным с учетом положений пункта 1 статьи 13 проекта...».

В замечаниях Европейского Суда (документ Court(81)76) содержится следующий вывод:

«Статья 6

15. Европейский Суд полагает, что свобода получать информацию, которую гарантирует статья 10 Конвенции, предполагает свободу искать информацию. Далее, Европейскому Суду представляется очевидным, что поиск информации (как и, впрочем, ее получение и распространение) в любом случае нужно осуществлять законными средствами. Кроме того, Европейский Суд хотел бы отметить, что, как сказано в пояснительном докладе (второе предложение пункта 2), свобода искать информацию не предполагает обязанности властей ее предоставлять, речь идет о праве получать информацию, а не о праве на ее предоставление».

В запросе Комитету министров Совета Европы дать заключение по поводу дополнительного протокола к Конвенции о расширении перечня предусмотренных Конвенцией гражданских и политических прав, адресованному Парламентской Ассамблее Совета Европы (документ № 5039 от 7 февраля 1983 г.), поясняется следующее:

«Наконец, Руководящий комитет по правам человека обсудил принцип “свободы искать информацию”, включение которого в пункт 1 статьи 10 Конвенции уже было санкционировано Комитетом министров Совета Европы. Руководящий комитет по правам человека указал, что соответствующее положение было включено в проект протокола, но, повторно рассмотрев его с учетом различных поданных замечаний, в частности, комментариев Европейской комиссии и Европейского Суда, он, в конце концов, решил не сохранять указанное положение, так как разумно предположить, что “свобода искать информацию” уже входит в свободу получать информацию, которая гарантируется пунктом 1 статьи 10 Конвенции. По-видимому, данная точка зрения подкрепляется прецедентной практикой Европейской комиссии и Европейского Суда и, в частности, Постановлением по делу “Газета “Санди Таймс” против Соединенного Королевства”».

В пояснительном меморандуме о свободе поиска информации докладчик по отчету Парламентской Ассамблеи Совета Европы о проекте протокола к Конвенции о расширении перечня предусмотренных Конвенцией гражданских и политических прав (документ № 5106 от 9 сентября 1983 г.) указал, в частности, следующее:

«...21. Руководящий комитет поднял вопрос о “свободе искать информацию”, с необходимостью включить которую в пункт 1 статьи 10 Конвенции Комитет министров Совета Европы

уже согласился. Принимая во внимание замечания Европейской комиссии и Европейского Суда было принято решение не добавлять это положение в протокол. Европейская комиссия и Европейский Суд заключили, что разумно толковать свободу получать информацию, которая гарантируется пунктом 1 статьи 10 Конвенции, так, чтобы она включала свободу искать информацию. Данная точка зрения подтверждается прецедентной практикой Европейской комиссии и Европейского Суда.

22. С учетом сказанного выше я считаю, что это право не нужно формально включать в статью 10 Конвенции и что конвенционными органам следует предоставить максимум возможностей по расширению толкования этой статьи».

3. Материалы Совета Европы о доступе к официальным документам и защите персональных данных

52. 21 февраля 2002 г. была принята Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-участникам № Rec(2002)2 «О доступе к официальным документам». В частях, имеющих отношение к настоящему делу, в этой рекомендации предусматривается следующее:

«Комитет министров...

принимая во внимание, в частности, статью 19 Всеобщей декларации прав человека, статьи 6, 8 и 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенцию ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (принята в г. Аархусе, Дания, 25 июня 1998 г.) и Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. (ETS, № 108), Декларацию о свободе выражения мнений и информации, принятую 29 апреля 1982 г., а также Рекомендацию № (81)19 «О доступе к информации, имеющейся у государственных органов», Рекомендацию № (91)10 «О сообщении третьим лицам персональных данных, имеющихся у государственных органов», Рекомендацию № (97)18 «О защите персональных данных, собранных и обрабатываемых для целей статистики» и Рекомендацию № (2000)13 «О европейской политике, касающейся доступа к архивам»...

рекомендует властям государств-участников руководствоваться в законотворчестве и правоприменительной практике принципами, изложенными в данной рекомендации...

III. Общий принцип доступа к официальным документам

Государства-участники должны гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся у органов государственной власти. Данный принцип следует применять без дискриминации по какому-либо признаку, в том числе по признаку национальной принадлежности.

IV. Возможные ограничения доступа к официальным документам

1. Государства-участники вправе ограничивать право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть четко установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными целям защиты:

- i) национальной безопасности, обороны и международных отношений;
- ii) общественной безопасности;
- iii) профилактики, расследования и судебного преследования уголовной деятельности;
- iv) неприкосновенности личной жизни и других правомерных частных интересов;
- v) коммерческих и иных экономических интересов как частных, так общественных;
- vi) равенства сторон в ходе судебного разбирательства;
- vii) природы;
- viii) инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти;
- ix) экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства;
- x) конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами.

2. В доступе к документу может быть отказано в случае, если разглашение информации, содержащейся в официальном документе, может причинить ущерб хотя бы одному из интересов, перечисленных в пункте 1, если только отсутствует преобладающий общественный интерес в ее разглашении...».

53. Конвенция Совета Европы «О доступе к официальным документам» (открыта для подписания 18 июня 2009 г.), которую пока ратифицировали семь государств-членов (Босния и Герцеговина, Венгрия, Литва, Норвегия, Финляндия, Черногория и Швеция) и которая вступит в силу в первый день следующего месяца по истечении трехмесячного срока с момента, когда 10 государств – членов Совета Европы выразят свое согласие на обязательность для них этой Конвенции, содержит следующие положения:

«Статья 2. Право доступа к официальным документам

1. Каждая из Сторон гарантирует право каждого человека, без проявления дискриминации по какому-либо признаку, иметь по его запросу доступ к официальным документам, имеющимся в распоряжении государственных органов.
2. Каждая Сторона принимает необходимые меры в рамках своего внутреннего законодательства в целях придания юридической силы положениям настоящей Конвенции о доступе к официальным документам.

3. Эти меры принимаются не позднее момента вступления в силу настоящей Конвенции в отношении этой Стороны.

Статья 3. Возможные ограничения доступа к официальным документам

1. Каждая Сторона может ограничивать право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть закреплены в прямой форме в законе и являться необходимой в демократическом обществе мерой, соразмерной цели:

- a) обеспечения безопасности и обороны государства и международных отношений;
- b) обеспечения общественной безопасности;
- c) предотвращения и расследования преступной деятельности и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности;
- d) проведения дисциплинарных расследований;
- e) осуществления государственными органами проверок, контроля и надзора;
- f) защиты неприкосновенности частной жизни и иных законных интересов физических лиц;
- g) защиты коммерческих и иных экономических интересов;
- h) защиты экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства;
- i) обеспечения равенства сторон в судебном процессе и эффективного отправления правосудия;
- j) защиты окружающей среды или
- k) обеспечения конфиденциальности обсуждений внутри государственных органов или между государственными органами при рассмотрении какого-либо вопроса.

Соответствующие государства могут при подписании или сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении уведомить путем заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы о том, что возможные ограничения распространяются также на переписку с членами королевской семьи или главой государства.

2. В доступе к информации, содержащейся в официальном документе, может быть отказано, если ее раскрытие нанесет или может нанести ущерб каким-либо интересам, упомянутым в пункте 1, за исключением случаев, когда общественный интерес в раскрытии информации является более существенным.

3. Стороны должны рассмотреть вопрос об определении сроков, по истечении которых ограничения, упомянутые в пункте 1, перестанут применяться.

Статья 4. Запросы на предоставление доступа к официальным документам

1. Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которым ему необходим доступ к официальному документу...

Статья 5. Рассмотрение запросов на предоставление доступа к официальным документам

1. Государственный орган обязан, насколько это возможно, оказывать запрашивающему лицу помощь в идентификации запрашиваемого официального документа.

2. Запрос на предоставление доступа к официальному документу должен рассматриваться государственным органом, в распоряжении которого имеется документ. Если государственный орган не располагает запрашиваемым официальным документом или не уполномочен рассматривать запрос, государственный орган обязан, по возможности, передать запрос или направить запрашивающее лицо в полномочный государственный орган.

3. Запросы на предоставление доступа к официальным документам должны рассматриваться на основе принципа равенства.

4. Запрос на предоставление доступа к официальному документу должен быть рассмотрен оперативно. Решение должно быть вынесено, сообщено и исполнено в кратчайшие возможные сроки или в течение заранее указанного разумного срока.

5. Запрос на предоставление доступа к официальному документу может быть отклонен, если:

- i) несмотря на оказанную государственным органом помощь, запрос остается слишком неопределенным для того, чтобы идентифицировать официальный документ, либо
- ii) запрос является явно необоснованным.

6. Государственный орган, полностью или частично отказавший в предоставлении доступа к официальному документу, обязан указать причины отказа. Запрашивающее лицо вправе получить от этого государственного органа по запросу письменное обоснование отказа...».

54. Конвенция Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» (вступила в силу 1 октября 1985 г.) содержит следующие положения, имеющие отношение к настоящему делу:

«...Статья 2. Определения

Для целей настоящей Конвенции:

- a) «персональные данные» означают любую информацию об определенном или поддающемся определению физическом лице («субъекте данных»)...

Статья 5. Качество данных

Персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке:

- a) собираются и обрабатываются на справедливой и законной основе;
- b) хранятся для определенных и законных целей и не используются иным образом, несовместимым с этими целями;
- c) являются адекватными, относящимися к делу и не чрезмерными для целей их хранения;

d) являются точными и, когда это необходимо, обновляются;

e) сохраняются в форме, позволяющей идентифицировать субъектов данных, не дольше, чем это требуется для целей хранения этих данных...

Статья 9. Изъятия и ограничения

1. Изъятия из положений статей 5, 6 и 8 настоящей Конвенции допускаются только в пределах, определенных в настоящей статье.

2. Отступление от положений статей 5, 6 и 8 настоящей Конвенции допускается, если такое отступление предусматривается законодательством Стороны и является необходимой в демократическом обществе мерой, принимающейся в интересах:

...b) защиты субъекта данных или прав и свобод других лиц...».

С. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

55. Хартия Европейского союза об основных правах устанавливает следующее:

«...Статья 11

Свобода выражения мнения и свобода информации

1. Каждый человек имеет право на свободу выражения мнения. Это право включает в себя свободу придерживаться собственных взглядов и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

2. Обеспечиваются свобода и плюрализм средств массовой информации...

Статья 42

Право на доступ к документам

Каждый гражданин Союза и каждое физическое или юридическое лицо, проживающее или зарегистрированное в государстве-участнике, имеет право на доступ к документам институтов, органов, учреждений и ведомств Союза вне зависимости от того, на каком носителе они находятся...».

56. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза № 1049/2001 от 30 мая 2001 г. «О доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета Европейского союза и Комиссии» в частях, относящихся к настоящему делу, предусматривает следующее:

«...Статья 2

Бенефициарии и сфера действия

1. Любой гражданин Союза, а также любое физическое или юридическое лицо, проживающее либо зарегистрированное на территории государства – члена ЕС, имеет право доступа к документам институтов при соблюдении принципов, условий и ограничений, установленных в настоящем регламенте.

2. Институты при условии соблюдения тех же принципов, условий, ограничений могут обеспечить доступ к документам любому физическому или юридическому лицу, не проживающему или не зарегистрированному на территории государства – члена ЕС.

3. Регламент должен применяться в отношении всех официальных документов института, иными словами, документов, составленных либо полученных институтом и находящихся в его владении, касающихся всех сфер деятельности Европейского союза...

Статья 4

Исключения

1. Институт должен отказать в доступе к документу в случае, если разглашение сведений подрывает защиту:

...b) частной жизни и неприкосновенности личности, в частности, в соответствии с законодательством Сообщества о защите персональных данных...».

57. Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза № 95/46/ЕС от 24 октября 1995 г. «О защите физических лиц при обработке персональных данных и свободном обращении таких данных» устанавливает:

«...Статья 2

Определения

Для целей настоящей директивы:

(a) “персональные данные” означают любую информацию, относящуюся к определенному или определяемому физическому лицу (“субъекту данных”); определяемым является лицо, которое может быть определено, прямо или косвенно, в частности, через идентификационный номер либо через один или несколько признаков, характерных для его физической, психологической, умственной, экономической, культурной или социальной идентичности;

(b) “обработка персональных данных” (“обработка”) означает любую операцию, последовательность операций, осуществляемых с персональными данными, с использованием автоматических средств или без такового, таких как сбор, запись, организация, хранение, модификация или замена, извлечение, консультирование, использование, раскрытие через передачу, распространение или предоставление доступа другим способом, блокирование, стирание или разрушение...

Статья 9

Обработка персональных данных и свобода слова

Государства – члены ЕС предусматривают исключения или ограничения положений настоящей главы, главы IV и главы VI для обработки персональных данных, осуществляемой исключительно в целях журналистской деятельности либо в целях художественного или литературного самовыражения, только если они необходимы для приведения в соответствие права на неприкосновенность частной жизни с правилами, регулирующими свободу слова...».

58. Суд Европейского союза (Большая Палата) в Решении по делу «Фолькер и компания “Маркус Шеке Гбр.” и Хартмут Эйферт против земли Гессен» (Volker und Markus Schecke Gbr and Hartmut Eifert v. Land Hessen) от 9 ноября 2010 г. (дела №№ C-92/09 и C-93/09, объединенные в одном производстве) пришел к следующим выводам:

«...48. Однако право на защиту персональных данных не является абсолютным, его нужно рассматривать относительно функций, которые оно выполняет в обществе...

85. ...Необходимо иметь в виду, что перед тем, как разглашать информацию о физическом лице, институты обязаны установить равновесие между интересом Европейского союза в обеспечении прозрачности своих действий и ущемлением прав, признанных статьями 7 и 8 Хартии. Цель обеспечения прозрачности нельзя автоматически ставить выше права на защиту персональных данных... даже если речь идет о важных экономических интересах».

59. В Решении по делу «Комиссия против компании “Бавариан Лагер Ко. Лтд”» (Commission v. the Bavarian Lager Co. Ltd) от 29 июня 2010 г. (дело № C-28/08 P) относительно просьбы компании предоставить полный доступ к протоколам заседания Суд Европейского союза (Большая Палата) пришел к следующему заключению:

«...76. Суд считает, что, передав адаптированную версию протокола заседания от 11 октября 1996 г., из которой были удалены фамилии пяти участников, Комиссия не нарушила положения Регламента № 1049/2001 и в достаточной мере выполнила свою обязанность по соблюдению принципа открытости.

77. Потребовав от компании “Бавариан Лагер” обосновать необходимость передачи персональных данных пяти лиц, которые не дали на это явно выраженного согласия, Комиссия выполнила требования пункта “b” статьи 8 Регламента № 45/2001.

78. Поскольку компания “Бавариан Лагер” не предоставила ясного и правомерного обоснования или убедительных доводов, чтобы доказать необходимость передачи этих персональных данных, Комиссия не смогла сопоставить различные интересы заинтересованных лиц. Не смогла она и установить наличие каких-либо оснований предполагать, что правомерным интересам субъектов данных может быть причинен ущерб согласно требованиям пункта “b” статьи 8 Регламента № 45/2001.

79. Из вышеизложенного следует, что Комиссия правильно отклонила ходатайство о предоставлении полного доступа к протоколам заседания от 11 октября 1996 г.».

Д. МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

60. Статья 13 Американской конвенции о правах человека («Свобода мысли и выражения мнения») предусматривает, *inter alia*, что:

«1. Каждый человек имеет право на свободу мысли и выражения мнения. Это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или любыми другими способами по своему выбору».

61. В Постановлении по делу «Клод Рейес и другие против Чили» (Claude Reyes et al. v. Chile) от 19 сентября 2006 г. Межамериканский суд по правам человека отметил, что:

«...явным образом предусматривая право “искать” и “получать” “информацию”, статья 13 Конвенции¹ охраняет право всех людей требовать доступа к имеющейся у государства информации за исключениями, которые допускаются согласно установленным Конвенцией ограничениям. Следовательно, эта статья охраняет право человека на получение такой информации и (содержит) позитивное обязательство государства ее предоставить, чтобы человек мог получить или доступ к данной информации, или ответ с обоснованием, когда по какой-либо допустимой согласно Конвенции причине государству разрешается ограничить доступ к информации в том или ином конкретном случае. Информация должна предоставляться без необходимости доказывать непосредственную заинтересованность или личную потребность в ее получении, за исключением случаев правомерных ограничений. Передача информации, в свою очередь, может создать возможности для ее обращения в обществе, благодаря чему общество сможет знакомиться с ней и получать к ней доступ, а также оценивать ее. В этом смысле право на свободу мысли и выражения мнений включает в себя защиту права на доступ к имеющейся у государства информации, у которого также явно имеются два аспекта, а именно индивидуальный и общественный аспекты права на свободу мысли и выражения мнений, которые должны гарантироваться государством одновременно».

Е. АФРИКАНСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

62. Согласно статье 9 Африканской хартии прав человека и народов:

«1. Каждый человек имеет право получать информацию.

2. Каждый человек имеет в рамках закона право выражать и распространять свое мнение».

63. Декларация о принципах свободы выражения мнения в Африке, принятая Африканской комиссией прав человека и народов и опубликованная 23 октября 2002 г., в частях, относящихся к настоящему делу, гласит:

«I. Гарантия свободы выражения мнения

1. Свобода выражения мнения и информации, в том числе право искать, получать и распространять информацию и идеи... является основным

¹ Имеется в виду Американская конвенция о правах человека (примеч. редактора).

и неотчуждаемым правом человека и неотъемлемым элементом демократии.

2. У каждого человека должны быть равные возможности в области осуществления права на свободу выражения мнения и получения доступа к информации без дискриминации...

IV. Свобода информации

1. Государственные органы распоряжаются информацией не для себя, а в качестве хранителей общественного достояния, и каждый человек имеет право на доступ к этой информации только в соответствии с четко определенными правилами, установленными законом.

2. Право на информацию гарантируется законом в соответствии со следующими принципами:

- каждый человек имеет право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов;
- каждый человек имеет право на оценку информации, находящейся в распоряжении частных организаций, которая необходима для осуществления или защиты какого-либо права;
- должна существовать возможность обжаловать отказ предоставить информацию в независимый орган и (или) в суд;
- государственные органы даже в отсутствие запроса обязаны активно публиковать важную информацию, представляющую значительный интерес для общества;
- никто не должен подвергаться санкциям за добросовестное распространение информации о противоправных действиях или информации, указывающей на серьезную угрозу причинения вреда здоровью, безопасности или окружающей среде, за исключением случаев, когда применение санкций преследует правомерный интерес и необходимо в демократическом обществе, и
- при необходимости в законы о защите конфиденциальных сведений необходимо вносить изменения, обеспечивая их соответствие принципам свободы информации.

3. Каждый человек имеет право на доступ к информации о себе, ее обновление и исправление независимо от того, хранится она в государственных органах или в частных организациях...».

Г. ДАННЫЕ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

64. Из материалов о законодательстве 31 государства – члена Совета Европы, имеющих в распоряжении Европейского Суда, следует, что во всех этих странах, кроме Люксембурга, признается право на доступ к информации и (или) к официальным документам, находящимся в распоряжении государственных органов. Кроме того, по-видимому, в большинстве государств-членов право на доступ к информации и (или) к официальным документам не ограничивается органами исполнительной власти, а распространяется на информацию и (или) документы, имеющиеся у органов законодательной

или судебной власти и даже у государственных компаний и частных организаций, выполняющих государственные функции или получающих существенные денежные средства из бюджета. Во всех законах о доступе к информации предусматриваются категории сведений, которые могут не предоставляться. Некоторые страны ввели критерий общественного интереса, который требует от государственных и надзорных органов устанавливать равновесие между интересом в отказе предоставлять информацию и интересом общества в ее раскрытии.

ПРАВО

1. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 10 КОНВЕНЦИИ

65. Организация-заявительница жаловалась на то, что отказ властей предоставить доступ к информации, которую она запросила у некоторых отделений полиции, представляет собой нарушение ее прав, закрепленных в статье 10 Конвенции. Эта статья Конвенции гласит:

«1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения раскрытия информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

66. Власти государства-ответчика оспорили этот довод.

А. ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ВОЗРАЖЕНИЕ ВЛАСТЕЙ ГОСУДАРСТВА-ОТВЕТЧИКА О ТОМ, ЧТО ЖАЛОБА ВЫХОДИТ ЗА РАМКИ ПРЕДМЕТНОЙ СФЕРЫ ДЕЙСТВИЯ (RATIONE MATERIAE) ПОЛОЖЕНИЙ КОНВЕНЦИИ

1. Доводы сторон в Большой Палате Европейского Суда

67. Власти государства-ответчика выдвинули возражение о применимости к жалобе организации-заявительницы статьи 10 Конвенции и пред-

ложили Европейскому Суду объявить ее неприемлемой для рассмотрения по существу как выходящую за рамки предметной сферы действия (*ratione materiae*) положений Конвенции. По их мнению, статья 10 Конвенции охватывает только свободу получать и распространять информацию. При ее составлении были сознательно исключены упоминания о «свободе искать» информацию, в отличие от статьи 19 Всеобщей декларации прав человека и статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

68. Организация-заявительница утверждала, что с учетом прецедентной практики Европейского Суда статья 10 Конвенции применима при обстоятельствах настоящего дела. По мнению организации-заявительницы, если право на доступ к информации не включать в права получать и распространять информацию, свободно придерживаться своих мнений, то государства легко смогут лишить эти права всякого смысла, отказывая в доступе к важным сведениям по вопросам, представляющим интерес для общества. Доступ к информации является *conditio sine qua non*¹ эффективного осуществления права свободно выражать свое мнение, подобно тому, как без доступа к правосудию окажется бесполезным право на справедливое судебное разбирательство (см. Постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединенного Королевства» (*Golder v. United Kingdom*) от 21 февраля 1975 г., § 35, Series A, № 18). Организация-заявительница считала, что доступ к информации является неотъемлемой частью права свободно выражать свое мнение, поскольку отказ в доступе к ней препятствует реализации этой свободы.

69. Власти Соединенного Королевства, вступившие в производство по делу в качестве третьей стороны, полагали, что статья 10 Конвенции не применима при обстоятельствах настоящего дела. Они просили Европейский Суд принять во внимание подготовительные материалы и прецедентную практику, сложившуюся после вынесения Постановления Европейского Суда по делу «Леандер против Швеции» (*Leander v. Sweden*) (от 26 марта 1987 г., Series A, № 116).

70. Организации «Центр защиты прав СМИ», «Кампания за свободу информации», «Статья 19», «Программа доступа к информации» и «Венгерский союз гражданских свобод» считали, что право свободно выражать свое мнение включает в себя право на доступ к информации, а значит, статья 10 Конвенции применима в настоящем деле.

2. Мнение Большой Палаты Европейского Суда

71. Главный вопрос, который необходимо рассмотреть в настоящем деле, заключается в том,

можно ли толковать статью 10 Конвенции таким образом, чтобы она гарантировала организации-заявительнице право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов. Следовательно, Европейский Суд должен решить, привело ли в обстоятельствах дела отклонение запроса организации-заявительницы о предоставлении информации к вмешательству в осуществление ею права получать и распространять информацию, которое гарантируется статьей 10 Конвенции.

Таким образом, вопрос о том, относится ли жалоба организации-заявительницы к сфере действия статьи 10 Конвенции, неразрывно связан с существом жалобы. Соответственно, Европейский Суд приходит к выводу, что возражение властей государства-ответчика следует изучить в ходе рассмотрения жалобы по существу.

72. Далее Европейский Суд отмечает, что эта жалоба не является явно необоснованной по смыслу подпункта «а» пункта 3 статьи 35 Конвенции. Она также не является неприемлемой по каким-либо иным основаниям. Следовательно, она должна быть объявлена приемлемой для рассмотрения по существу.

В. СУЩЕСТВО ЖАЛОБЫ

1. Доводы сторон в Большой Палате Европейского Суда

(а) Власти Венгрии

73. Власти Венгрии утверждали, что статья 10 Конвенции по делу неприменима, так как выводы, сделанные в Постановлении Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии» (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*) (от 14 апреля 2009 г., жалоба № 37374/05), не могут иметь решающего значения в контексте настоящей жалобы. В указанном деле Европейскому Суду в отсутствие возражения властей государства-ответчика не нужно было рассматривать вопрос о применимости статьи 10 Конвенции. Дополнительно власти государства-ответчика отмечали, что в том деле признание им применимости статьи 10 Конвенции основывалось исключительно на соображениях, связанных с внутригосударственным законодательством, и не может служить основанием для распространения действия Конвенции на те области, на применение в которых она не рассчитана.

74. Далее власти Венгрии отмечали, что Комитет министров Совета Европы принял отдельную конвенцию именно о праве доступа к официальным документам, указав тем самым, что при составлении статьи 10 в Конвенцию не планировалось включать право искать информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов.

¹ *Conditio sine qua non* (лат.) – необходимое условие (примеч. редактора).

75. Одно лишь то, что Высокие Договаривающиеся Стороны включили в свое законодательство право искать информацию, не оправдывает распространение на это право гарантий, предусмотренных статьями 10 Конвенции, поскольку государства могут предусматривать в своей правовой системе более высокий уровень защиты прав человека по сравнению со стандартами, установленными Конвенцией.

76. Право на доступ к информации – это автономное право, направленное на повышение прозрачности и добросовестное управление государством, а не просто дополнение к праву свободно выражать свое мнение. По мнению властей Венгрии, ни доктрина «живого инструмента», ни существование общеевропейского консенсуса, отражающееся в принятии законов о свободе информации в правовых системах различных стран, не может оправдать включение в статью 10 Конвенции подобного права.

77. По утверждению властей государства-ответчика, отказ в раскрытии затребованных персональных данных не воспрепятствовал общественным дискуссиям, так как указанная информация не была необходима ни для того, чтобы организация-заявительница смогла выразить свое мнение по вопросу, представляющему общественный интерес, ни для того, чтобы она смогла сделать выводы об эффективности системы назначения государственных адвокатов.

78. Если Европейский Суд признает статью 10 Конвенции применимой в настоящем деле, власти Венгрии отмечали, что вмешательство в осуществление организацией-заявительницей права свободно выражать свое мнение в любом случае являлось оправданным с точки зрения пункта 2 статьи 10 Конвенции.

79. Фамилии защитников по назначению являются персональными данными, и их разглашение допускается только тогда, когда это разрешено законом. Власти государства-ответчика выразили согласие с выводом Верховного суда Венгрии о том, что защитники не осуществляют государственных полномочий ни от имени правоохранительных органов, которые их назначили, ни от своего имени и что их нельзя считать «иными лицами, выполняющими государственные функции» согласно пункту 4 статьи 19 Закона о данных. Кроме того, они указывали, что толкование, которое дал Верховный суд Венгрии в настоящем деле, было предсказуемым с точки зрения рекомендации Уполномоченного Парламента по защите данных и что это толкование последовательно применялось во всех последующих аналогичных делах.

80. Таким образом, по мнению властей государства-ответчика, в настоящем деле отсутствуют юридические основания для того, чтобы разрешить обнародовать информацию о назначении государственных адвокатов, иными словами, отказ

сделать затребованную информацию общедоступной был предусмотрен законом.

81. Власти Венгрии полагали, что ограничение доступа к затребованной информации преследовало правомерную цель, которая заключалась в защите прав других лиц. Защита персональных данных сама по себе является правомерной целью независимо от того, идет речь о репутации субъекта этих данных или нет. Кроме того, данную меру можно считать необходимой для защиты репутации других лиц по смыслу статьи 10 Конвенции, поскольку исследование, проведенное организацией-заявительницей, содержит критические отзывы о профессиональной деятельности защитников по назначению.

82. Что касается соразмерности меры, власти Венгрии подчеркивали, что, даже если Европейский Суд подтвердит позитивное обязательство государства способствовать осуществлению свободы выражения мнения, государства должны пользоваться широкими пределами усмотрения в вопросах обеспечения доступа к затребованной информации. Эта свобода усмотрения ограничена только преобладающим интересом заявителя в подкреплении своих высказываний фактами во избежание гражданской или уголовной ответственности за высказывания, касающиеся осуществления государственных полномочий, если у заявителя отсутствуют альтернативные способы получить необходимые сведения.

83. Кроме того, государство не обязано распространять информацию, содержащую персональные данные, в случаях, когда раскрытие подобной информации не оправдывается настоящей общественной необходимостью. Любое позитивное обязательство, вытекающее из статьи 10 Конвенции, следует толковать с учетом обязанности властей уважать и обеспечивать пользование другими правами, закрепленными в Конвенции, соблюдать справедливое равновесие не только между интересами частных лиц и интересами общества, но и между противоречащими друг другу интересами частных лиц, в данном случае между правом организации-заявительницы получать информацию, предусмотренным статьей 10 Конвенции, и правом защитников на уважение своей частной жизни, гарантированным статьей 8 Конвенции. Вместе с тем любое ограничение прав государственных адвокатов согласно статье 8 Конвенции подлежит узкому толкованию. Напротив, трактовка выражения «иные лица, осуществляющие государственные функции», предложенная организацией-заявительницей, создает крайне неопределенное исключение из действия права на защиту персональных данных, что является необоснованным с точки зрения статьи 8 Конвенции.

84. Далее, организация-заявительница не воспользовалась альтернативными способами получе-

ния необходимой информации и не стала настаивать на раскрытии персональных данных. Она могла бы затребовать обезличенные статистические данные или прибегнуть к другим способам, например, обратиться в Главное управление полиции Венгрии для оценки практики назначения адвокатов полицией.

85. Власти государства-ответчика утверждали, что прессе и неправительственным организациям нельзя обеспечивать одинаковый уровень защиты, поскольку пресса обязана следовать профессиональным нормам поведения, а на неправительственные организации нельзя возлагать ответственность за точность их заявлений. В любом случае власти государства-ответчика сомневались в том, что организация-заявительница играла роль «сторожевого пса» общественных интересов и что у нее не было каких-либо скрытых мотивов: поскольку у организации-заявительницы есть целая сеть адвокатов, которые тоже занимаются оказанием юридической помощи по уголовным делам, она является потенциальным конкурентом защитников по назначению.

(b) Организация-заявительница

86. Организация-заявительница просила Большую Палату Европейского Суда подтвердить применимость статьи 10 Конвенции в настоящем деле. Она настаивала, что, хотя в Конвенции используются конкретные термины «получать» и «распространять», статья 10 Конвенции включает в себя право искать информацию. Впервые Европейский Суд признал это в деле «Дамманн против Швейцарии» (*Dammann v. Switzerland*) (Постановление Европейского Суда от 25 апреля 2006 г., жалоба № 77551/01, § 52). Организация-заявительница также ссыалась на Решение Европейского Суда по делу «Объединение “Матери Южной Чехии” против Чешской Республики» (*Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*) (от 10 июля 2006 г., жалоба № 19101/03), на упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», Постановление Европейского Суда по делу «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии» (*Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*) (от 25 июня 2013 г., жалоба № 48135/06), на Постановление Европейского Суда по делу «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии» (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria*) (от 28 ноября 2013 г., жалоба № 39534/07) с целью продемонстрировать, что Европейский Суд отошел от своей прежней прецедентной практики, представленной упоминавшимся выше Постановлением Европейского Суда по делу «Леандер против

Швеции» и Постановлением Европейского Суда по делу «Гаскин против Соединенного Королевства» (*Gaskin v. United Kingdom*) от 7 июля 1989 г., § 57, Series A, № 160, и явно стал считать, что статья 10 Конвенции включает в себя право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

87. Далее, по мнению организации-заявительницы, данный подход подкрепляется международно-правовыми актами и практикой международных судов, в частности, статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и Замечанием общего порядка Комитета по правам человека № 34, которые указывают, что право искать информацию широко признается неотъемлемой частью свободного выражения мнений.

88. В делах «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства» Европейский Суд пришел к выводу, что свободу получать информацию нельзя трактовать как налагающую на государство – участника Конвенции позитивные обязательства собирать и распространять информацию по собственной инициативе (см. Постановление Европейского Суда по делу «Герра и другие против Италии» (*Guerra and Others v. Italy*) от 19 февраля 1998 г., § 53, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роч против Соединенного Королевства» (*Roche v. United Kingdom*) (жалоба № 32555/96), § 172, *ECtHR* 2005-X).

89. Однако в настоящем деле затребованная у властей информация была подготовлена. Это подтверждается тем, что 17 отделений полиции предоставили затребованные данные без какой-либо задержки, и, по-видимому, для их получения не понадобилось прилагать несоизмерных усилий.

90. Организация-заявительница утверждала, что Конвенция, являясь «живым инструментом», должна толковаться в свете требований сегодняшнего дня с учетом изменений, произошедших в социологической, технологической и научной сферах, а также развивающихся стандартов в области прав человека.

91. Отказ в доступе к соответствующим сведениям, по мнению организации-заявительницы, необходимо рассматривать как вопрос несоблюдения негативного обязательства государства-ответчика не вмешиваться в осуществление прав, предусмотренных статьей 10 Конвенции, если для этого нет оснований. Отказавшись предоставить доступ к затребованной информации, власти Венгрии не дали организации-заявительнице реализовать основную свободу, допустив необоснованное вмешательство в осуществление права, предусмотренного статьей 10 Конвенции.

92. Вмешательство в осуществление организацией-заявительницей прав, предусмотренных статьей 10 Конвенции, шло вразрез с соответствующими положениями законодательства Венгрии,

в частности, Закона о данных. Она просила предоставить доступ к данным, подлежащим раскрытию в общественных интересах согласно пункту 4 статьи 19 Закона о данных. С точки зрения Закона о данных, персональные данные «иных лиц, осуществляющих государственные функции» являются данными, подлежащими раскрытию в интересах общества на тех же основаниях, что и информация, представляющая интерес для общества. Когда запрашиваются персональные данные лиц, выполняющих государственные функции, и эти данные касаются осуществления ими государственных функций, отклонение подобного запроса со ссылкой на право на защиту персональных данных не допускается.

93. Как указывала организация-заявительница, при рассмотрении дела судами Венгрии основной вопрос заключался в том, можно ли считать защитников по назначению «иными лицами, выполняющими государственные функции». В законодательстве Венгрии отсутствует определение государственных функций. Толкование, данное властями государства-ответчика, согласно которому лицами, выполняющими государственные функции, следует считать только тех лиц, кто наделен самостоятельными полномочиями и компетенцией, не выдерживает критики. Организация-заявительница утверждала, что в ходе производства по уголовным делам защитники выполняют государственные функции и их деятельность не имеет частного характера. Кроме того, услуги и расходы защитников по назначению оплачиваются из бюджетных средств, и их деятельность контролируется государством. Вместе с тем организация-заявительница ссылалась на Постановление Европейского Суда по делу «Артико против Италии» (*Artico v. Italy*) от 13 мая 1980 г., Series A, № 37, Постановление Европейского Суда по делу «Камасинский против Австрии» (*Kamasinski v. Austria*) от 19 декабря 1989 г., Series A, № 168, а также на Постановление Европейского Суда по делу «Чекалла против Португалии» (*Czekalla v. Portugal*) (жалоба № 38830/97, *ECHR* 2002-VIII), в которых Европейский Суд приходил к выводу, что при определенных обстоятельствах государство можно привлечь к ответственности за недостатки в системе назначения защитников. Наконец, фамилии защитников по назначению не скрываются при опубликовании судебных решений, и множество отделений полиции и судов решило, что организация-заявительница имеет право на доступ к затребованной информации.

94. Наконец, власти Венгрии были неправы, решив, что защитники не выполняют государственных функций и что информация о порученных им делах и их деятельности является персональными данными. Этот вывод лишил обжалуемое по делу вмешательство правовых оснований во внутригосударственном законодательстве.

95. Относительно соразмерности меры организация-заявительница утверждала, что затребованная ею информация касалась вопроса, представляющего общественный интерес. Она преследовала цель информационной поддержки дискуссий в обществе о функционировании системы назначения защитников и, в частности, о распределении дел в пользу некоторых защитников, что приводит к недостаточно эффективному представительству интересов подсудимых. Исследование, для проведения которого ей понадобился доступ к определенным сведениям, было направлено на обеспечение дискуссий в обществе на основе фактов по поводу реализации права на эффективную защиту, закрепленного в статье 6 Конвенции. В частности, признано, что право на получение юридической помощи является краеугольным камнем правосудия, а данные, полученные из других отделений полиции, действительно указывают на наличие структурных проблем, которые заслуживают более подробного рассмотрения. Однако этому препятствует решение властей Венгрии об отказе предоставить доступ к информации. Таким образом, принимая во внимание, что вопрос, по которому она хотела получить информацию, представляет общественный интерес, организация-заявительница стоит на страже общественных интересов, а значит, ей следует предоставить такой же высокий уровень защиты, как прессе.

96. По мнению организации-заявительницы, затребованную информацию нельзя было получить иным способом. Фактически никто, кроме этих двух отделений полиции, не располагал информацией о назначении защитников в подведомственных им областях. Следовательно, отказ в доступе к затребованной информации представлял собой проявление цензуры.

97. Далее организация-заявительница указывала, что ограничение ее права на доступ к информации не было необходимо в целях защиты права адвокатов на уважение их частной жизни. Информация, которую она хотела получить, касалась не их личных интересов, а только государственных функций, которые они выполняют. Она связана не с тем, как они на самом деле защищают своих клиентов, а всего лишь с их назначением. Таким образом, по мнению организации-заявительницы, властям Венгрии не удалось установить справедливое равновесие между ее правом, предусмотренным статьей 10 Конвенции, и правом защитников, гарантированным статьей 8 Конвенции.

98. Организация-заявительница предложила Европейскому Суду прийти к выводу, что вмешательство в осуществление ею права получать информацию не было необходимо в демократическом обществе по смыслу пункта 2 статьи 10 Конвенции.

(с) Третьи стороны

(i) Власти Соединенного Королевства

99. Ссылаясь на пункт 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, власти Соединенного Королевства утверждали, что основным средством толкования Конвенции должно быть обычное значение выражений, использованных государствами-участниками. По их мнению, статья 10 Конвенции явно преследует цель возложить на органы государства негативное обязательство воздерживаться от вмешательства в осуществление права на обмен информацией. Формулировки пункта 1 статьи 10 Конвенции не предусматривают позитивного обязательства государств-участников обеспечивать доступ к информации. Это подтверждается подготовительными материалами (*travaux préparatoires*), поскольку из окончательной редакции статьи 10 Конвенции умышленно было исключено право «искать» информацию.

100. Если предположить, что статья 10 Конвенции предполагает право на свободу информации, это означало бы провозглашение «общеевропейского права на свободу информации» в отсутствие консенсуса, который для этого обычно требуется. С точки зрения властей государства, вступившего в производство по делу в качестве третьей стороны, не сформировался общеевропейский консенсус по вопросу о том, необходимо ли обеспечивать доступ к имеющейся у государства информации. Об этом свидетельствует тот факт, что Конвенцию Совета Европы «О доступе к официальным документам» ратифицировали только семь государств-участников.

101. Кроме того, власти Соединенного Королевства ссылались на Постановление Европейского Суда по делу «Леандер против Швеции», в котором Европейский Суд пришел к выводу, что статья 10 Конвенции не «наделяет человека правом на доступ к реестру, содержащему сведения о его личном положении, и не [предполагает] обязанности государства-ответчика сообщать ему эти сведения» (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Леандер против Швеции», § 74). Впоследствии данный вывод был подтвержден Европейским Судом по делу «Герра и другие против Италии», в котором соответствующая информация сама по себе не имела частного и личного характера (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герра и другие против Италии», §§ 53–54), а также Большой Палатой Европейского Суда в деле «Роч против Соединенного Королевства» (упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роч против Соединенного Королевства», §§ 172–173). Наконец, в деле «Йильберг против Швеции» Европейский Суд подтвердил, что [право получать и распространять

информацию] по сути запрещает властям государства-ответчика ограничивать получение информации, которую другие лица хотят или могут захотеть ему сообщить (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Йильберг против Швеции» (Gillberg v. Sweden) (от 3 апреля 2012 г., жалоба № 41723/06, § 83).

102. Кроме того, власти государства, вступившего в производство по делу в качестве третьей стороны, отмечали, что в недавно рассмотренных делах «Кенеди против Венгрии» (Постановление Европейского Суда по делу «Кенеди против Венгрии» (Kenedi v. Hungary) (от 26 мая 2009 г., жалоба № 31475/05), «Йильберг против Швеции» (упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда), «Рошияну против Румынии» (Постановление Европейского Суда по делу «Рошияну против Румынии» (Roşia-nu v. Romania) (от 24 июня 2014 г., жалоба № 27329/06), «Шаповалов против Украины» (Постановление Европейского Суда по делу «Шаповалов против Украины» (Sharovalov v. Ukraine) (от 31 июля 2012 г., жалоба № 45835/05), «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии» (упомянутое выше Постановление Европейского Суда) и «Гусева против Болгарии» (Постановление Европейского Суда по делу «Гусева против Болгарии» (Guseva v. Bulgaria) (от 17 февраля 2015 г., жалоба № 6987/07) Европейский Суд признавал, что согласно статье 10 Конвенции заявители имеют право на доступ к информации в силу решений судов соответствующих стран. По мнению властей Соединенного Королевства, неисполнение решений внутригосударственных судов уместнее было бы рассматривать в контексте статьи 6 Конвенции. Они полагали, что упоминавшиеся выше дела «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», «Объединение “Матери Южной Чехии” против Чешской Республики» и «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии» нельзя рассматривать с точки зрения права на информацию, закрепленного во внутригосударственном законодательстве, и что они не дают веских оснований игнорировать прежнюю прецедентную практику. Следовательно, Большая Палата Европейского Суда должна прийти к выводу, что статья 10 Конвенции неприменима в деле и что не было нарушено право организации-заявительницы свободно выражать свое мнение.

103. На слушаниях дела власти государства, вступившего в производство по делу в качестве третьей стороны, заявили, что в предыдущих делах, где Европейский Суд считал необходимым актуализировать свою прецедентную практику, это было вызвано стремлением добиться, чтобы она отражала современную позицию общества. В случае свободы информации подобная необходимость отсут-

ствуется. Если Европейский Суд признает право на доступ к находящейся в распоряжении государства информации, это выйдет далеко за рамки правомерного толкования Конвенции и приведет к тому, что Европейский Суд сам создаст новые правовые нормы.

(ii) Доводы организаций «Центр защиты прав СМИ», «Кампания за свободу информации», «Статья 19», «Программа доступа к информации» и «Венгерский союз гражданских свобод»

104. Организации, вступившие в производство по делу в качестве третьих сторон, совместно привели четыре довода, а именно сам текст статьи 10 Конвенции, основополагающий принцип свободы выражения мнения, развивающуюся прецедентную практику Европейского Суда и данные сравнительно-правовых исследований, утверждая, что право свободно выражать мнение включает в себя право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

105. По их мнению, формулировки статьи 10 Конвенции прямо подтверждают вывод о том, что право на доступ к информации относится к сфере действия статьи 10 Конвенции, так как право распространять информацию не тождественно праву получать информацию. Обращение к государству с просьбой предоставить какие-либо сведения является отражением желания их получить.

106. Трактовка, согласно которой свобода выражения мнения предполагает право на доступ к информации, соответствует и общим принципам, лежащим в основе защиты данного права. Свобода слова является неотъемлемой частью установления «истины». Невозможно составить истинное мнение, не имея доступа к потенциально важной информации, находящейся в распоряжении государства. Кроме того, свобода выражения мнения очень важна для того, чтобы появилась возможность содержательного участия в демократии, а это участие обеспечивается доступом к информации, имеющейся у государства. Кроме того, ограничения свободы выражения мнения подрывают доверие общества. Наконец, Европейский Суд сам заявлял, что свобода выражения мнения является аспектом самореализации каждого человека. В отсутствие доступа к информации уменьшается вероятность того, что граждане смогут получать и распространять информацию на своих собственных условиях.

107. Что касается прецедентной практики Европейского Суда, организации, вступившие в производство по делу в качестве третьих сторон, согласны, что в прежней прецедентной практике Европейского Суда не признавалось право на доступ к информации. Тем не менее они утверждали, что Конвенцию следует воспринимать как

«живой инструмент» и что ранее Европейский Суд придавал отсутствию достаточных доказательств общеевропейского подхода меньшее значение, чем явным и бесспорным доказательствам существования сложившейся международной тенденции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Ранцев против Кипра и Российской Федерации» (*Rantsev v. Cyprus and Russia*) (жалоба № 25965/04¹, § 277, *ECtHR* 2010 (извлечения)). Большая Палата Европейского Суда не может толковать Конвенцию только в соответствии с намерениями ее составителей, которые были выражены несколько десятков лет назад, когда в Совет Европы входило лишь меньшинство современных государств-участников. Таким образом, по их мнению, Большая Палата Европейского Суда не обязана следовать своим предыдущим постановлениям, а должна толковать Конвенцию как живой инструмент в свете требований сегодняшнего дня.

108. Кроме того, организации, вступившие в производство по делу в качестве третьих сторон, отмечали, что в упоминавшихся выше делах «Леандер против Швеции», «Гаскин против Соединенного Королевства», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства» Европейский Суд выводил право на доступ к информации путем толкования статьи 8 Конвенции, текст которой не дает оснований для провозглашения этого права.

109. Из последней прецедентной практики Европейского Суда следует, что право на доступ к информации прямо признается правом, относящимся к сфере действия статьи 10 Конвенции. Доступ к информации способствует свободному обмену мнениями и идеями и эффективному управлению государством. Сбор информации является важнейшим элементом деятельности журналистов, и государство обязано не препятствовать свободному обращению информации. На страже общественных интересов стоят не только профессиональные журналисты, но и неправительственные организации, ученые и отдельные общественные деятели. Все они порождают дискуссию в обществе и обогащают ее. Действие права на доступ к информации не ограничивается случаями, когда у заявителя есть вынесенное в его пользу судебное решение, которое обязывает государственный орган предоставить информацию, а этот орган не может или не хочет данное решение исполнять.

110. Кроме того, организации, вступившие в производство по делу в качестве третьих сторон, считали, что конвенционные права не должны ограничиваться в отношении какой-либо конкретной категории лиц. При рассмотрении вопроса об оправданности вмешательства более важное значение имеет то, играет ли конкретный субъект,

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 5 (примеч. редактора).

запрашивающий информацию, роль общественно-го контролера.

111. Когда право на доступ к информации предусматривается внутригосударственным законодательством, способ его реализации должен соответствовать статье 10 Конвенции, которая, по мнению организаций, вступивших в производство по делу в качестве третьих сторон, включает в себя право на доступ к информации.

112. Организации, вступившие в производство по делу в качестве третьих сторон, воспринимают отказ в доступе к информации как вмешательство в осуществление прав, гарантированных статьей 10 Конвенции, а не как невыполнение государством позитивного обязательства в том понимании этого термина, которое сложилось в рамках статей 2, 6 и 8 Конвенции.

113. Наконец, говоря о соблюдении справедливого равновесия между конкурирующими интересами защиты частной жизни и свободы выражения мнения, организации, вступившие в производство по делу в качестве третьих сторон, указали, что свобода выражения мнения практически не допускает ограничений, когда речь идет о вопросах, представляющих интерес для общества. По их мнению, право на защиту персональных данных не является абсолютным, и его следует рассматривать в свете тех функций, которые оно выполняет в обществе.

(iii) Организация «За справедливое судебное разбирательство»

114. Организация «За справедливое судебное разбирательство» считала, что установление того, стоят ли назначаемые полицией адвокаты на страже общественных интересов, является важнейшей гарантией соблюдения прав на справедливое судебное разбирательство. Информация о порученных защитникам делах представляет существенный интерес для общества и требует максимальной защиты в соответствии со статьей 10 Конвенции.

115. Право на получение юридической помощи является краеугольным камнем правосудия. Это признается, помимо прочего, в Принципах и Руководящих положениях ООН, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, в Директиве № 2013/48/ЕС «О праве пользоваться услугами адвоката при рассмотрении уголовных дел». Опасения по поводу независимости назначаемых полицией адвокатов высказывались многими органами, в частности, Европейским Судом в деле «Мартин против Эстонии» (Постановление Европейского Суда по делу «Мартин против Эстонии» (Martin v. Estonia) от 30 мая 2013 г., жалоба № 35985/09), ООН («Получение юридической помощи на начальных этапах производства по уголовным делам: практическое руководство для руководителей и специалистов-практиков» (*Early access to legal aid in*

criminal justice processes: a handbook for policy-makers and practitioners)) и самой организацией «За справедливое судебное разбирательство» в докладе «О практическом функционировании системы оказания юридической помощи в Европейском союзе» (*The practical Operation of Legal Aid in the EU*), представленном в 2012 году. Таким образом, внешний контроль над назначением полицией адвокатов является важнейшей гарантией обеспечения прав на справедливое судебное разбирательство, предусмотренных статьей 6 Конвенции.

116. При поиске равновесия между интересом государственных адвокатов в защите своего права на частную жизнь, которое охраняется статьей 8 Конвенции, и противоположным интересом неправительственных организаций в осуществлении контроля за работой системы оказания юридической помощи согласно статье 10 Конвенции важно проводить различие между ролью адвоката как участника системы публичного судопроизводства и тайной отношений адвоката со своим клиентом. Списки государственных адвокатов доступны широкому кругу лиц, и это показывает, что адвокаты, оказывающие юридическую помощь, в какой-то степени отказались от своего права на частную жизнь. Далее опубликование информации о порученных защитникам делах не посягает на тайну их отношений с клиентами. Если внутригосударственные власти считают какие-либо данные персональными, а не общественными, они должны обосновать свое решение ссылкой на противоположные интересы, охраняемые статьей 10 Конвенции. Если власти не привели эти интересы в состояние равновесия, нельзя считать, что они установили справедливое равновесие между соответствующими интересами, о которых идет речь. Если же привести эти интересы в состояние равновесия, оно неизбежно окажется в пользу раскрытия информации о порученных защитникам делах, поскольку за счет доступа к подобной информации обеспечивается внешний контроль, а значит, гарантируется соблюдение статьи 6 Конвенции. Данный интерес намного важнее, чем защита сведений о личности адвокатов и об их коммерческой деятельности.

2. Мнение Большой Палаты Европейского Суда

(а) Применимость статьи 10 Конвенции и наличие вмешательства

117. Первый вопрос, возникающий в настоящем деле, заключается в том, относится ли вопрос, обжалуемый организацией-заявительницей, к сфере действия статьи 10 Конвенции. Европейский Суд отмечает: пункт 1 этой статьи предусматривает, что «право свободно выражать свое мнение... включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию

и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей». В отличие от соответствующих положений других международно-правовых актов (см. §§ 36–37, 60, 63, 140 и 146–147 настоящего Постановления), в нем не говорится, что он охватывает свободу *искать* информацию. Для того, чтобы определить, привел ли обжалуемый отказ властей Венгрии предоставить организации-заявительнице доступ к затребованной информации к вмешательству в осуществление ею прав, предусмотренных статьями 10 Конвенции, Европейский Суд должен выполнить более глубокий анализ данного положения с целью установить, предусматривает ли оно право на доступ к имеющейся у государства информации (это утверждали организация-заявительница и неправительственные организации, вступившие в производство по делу в качестве третьих сторон, но отрицали власти государства-ответчика и государства, вступившего в производство по делу в качестве третьей стороны), и если да, то в какой мере.

(i) Предварительные замечания, касающиеся толкования Конвенции

118. Европейский Суд подчеркивал, что Конвенция является международным договором и ее следует трактовать с учетом правил толкования, предусмотренных статьями 31–33 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Голдер против Соединенного Королевства», § 29, Постановление Европейского Суда по делу «Лизгоу и другие против Соединенного Королевства» (Lithgow and Others v. United Kingdom) от 8 июля 1986 г., §§ 114 и 117, Series A, № 102, Постановление Европейского Суда по делу «Джонстон и другие против Ирландии» (Johnston and Others v. Ireland) от 18 декабря 1986 г., §§ 51 и последующие, Series A, № 112, и Постановление Европейского Суда по делу «Витольд Литва против Польши» (Witold Litwa v. Poland) (жалоба № 26629/95, §§ 57–59, ECHR 2000-III).

119. Так, в соответствии с Венской конвенцией Европейский Суд должен установить обычное значение, которое следует придать словам в их контексте, а также с учетом объекта и целей положения, из которого они взяты (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Джонстон и другие против Ирландии», § 51, и пункт 1 статьи 31 Венской конвенции в § 35 настоящего Постановления).

120. Кроме того, необходимо учитывать, что это положение действует в контексте договора, направленного на эффективную защиту личных прав, и что Конвенцию необходимо воспринимать как единое целое и толковать ее таким образом, чтобы укреплять ее внутреннюю непротиворечи-

вость и согласованность различных ее положений (см. Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства» (Stec and Others v. United Kingdom), жалобы №№ 65731/01 и 65900/01, §§ 47–48, ECHR 2005-X, а также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Ранцев против Кипра и Российской Федерации», § 274).

121. Европейский Суд подчеркивает: объект и цель Конвенции как договора о защите прав человека требуют толковать и применять ее таким образом, чтобы предусмотренные в ней права были практически осуществимыми и эффективными, а не теоретическими и иллюзорными (см. Постановление Европейского Суда по делу «Сёринг против Соединенного Королевства» (Soering v. United Kingdom) от 7 июля 1989 г., § 87, Series A, № 161).

122. Далее, Конвенция заключает в себе нечто большее, чем просто взаимные обязательства государств-участников (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции» (Mamatkulov and Askarov v. Turkey), жалобы №№ 46827/99 и 46951/99, § 100, ECHR 2005-I, а также Постановление Европейского Суда по делу «Ирландия против Соединенного Королевства» (Ireland v. United Kingdom) от 18 января 1978 г., § 239, Series A, № 25).

123. Необходимо также принимать во внимание соответствующие нормы и принципы международного права, применяющиеся в отношениях между государствами-участниками (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Дулими и компания “Монтана Менеджмент Инк.” против Швейцарии» (Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland) от 21 июня 2016 г., жалоба № 5809/08, § 134). Конвенцию нельзя толковать изолированно, и ее следует, насколько это возможно, толковать в соответствии с другими нормами международного права, частью которого она является (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аль-Адсани против Соединенного Королевства» (Al-Adsani v. United Kingdom), жалоба № 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Авиакомпания “Босфорус Хава Йоллари Туризм Вэ Тиджарэт Аноним Ширкэти” (“Босфорус Эйруейз”) против Ирландии» (Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland), жалоба № 45036/98, § 150, ECHR 2005-VI, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хассан против Соединенного Королевства» (Hassan v. United Kingdom), жалоба № 29750/09, § 77 и 102, ECHR 2014, а также подпункт «с» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции в § 35 настоящего Постановления).

124. Общие международные или внутригосударственные стандарты европейских стран

состоят из ряда норм и принципов, признанных подавляющим большинством государств, и отражают реалии, которыми не может пренебрегать Европейский Суд, когда от него требуется разъяснить сферу действия того или иного положения Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Опуз против Турции» (*Opuz v. Turkey*), жалоба № 33401/02, § 184, *ECHR* 2009). При толковании положений Конвенции в конкретных делах для Европейского Суда может иметь значение консенсус, формирующийся на основе международно-правовых актов по тем или иным конкретным вопросам и правоприменительной практики государств-участников (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Баятрян против Армении» (*Bayatyan v. Armenia*), жалоба № 23459/03¹, §§ 102 и 108–110, *ECHR* 2011, в котором Европейский Суд пришел к выводу, что возражение против прохождения военной службы относится к сфере действия статьи 9 Конвенции, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Скоппола против Италии (№ 2)» (*Scoppola v. Italy*) (№ 2) от 17 сентября 2009 г., жалоба № 10249/03, §§ 104–109, относительно принципа, согласно которому на основании статьи 7 Конвенции более мягким уголовно-правовым нормам нужно придавать обратную силу, а также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Ранцев против Кипра и Российской Федерации», §§ 278–282, относительно применимости статьи 4 Конвенции к торговле людьми).

125. Наконец, можно воспользоваться и дополнительными средствами толкования, в том числе подготовительными материалами (*travaux préparatoires*) к международному договору, с целью либо подтвердить значение, установленное в соответствии с указанными выше мерами, либо определить это значение, если в противном случае оно окажется двусмысленным, неясным, явно абсурдным или неразумным (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Саади против Соединенного Королевства» (*Saadi v. United Kingdom*), жалоба № 13229/03, § 62, *ECHR* 2008, а также статью 32 Венской конвенции в § 35 настоящего Постановления). Из прецедентной практики следует, что подготовительные материалы не определяют пределов рассмотрения вопроса о том, можно ли считать право относящимся к сфере действия какой-либо статьи Конвенции, если существование этого права подтверждается консенсусом, постепенно складывающимся в той или иной области (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Сигурдур А. Сигурйонссон против Исландии» (*Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*) от 30 июня 1993 г., § 35, Series A, № 264).

(ii) Прецедентная практика конвенционных органов

126. Европейский Суд установит, можно ли считать, что «свобода выражения мнения», предусмотренная статьей 10 Конвенции, включает в себя право на доступ к находящейся в распоряжении государства информации как таковое, и если да, то в какой степени, с учетом вышеупомянутых принципов, хотя данное право и не следует непосредственно из текста этой статьи. Власти государства-ответчика и власти государства, вступившего в производство по делу в качестве третьей стороны, утверждали, в частности, что составители Конвенции не стали упоминать в ее тексте право на доступ к информации именно потому, что они не имели в виду, что государства-участники должны принимать на себя такое обязательство (см. также §§ 69 и 101 настоящего Постановления).

127. Европейский Суд напоминает, что вопрос о том, можно ли, в отсутствие прямой ссылки на доступ к информации в статье 10 Конвенции, считать жалобу заявителя на то, что ему отказались сообщать определенные сведения, относящейся к сфере действия этой статьи, постепенно прояснялся в прецедентной практике конвенционных органов на протяжении многих лет, как в решениях бывшей Европейской комиссии по правам человека (см., в частности, Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «Шестнадцать австрийских общин и некоторые из их советников против Австрии» (*Sixteen Austrian Communes and Some of Their Councillors v. Austria*) от 31 мая 1974 г., жалоба №№ 5767/72 и другие, *Yearbook*, 1974, р. 338, Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «Х. против Федеративной Республики Германия» (*X. v. Federal Republic of Germany*) от 3 октября 1979 г., жалоба № 8383/98, *Decisions and Reports* (DR17), р. 227, Решение Европейской комиссии по делу «Клавель против Швейцарии» (*Clavel v. Switzerland*) от 15 октября 1987 г., DR54, р. 153, Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «А. Лерш и Новая почтовая ассоциация против Швейцарии» (*A. Loersch and Nouvelle Association du Courrier v. Switzerland*) от 24 февраля 1995 г., жалобы №№ 23868/94 и 23869/94, DR80, р. 162, Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «Бадер против Австрии» (*Bader v. Austria*) от 15 мая 1996 г., жалоба № 26633/95, Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «Нурминен и другие против Финляндии» (*Nurminen and Others v. Finland*) от 26 февраля 1997 г., жалоба № 27881/95, а также Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «Объединение “Групо Интерпрес СА” против Испании» (*Grupo Interpres SA v. Spain*) от 7 апреля 1997 г., жалоба № 32849/96, DR89, р. 150), так и Европейским Судом, который в § 74 своего Постановления по делу «Леандер против Швеции» 1987 года сформулировал подход, ставший в после-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 5 (примеч. редактора).

дующие годы стандартной правовой позицией по данному вопросу:

«Право свободно получать информацию по сути запрещает государству ограничивать человека в получении информации, которую другие лица хотят или могут захотеть ему сообщить. При обстоятельствах, как те, которые сложились в настоящем деле, статья 10 Конвенции не наделяет человека правом на доступ к реестру, содержащему сведения о его личном положении, и не предполагает обязанности властей государства-ответчика сообщать ему эти сведения».

128. Так, данный подход подтвердился на пленарном заседании Европейского Суда в упоминавшемся выше деле «Гаскин против Соединенного Королевства» (§ 52) в 1989 году и Большой Палатой Европейского Суда в упоминавшемся выше деле «Герра и другие против Италии» в 1998 году. Большая Палата Европейского Суда при этом добавила, что свободу получать информацию «нельзя трактовать в том смысле, что при таких обстоятельствах, как те, которые сложились в настоящем деле, она возлагает на государство позитивные обязательства собирать и распространять информацию по собственной инициативе» (см. § 53 упоминавшегося выше Постановления Европейского Суда по делу «Герра и другие против Италии», Постановление Европейского Суда по делу «Сырбу и другие против Республики Молдова» (*Sîrbu and Others v. Moldova*) от 15 июня 2004 г., жалобы №№ 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 и 73973/01, §§ 17–19). В 2005 году Большая Палата Европейского Суда аналогичным образом рассуждала в деле «Роч против Соединенного Королевства» (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роч против Соединенного Королевства», § 172), а до этого, нужно отметить, Европейский Суд поступал подобным образом в делах «Экклестон против Соединенного Королевства» (Решение Европейского Суда по делу «Экклестон против Соединенного Королевства» (*Eccleston v. United Kingdom*) от 18 мая 2004 г., жалоба № 42841/02, и «Джоунз против Соединенного Королевства» (Решение Европейского Суда по делу «Джоунз против Соединенного Королевства» (*Jones v. United Kingdom*) от 13 сентября 2005 г., жалоба № 42639/04).

129. Дела, упомянутые в предыдущем абзаце, схожи тем, что в них заявители добивались доступа к информации, имевшей отношение к их личной жизни. Сославшись на особые обстоятельства этих конкретных дел, Европейский Суд заключил, что право на доступ к информации не предусмотрено статьей 10 Конвенции, но пришел к выводу, что затребованная информация касалась личной и (или) семейной жизни заявителей, а значит, относилась к сфере действия статьи 8 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гаскин против Соеди-

ненного Королевства», § 37) или давала основания применить статью 8 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Леандер против Швеции», § 48, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Герра и другие против Италии», § 57, а также упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Роч против Соединенного Королевства», §§ 155–156).

130. Впоследствии в упоминавшемся выше Постановлении по делу «Дамманн против Швейцарии» (§ 52) Европейский Суд отметил, что сбор информации является важнейшим подготовительным элементом деятельности журналистов и неотъемлемой охраняемой частью свободы прессы (см. также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Шоповалов против Украины»). Без каких-либо обсуждений данный тезис получил дальнейшее развитие в упоминавшемся выше Решении Европейского Суда по делу «Объединение “Матери Южной Чехии” против Чешской Республики». Прежде всего Европейский Суд сослался на принципы, сформулированные по делам «Леандер против Швеции», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства», и отметил, что «из Конвенции не просто вывести общее право на доступ к административным данным и документам (см. Решение Европейского Суда по жалобе “Луазо против Франции” (*Loiseau v. France*), жалоба № 46809/99, *ECtHR* 2003-XII (извлечения))». Затем, сославшись на упоминавшееся выше Решение Европейской комиссии по правам человека по делу «Объединение “Групо Интерпрес СА” против Испании», Европейский Суд постановил, что обжалуемый отказ государственного органа предоставить доступ к соответствующим административным документам, которые уже были готовы, представлял собой вмешательство в осуществление заявителем права получать информацию, охраняемого статьей 10 Конвенции. Как и в деле «Объединение “Групо Интерпрес СА” против Испании», в деле «Дамманн против Швейцарии» жалоба на нарушение Конвенции касалась применения установленной внутригосударственным законодательством обязанности предоставить доступ к затребованным документам при условии соблюдения определенных условий. Убедившись, что обжалуемое по делу ограничение не было несоразмерно преследуемой правомерной цели, Европейский Суд затем объявил жалобу неприемлемой для рассмотрения по существу, признав ее явно необоснованной.

131. Впоследствии в ряде Постановлений, вынесенных после упомянутого выше Решения по делу «Объединение “Матери Южной Чехии” против Чешской Республики», Европейский Суд констатировал вмешательство в осуществление права, гарантированного пунктом 1 статьи 10 Конвенции, в ситуациях, когда считалось, что заявитель имел

установленное право на информацию согласно внутригосударственному законодательству, в частности, на основании вступившего в силу судебного решения, но властям не удалось сделать это право осуществимым. Приходя к выводу о наличии вмешательства, Европейский Суд, кроме того, учитывал, что получение доступа к соответствующим сведениям являлось важнейшим элементом осуществления права заявителя свободно выражать свое мнение или что оно было частью процесса законного сбора информации, представляющей интерес для общества, с намерением сообщить эту информацию общественности и внести тем самым вклад в дискуссию в обществе (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кенеди против Венгрии», § 43, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», § 25, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Рошияну против Румынии», § 64, а также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гусева против Болгарии», § 55, и во всех этих Постановлениях Европейский Суд ссылаясь в данном контексте на дело «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», которое подробно обсуждается ниже). Рассматривая схожие обстоятельства в деле «Йильберг против Швеции» (упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Йильберг против Швеции»), Большая Палата Европейского Суда использовала аналогичный подход (см. § 93 этого упомянутого выше Постановления), напомнив принцип, сформулированный в деле «Леандер против Швеции», согласно которому статья 10 Конвенции «по сути запрещает государству ограничивать человека в получении информации, которую другие лица хотят или могут захотеть ему сообщить» (см. там же, § 83). Оглядываясь назад, Европейский Суд считает, что подобная тенденция в прецедентной практике является не отступлением от принципов, сформулированных в деле «Леандер против Швеции», а, скорее, их расширением, поскольку она касается ситуаций, когда, по выражению властей государства, вступивших в производство по делу в качестве третьей стороны, государство, с одной стороны признает право получать информацию, а с другой – не реализует этого права или делает его осуществление невозможным.

132. Параллельно с вышеупомянутой тенденцией в прецедентной практике сформировался тесно связанный с ней подход, изложенный в упоминавшихся выше Постановлениях Европейского Суда по делам «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии» и «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии». В них Европейский

Суд с некоторыми оговорками признал, что независимо от доводов, связанных с внутригосударственным законодательством, которые преобладали в делах «Кенеди против Венгрии», «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», «Рошияну против Румынии» и «Гусева против Болгарии», существует ограниченное право на доступ к информации, которое является частью свобод, закрепленных в статье 10 Конвенции. В деле «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии» Европейский Суд подчеркнул, что организация-заявительница стояла на страже общественных интересов, и со ссылкой на аргументы, подтвержденные в делах «Кенеди против Венгрии», «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», «Рошияну против Румынии» и «Гусева против Болгарии», отметил, что организация-заявительница участвовала в процессе правомерного сбора информации по важному для общества вопросу (просьба политика проверить конституционность уголовно-правовых норм о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков) и что власти государства-ответчика допустили вмешательство на подготовительной стадии этого процесса, создав препятствие административного характера. Таким образом, монополия Конституционного суда Венгрии на информацию являлась видом цензуры. Далее, поскольку организация-заявительница хотела донести информацию, полученную из конституционной жалобы, до общества и тем самым способствовать обсуждению обществом законодательства о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических веществ, по делу явно было допущено нарушение ее права распространять информацию (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», §§ 26–28). Аналогичные выводы были сделаны и в Постановлении по делу «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии» (см. § 36 настоящего Постановления).

133. Несмотря на то, что ранее Европейский Суд не указывал в своей прецедентной практике на связь принципов, сформулированных в Постановлении по делу «Леандер против Швеции», с выводами, к которым он пришел в более поздних делах, это не означает, что они являются противоречивыми или непоследовательными. Утверждение о том, что «право свободно получать информацию по сути запрещает государству ограничивать человека в получении информации, которую другие лица хотят или могут захотеть ему сообщить», по-видимому, основано на толковании статьи 10 Конвенции, которое можно считать буквальным. Оно подтвердилось на пленарных заседаниях Европейского Суда в делах «Герра и другие против Италии» и «Гаскин против Соединенного Королевства», Большой Палаты

Европейского Суда в деле «Роч против Соединенного Королевства» (а также в деле «Йильберг против Швеции»). Однако придя к выводу, что при обстоятельствах дел «Герра и другие против Италии», «Гаскин против Соединенного Королевства» и «Роч против Соединенного Королевства», статья 10 Конвенции не наделяет человека правом на доступ к тем или иным сведениям и не предполагает обязанности властей государства-ответчика сообщать ему эти сведения, Европейский Суд, тем не менее, не стал исключать наличие такого права у человека или соответствующего обязательства у властей государства-ответчика в других обстоятельствах. Упомянутую выше недавнюю прецедентную практику (в том числе дело «Йильберг против Швеции») можно считать примером, когда Европейский Суд готов был признать право человека на доступ к имеющейся у государства информации. Для целей рассмотрения настоящего дела Европейский Суд считает полезным применить более широкий взгляд на то, в какой мере из статьи 10 Конвенции можно вывести право на доступ к информации.

(iii) Подготовительные материалы
(*travaux préparatoires*)

134. Прежде всего Европейский Суд отмечает довод властей Соединенного Королевства, заявленный со ссылкой на пункт 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, согласно которому основным средством толкования Конвенции должно быть обычное значение выражений, использованных государствами-участниками (см. § 99 настоящего Постановления). По мнению властей Соединенного Королевства, статья 10 Конвенции явно преследует цель предусмотреть для государственных органов негативные обязательства воздерживаться от вмешательства в осуществление права на обмен информацией. Формулировки пункта 1 статьи 10 Конвенции не предусматривают позитивного обязательства государства обеспечивать доступ к информации. Это подтверждается подготовительными материалами, поскольку право «искать» информацию было умышленно исключено из окончательной редакции статьи 10 Конвенции.

135. Относительно подготовительных материалов по статье 10 Конвенции Европейский Суд отмечает, что действительно формулировка предварительного проекта Конвенции, подготовленного Комитетом экспертов на его первом заседании 2–8 февраля 1950 г., совпадала с формулировкой статьи 19 Всеобщей декларации прав человека и содержала право искать информацию. Однако в более поздних редакциях право искать информацию уже не появлялось (см. §§ 44–49 настоящего Постановления). Отсутствуют указания на какие-либо дискуссии, которые привели к этим изменениям, ни даже на споры по поводу того, какие

конкретно элементы образуют свободу выражения мнения (см. для сравнения в качестве противоположной ситуации Постановление Европейского Суда по делу «Янг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства» (Young, James and Webster v. United Kingdom) от 13 августа 1981 г., §§ 51–52, Series A, № 44).

Исходя из изложенного Европейский Суд не убежден, что возможность толковать пункт 1 статьи 10 Конвенции таким образом, чтобы он включал в себя право на доступ к информации в данном контексте, может однозначно следовать из подготовительных материалов. Не убежден он и в том, что подобное толкование ни при каких обстоятельствах не может найти подтверждение в обычном значении слов «получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей» или в объекте и цели статьи 10 Конвенции.

136. Напротив, стоит отметить: история разработки Протокола № 6 к Конвенции указывает на то, что, по общему мнению всех органов и институтов Совета Европы, разумно предположить, что пункт 1 статьи 10 Конвенции в изначальной редакции уже содержит в себе «свободу искать информацию».

В частности, в заключении по проекту Протокола № 6 к Конвенции Европейский Суд счел, что свобода получать информацию, которую гарантирует статья 10 Конвенции, действительно предполагает свободу искать информацию, но, как отмечалось в пояснительном докладе, не обязательство властей ее предоставлять. Кроме того, в заключении Европейской комиссии по правам человека по тому же проекту протокола сказано, что, хотя в статье 10 Конвенции и не упоминается свобода искать информацию, нельзя исключать, что эта свобода была включена в число свобод, охраняемых данной статьей, в подразумеваемом виде и что при определенных обстоятельствах статья 10 Конвенции включает в себя право на доступ к документам, не являющимся общедоступными. Комиссия сочла необходимым оставить возможность развития судебного толкования статьи 10 Конвенции (см. § 51 настоящего Постановления).

137. Аналогичным образом по основаниям, изложенным ниже, Европейский Суд полагает, что в определенных ситуациях и при соблюдении конкретных условий могут появиться веские доводы в пользу того, чтобы усмотреть в этой статье право человека на доступ к находящейся в распоряжении государства информации и обязанность государства предоставить такую информацию.

(iv) Данные сравнительно-правовых исследований и международно-правовые акты

138. Как уже отмечалось выше (см. § 123 настоящего Постановления), Конвенцию нельзя

толковать изолированно, и в соответствии с критерием, содержащимся в подпункте «с» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции (см. § 35 настоящего Постановления), ее следует толковать в соответствии с другими нормами международного права, частью которого она является. Кроме того, принимая во внимание особый характер Конвенции как международного договора о защите прав человека, содержащего материально-правовые нормы того же характера, что и внутригосударственное законодательство, и предусматривающего обязательства государств по отношению к частным лицам, Европейский Суд может также учитывать изменения в правовых системах отдельных стран, указывающие на единообразный или общий подход или на формирующийся консенсус между государствами-участниками в той или иной области (см. в этом отношении Постановление Европейского Суда по делу «Маркс против Бельгии» (*Marckx v. Belgium*) от 13 июня 1979 г., § 41, Series A, № 31, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стаффорд против Соединенного Королевства» (*Stafford v. United Kingdom*), жалоба № 46295/99, §§ 67–68, *ECHR* 2002-IV).

139. В связи с этим Европейский Суд отмечает, что в законодательстве подавляющего большинства государств-участников, фактически во всех странах из 31 государства, о которых говорится в обзоре, за одним исключением, право на доступ к информации и/или к официальным документам, имеющимся у государственных органов, признается самостоятельным правом, целью которого является повышение прозрачности управления делами государства в целом (см. § 64 настоящего Постановления). Хотя эта цель шире, чем развитие права свободно выражать свое мнение как таковое, Европейский Суд приходит к убеждению, что в государствах – членах Совета Европы сложился широкий консенсус по поводу необходимости признания права человека на доступ к находящейся в распоряжении государства информации с тем, чтобы предоставить обществу возможность изучать вопросы, представляющие для него интерес, в том числе о том, как функционируют органы власти в демократическом обществе, и составить свое мнение по этим вопросам.

140. Устойчивый консенсус сформировался и на международном уровне. В частности, право искать информацию прямо гарантируется статьей 19 (это положение соответствует гарантиям свободы слова, содержащимся в статье 10 Конвенции) Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, который был ратифицирован всеми 47 государствами – участниками Конвенции, в том числе и Венгрией (причем все эти государства, кроме Швейцарии и Соединенного Королевства, признали право на обращение с индивидуальными жалобами, предусмотренное Факультативным протоколом к Пакту).

Это же право закреплено и в статье 19 Всеобщей декларации прав человека.

141. В связи с этим важно отметить, что существование права на доступ к информации неоднократно подтверждалось Комитетом ООН по правам человека. Комитет подчеркивал важность доступа к информации в демократическом процессе и связь между доступом автора сообщения к информации и наличием у него возможности распространять среди граждан информацию и мнения по вопросам, представляющим общественный интерес. Он считает, что свобода мысли и выражения мнения включает в себя защиту права на доступ к имеющейся у государства информации. В одном деле Комитет отметил, что при осуществлении права искать информацию необязательно доказывать непосредственную заинтересованность или личную потребность в ее получении, но то, что организация, автор сообщения, стояла на страже общественных интересов, а также конкретный характер затребованной информации обусловили вывод о том, что автор сообщения оказался непосредственно затронут отказом предоставить доступ к соответствующим сведениям (см. §§ 39–41 настоящего Постановления).

142. Далее Европейский Суд отмечает, что, по мнению Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, право искать и получать информацию является одним из основных элементов права свободно выражать свое мнение, которое включает в себя общее право общественности получать из различных источников доступ к информации, представляющей интерес для общества, право отдельных лиц запрашивать и получать касающуюся их информацию, которая могла затронуть их личные права, а также право средств массовой информации на доступ к информации (см. § 42 настоящего Постановления).

143. Конечно, приведенные выше умозаключения были сделаны применительно к статье 19 Пакта, которая отличается по формулировкам от статьи 10 Конвенции. Однако, по мнению Европейского Суда, их значение для настоящего дела следует из вывода о том, что право на доступ к сведениям и документам, представляющим интерес для общества, является неотъемлемой частью свободы выражения мнения. С точки зрения органов ООН, право граждан и организаций, стоящих на страже общественных интересов, на доступ к находящейся в распоряжении государства информации для выполнения своих обязательств по защите общественных интересов, то есть право распространять информацию и идеи, является естественным следствием права общества получать информацию по важным для него вопросам (см. §§ 39–42 настоящего Постановления).

144. Статья 42 Хартии Европейского союза об основных правах, а также Регламент Европейского

парламента и Совета Европейского союза от 30 мая 2001 г. № 1049/2001 гарантируют гражданам право на доступ к документам, имеющимся у учреждений Европейского союза, за исключениями, установленными статьей 4 этого Регламента (см. §§ 55–56 настоящего Постановления).

145. Кроме того, право на доступ к официальным документам признано Комитетом министров Совета Европы в Рекомендации № Rec(2002)2 «О доступе к официальным документам», в которой предусматривается, что государства-участники обязаны, за некоторыми исключениями, гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти (см. § 52 настоящего Постановления). Далее, принятие Конвенции Совета Европы «О доступе к официальным документам», несмотря на то, что на сегодняшний день ее ратифицировали только семь государств-участников, указывает на постепенно складывающуюся тенденцию к признанию обязательства государств предоставлять доступ к имеющейся у них информации (в качестве примеров дел, в которых Европейский Суд ранее принимал во внимание международно-правовые акты, нератифицированные всеми или большинством государств – участников Конвенции, см. Постановление Европейского Суда по делу «Гласс против Соединенного Королевства» (*Glass v. United Kingdom*), жалоба № 61827/00, § 75, *ECHR* 2004-II, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Енерылдыз против Турции» (*Öneryıldız v. Turkey*), жалоба № 48939/99, § 59, *ECHR* 2004-XII, или международно-правовые акты, не являющиеся обязательными в период времени, относящийся к обстоятельствам дела, см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кристин Гудвин против Соединенного Королевства» (*Christine Goodwin v. United Kingdom*), жалоба № 28957/95, *ECHR* 2002-VI, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии» (*Vilho Eskelinen and Others v. Finland*), жалоба № 63235/00, *ECHR* 2007-II, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Маркс против Бельгии», §§ 21 и 41). Таким образом, даже если настоящее дело и не поднимает вопроса о полноценном праве на доступ к информации, указанная выше Конвенция, по мнению Европейского Суда, демонстрирует явную тенденцию к формированию общеевропейского стандарта, что следует принимать во внимание.

146. Кроме того, при рассмотрении настоящего дела Европейскому Суду полезно принять во внимание изменения, касающиеся признания права на доступ к информации в других региональных системах защиты прав человека. Особенно обращает на себя внимание толкование статьи 13 Американской конвенции о правах чело-

века Межамериканским судом по правам человека, изложенное в деле «Клод Рейес и другие против Чили», которое прямо гарантирует право искать и получать информацию. Межамериканский суд пришел к выводу, что право на свободу мысли и выражения мнения включает в себя защиту права на доступ к имеющейся у государства информации (см. § 61 настоящего Постановления).

147. Можно также упомянуть Декларацию о принципах свободы выражения мнения в Африке, принятую Африканской комиссией прав человека и народов в 2002 году. Хотя в статье 9 Африканской хартии прав человека и народов право искать информацию не упоминается, в Декларации о принципах прямо сказано, что «свобода выражения мнения и информации, в том числе право искать, получать и распространять информацию и идеи... является основным и неотчуждаемым правом человека» (см. § 63 настоящего Постановления).

148. Таким образом, из приведенных выше доводов следует, что с тех пор, как была принята Конвенция, законодательство подавляющего большинства государств – членов Совета Европы наряду с соответствующими международно-правовыми актами действительно развилось до такой степени, что в Европе (и за ее пределами) сложился широкий консенсус по поводу необходимости признать право человека на доступ к имеющейся у государства информации с целью помочь обществу сформировать мнение по вопросам, представляющим общий интерес.

(v) Мнение Европейского Суда о применимости статьи 10 Конвенции

149. При вышеизложенных обстоятельствах Европейский Суд не считает невозможным истолковать пункт 1 статьи 10 Конвенции таким образом, чтобы он включал в себя право на доступ к информации.

150. Европейскому Суду известно о важности правовой определенности в международном праве и о том, что, как утверждалось, от государств нельзя ожидать выполнения международных обязательств, с которыми они предварительно не согласились. Европейский Суд считает, что в интересах правовой определенности, предсказуемости и равенства перед законом ему не следует без веских оснований отступать от правовых позиций, сформулированных в прошлых делах (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Маматкулов и Аскарлов против Турции», § 121, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чапмэн против Соединенного Королевства» (*Chapman v. United Kingdom*), жалоба № 27238/95, § 70, *ECHR* 2001-I). Поскольку Конвенция – это прежде всего система защиты прав человека, следует учи-

тивать изменяющуюся ситуацию в государствах-участниках, а Европейский Суд должен реагировать, например, на постепенное сближение стандартов, которых нужно достичь (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Биао против Дании» (*Biao v. Denmark*) от 24 мая 2016 г., жалоба № 38590/10¹, § 131).

151. Обзор прецедентной практики конвенционных органов, приведенный в §§ 127–132 настоящего Постановления, указывает на формирование устойчивой тенденции к признанию на определенных условиях права на свободу информации неотъемлемой частью свободы получать и распространять информацию, закрепленного в статье 10 Конвенции.

152. Далее Европейский Суд отмечает, что эта тенденция находит отражение и в позиции, занятой международными органами по защите прав человека, которые связывают право граждан и организаций, стоящих на страже общественных интересов, на доступ к информации с их правом распространять информацию и правом общества получать информацию и идеи (см. §§ 39–42 и 143 настоящего Постановления).

153. Кроме того, крайне важно, что, по имеющимся у Европейского Суда сведениям, из 31 государства – члена Совета Европы, о которых говорится в обзоре, почти все приняли законодательство о свободе информации. Еще одним свидетельством наличия консенсуса в данном контексте является принятие Конвенции «О доступе к официальным документам».

154. С учетом этих изменений и в ответ на постепенное сближение стандартов защиты прав человека, которых нужно достичь, Европейский Суд считает уместным уточнить принципы, сформулированные в деле «Леандер против Швеции» применительно к обстоятельствам, аналогичным, как в настоящем деле.

155. Объект и цель Конвенции как международного договора о защите прав человека требуют толковать и применять ее так, чтобы предусмотренные в ней права были практически осуществимыми и эффективными, а не теоретическими и иллюзорными (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Сёринг против Соединенного Королевства», § 87). Как ясно показывают недавняя прецедентная практика Европейского Суда и решения других органов по защите прав человека, вывод о том, что право на доступ к информации ни при каких обстоятельствах не относится к сфере действия статьи 10 Конвенции, может привести к возникновению ситуаций, когда свобода «получать и распространять» информацию окажется нарушена таким образом и настолько серьезно, что это затронет

самую суть свободы выражения мнения. С точки зрения Европейского Суда, при обстоятельствах, когда получение доступа к информации имеет решающее значение для реализации заявителем права получать и распространять информацию, отказ ее предоставить может представлять собой вмешательство в осуществление этого права. Принцип обеспечения практически осуществимых и эффективных конвенционных прав требует, чтобы в такой ситуации у заявителя была возможность рассчитывать на защиту статьи 10 Конвенции.

156. Кратко говоря, пришло время уточнить классические принципы. Европейский Суд продолжает считать, что «право свободно получать информацию по сути запрещает государству ограничивать человека в получении информации, которую другие лица хотят или могут захотеть ему сообщить». Более того, «свободу получать информацию нельзя трактовать как налагающую на государство позитивные обязательства собирать и распространять информацию по собственной инициативе». Европейский Суд также полагает, что статья 10 Конвенции не наделяет человека правом на доступ к находящейся в распоряжении государственных органов информации и не обязывает государство сообщать человеку эту информацию. Однако, как показывает вышеприведенный анализ, подобное право или обязанность может возникнуть, во-первых, когда раскрытие информации осуществляется по решению суда, которое вступило в законную силу (это не относится к настоящему делу), а во-вторых, когда доступ к информации имеет решающее значение для реализации человеком права свободно выражать свое мнение, в частности, «свободы получать и распространять информацию», а отказ ее предоставить представляет собой вмешательство в осуществление этого права.

(vi) Критерии возникновения права на доступ к находящейся в распоряжении государства информации

157. Вопрос о том, является ли отказ в доступе к информации вмешательством в осуществление заявителем права свободно выражать свое мнение, и если да, то в какой степени, нужно рассматривать в каждом деле с учетом его конкретных обстоятельств. По мнению Европейского Суда, вышеприведенная прецедентная практика (см. §§ 131–132 настоящего Постановления) содержит немаловажные указания на критерии, которые необходимо учитывать для более точного определения сферы действия этого права.

(a) Цель обращения с запросом о предоставлении информации

158. Первым предварительным условием должно являться то, чтобы человек, который требует досту-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 7 (примеч. редактора).

па к информации, находящейся в распоряжении государственного органа, стремился к осуществлению своей свободы «получать и распространять информацию и идеи». Следовательно, Европейский Суд придает значение тому факту, являлся ли сбор сведений важным подготовительным этапом деятельности журналистов или других видов деятельности, создающих площадки для общественного обсуждения или являющихся его важной частью (см., *mutatis mutandis*, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», §§ 27–28, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии», § 36).

159. В этом контексте можно напомнить, что в сфере свободы прессы Европейский Суд приходил к выводу, что «в силу “обязанностей и обязательств”, неразрывно связанных с осуществлением свободы выражения мнения, статья 10 Конвенции обеспечивает журналистам, которые освещают вопросы, представляющие общий интерес, определенные гарантии при условии, что они действуют добросовестно, чтобы сообщать точную и достоверную информацию, соблюдая при этом правила журналистской этики» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Гудвин против Соединенного Королевства» (*Goodwin v. United Kingdom*) от 27 марта 1996 г., § 39, *Reports* 1996-II, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фрессоз и Руар против Франции» (*Fressoz and Roire v. France*), жалоба № 29183/95, § 54, *ECHR* 1999-I, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бладет Тромсё и Стенсаас против Норвегии» (*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*), жалоба № 21980/93, § 65, *ECHR* 1999-III). Эти же соображения применяются и к неправительственной организации, утверждающей, что она стоит на страже общественных интересов (подробнее об этом аспекте см. ниже).

Следовательно, для того, чтобы статья 10 Конвенции стала применимой, нужно установить, была ли затребованная информация действительно необходима для осуществления свободы выражения мнения (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Рошияну против Румынии», § 63). С точки зрения Европейского Суда, доступ к информации будет считаться необходимым, если отказ ее сообщить затруднит или нарушит осуществление права свободно выражать свое мнение (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», § 28), в том числе свободы «получать и распространять информацию и идеи» сообразно с теми «обязанностями и обязательствами», которые могут следовать из пункта 2 статьи 10 Конвенции.

(β) Характер затребованной информации

160. Ранее Европейский Суд приходил к выводу, что отказ в доступе к информации является вмешательством в осуществление заявителями права получать и распространять информацию в ситуациях, когда затребованные сведения представляют собой «информацию о фактах использования мер по электронному наблюдению» (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», § 24), «информацию о конституционной жалобе» и «по важному для общества вопросу» (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», §§ 37–38), «оригинальные документальные источники для проведения правомерных исторических исследований» (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кенеди против Венгрии», § 43) и решения, касающиеся комиссий по сделкам с недвижимостью (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии», § 42). Кроме того, Европейский Суд придавал важное значение наличию конкретной категории информации, которая предположительно представляет общественный интерес.

161. Подтверждая данный подход, Европейский Суд считает, что затребованная информация, сведения или документы обычно должны соответствовать критерию общественного интереса, чтобы согласно Конвенции возникла необходимость в их разглашении. Эта необходимость может возникнуть, *inter alia*, когда их раскрытие обеспечивает прозрачность ведения государственных дел и по вопросам, представляющим общественный интерес в целом, позволяя тем самым всему обществу принимать участие в управлении государством.

162. Европейский Суд подчеркивал, что определение вопросов, которые могут представлять общественный интерес, зависит от обстоятельств конкретного дела. Общественный интерес распространяется на вопросы, затрагивающие общество в такой степени, что у него могут появиться правомерные основания интересоваться ими, которые привлекают его внимание или сильно его беспокоят, особенно в силу того, что они отражаются на благосостоянии граждан или на жизни сообщества. Кроме того, данный интерес охватывает вопросы, способные привести к существенным разногласиям, которые касаются важных аспектов жизни общества или проблемы, в получении информации о которой общество было бы заинтересовано. Общественный интерес нельзя сводить к желанию общества получать информацию о частной жизни других лиц или к желанию аудиторией получать сен-

сационные сведения, а иногда и подсматривать за кем-либо. С целью установить, касается ли публикация важного для общества вопроса, необходимо рассмотреть всю публикацию в целом с учетом контекста ее появления (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипаки Ассосье” против Франции» (Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France), жалоба № 40454/07¹, §§ 97–103, ECHR 2015 (извлечения), в котором приводятся ссылки на другие решения и постановления Европейского Суда по данному вопросу).

163. В связи с этим следует принимать во внимание такой фактор, как привилегированное место, которое Европейский Суд отводит в своей прецедентной практике политическим высказываниям и дискуссиям по вопросам, представляющим общественный интерес. Причина, по которой пункт 2 статьи 10 Конвенции практически не предусматривает оснований, позволяющих ограничивать выражение мнений в этих случаях (см. Постановление Европейского Суда от 8 июля 1986 г. по делу «Лингенс против Австрии» (Lingens v. Austria), §§ 38 и 41, Series A, № 103, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сюрек против Турции (№ 1)» (Süreker v. Turkey) (№ 1), жалоба № 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV), то же говорит в пользу права на доступ к такой информации, находящейся в распоряжении государственных органов, согласно пункту 1 статьи 10 Конвенции.

(γ) Роль заявителя

164. Логическим следствием двух изложенных выше критериев, один из которых касается цели обращения с запросом о предоставлении информации, а другой – характера затребованной информации, является особая важность, которую приобретает конкретная роль лица, требующего информацию, в ее «получении и распространении» в обществе. Так, раньше при определении того, допустили ли власти государства-ответчика вмешательство в осуществление заявителями прав, предусмотренных статьей 10 Конвенции, отказав им в доступе к тем или иным документам, Европейский Суд придавал особое значение тому, что заявитель выступал в роли журналиста (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Рошияну против Румынии», § 61), стоял на страже общественных интересов или являлся неправительственной организацией, чья деятельность касалась вопросов, представляющих общественный интерес (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», § 36, упо-

минавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии», § 35, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», § 20, а также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гусева против Болгарии», § 41).

165. Несмотря на то, что статья 10 Конвенции гарантирует свободу выражения мнения «каждому», Европейский Суд в своей прецедентной практике признает ключевую роль, которую играет пресса в демократическом обществе (см. Постановление Европейского Суда от 24 февраля 1997 г. по делу «Де Хаэс и Гийселс против Бельгии» (De Haes and Gijssels v. Belgium), § 37, Reports 1997-I²), и особое положение журналистов в этом контексте. Он приходил к выводу об особой важности гарантий, которые необходимо обеспечивать прессе (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Гудвин против Соединенного Королевства», § 39, и Постановление Европейского Суда по делу «Газеты “Обсервер” и “Гардиан” против Соединенного Королевства» (Observer and Guardian v. United Kingdom) от 26 ноября 1991 г., § 59, Series A, № 216). Европейский Суд неоднократно признавал, что средства массовой информации играют жизненно важную роль в содействии и облегчении реализации обществом права получать и распространять информацию и идеи, в следующих выражениях:

«Обязанность прессы заключается в том, чтобы распространять информацию и идеи по всем вопросам, представляющим интерес для общества таким образом, чтобы не нарушать при этом своих обязательств. Задаче средств массовой информации по распространению этой информации и идей соответствует право общества на их получение. Если бы было иначе, пресса не смогла бы выполнять свои ключевые функции, стоя на страже общественных интересов (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу “Компания “Бладет Тромсё” и Стенсаас против Норвегии” (Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway), жалоба № 21980/93, §§ 59 и 62, ECHR 1999-III)».

166. Кроме того, Европейский Суд признавал, что функцию создания различных площадок для дискуссий в обществе может выполнять не только пресса, но и, например, неправительственные организации, чья деятельность является важнейшим элементом содержательного общественного обсуждения. Европейский Суд допустил, что, привлекая внимание к вопросам, представляющим интерес для общества, неправительственная организация стоит на страже общественных интересов и играет при этом не менее важную роль, чем пресса (см.

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 8 (примеч. редактора).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 4 (примеч. редактора).

Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» (Animal Defenders International v. United Kingdom), жалоба № 48876/08, § 103, ECHR 2013 (извлечение). При этом можно считать, что она стоит на страже общественных интересов, а значит, ей нужно обеспечивать такую же защиту, как и прессе (см. там же, а также упоминавшееся Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», § 27, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», § 20). Европейский Суд признавал, что гражданское общество вносит важный вклад в обсуждение государственных дел (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Стил и Моррис против Соединенного Королевства» (Steel and Morris v. United Kingdom), жалоба № 68416/01¹, § 89, ECHR 2005-II, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», § 38).

167. То, как работают организации, стоящие на страже общественных интересов, может оказывать существенное влияние на правильное функционирование демократического общества. В интересах демократического общества предоставить прессе возможность осуществлять свои жизненно важные функции, стоя на страже общественных интересов и распространяя информацию по важным для общества вопросам (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Бладет Тромсё” и Стенсаас против Норвегии», § 59), а также позволить это делать неправительственным организациям, контролирующим деятельность государства. Учитывая, что точная информация – это товар, нередко возникает необходимость в том, чтобы лица и организации, стоящие на страже общественных интересов, получали доступ к информации, чтобы выполнять свои функции и сообщать о вопросах, представляющих интерес для общества. Препятствия, затрудняющие доступ к информации, могут привести к тому, что те, кто работает в средствах массовой информации или в связанных с ними областях, уже не смогут эффективно стоять на страже общественных интересов, что негативно отразится на их возможности сообщать точную и заслуживающую доверия информацию (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», § 38).

168. Таким образом, Европейский Суд считает важным вопрос о том, стремится ли человек получить доступ к соответствующей информации

с целью сообщить ее обществу, стоя на страже общественных интересов. Однако это не означает, что право на доступ к информации должно применяться исключительно к неправительственным организациям и прессе. Европейский Суд напоминает, что повышенной защитой пользуются также научные работники (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Башкайя и Окчуолу против Турции» (Başkaya and Okçuoğlu v. Turkey), жалобы №№ 23536/94 и № 24408/94, §§ 61–67, ECHR 1999-IV, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Кенеди против Венгрии», § 42, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Йильберг против Швеции», § 93) и авторы литературных произведений по важным для общества вопросам (см. Постановление Европейского Суда по делу «Шови и другие против Франции» (Chauvy and Others v. France), жалоба № 64915/01, § 68, ECHR 2004-VI, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Лендон, Очаковский-Лоран и Жюли против Франции» (Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France), жалобы №№ 21279/02 и 36448/02, § 48, ECHR 2007-IV). Кроме того, Европейский Суд отмечает, что с учетом того, какую важную роль играет Интернет в расширении возможностей общества по получению новостей и в облегчении распространения информации (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Дельфи АС” против Эстонии» (Delfi AS v. Estonia), жалоба № 64569/09², § 133, ECHR 2015), блогеров и активных пользователей социальных сетей ввиду выполняемых ими функций тоже можно считать стоящими на страже общественных интересов в контексте защиты, которую обеспечивает статья 10 Конвенции.

(д) Готовая информация

169. Делая вывод о том, что отказ в доступе к информации нарушает статью 10 Конвенции, Европейский Суд ранее обращал внимание на то, чтобы затребованная информация была «готовая» и не требовала от государства собирать какие-либо данные (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», § 36, а также в качестве примера противоположной ситуации Решение Европейского Суда по делу «Вебер против Германии» (Weber v. Germany) от 6 января 2015 г., жалоба № 70287/11, § 26). С другой стороны, Европейский Суд отклонил ссылку органа власти государства-ответчика на предполагаемую проблему, связанную со сбором информации, в качестве основания отказа предоставить заявителю документы в ситуации, когда эта проблема

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 7 (примеч. редактора).

² См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 11 (примеч. редактора).

была вызвана практикой самого данного органа власти (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии», § 46).

170. С учетом вышеупомянутой прецедентной практики, а также принимая во внимание пункт 1 статьи 10 Конвенции (в частности, слова «без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей»), Европейский Суд полагает: тот факт, что затребованная информация имеется в готовом виде, должен являться важным критерием при общей оценке того, можно ли считать отказ в предоставлении информации «вмешательством» в осуществление свободы «получать и распространять информацию», которая охраняется этим положением.

(vii) Применение вышеизложенных критериев в настоящем деле

171. Организация-заявительница утверждала, что согласно статье 10 Конвенции у нее есть право на доступ к затребованной информации, поскольку целью ее обращения с запросом было завершение исследования в поддержку предложений по реформе системы назначения государственных адвокатов и информирование общества по вопросу, представляющему общий интерес (см. § 95 настоящего Постановления). Однако власти государства-ответчика полагали, что на самом деле цель исследования заключалась в дискредитации существующей системы назначения защитников (см. § 85 настоящего Постановления).

172. Европейский Суд полагает, что организация-заявительница хотела реализовать свое право распространять информацию по вопросу, представляющему общественный интерес и добивалась получения доступа к информации именно с этой целью.

173. Кроме того, Европейский Суд отмечает довод властей государства-ответчика, утверждающих, что затребованную информацию, в частности, фамилии защитников по назначению, никак нельзя назвать необходимой для того, чтобы составить мнение и опубликовать выводы по вопросу об эффективности системы назначения государственных адвокатов. Следовательно, по его мнению, сохранение в тайне их персональных данных не помешало организации-заявительнице участвовать в общественных дискуссиях (см. § 77 настоящего Постановления). Кроме того, власти государства-ответчика оспаривали практическую ценность информации о порученных защитникам делах, утверждая, что потребности организации-заявительницы удовлетворили бы обезличенные выдержки из соответствующих документов (см. § 84 настоящего Постановления).

174. Организация-заявительница настаивала, что информация о фамилиях государственных адвокатов и о делах, порученных каждому из них, необходима для исследования и определения возможных недостатков в работе системы (см. § 96 настоящего Постановления). Вместе с тем организация-заявительница отмечала, что важнейшим аспектом опубликованных ею замечаний по вопросу об эффективности системы назначения защитников являлись предполагаемые диспропорции при распределении им дел.

175. По мнению Европейского Суда, информация, затребованная организацией-заявительницей у отделений полиции, бесспорно, охватывалась предметом исследования. Для получения возможности подтвердить свои доводы организация-заявительница хотела собрать информацию о назначениях отдельных адвокатов, чтобы доказать наличие сложившейся практики их назначения. Если бы организация-заявительница ограничила свои исследования обезличенной информацией, как предлагали власти государства-ответчика, она, по всей вероятности, не смогла бы получить поддающиеся проверке результаты, подтверждающие ее критические замечания по поводу существующей системы. Кроме того, относительно полноты и статистической ценности информации, относительно которой возник спор, Европейский Суд отмечает, что запрос о предоставлении информации был подан с целью обеспечить охват всей страны, в том числе отделений полиции всех медье. Отказ двух отделений полиции предоставить эту информацию препятствовал в составлении и публикации действительно исчерпывающего обзора. Таким образом, разумно предположить, что, не располагая этой информацией, организация-заявительница не могла внести вклад в общественное обсуждение, оперируя точными и достоверными сведениями. Следовательно, указанная информация была «необходима» в том смысле, в каком это слово используется в § 159 настоящего Постановления, для осуществления организацией-заявительницей права свободно выражать свое мнение.

176. Что касается характера рассматриваемой информации, Европейский Суд отмечает, что власти Венгрии вообще не произвели никакой оценки того, какой интерес для общества потенциально может представлять затребованная информация. Их волновал только статус государственных адвокатов согласно Закону о данных. Этот закон почти не допускает исключений из общего принципа неразглашения персональных данных. Установив, что государственные адвокаты не относились к категории «иных лиц, выполняющих государственные функции» (которая в конкретном контексте дела являлась единственным исключением), власти государства-ответчика уже не могли рассматривать вопрос о том, представляет ли ука-

занная информация потенциальный интерес для общества.

177. Европейский Суд отмечает, что рассматриваемый подход лишил всякого смысла довод организации-заявительницы о том, что затребованная информация важна для общества. Однако, по мнению Европейского Суда, сведения о делах, порученных государственным адвокатам, представляют существенный интерес для общества независимо от того, можно ли считать защитников по назначению «иными лицами, выполняющими государственные функции» согласно соответствующим положениям законодательства Венгрии.

178. По поводу роли, которую играла организация-заявительница, стороны согласны с тем, что в настоящем деле речь идет о хорошо зарекомендовавшей себя организации, отстаивающей интересы общества и убежденной в необходимости распространения информации о правах человека и верховенстве права. Ее профессиональная позиция по вопросам, которыми она занимается, и ее воздействие на более широкие слои населения не ставятся под сомнение. Европейский Суд не находит оснований сомневаться в том, что в исследовании организации-заявительницы содержалась информация, которой она обязалась поделиться с общественностью и которую общество вправе было получить. Далее Европейский Суд приходит к заключению, что для выполнения этой задачи организации-заявительнице было необходимо иметь доступ к затребованной информации.

179. Наконец, Европейский Суд отмечает, что указанная информация была уже готова. При рассмотрении дела в Европейском Суде не утверждалось, что ее раскрытие оказалось бы особенно обременительно для властей (см. для сравнения в качестве примера противоположной ситуации упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Вебер против Германии»).

(viii) Вывод

180. В целом информация, затребованная организацией-заявительницей у соответствующих отделений полиции, была необходима для завершения исследования о функционировании системы назначения государственных адвокатов, которое она проводила в качестве неправительственной правозащитной организации с целью внести вклад в обсуждение вопроса, представляющего очевидный интерес для общества. Отказавшись предоставить доступ к затребованной информации, которая уже была готова, власти Венгрии нанесли ущерб осуществлению организацией-заявительницей свободы получать и распространять информацию таким образом, что это затронуло самую суть ее прав, закрепленных в статье 10 Конвенции. Следовательно, имело место вмешательство в осуществление права, охраняемого указанной ста-

теей, которая является применимой в настоящем деле. Следовательно, возражение властей государства-ответчика о том, что жалоба заявителя выходит за рамки предметной сферы действия (*ratione materiae*) положений Конвенции, должно быть отклонено.

(b) Обоснованность вмешательства

181. Чтобы вмешательство в осуществление организацией-заявительницей права свободно выражать свое мнение было обоснованным, оно должно быть «предусмотрено законом», преследовать одну или несколько правомерных целей, указанных в пункте 2 статьи 10 Конвенции, и являться «необходимым в демократическом обществе».

(i) Законность вмешательства

182. Европейский Суд отмечает, что стороны разошлись во мнениях по поводу того, было ли вмешательство в осуществление организацией-заявительницей свободы выражения мнения «предусмотрено законом». Организация-заявительница ссылалась на пункт 4 статьи 19 Закона о данных, утверждая, что он прямо предусматривает раскрытие персональных данных «иных лиц, выполняющих государственные функции», тогда как отсутствует запрет на раскрытие фамилий защитников по назначению в законе. Власти государства-ответчика, в свою очередь, ссылались на позицию Уполномоченного по защите данных и на толкование пункта 4 статьи 19 Закона о данных в решениях судов Венгрии в том смысле, что защитники по назначению не являются «иными лицами, выполняющими государственные функции», а значит, не допускается раскрытие их персональных данных. По их мнению, Европейский Суд должен исходить из установленных фактов и из применения и толкования закона внутригосударственными судами.

183. Европейский Суд отмечает, что различия во мнениях сторон относительно применимого законодательства возникли из-за их разногласий по вопросу о статусе защитников по назначению в законодательстве Венгрии. По мнению организации-заявительницы, их следует относить к «иным лицам, выполняющим государственные функции», а власти государства-ответчика считали, что они должны считаться частными лицами, в том числе в связи с деятельностью, которую они осуществляли при назначении государственными органами.

184. Европейский Суд неоднократно приходил к выводу, что в его задачи не входит ставить себя на место внутригосударственных судов и что применение и толкование внутреннего законодательства относится в первую очередь к компетенции властей страны, в особенности судов (см. среди многих прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Реквеньи

против Венгрии» (Rekvényi v. Hungary), жалоба № 25390/94, § 35, *ECHR* 1999-III). Кроме того, Европейский Суд напоминает, что в его задачи не входит высказывать свое мнение по поводу целесообразности методов, которыми законодатель государства-ответчика решил регулировать ту или иную сферу общественных отношений. Его задача сводится к проверке того, соответствовали Конвенции выбранные методы и последствия их применения или нет (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Горзелик и другие против Польши» (Gorzelik and Others v. Poland), жалоба № 44158/98, § 67, *ECHR* 2004-I).

185. Европейский Суд отмечает, что Верховный суд Венгрии подробно рассмотрел вопрос о правовом статусе защитников по назначению и доводы организации-заявительницы об их обязанностях обеспечивать право на защиту, установив, что они не являются «иными лицами, выполняющими государственные функции». Толкование, которое дал Верховный суд, соответствует рекомендации Уполномоченного Парламента по защите данных, опубликованной в 2006 году (см. § 34 настоящего Постановления). Европейский Суд не видит оснований ставить под сомнение позицию Верховного суда, согласно которой государственных адвокатов нельзя считать «иными лицами, выполняющими государственные функции», и что правовым основанием обжалуемого по делу отказа в доступе к информации является пункт 4 статьи 19 Закона о данных. Таким образом, вмешательство было «предусмотрено законом» по смыслу пункта 2 статьи 10 Конвенции.

(ii) Правомерная цель

186. Европейский Суд отмечает: стороны не оспаривают, что ограничение права организации-заявительницы свободно выражать свое мнение преследовало правомерную цель, которая заключалась в защите прав других лиц, и не видит оснований приходить к иному выводу.

(iii) Необходимость в демократическом обществе

187. Основные принципы по вопросу о том, является ли вмешательство в осуществление свободы выражения мнения «необходимым в демократическом обществе», прочно сформировались в прецедентной практике Европейского Суда и были изложены следующим образом (см. среди прочих примеров Постановление Европейского Суда по делу «Хертель против Швейцарии» (Hertel v. Switzerland) от 25 августа 1998 г., § 48, *Reports* 1998-VI, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Стил и Моррис против Соединенного Королевства», § 87, Постановление Большой Палаты Европейского Суда

по делу «Швейцарское движение разлитов против Швейцарии» (Mouvement raëlien suisse v. Switzerland), жалоба № 16354/06, § 48, *ECHR* 2012 (извлечения), упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства», § 100, а также из недавно рассмотренных дел упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Дельфи АС” против Эстонии», § 131):

«(i) Свобода выражения мнения является одной из важнейших основ демократического общества, а также одним из главных условий его развития и самовыражения каждого лица. Если иное не предусмотрено пунктом 2 статьи 10 Конвенции, его действие применимо не только к “информации” или “идеям”, которые воспринимаются положительно или нейтрально либо в качестве безобидных, но и к “информации” или “идеям”, которые оскорбляют, шокируют или тревожат; таковы требования плюрализма, спокойного отношения к различным мнениям и взглядам и толерантности, без которых нет “демократического общества”. Как предусмотрено в статье 10 Конвенции, из свободы выражения мнения есть исключения, которые... должны толковаться ограничительно, а необходимость любых ограничений этой свободы должна быть убедительно доказана

(ii) Прилагательное “необходимый” в значении пункта 2 статьи 10 Конвенции предполагает наличие “настоятельной общественной потребности”. Государства-участники обладают определенной свободой усмотрения при определении того, существует ли такая необходимость, но эта свобода должна находиться под общеевропейским контролем, который следует распространять как на законодательство, так и на правоприменительные акты, даже на принятые независимыми судами. Следовательно, Европейский Суд вправе вынести решение по поводу того, совместимо ли “ограничение” со свободой выражения мнения в том виде, как она гарантируется статьей 10 Конвенции.

(iii) Задача Европейского Суда при выполнении им своих контрольных полномочий заключается не в том, чтобы заменить собой компетентные внутригосударственные органы власти, а в том, чтобы проверить принятые этими органами решения на основании предоставленной им свободы усмотрения на предмет их соответствия положениям статьи 10 Конвенции. Это не означает, что данный контроль ограничивается проверкой того, действительно ли государство-ответчик осуществляло свободу усмотрения обоснованно, осмотрительно и добросовестно. Европейский Суд также должен рассмотреть обжалуемое вмешательство в контексте дела в целом и определить, было ли оно “соразмерно преследуемой правомерной цели”, и являются ли основания, на которые ссылаются внутригосударственные власти в оправдание вмешательства, “уместными и достаточными”... Европейский Суд должен удостовериться, что внутригосударственные власти применяли стандарты в соответствии с принципами, предусмотренными статьей 10 Конвенции, что их решения основывались на допустимой оценке обстоятельств дела...».

188. Как отмечает Европейский Суд, центральной проблемой, лежащей в основе жалобы организации-заявительницы, является то, что власти отнесли затребованные сведения к категории не подлежащих раскрытию персональных данных. Это произошло потому, что согласно законодательству Венгрии понятие персональных данных охватывает любую информацию, позволяющую установить личность человека. Подобная информация не подлежит раскрытию, если законом прямо не предусмотрено иное или если она не касается осуществления муниципальных или правительственных (государственных) функций и не относится к иным лицам, выполняющим государственные функции. Согласно постановлению Верховного суда Венгрии защитники по назначению не относятся к категории «иных лиц, выполняющих государственные функции», а значит, с юридической точки зрения организация-заявительница не могла утверждать, что раскрытие этой информации было необходимо для того, чтобы она могла стоять на страже общественных интересов.

189. В связи с этим организация-заявительница утверждала, что, несмотря на соображения защиты частной жизни, на которые ссылались власти государства-ответчика, отсутствуют основания сохранять в тайне информацию о делах, порученных государственным адвокатам органами государственной власти в рамках системы, которая финансируется за счет государственного бюджета.

190. В свою очередь, власти государства-ответчика утверждали, что широкое толкование понятия «иные лица, осуществляющие государственные функции», которое предлагает организация-заявительница, может свести на нет защиту частной жизни государственных адвокатов (см. § 83 настоящего Постановления).

191. Европейский Суд напоминает, что раскрытие сведений о частной жизни лица попадает под действие пункта 1 статьи 8 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Леандер против Швеции», § 48). В связи с этим он отмечает, что частная жизнь – это широкое понятие, которому невозможно дать исчерпывающее определение (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «S. и Марпер против Соединенного Королевства» (S. and Marper v. United Kingdom), жалобы №№ 30562/04 и 30566/04, § 66, ECHR 2008, и Постановление Европейского Суда по делу «Претти против Соединенного Королевства» (Pretty v. United Kingdom), жалоба № 2346/02, § 61, ECHR 2002-III). Оно распространяется на физическую и психическую неприкосновенность личности. Следовательно, оно может включать в себя многочисленные аспекты физической и социальной самоидентификации человека. Такие элементы, как, например, причисление себя к тому или иному полу, имя, сексуальная ориентация и половая

жизнь, относятся к личной жизни, охраняемой статьей 8 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «S. и Марпер против Соединенного Королевства», § 66, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Претти против Соединенного Королевства», § 61, где приводятся ссылки на другие решения и постановления Европейского Суда по данному вопросу). Кроме того, частная жизнь может охватывать деятельность профессионального или делового характера (см. Постановление Европейского Суда по делу «Нимитц против Германии» (Niemietz v. Germany) от 16 декабря 1992 г., § 29, Series A, № 251-B). Кроме того, Европейский Суд приходил к выводу, что даже в публично-правовом контексте существует зона взаимодействия человека с другими людьми, которая может охватываться понятием «частная жизнь» (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипаки Ассосье” против Франции», § 83).

192. В контексте персональных данных Европейский Суд ранее ссылался на Конвенцию Совета Европы «О защите физических лиц при обработке персональных данных и свободном обращении таких данных» от 28 января 1981 г. (см. § 54 настоящего Постановления), цель которой состоит в «обеспечении... для каждого физического лица... уважения его прав и основных свобод и, в частности, его права на неприкосновенность частной жизни в связи с автоматизированной обработкой касающихся его персональных данных» (статья 1). Персональные данные определяются в статье 2 как «означают любую информацию об определенном или поддающемся определению физическом лице» (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» (Amann v. Switzerland), жалоба № 27798/95, § 65, ECHR 2000-II). Он приводил примеры персональных данных, касающихся самых интимных и личных аспектов жизни человека, например, состояния здоровья (см. Постановление Европейского Суда по делу «Z против Финляндии» (Z v. Finland) от 25 февраля 1997 г., §§ 96–97, Reports 1997-I, относительно сведений о наличии ВИЧ-инфекции, а также Постановление Европейского Суда по делу «M.S. против Швеции» (M.S. v. Sweden) от 27 августа 1997 г., § 47, Reports 1997-IV, относительно сведений об аборте), религиозных взглядов (см. в контексте свободы вероисповедания Постановление Европейского Суда по делу «Синан Ишик против Турции» (Sinan Işık v. Turkey), жалоба № 21924/05, §§ 42–53, ECHR 2010) и сексуальной ориентации (см. Постановление Европейского Суда по делу «Ластиг-Прин и Бекетт против Соединенного Королевства» (Lustig-Prean and Beckett v. United Kingdom) от 27 сентября 1999 г., жалобы №№ 31417/96 и 32377/96, § 82),

приходя к выводу, что эти категории данных представляют собой конкретные элементы частной жизни, попадающие под защиту статьи 8 Конвенции.

193. Отвечая на вопрос о том, затрагивают ли хранящиеся властями персональные данные осуществление соответствующими государственными адвокатами права на уважение своей частной жизни, Европейский Суд будет уделять надлежащее внимание особенностям контекста (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «S. и Марпер против Соединенного Королевства», § 67). При определении того, затрагивают ли частную жизнь человека меры, имевшие место за пределами его дома или частных владений, имеет значение множество факторов. Поскольку встречаются случаи, когда люди сознательно или умышленно участвуют в деятельности, которая была или может быть записана или сообщена публично, при проведении такой оценки значительную, хотя и не решающую роль может играть наличие у человека разумных оснований рассчитывать на сохранение тайны своей частной жизни (см. Постановление Европейского Суда по делу «P.G. и J.H. против Соединенного Королевства» (P.G. and J.H. v. United Kingdom), жалоба № 44787/98, § 57, *ECHR* 2001-IX).

194. В настоящем деле затребованная информация касалась фамилий государственных адвокатов и количества дел, порученных каждому из них определенными органами власти. С точки зрения Европейского Суда, просьба сообщить их фамилии, хотя эта информация и представляет собой персональные данные, касается главным образом профессиональной деятельности в контексте публично-правового разбирательства. В этом смысле профессиональную деятельность государственных адвокатов нельзя считать вопросом их частной жизни. Более того, затребованная информация не касалась действий или решений государственных адвокатов в связи с выполнением задач по представительству чьих-либо интересов и их консультаций со своими клиентами. Власти государства-ответчика не доказали, что раскрытие информации, которая была затребована для достижения конкретных целей проводимого заявителем расследования, могла затронуть использование государственными адвокатами права на уважение своей частной жизни по смыслу статьи 8 Конвенции.

195. Кроме того, Европейский Суд приходит к выводу, что разглашение фамилий государственных адвокатов и сведений о количестве дел, порученных каждому из них, не повлекло бы за собой огласки в большей степени, чем они могли бы ожидать, регистрируясь в качестве защитников по назначению (см. для сравнения в качестве примера противоположной ситуации Постановление Европейского Суда по делу «Пек против Соединенного Королевства» (Peck v. United Kingdom), жалоба № 44647/98, § 62, *ECHR* 2003-I).

Отсутствуют основания полагать, что общество не смогло бы узнать фамилии государственных адвокатов и количество порученных им дел другими способами, например, получив эту информацию из списков адвокатов, оказывающих юридическую помощь, из расписания судебных заседаний или в ходе публичного разбирательства, хотя понятно, что на момент проведения исследования эта информация не была собрана в одном месте.

196. При таких обстоятельствах интересы, на которые ссылались власти государства-ответчика со ссылкой на статью 8 Конвенции, по своему характеру и интенсивности не могут оправдать применение этой статьи и необходимость устанавливать равновесие между подобными интересами и правом организации-заявительницы, охраняемым пунктом 1 статьи 10 Конвенции (см. для сравнения в качестве примера противоположной ситуации упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипаки Ассосье” против Франции», § 91, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Аксель Шпрингер АГ” против Германии» (Axel Springer AG v. Germany) от 7 февраля 2012 г., жалоба № 39954/08, § 87, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)» (Von Hannover v. Germany) (№ 2), жалобы №№ 40660/08 и 60641/08, § 106, *ECHR* 2012, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Перинчек против Швейцарии» (Perinçek v. Switzerland), жалоба № 27510/08¹, §§ 227–228, *ECHR* 2015 (извлечение)). Однако свобода выражения мнения, которую гарантирует статья 10 Конвенции, не является неограниченной, как уже отмечалось в пункте 188 настоящего Постановления, защита частных интересов государственных адвокатов представляет собой правомерную цель, которая допускает ограничение свободы выражения мнения согласно пункту 2 этой статьи. Таким образом, большое значение приобретает вопрос о соразмерности средств, задействованных для защиты этих интересов, той цели, которую планировалось достичь.

197. Европейский Суд отмечает, что исследование организации-заявительницы касалось эффективности системы назначения адвокатов (см. пункт 15–16 настоящего Постановления). Данный вопрос тесно связан с правом на справедливое судебное разбирательство – основополагающим правом в законодательстве Венгрии (см. § 33 настоящего Постановления), которое играет важнейшую роль в системе Конвенции. В самом деле любая критика и любое предложенное улучшение работы системы, столь непосредственно связанной

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 4 (примеч. редактора).

с правами на справедливое судебное разбирательство, следует считать вопросом, представляющим правомерный общественный интерес. В исследовании, которое планировала провести организация-заявительница, она хотела проанализировать свое предположение о том, что практика постоянного назначения одних и тех же адвокатов является неэффективной и порождает сомнения о соответствии системы назначения установленным требованиям. Утверждение, согласно которому система оказания правовой помощи, по-видимому, является необъективной как таковая, поскольку государственные адвокаты систематически выбираются полицией из одной и той же группы защитников, а значит, маловероятно, что они будут оспаривать результаты проведенных полицией расследований, если они хотят, чтобы им поручали вести дела в будущем, действительно вызывает правомерное беспокойство. Европейский Суд уже признавал в упомянутом выше деле «Мартин против Эстонии», что факт назначения адвокатов полицией потенциально может затрагивать права защиты. Таким образом, рассматриваемый вопрос касается самой сути конвенционного права, и Европейский Суд приходит к убеждению, что организация-заявительница хотела содействовать обсуждению вопроса, представляющего общественный интерес (см. §§ 164–165 настоящего Постановления). Отказ удовлетворить поданный ею запрос фактически свел на нет вклад организации-заявительницы в общественное обсуждение вопроса, представляющего общий интерес.

198. С учетом доводов, изложенных в §§ 194–196 настоящего Постановления, Европейский Суд не считает, что в случае удовлетворения запроса организации-заявительницы о предоставлении информации пострадали бы права государственных адвокатов на частную жизнь. Несмотря на то, что спорный запрос действительно касался персональных данных, в нем не упоминалось об информации, не являющейся общественным достоянием. Как уже отмечалось выше, речь шла только о сведениях статистического характера о количестве назначений соответствующих лиц для представительства интересов обвиняемых в публичных разбирательствах по уголовным делам в рамках общевенгерской системы оказания юридической помощи, которая финансируется государством.

199. Соответствующие положения законодательства Венгрии в том виде, как они трактуются компетентными внутригосударственными судами, исключают любую серьезную оценку соблюдения прав заявителя свободно выражать свое мнение, предусмотренных статьей 10 Конвенции. В этой ситуации ограничения намерения организации-заявительницы опубликовать исследование, направленное на содействие обсуждению вопроса, представляющего общий интерес, должны были бы подлежать самому тщательному контролю.

200. С учетом вышеизложенного Европейский Суд считает, что доводы, приведенные властями государства-ответчика, были хотя и уместными, но недостаточными для того, чтобы доказать необходимость обжалуемого по делу вмешательства в демократическом обществе. В частности, Европейский Суд полагает, что, несмотря на пределы усмотрения государства-ответчика, в настоящем деле отсутствует разумное соотношение пропорциональности между обжалуемой мерой и преследуемой правомерной целью.

Соответственно, по делу было допущено нарушение статьи 10 Конвенции.

II. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

201. Статья 41 Конвенции гласит:

«Если Европейский Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Европейский Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

А. УЩЕРБ

202. Организация-заявительница не представила требований о компенсации морального вреда. Однако она требовала выплатить ей 215 евро в качестве возмещения материального ущерба. Это соответствует сумме, которую организацию-заявительницу обязали выплатить отделениям полиции, выступавшим в качестве ответчиков, в качестве возмещения их судебных издержек, понесенных в связи с рассмотрением дела судами Венгрии.

203. Власти Венгрии оспорили эти требования.

204. Европейский Суд признает существование причинно-следственной связи между установленным нарушением Конвенции и заявленным материальным ущербом и, следовательно, присуждает требуемую сумму в полном объеме. Он отмечает, что организация-заявительница не требует раскрытия затребованной ею информации.

В. СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ И ИЗДЕРЖКИ

205. Организация-заявительница требовала выплаты 6 400 евро плюс налог на добавленную стоимость (НДС) в размере 27% в качестве возмещения судебных издержек, понесенных в связи с рассмотрением дела Европейским Судом. Эта сумма включает в себя 64 часа работы адвокатов по ставке 100 евро в час без учета НДС, в том числе четыре часа на консультации, шесть часов на изучение материалов дела, 16 часов на изучение прецедентной практики Европейского Суда, 30 часов

на составление представлений по делу и, наконец, восемь часов на подготовку к заседанию Большой Палаты Европейского Суда и участие в нем.

Организация-заявительница также требовала выплаты 2 475 евро в качестве компенсации транспортных расходов и расходов на проживание в связи с участием в заседании Европейского Суда.

Общая сумма судебных издержек и расходов, возмещения которых требовала организация-заявительница, составила 8 875 евро плюс НДС в тех случаях, когда он подлежит начислению.

206. Власти Венгрии оспорили эти требования.

207. Согласно прецедентной практике Европейского Суда заявитель имеет право на возмещение судебных расходов и издержек, только если доказано, что они были понесены в действительности, по необходимости и являлись разумными по количеству. В настоящем деле, принимая во внимание имеющиеся в его распоряжении документы и вышеприведенные критерии, Европейский Суд считает разумным присудить требуемую сумму в полном объеме, то есть в размере 8 875 евро.

С. ПРОЦЕНТНАЯ СТАВКА ПРИ ПРОСРОЧКЕ ПЛАТЕЖЕЙ

208. Европейский Суд полагает, что процентная ставка при просрочке платежей должна определяться исходя из предельной кредитной ставки Европейского центрального банка плюс три процента.

На основании изложенного Суд:

1) *решил* большинством голосов обсудить предварительное возражение властей государства-ответчика в ходе рассмотрения дела по существу и *отклонил* его;

2) *объявил* большинством голосов жалобу приемлемой для рассмотрения по существу;

3) *постановил* 15 голосами «за» при двух – «против», что по делу было допущено нарушение статьи 10 Конвенции;

4) *постановил* 15 голосами «за» при двух – «против», что:

(а) государство-ответчик обязано в течение трех месяцев выплатить организации-заявительнице следующие суммы, подлежащие переводу в валюту государства-ответчика по курсу, действующему на день выплаты:

(i) 215 евро (двести пятнадцать евро) плюс любые налоги, которые могут подлежать уплате с указанной суммы, в качестве возмещения материального ущерба;

(ii) 8 875 евро (восемь тысяч восемьсот семьдесят пять евро) плюс любые налоги, которые организация-заявительница, возможно, должна будет уплатить с указанной суммы, в качестве возмещения судебных издержек и расходов;

(b) по истечении указанного трехмесячного срока и до момента выплаты на указанную сумму должны начисляться простые проценты в размере предельной годовой кредитной ставки Европейского центрального банка, действующей в период невыплаты, плюс три процента.

Совершено на английском и французском языках, вынесено во время публичных слушаний во Дворце прав человека в г. Страсбурге 8 ноября 2016 г.

Лоуренс ЭРЛИ

Главный юридический
советник Суда

Гвидо РАЙМОНДИ

Председатель
Большой Палаты Суда

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Суда к настоящему Постановлению прилагаются следующие отдельные мнения судей:

(а) совпадающее мнение судей Ангелики Нуссбергер и Хелены Келлер;

(b) совпадающее мнение судьи Линос-Александра Сисилианоса, к которому присоединился судья Гвидо Раймонди;

(с) особое мнение судьи Роберта Спано, к которому присоединился судья Йон Фридрих Кьельбро.

СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ АНГЕЛИКИ НУССБЕРГЕР И ХЕЛЕНА КЕЛЛЕР

1. Мы согласны с выводом о нарушении Конвенции в настоящем деле на основании свободы искать информацию, которая охраняется статьей 10 Конвенции. Власти Венгрии не должны были сохранять в тайне информацию о фамилиях государственных адвокатов со ссылкой на законодательство о защите данных, не сопоставив различные интересы, о которых идет речь в деле. Это явное нарушение статьи 10 Конвенции.

2. Тем не менее, как и наши коллеги Роберт Спано и Йон Фридрих Кьельбро¹, мы не можем согласиться с доводами большинства судей, опровергающими обеспокоенность властей Венгрии защитой данных. На наш взгляд, важность защиты данных была принижена настолько, что это не соответствует не только постоянной прецедентной практике Европейского Суда, но и подходу Суда Европейского союза при толковании законодательства о защите данных. Мы боимся, что это может создать проблемы в последующих делах о защите данных, и поэтому выступаем за очень узкое толкование данной части Постановления с учетом конкретного контекста дела.

3. Довод большинства судей по сути заключается в том, что статья 8 Конвенции не применима

¹ См. особое мнение судьи Роберта Спано, к которому присоединился судья Йон Фридрих Кьельбро, § 46.

к праву адвокатов на защиту данных. Об этом прямо говорится в § 196 настоящего Постановления:

«...при таких обстоятельствах интересы, на которые ссылались власти государства-ответчика со ссылкой на статью 8 Конвенции [то есть соблюдение прав государственных адвокатов на защиту касающихся их данных]¹, по своему характеру и интенсивности не могут оправдать применение этой статьи и необходимость устанавливать равновесие между этими интересами и правом организации-заявительницы, охраняемым пунктом 1 статьи 10 Конвенции».

4. Таким образом, большинство судей установили порог применимости статьи 8 Конвенции к защите данных, в основе которого лежат три критерия: предсказуемость использования персональных данных, связь этих данных с личной или профессиональной жизнью человека и доступность указанных данных (см. §§ 194 и 195 настоящего Постановления).

5. Этот подход расходится с тем, что подлежащие защите данные широко понимаются как «любая информация об определенном или поддающемся определению физическом лице»². Прецедентная практика Европейского Суда продемонстрировала, что указанные критерии неуместны, к тому же они не соответствуют практике Суда Европейского союза.

6. В деле «Аманн против Швейцарии» (Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» (жалоба № 27798/95, § 65, ECHR 2000-II) Европейский Суд решил, что между данными не следует проводить различий в зависимости от того, вытекают они из частной или из профессиональной деятельности человека:

«Европейский Суд напоминает, что хранение данных, касающихся “частной жизни” лица, относится к сфере действия пункта 1 статьи 8 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу “Леандер против Швеции” от 26 марта 1987 г., Series A, № 116, р. 22, § 48).

В связи с этим Европейский Суд отмечает, что понятие “частная жизнь” нельзя трактовать ограничительно. Так, уважение частной жизни включает в себя право устанавливать и развивать отношения с другими людьми. Кроме того, отсутствуют принципиальные соображения, которые оправдывали бы исключение из понятия частной жизни деятельности профессионального или дело-

вого характера (см. Постановление Европейского Суда по делу “Неймиц против Германии” (Niemietz v. Germany) от 16 декабря 1992 г., Series A, № 251-B, р. 33–34, § 29, а также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Халфорд против Соединенного Королевства”, р. 1015–1016, § 42)....».

7. Сама суть защиты данных заключается в том, чтобы регулировать использование персональных данных и тем самым охранять то, что Федеральный конституционный суд Германии назвал «правом на информационное самоопределение» (*Recht auf informationelle Selbstbestimmung*)³. Конечно, государственные адвокаты могли предположить, что власти будут хранить касающиеся их данные. Однако нет оснований признавать статью 8 Конвенции неприменимой и тем самым отказывать им во всякой защите в связи с использованием или ненадлежащим использованием их персональных данных как самими органами власти, так и третьими лицами.

8. Довод о том, что данные, которые уже являются общественным достоянием⁴, нуждаются в силу этого в меньшей защите, может привести к расхождению с практикой Суда Европейского союза, который прямо заявил: «...общий отказ от применения Директивы к опубликованным сведениям во многом лишил бы эту директиву смысла. Государствам-участникам достаточно было бы опубликовать данные, чтобы эти данные перестали пользоваться защитой, которую обеспечивает директива»⁵. Данный вывод был подтвержден и расширен в деле «Компания “Гугл Спейн СЛ” и “Гугл Инк.” против Испанского агентства по защите данных (AEPD) и Марио Костехи Гонсалеса», по которому Люксембургский суд заявил, что операции с данными нужно считать обработкой данных даже в тех случаях, «когда они касаются исключительно материалов, уже опубликованных в исходном виде в средствах массовой информации»⁶.

³ Решение Первой коллегии Федерального конституционного суда Германии от 15 декабря 1983 г., 209/83 и.а. – Volkszählung, Сборник решений Федерального конституционного суда Германии (BVerfGE), том 65, с. 1.

⁴ См. § 195 настоящего Постановления: «Отсутствуют основания полагать, что общество не смогло бы узнать фамилии государственных адвокатов и количество порученных им дел другими способами, например, получив эту информацию из списков адвокатов, оказывающих юридическую помощь, из расписания судебных заседаний или в ходе публичного разбирательства».

⁵ Решение Суда Европейского союза по делу № C-73/07 «Уполномоченный по защите данных против компаний “Satakunnan Markkinapörssi Oy” и “Satamedia Oy”» (Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy), EU: C:2008:727, § 48.

⁶ Решение Суда Европейского союза по делу № C-131/12 «Компания “Гугл Спейн СЛ” и “Гугл Инк.” против Испанского агентства по защите данных (AEPD) и Марио Костехи Гонсалеса» (Google Spain SL and Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) et Mario Costeja González), ECLI: EU: C:2014:317,

¹ Текст в квадратных скобках добавлен авторами особого мнения (примеч. редактора).

² См. определение, которое дается в статье 2 Конвенции Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» (вступила в силу 1 октября 1985 г.) (см. § 54 настоящего Постановления), и в статье 2 Директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза № 95/46/ЕС от 24 октября 1995 г. «О защите физических лиц при обработке персональных данных и свободном обращении таких данных» (см. § 57 настоящего Постановления). Данный подход подтвердил Европейский Суд в своей прецедентной практике.

9. На наш взгляд, Европейскому Суду не следует занижать стандарты защиты данных, признанные в его прецедентной практике. Он должен, как правило, продолжать применять понятие «частная жизнь», закрепленное в пункте 1 статьи 8 Конвенции, к персональным данным, которые собирают государственные органы.

10. Это не влияет на результат последующего поиска равновесия между правами на защиту данных, которые следуют из статьи 8 Конвенции, с одной стороны, и свободой выражения мнения, которая охраняется статьей 10 Конвенции, с другой стороны. Это равновесие необходимо устанавливать индивидуально в каждом конкретном деле. Мы согласны, что при обстоятельствах настоящего дела это равновесие сдвигается в пользу права заявителя свободно выражать свое мнение.

**СОВПАДАЮЩЕЕ МНЕНИЕ СУДЫ
ЛИНОС-АЛЕКСАНДРА СИСИЛИАНОСА,
К КОТОРОМУ ПРИСОЕДИНИЛСЯ
СУДЬЯ ГВИДО РАЙМОНДИ**

(Перевод)¹

1. Я полностью согласен с выводом, сделанным в настоящем Постановлении, и с сутью использованного в нем подхода к толкованию Конвенции. Однако это Постановление представляет определенную важность для толкования Конвенции и даже для толкования международных договоров вообще в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров, о чем свидетельствуют не только содержательные рассуждения Европейского Суда по этому вопросу, но и особое мнение моих уважаемых коллег Р. Спано и Й.-Ф. Кьельбро. В этом контексте я хочу добавить следующие рассуждения, чтобы пояснить, во-первых, связь подготовительных материалов к Конвенции (*travaux préparatoires*) с так называемым эволютивным методом толкования (I), прежде чем попытаться определить пределы толкования (II). После этого останется оценить значение подготовительных материалов и их доказательственную ценность в таком деле, как это, а также характерную особенность настоящего Постановления – толкование Конвенции с учетом подготовительных материалов к более позднему, но связанному с нею договору (III). Если исходить из указанных элементов, которые подкрепляются рядом других доводов о толковании Конвенции, то предложенный Европейским Судом подход имеет глубокие корни в нормативной базе, предусмотренной Венской конвенцией (IV).

¹ § 30 (см.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 2 (примеч. редактора)).

¹ Имеется в виду, что мнение в оригинале было составлено не на английском языке, в данном случае оно составлено на французском языке (примеч. редактора).

**I. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫХ
МАТЕРИАЛОВ И ДОКТРИНЫ
«ЖИВОГО ИНСТРУМЕНТА»:
ДВА НЕСОВМЕСТИМЫХ ПОДХОДА?**

2. Ключевой вопрос в настоящем деле касается соотношения двух подходов, которые кажутся, по крайней мере, на первый взгляд диаметрально противоположными: первый подход основан на подготовленных материалах к Конвенции и заключается в том, чтобы попытаться установить намерения ее «отцов-основателей»; второй подход, который нашел свое отражение, в частности, в §§ 138–148 настоящего Постановления, заключается по сути в применении известной доктрины «живого инструмента». Таким образом, исходные намерения государств-участников и точное следование буквальным формулировкам пункта 1 статьи 10 Конвенции, по-видимому, вступают в противоречие с так называемым эволютивным толкованием этой статьи.

3. Известно, что с тех пор, как в деле «Тайрер против Соединенного Королевства» (Постановление Европейского Суда по делу «Тайрер против Соединенного Королевства» (Tyrer v. United Kingdom) от 25 апреля 1978 г., § 31, Series A, № 26²) была сформулирована идея, согласно которой «Конвенция является живым инструментом... и должна трактоваться в свете требований сегодняшнего дня», она распространилась по всей страсбургской прецедентной практике и легла в основу подхода к толкованию Конвенции, который позволил Европейскому Суду с течением времени адаптировать текст Конвенции к изменениям в юридической, социальной, этической и научной сферах. Когда Европейский Суд прямо или косвенно прибегает к доктрине «живого инструмента», он обычно параллельно подчеркивает специфические особенности Конвенции как международного договора о защите прав человека (см. §§ 120–122 настоящего Постановления).

4. Действительно, в указанной области изменения происходят значительно быстрее, чем в других отраслях международного права. Этим можно объяснить более частое использование так называемого эволютивного метода толкования. Возможно, имеет значение то, что другие органы по защите прав человека, судебные и квазисудебные, международные и региональные, тоже часто прибегают к этому подходу (см. в качестве примера Решение Межамериканского суда по правам человека по делу «Верховный суд (Кинтана Коэльо и другие) против Эквадора» (Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) v. Ecuador) от 23 августа 2013 г., § 153, по поводу более широкого в дальнейшем толкования понятия «независимый суд»,

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 5 (примеч. редактора).

которое было подтверждено в Решении по делу «Конституционный суд (Камба Кампос и другие) против Эквадора» (Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) v. Ecuador) от 28 августа 2013 г., и в Решении по делу «Лопес Лоне и другие против Гондураса» (López Lone et al. v. Honduras) от 5 октября 2015 г.) Однако, как было продемонстрировано на большом количестве примеров, эволютивный метод толкования используется другими международными и внутригосударственными судебными органами, в том числе Международным судом ООН, арбитражными трибуналами, верховными судами Франции, Соединенного Королевства, Германии и т.д. (см.: E. Bjorge. *The Evolutionary Interpretation of Treaties*. Oxford, Oxford University Press, 2014; *The Convention as a Living Instrument Rooted in the Past, Looking to the Future* // *Human Rights Law Journal*. Colloquy in Honour of Judge Paul Mahoney). Другими словами, несмотря на то, что Европейский Суд делает акцент на доктрине «живого инструмента», вытекающий из нее подход к толкованию не ограничивается исключительно Конвенцией (или другими конвенциями и международными договорами по защите прав человека). Он выходит далеко за рамки этого контекста и является частью внутригосударственной и международной судебной практики по многим другим отраслям международного права и даже права вообще.

5. Несмотря на то, что доктрина «живого инструмента» и лежащий в ее основе эволютивный метод толкования на первый взгляд могут показаться новаторскими, на самом деле при условии их осмотрительного применения (см. ниже) они соответствуют предполагаемым намерениям государств-участников, которые тоже являются живыми инструментами. Как выразился бывший Председатель Европейского Суда сэр Хамфри Уолдок (который, напомним, был последним Специальным докладчиком Комиссии международного права по вопросу о праве международных договоров):

«Значение и содержание положений Конвенции будут пониматься в том смысле, что они рассчитаны на дальнейшее развитие в ответ на изменения в правовых или социальных воззрениях» (см.: H. Waldock. *The Evolution of Human Rights Concepts and the Application of the European Convention of Human Rights* // *Mélanges Paul Reuter*. Paris, Pedone, 1981. P. 547).

Данный подход был подтвержден и обобщен Международным судом ООН, который недавно подчеркнул, что:

«...если стороны использовали в международном договоре общие термины, они не могли не знать о том, что значение этих терминов, вероятно, будет изменяться с течением времени, а когда такой договор заключается на очень длительный срок или является «бессрочным», необходимо предполагать, что стороны, по общему правилу,

намеревались придать этим терминам прогрессирующее значение» (Решение Международного суда ООН по спору о судоходных и смежных правах (Коста-Рика против Никарагуа) от 13 июля 2009 г., *ICJ Reports* 2009, p. 213, § 66)».

6. Иными словами, эволютивное толкование Конвенции или международного договора, содержащего обобщенные термины, а Конвенция относится именно к таким международным договорам, вовсе не противоречит намерениям сторон. Нужно считать, что в принципе оно отражает предполагаемые намерения государств-участников. Характер и сфера применения терминов, которые использовали составители такого договора, с одной стороны, и то, что данный договор заключен на неопределенный срок, с другой стороны, приводят нас к выводу о том, что, если не доказано иное, стороны хотели, чтобы его толкование и применение отражало современную ситуацию. Этот метод толкования позволяет непрерывно адаптировать текст Конвенции к «требованиям сегодняшнего дня» без необходимости вносить в договор формальные изменения. Эволютивное толкование направлено на обеспечение нерушимости международного договора. Доктрина «живого инструмента» – это необходимое условие сохранения жизнеспособности Конвенции!

7. Рассматриваемый подход подтверждается Преамбулой к Конвенции, в которой говорится не только о «защите», но и о «развитии прав человека и основных свобод». Другими словами, «отцы-основатели» руководствовались не статической и неизменной, а, наоборот, динамической и устремленной в будущее концепцией прав человека.

8. Действительно, эволютивный метод толкования не упомянут в статьях 31–33 Венской конвенции о праве международных договоров *expressis verbis*¹. Следовательно, можно утверждать, что он вытекает из прогрессивного развития международного права (см.: L.-A. Sicilianos. *The Human Face of International Law – Interactions between General International Law and Human Rights: An Overview* // *Human Rights Law Journal*. 2012. № 1–6. P. 1–11, 6). Тем не менее он полностью соответствует логике, лежащей в основе упомянутых положений Венской конвенции. Безусловно, следует иметь в виду, что в статье 31 этой конвенции упоминаются, *inter alia*, объект и цель договора, а также последующие соглашения, последующая практика применения договора и любые соответствующие нормы международного права, «применяемые в отношениях между участниками», в том числе соглашения, ратифицированные этими участниками после заключения договора, который подлежит толкованию. Все эти элементы позволяют осуществлять телеологическое и динамическое толкование, направленное на то, чтобы обеспечить

¹ *Expressis verbis* (лат.) – прямо, в явно выраженной форме (примеч. редактора).

адаптацию соответствующего договора к изменениям, произошедшим после его принятия, особенно когда он содержит обобщенные термины, значение которых, вероятно, будет меняться с течением времени, и когда он заключен на неопределенный срок.

9. Кратко говоря, эволютивный метод толкования Конвенции (и Протоколов к ней) в принципе отражает предполагаемые намерения участников и является необходимым условием сохранения жизнеспособности (как минимум) ее материально-правовых положений (например, статьи 10 Конвенции, которая занимает центральное место в настоящем деле), при этом он не противоречит соответствующим положениям Венской конвенции о праве международных договоров. Вместе с тем необходимо очертить пределы эволютивного толкования.

II. ПРЕДЕЛЫ ЭВОЛЮТИВНОГО ТОЛКОВАНИЯ

10. Европейский Суд всегда стремился не допустить, чтобы эволютивное толкование воспринималось, особенно судами отдельных стран, как некий «карт-бланш», позволяющий трактовать закрепленные в тексте Конвенции свободы слишком широко. Неизменная обеспокоенность этой проблемой заставила Европейский Суд посвятить ей специальный семинар «Диалог между судьями», ознаменовавший собой начало 2011 судебного года (см.: *European Court of Human Rights. What are the limits to the evolutive interpretation of the Convention? Dialogue between Judges*, 2011, Strasbourg, European Court HR/Council of Europe, 2011). Я не претендую на то, чтобы пересказать этот насыщенный обмен мнениями, но мне кажется, что у эволютивного толкования есть три предела: во-первых, данный метод толкования не должен приводить к трактовке Конвенции *contra legem*¹, во-вторых, предложенное толкование должно соответствовать объекту и цели Конвенции вообще и подлежащей толкованию нормы, в частности, и, в-третьих, это толкование должно отражать требования «сегодняшнего дня», а не те требования, которые могут возобладать в будущем.

Эволютивное толкование не должно приводить к трактовке Конвенции *contra legem*

11. Как пояснялось выше, эволютивное толкование не игнорирует намерений сторон. Напротив, оно отражает их *предполагаемые* намерения. Однако речь идет об опровержимых, а не о неопровержимых предположениях. Для того чтобы эти предположения подтвердились, важно, чтобы

предложенное толкование оставалось в рамках использованных в Конвенции терминов и прямо им не противоречило. Если это абсолютно необходимо, эволютивное толкование может быть *praeter legem*², но не *contra legem*.

12. Европейский Суд уже давно подчеркивает данный предел применительно к различным положениям Конвенции. Так, например, в деле «Джонстон и другие против Ирландии» (Постановление Европейского Суда по делу «Джонстон и другие против Ирландии» (Johnston and Others v. Ireland) от 18 декабря 1986 г., § 52, Series A, № 112) Европейский Суд отказался признать, что право на вступление в брак предполагает право на расторжение брака. В связи с этим он отметил, что «обычное значение слов “право на вступление в брак” понятно в том смысле, что они распространяются на создание брачных отношений, но не включают в себя их прекращение» (см. также Постановление Европейского Суда по делу «V.K. против Хорватии» (V.K. v. Croatia) от 27 ноября 2012 г., жалоба № 38380/08, § 99). В деле «Претти против Соединенного Королевства» (Постановление Европейского Суда по делу «Претти против Соединенного Королевства» (Pretty v. United Kingdom), жалоба № 2346/02, § 39, ECHR 2002-III) Европейский Суд высказался еще яснее, отказавшись расширить формулировки статьи 2 Конвенции, касающиеся права на жизнь, таким образом, чтобы признать право на смерть. В связи с этим он постановил: «при толковании статьи 2 Конвенции нельзя, если не исказить ее текст, прийти к выводу, что она наделяет человека диаметрально противоположным [праву на жизнь] правом – правом на смерть; не может она и создавать право на самоопределение, то есть предоставлять человеку возможность принять решение умереть, а не жить». Приводить дополнительные примеры нет необходимости, но важно отметить, что Европейский Суд, как правило, тщательно избегает толкования Конвенции *contra legem*, которое представляло бы собой «искажение текста (Конвенции)».

13. Не является исключением из этого правила и позиция, занятая Европейским Судом в настоящем деле. В данном им толковании нет ничего, что противоречило бы тексту пункта 1 статьи 10 Конвенции. Действительно, слова «[это] право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи...» (курсив мой) предполагают, что здесь перечисляются основные аспекты права свободно выражать свое мнение. Это не исключает того, что у данного права могут быть и другие аспекты. Следовательно, заявление о том, что пункт 1 статьи 10 Конвенции охватывает еще и свободу

¹ *Contra legem* (лат.) – противозаконный, вопреки тому, что сказано в законе (примеч. редактора).

² *Praeter legem* (лат.) – в дополнение к закону, касающийся того, о чем не сказано в законе (примеч. редактора).

искать информацию, просто дополняет формулировки этого пункта, а не противоречит им.

Эволютивное толкование должно соответствовать объекту и цели Конвенции

14. Второй предел эволютивного толкования касается его соответствия объекту и цели Конвенции вообще и подлежащей толкованию нормы, в частности. Нет необходимости настаивать на том, что толкование текста Конвенции должно соответствовать ее объекту и цели, как подчеркивается в пункте 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Это «золотое правило» любого метода толкования. Свести на нет объект и цель договора значит предать намерения его участников и подорвать созданную этим договором систему.

15. В настоящем деле Европейский Суд придает этому особое значение (см., в частности, § 155 настоящего Постановления). Не желая повторять его доводы, я считаю уместным подчеркнуть общий посыл первого предложения пункта 1 статьи 10 Конвенции: «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение», – и напомнить о том, насколько важное значение придается этой норме во всей прецедентной практике Европейского Суда по данному вопросу. Европейский Суд воспринимает указанную свободу как настоящую основу демократического государства. При таких обстоятельствах мне кажется, что признание конкретного аспекта свободы выражения мнения, свободы искать информацию, в случаях, когда доступ к информации *имеет решающее значение* для реализации человеком права свободно выражать свое мнение» (см. § 156 настоящего Постановления (курсив мой), полностью соответствует объекту и цели статьи 10 Конвенции, а также объекту и цели Конвенции вообще.

Эволютивное толкование должно отражать требования «сегодняшнего дня», а не те требования, которые могут возобладать в будущем

16. Третий предел эволютивного толкования имеет, на мой взгляд, особое значение, поскольку он является гарантией недопущения возможных злоупотреблений этим методом толкования. Как отметил Европейский Суд в упомянутом выше Постановлении по делу «Тайрер против Соединенного Королевства» и с тех пор заявлял во многих других делах, что целью доктрины «живого инструмента» является адаптация Конвенции к требованиям «сегодняшнего дня». Именно поэтому Европейский Суд обычно настаивает на существовании «общеευропейского консенсуса» или, во всяком случае, достаточно ярко выраженной в законодательстве и (или) правоприменительной практике

государств-участников тенденции к предложенному варианту толкования. Подобный консенсус указывает на общепризнанность соответствующего толкования или даже на то, что к моменту вынесения постановления сложился региональный обычай. По выражению других судей, «разработанная Европейским Судом концепция эволютивного толкования должна сопровождать изменения и даже задавать их направление... но не предвосхищать эти изменения и тем более не пытаться их навязывать» (см. § 23 совместного частично особого мнения судей Й. Касадевалы, И. Зиемеле, А. Ковлера, Д. Йочиенэ, Я. Шикуты, В.А. де Гаэтано и Л.-А. Сисилианоса, приложенного к Постановлению Большой Палаты Европейского Суда по делу «X и другие против Австрии» (X and Others v. Austria), жалоба № 19010/07, ECHR 2013). Другими словами, принятое толкование, пусть даже оно и является «эволютивным», должно опираться на ситуацию, сложившуюся на момент этого толкования. Пытаясь предугадать возможные изменения в будущем, можно легко выйти за рамки судейских функций.

17. В настоящем деле Европейский Суд посвятил данному вопросу довольно много рассуждений (см., в частности, §§ 138–148 настоящего Постановления) и в полной мере показал, что толкование, которое он дал пункту 1 статьи 10 Конвенции, опирается на международное право и сравнительное правоведение в том виде, в каком они существуют сегодня. Из факторов, которые упомянул Европейский Суд, наиболее важным мне кажется то, что предложенное толкование появилось еще в 1966 году, то есть более полувека назад, в тексте юридически обязательного договора, статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, участниками которого сейчас являются все государства, ратифицировавшие Конвенцию. При таких обстоятельствах, на мой взгляд, сложно, если вообще возможно, утверждать, что предложенная трактовка выходит за рамки упомянутого выше предела эволютивного толкования.

III. ЗНАЧЕНИЕ ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ (TRAVAUX PRÉPARATOIRES) И ИХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВЕННАЯ ЦЕННОСТЬ

18. Попытавшись разъяснить связь подготовительных материалов с эволютивным толкованием и его пределами, я должен рассмотреть значение и доказательственную ценность подготовительных материалов вообще и в настоящем деле, в частности.

Подготовительные материалы как «дополнительное средство» толкования

19. Действительно, несмотря на то, что часть рассуждений в настоящем Постановлении посвя-

щена подготовительным материалам к Конвенции (см. §§ 134 и последующие), в конечном счете, Европейский Суд решил не придавать этим материалам решающего значения при толковании пункта 1 статьи 10 Конвенции. И не без оснований. Прежде всего важно отметить, что согласно статье 32 Венской конвенции о праве международных договоров подготовительные материалы являются «дополнительным средством» толкования. Это выражение было сознательно выбрано Комиссией международного права (далее – КМП) и воспринято Венской конвенцией о праве международных договоров. Называя подготовительные материалы «дополнительным средством» толкования, статья 32 Венской конвенции учитывает практические изменения, произошедшие после окончания Второй мировой войны, а именно замену субъективного метода толкования, который отдавал предпочтение «реальным намерениям» сторон (и который частично продолжал использоваться в период между Первой и Второй мировыми войнами), объективным методом толкования, который недвусмысленно выводит на первое место «заявленные намерения». Действительно, как отмечала КМП, все правила толкования, перечисленные в статье 31, «...касаются соглашения между участниками на тот момент, когда оно получило аутентичное выражение в тексте договора, или после этого». Далее КМП указала, что «...это не относится к подготовительным материалам, которые в результате не имеют столь же аутентичного характера, как правила толкования, но представляют определенную ценность, так как в некоторых случаях они могут пролить свет на то, как такое соглашение выражается в тексте договора» (*ILC Yearbook 1966, v. II, p. 220, § 10*).

20. Из вышесказанного следует, что использование подготовительных материалов – это вспомогательный подход, который применяется либо для того, чтобы подтвердить значение, вытекающее из средств толкования, упомянутых в статье 31 Венской конвенции (см. в качестве примера Решение Международного суда ООН по делу о территориальном споре «Ливия против Чада» (*Libya v. Chad*) от 3 февраля 1994 г., *ICJ Reports 1994, § 55*), либо для того, чтобы определить значение, когда толкование в рамках применения статьи 31 оставляет его «двусмысленным или неясным» или «приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными» (см. подробнее: *Y. Le Bouthillier. Article 32 of the 1969 Convention // O. Corten, P. Klein (ed.) Les Conventions de Vienne sur le droit des traités: commentaire article par article, v. II, p. 1339–1368; M.E. Villiger. Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Leiden/Boston, M. Nijhoff, 2009. P. 442–449*).

21. В настоящем деле Европейский Суд делает вывод о сфере действия пункта 1 статьи 10 Конвенции, используя в основном те средства

толкования, которые предусмотрены статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров (см. часть IV настоящего совпадающего мнения). Поэтому для буквального применения статьи 32 Венской конвенции нужно сначала отказаться от довода, основанного на подготовленных материалах (см., *mutatis mutandis*, консультативное заключение Международного суда ООН об условиях приема государства в члены ООН (по статье 4 Устава ООН), *ICJ Reports 1948, p. 57, 63*). Однако с учетом того, что довод, основанный на подготовленных материалах, занимал центральное место в представлениях сторон, Европейский Суд правильно решил рассмотреть его более подробно. Вместе с тем следует еще определить, какова доказательственная ценность подготовительных материалов.

Какова доказательственная ценность подготовительных материалов в отсутствие реальных споров?

22. По логике статьи 32 Венской конвенции о праве международных договоров цель использования подготовительных материалов заключается в том, чтобы прояснить значение текста, сославшись на намерения сторон, выраженные в ходе переговоров. Но возникает вопрос о том, можно ли извлечь из этих материалов что-то полезное или даже решающее, если они не содержат споров или обмена мнениями относительно того или иного изменения последующих редакций документа, и если да, то в какой степени. Можно ли прийти к окончательным выводам относительно намерений сторон, просто отметив, что термин, изначально включенный в подлежащий толкованию документ, отсутствует в последующей редакции того же самого документа, не зная, почему было сделано это изменение? Аналогичным образом стоит отметить, что осторожность, проявленная Международным судом ООН в решении по делу о делимитации морской границы и территориальных вопросах между Катаром и Бахрейном, в котором он, в частности, пришел к выводу, что подготовительные материалы к Дохинским протоколам следует «использовать в настоящем деле осторожно с учетом их фрагментарности» и что они, по-видимому, «в отсутствие каких-либо документов о ходе переговоров... сводились к двум проектам, представленным сначала Саудовской Аравией, а затем Оманом, и к изменениям, внесенным в последний из них» (см. Решение Международного суда ООН по делу о делимитации морской границы и территориальных вопросах между Катаром и Бахрейном («Катар против Бахрейна» (*Qatar v. Bahrain*) от 16 февраля 1995 г., *ICJ Reports 1995, § 41*) (см. также Решение Международного суда ООН по делу о правомерности применения силы («Сербия и Черногория против Бельгии» (*Serbia and Montenegro v. Belgium*))

(предварительные возражения) от 15 декабря 2004 г., *ICJ Reports* 2004, особенно § 113 этого Решения, в котором Международный суд ООН отметил «несколько поверхностный», а значит, «менее вразумительный» характер подготовительных материалов к статье 35 своего собственного Статута).

23. Подготовительные материалы к Конвенции насчитывают восемь томов (см.: *Council of Europe. Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights. The Hague/Boston/London/Dordrecht/Lancaster, M. Nijhoff, 1975–1985, in 8 vols.*). В большинстве случаев споры, которые привели к принятию именно той, а не иной формулировки, позволяют понять, почему было принято такое решение. Следовательно, можно только приветствовать, что недавно авторы работ по праву продемонстрировали, какой объем информации содержится в этих материалах (см.: *W.A. Schabas. The European Convention on Human Rights: A Commentary // Oxford, Oxford University Press, 2015, автор которого систематически ссылается на подготовительные материалы*). Однако по тому конкретному вопросу, который нас интересует, подготовительных материалов, как следует из указанного выше комментария, практически нет. Они не содержат обмена мнениями или иных споров, исходя из которых мы смогли бы понять, по каким причинам из текста Конвенции вдруг исчезло упоминание о праве «искать» информацию, которое, тем не менее имелось в проекте Конвенции, подготовленном Комитетом экспертов Совета Европы на его первом заседании 2–8 февраля 1950 г.

24. Это исчезновение еще сложнее понять с учетом того, что право искать информацию предусмотрено, как мы знаем, статьей 19 Всеобщей декларации прав человека (далее – ВДПЧ). Всеобщая декларация была ведущим источником, которым пользовались составители Конвенции. На это указывают, во-первых, неоднократные упоминания Декларации в Преамбуле к Конвенции, а во-вторых, формулировки нескольких других положений Конвенции, которые почти дословно совпадают с соответствующими нормами ВДПЧ. В этих обстоятельствах нам кажется, что прежде, чем приписать составителям Конвенции твердое намерение исключить один из аспектов свободы выражения мнения, следует проявить осторожность.

Толкование международного договора со ссылкой на подготовительные материалы к другому связанному с ним соглашению

25. Данный подход подтверждается подготовительными материалами к Протоколу № 6 к Конвенции. Из истории этих подготовительных материалов, пересказанной в § 50 настоящего

Постановления, по-видимому, следует, что, заручившись согласием Комитета министров Совета Европы, Постоянный комитет по правам человека, в состав которого, напомним, входят делегаты государств-участников и даже их представители в Европейском Суде, готов был включить в соответствующий протокол положение, в котором говорилось бы именно о свободе искать информацию. Отметив, что об этой свободе *expressis verbis* говорится в пункте 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, авторы проекта пояснительного доклада к протоколу указали, что это добавление направлено на то, чтобы «привести Конвенцию в соответствие с Пактом по данному вопросу» и чтобы «рассеять любые сомнения, которые в этой области могут возникнуть». Другими словами, все государства, участники Конвенции, представленные на высоком уровне в Совете Европы, в Комитете министров, с одной стороны, и в соответствующем Постоянном комитете с другой стороны, признали, что формулировка пункта 1 статьи 10 Конвенции может породить «сомнения», и заявили, что они хотят рассеять эти сомнения, приняв норму, которая согласует соответствующие положения Конвенции и Пакта между собой.

26. В соответствии с обычной практикой в конвенционные органы поступил запрос с просьбой дать заключение по данному вопросу. Европейская комиссия по правам человека и Европейский Суд пришли к выводу, что данная поправка является необязательной, а значит, вносить ее нецелесообразно. Пользуясь категорическими выражениями, к которым прибегнул тогда Европейский Суд, «свобода получать информацию, которую гарантирует статья 10 Конвенции, предполагает свободу искать информацию». Со ссылкой на эту четкую и недвусмысленную позицию конвенционных органов в запросе Комитета министров Совета Европы в Парламентскую Ассамблею Совета Европы с просьбой дать заключение по дополнительному Протоколу к Конвенции отмечалось, что в итоге было принято решение не сохранять предложенный текст, «так как разумно предположить, что “свобода искать информацию” уже входит в свободу получать информацию, которая гарантируется пунктом 1 статьи 10 Конвенции» (этот фрагмент цитируется в § 50 настоящего Постановления).

27. Следовательно, из всех этих соображений следует, что в период, о котором идет речь (конец 1970-х – начало 1980-х годов), в Совете Европы сложился реальный консенсус в пользу того, чтобы признать существование свободы искать информацию и толковать статью 10 Конвенции таким образом, чтобы она включала в себя эту свободу. Такой подход разделяют конвенционные органы и Договаривающиеся Стороны (а также, по-видимому, Парламентская Ассамблея Совета Европы). Указанный вывод касается подготови-

тельных материалов к дополнительному Протоколу к Конвенции, но, тем не менее, существенно облегчает установление намерений государств – участников самой Конвенции.

IV. ТОЛКОВАНИЕ СТАТЬИ 10 КОНВЕНЦИИ ЯВЛЯЕТСЯ РЕЗУЛЬТАТОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ТОЛКОВАНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТАТЬЕЙ 31 ВЕНСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ПРАВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

28. В более общем плане то, как Большая Палата Европейского Суда истолковала пункт 1 статьи 10 Конвенции в настоящем деле, является, на мой взгляд, результатом использования средств толкования, о которых говорится в статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Как мы уже видели, буква статьи 10 Конвенции соблюдена, поскольку формулировка «это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи...» представляет собой ориентировочный, а не исчерпывающий перечень различных аспектов свободы выражения мнения. Кроме того, предложенное толкование соответствует объекту и цели этой статьи и даже Конвенции в целом (см. § 15 настоящего совпадающего мнения). Аналогичным образом оно соответствует содержанию Конвенции и, в частности, Преамбулы к ней, где несколько раз упоминается Всеобщая декларация прав человека, в которой прямо признается свобода искать информацию.

29. Более того, как отмечается в §§ 24–26 настоящего совпадающего мнения, участники Конвенции, которые все без исключения представлены в Комитете министров Совета Европы, согласились в 1983 году подтвердить, что пункт 1 статьи 10 Конвенции охраняет свободу искать информацию. Эту совместную позицию, зафиксированную в официальном документе Совета Европы, можно считать «последующим соглашением между участниками относительно толкования договора» по смыслу подпункта «а» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Кроме того, многочисленные правовые акты государств-участников, в которых признается право на доступ к информации и (или) официальным документам, имеющимся у государственных органов (см. §§ 64 и 139 настоящего Постановления), представляют собой «последующую практику», которую согласно подпункту «b» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции следует принимать во внимание. Как уже отмечала КМП, учет последующих соглашений и последующей практики применения договора «может способствовать прояснению смысла договора, расширяя диапазон возможных [его] толкований» (см.: Доклад Комиссии международного права. Шестидесят шестая сессия (5 мая –

6 июня и 7 июля – 8 августа 2014 г.), документ ООН A/69/10, глава VII «Последующие соглашения и последующая практика в связи с толкованием договоров», с. 180, пункт 2).

30. Наконец, необходимо иметь в виду, и это имеет особенно важное значение, что пункт 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором прямо упоминается право искать информацию, является обязательным для всех государств – участников Конвенции. Таким образом, это положение представляет собой «соответствующую норму международного права, применяемую в отношениях между участниками» по смыслу подпункта «с» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции.

31. Коротко говоря, толкование, принятое Европейским Судом в настоящем Постановлении, имеет под собой прочную основу, а именно элементы, закрепленные в «общем правиле толкования» в статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Более того, хотя с точки зрения Конвенции оно и может показаться «эволютивным толкованием», на самом деле оно не несет в себе ничего нового. Это толкование далеко от того, чтобы создавать новые международные обязательства для государств. По своей сути оно соответствует тому, что участники Конвенции уже давно признали много лет назад, ратифицировав Пакт о гражданских и политических правах.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ РОБЕРТА СПАНО, К КОТОРОМУ ПРИСОЕДИНИЛСЯ СУДЬЯ ЙОН ФРИДРИК КЬЁЛЬБРО

I

1. Европейский Суд пришел к выводу, что свобода получать и распространять информацию, закрепленная в пункте 1 статьи 10 Конвенции, является основой для признания права на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, хотя это право не предусмотрено законодательством Венгрии, а соответствующий государственный орган не желает сообщать затребованные сведения. Поскольку я не могу признать правильным подход к толкованию Конвенции, принятый Европейским Судом, я со всем уважением заявляю о своем несогласии.

II. ВОПРОС, СТОЯЩИЙ ПЕРЕД ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ

2. Прежде всего я хотел бы подчеркнуть, что, с моей точки зрения, для судьи Европейского Суда не может быть отправной точкой то, что он считает оптимальной ситуацией с правом на доступ к информации, имеющейся у государственных

органов, в европейском праве. Само собой разумеется, что прозрачность и открытость являются основополагающими ценностями в демократическом обществе, а доступ к подобного рода информации эти ценности укрепляет. Однако в задачи Европейского Суда не входит наделять обязательной юридической силой каждое позитивное изменение в области европейских прав человека, встраивая эти изменения в систему Конвенции независимо от тех ограничений, которые заложены в текст и структуру Конвенции. Напротив, роль Европейского Суда заключается в определении того, можно ли с точки зрения закона толковать Конвенцию таким образом, чтобы включить в нее конкретное право, на которое претендуют заявители, обратившиеся в Европейский Суд с жалобами. Следовательно, вне зависимости от чьих-либо политических взглядов на ценность доступа к информации в демократическом обществе *юридический* вопрос, стоящий перед Европейским Судом в настоящем деле, заключается в следующем:

«Охватывает ли пункт 1 статьи 10 Конвенции право на доступ к официальным документам или иной информации, имеющейся у государственных органов, если это право не предусмотрено внутригосударственным законодательством, а органы власти этой страны не хотят предоставлять затребованные документы или информацию?»

3. В соответствии со статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года (далее – ВКПМД) Европейский Суд может дать легитимный ответ на этот юридический вопрос только путем «добросовестного» толкования «обычного значения» текста пункта 1 статьи 10 Конвенции в «его контексте», а также в свете его «объекта и цели» (пункт 1 статьи 31 ВКПМД). Необходимо также учитывать «подготовительные материалы» (*travaux préparatoires*) и «обстоятельства» принятия Конвенции, используя их в качестве «дополнительных средств толкования» для определения правильного значения, вытекающего из текстуального толкования, если это толкование (а) «оставляет значение двусмысленным или неясным» или (б) «приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными» (статья 32 ВКПМД). Далее, в соответствии с основополагающим принципом правовой определенности необходимо придавать значение изменениям в прецедентной практике Европейского Суда. Исходя из доктрины живого инструмента Европейский Суд при необходимости должен также определять возможное существование консенсуса в Европе относительно соответствующего права и обязан учитывать изменения в международном праве в свете принципа единообразного толкования. Наконец, необходимо определять практические последствия такого рода права, вытекающего из Конвенции.

Далее я по очереди рассмотрю каждый из этих методов толкования.

III. ОБЫЧНОЕ ЗНАЧЕНИЕ СТАТЬИ 10 КОНВЕНЦИИ И РОЛЬ ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ (*TRAVAUX PRÉPARATOIRES*)

4. При толковании юридических документов, в том числе и международных договоров, слова имеют значение. Данный тезис лежит в основе краеугольного принципа толкования, предусмотренного статьей 31 ВКПМД, согласно которой, как отмечалось выше, отправной точкой является добросовестное толкование терминов соответствующего договора в соответствии с *обычным значением*, которое следует придать этим терминам *в их контексте*.

5. Первое предложение пункта 1 статьи 10 Конвенции начинается с заявления о том, что «каждый» имеет право свободно выражать свое мнение. Затем во втором его предложении говорится о том, что право свободно выражать свое мнение «включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей». В соответствии с принципом толкования, закрепленным в статье 31 ВКПМД, текстуальные формулировки характеристик права на свободу слова во втором предложении пункта 1 статьи 10 Конвенции имеют, на мой взгляд, ключевое значение при разрешении настоящего дела по нижеследующим трем причинам.

6. Во-первых, в контексте доступа к информации текст пункта 1 статьи 10 Конвенции ограничивается *свободой получать* информацию и идеи без вмешательства государства («без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей»). Другими словами, в него, в отличие от статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьи 19 Всеобщей декларации прав человека и статьи 13 Американской конвенции о правах человека, не входит *свобода искать* информацию. Здравомыслящий человек не может считать, что глагол *получать* в обычном повседневном значении включает в себя право на доступ к информации, которую не хочет сообщать тот, у кого она находится. Так, до сих пор Европейский Суд в постановлениях Пленума и Большой Палаты Европейского Суда, исходя из контекстуального прочтения текста пункта 1 статьи 10 Конвенции в соответствии с его обычным значением, приходил к ясному и конкретному выводу, что «право свободно получать информацию, по сути, запрещает государству ограничивать человека в получении информации, которую другие лица хотят или могут захотеть ему сообщить... Статья 10 Конвенции... не предполагает обязанности государства-ответчика сообщать ему эти сведения» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Леандер против Швеции» от 26 марта 1987 г., § 74, Series A, № 116, а также §§ 19–29 настоящего особого мнения).

Я поясню это более подробно.

7. Если у кого-то есть право что-то *получать*, оно предполагает, что третьи лица обязаны не ограничивать возможностей субъекта этого права завладеть «чем-то», что находится у другого физического или юридического лица, *которое готово это отдать*. В этом смысле свобода получать информацию, предусмотренная пунктом 1 статьи 10 Конвенции, в своем обычном значении является пассивным правом, обусловленным активными действиями лица, которое готово сообщить информацию и идеи, в отличие от права *искать*, предусмотренного упомянутыми выше статьями Международного пакта о гражданских и политических правах и Всеобщей декларации прав человека, которое выражается в активных действиях физического или юридического лица, затребующего информацию. Таким образом, в правильном понимании свобода получать информацию и идеи *без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей* в контексте пункта 1 статьи 10 Конвенции ограничивается ситуациями, когда человек хочет сообщить информацию другому физическому или юридическому лицу, например журналисту, неправительственной организации или кому-то еще, ограничивая соответственно возможность государства вмешиваться в процесс передачи такой информации, если это вмешательство нельзя оправдать с точки зрения пункта 2 статьи 10 Конвенции. Так, согласно прецедентной практике Европейского Суда право получать информацию, предусмотренное пунктом 1 статьи 10 Конвенции, обеспечивает благодаря этому основное право прессы получать информацию из анонимных источников (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Гудвин против Соединенного Королевства» (от 27 марта 1996 г., жалоба № 17488/90)).

8. Следовательно, истолковав свободу получать информацию по смыслу пункта 1 статьи 10 Конвенции таким образом, чтобы она предусматривала право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, *которых закон не обязывает раскрывать эту информацию и которые не хотят ее сообщать*, Европейский Суд перевернул это право с ног на голову. Как минимум этот вывод Европейского Суда придает свободе получать информацию значение, вырывающее это право из контекста пункта 1 статьи 10 Конвенции, а значит, едва ли можно считать, что данный вывод отражает «обычное значение» рассматриваемого пункта, определенное с учетом его «контекста», как предусмотрено статьей 31 ВКПМД.

9. Во-вторых, текстуальные формулировки пункта 1 статьи 10 Конвенции имеют значение еще и потому, что эта статья описывает, что именно нужно «включать» в право свободно выражать свое мнение. Как пояснял Европейский Суд, из подготовительных материалов следует, что составители

статьи 10 Конвенции, руководствуясь статьей 19 Всеобщей декларации прав человека, заложили в ее текст возможности *искать* информацию, но сознательно исключили их из окончательной редакции. Тем не менее большинство судей просто пришли к выводу, что это не имеет решающего значения, так как в подготовленных материалах нет никаких объяснений по данному поводу (см. § 135 настоящего Постановления). На мой взгляд, указанный подход неверен, поскольку «последующему исключению (слова “искать” из статьи 10 Конвенции) нужно придавать определенное значение», как справедливо отмечается в решении, написанном лордом Мансом от имени большинства судей Верховного суда Соединенного Королевства от 26 марта 2014 г. по делу «Кеннеди против Комиссии по благотворительной деятельности» (Kennedy v. the Charity Commission) (UKSC20), на которое ссылаются в своих замечаниях власти Соединенного Королевства, вступившие в производство по настоящему делу в качестве третьей стороны.

10. Умышленное исключение глагола «искать» в процессе составления Конвенции должно, по самым скромным оценкам, привести к двум результатам: во-первых, оно должно заставить Европейский Суд проявить известную осторожность, решая, можно ли истолковать пункт 1 статьи 10 Конвенции таким образом, чтобы он включал в себя абсолютно то же самое проявление права *искать* информацию или, другими словами, предусматривал позитивное обязательство государства сообщать эту информацию, которое было умышленно исключено. Во-вторых, определенное значение нужно придавать подготовительным материалам, оценивая правомерность толкования права *получать* информацию в том смысле, что оно в любом случае включает в себя право *искать* информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов, несмотря на то, что его умышленно не включили в текст Конвенции. Важно напомнить, что первоначальная редакция пункта 1 статьи 10 Конвенции была основана на уже существующем принципе международного права, закрепленном в статье 19 Всеобщей декларации прав человека, где проводится четкое различие между этими двумя способами осуществления права свободно выражать свое мнение.

11. Третья причина, по которой важны формулировки пункта 1 статьи 10 Конвенции, заключается в том, что, как отмечалось выше, способы осуществления свободы прямо описаны с точки зрения *негативных* обязательств, то есть недопущения вмешательства «со стороны публичных властей». В этом смысле пункт 1 статьи 10 Конвенции отличается от первых пунктов статей 8, 9 и 11 Конвенции, которые в текстуальном отношении позволяют Европейскому Суду проявлять больше гибкости, признавая позитивные обязательства и выяв-

ляя новые права, чем это возможно по статье 10 Конвенции. Следовательно, пример, приведенный большинством судей в данном контексте для подкрепления своих выводов, а именно признание негативного права на свободу объединения по статье 11 Конвенции в Постановлении Европейского Суда по делу «Сигурдур А. Сигурйонссон против Исландии» от 30 июня 1993 г., § 35, Series A, № 264, довольно-таки неуместен (см. § 125 настоящего Постановления). Иными словами, признание Европейским Судом негативного права на свободу объединения по статье 11 Конвенции полностью соответствует более широким формулировкам текста этого положения независимо от того, что сказано в подготовленных материалах. Это не относится к попыткам обнаружить в пункте 1 статьи 10 Конвенции право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

12. В целом по результатам добросовестного рассмотрения обычного значения слов, использованных в пункте 1 статьи 10 Конвенции, в их контексте и с учетом подготовительных материалов как дополнительного средства толкования нужно прийти к выводу, по крайней мере, в качестве отправной точки, что в пункт 1 статьи 10 Конвенции не включили и не планировали включать право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в случаях, когда они не хотят сообщать такую информацию и не обязаны это делать согласно внутригосударственному законодательству.

IV. ОБЪЕКТ И ЦЕЛЬ ПРАВА СВОБОДНО ВЫРАЖАТЬ СВОЕ МНЕНИЕ

13. Теперь давайте перейдем к объекту и цели права свободно выражать свое мнение, предусмотренного пунктом 1 статьи 10 Конвенции, и, подчеркиваю, к объекту и цели *пункта 1 статьи 10 Конвенции*, потому что настоящее дело касается только конвенционных формулировок прав на свободу слова, а не просто абстрактного и теоретического представления об этом основном праве, которое по-разному отражается в различных нормах внутригосударственного и международного права.

14. Наверное, сначала имеет смысл задаться теоретическим вопросом из области аксиологии: является ли целью свободы выражения мнения охватить право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов? Ответ на данный вопрос зависит от того, как понимать теоретические основы права на свободу слова. Конституционная доктрина в странах, которые первыми приняли Конвенцию, являющуюся теоретической основой многих закрепленных в Конвенции основных свобод, основана на идее о том, что право свободно выражать свое мнение — это *свобода*, то есть право, в осуществление кото-

рого не должны вмешиваться носители власти, а не обязанность государства принимать активные меры. Предусмотренное Конвенцией право свободно выражать свое мнение требует от государств не ограничивать свободного выражения мнений и идей, но в отсутствие соответствующей обязанности во внутреннем законодательстве не налагает на них императивного обязательства согласно Конвенции делиться имеющимися у них документами или иной информацией. Вот каковы теоретические основы прежней прецедентной практики Европейского Суда в этой области, согласующиеся с негативными формулировками текста пункта 1 статьи 10 Конвенции (см. §§ 19–21 настоящего особого мнения). Конечно, основоположники могли бы принять более широкую трактовку объекта и цели прав на свободу слова, включив в пункт 1 статьи 10 Конвенции слова «искать информацию» и тем самым потребовав от государств активно делиться информацией с обществом, но они решили этого не делать. Это ясное и конкретное решение, и Европейский Суд должен его уважать.

15. В настоящем Постановлении Европейский Суд отмечает: «вывод о том, что право на доступ к информации не попадает под действие статьи 10 Конвенции ни при каких обстоятельствах, может привести к возникновению ситуаций, когда свобода “получать и распространять информацию” окажется нарушена таким образом и настолько серьезно, что это затронет самую суть свободы выражения мнения. С точки зрения Европейского Суда, в обстоятельствах, когда получение доступа к информации имеет решающее значение для реализации заявителем права получать и распространять информацию, отказ ее предоставить может представлять собой вмешательство в осуществление этого права. Принцип обеспечения практически осуществимых и эффективных конвенционных прав требует, чтобы в такой ситуации у заявителя была возможность рассчитывать на защиту статьи 10 Конвенции» (см. § 155 настоящего Постановления).

16. При всем уважении я должен сказать, что этот вопрос не так прост, как кажется. Вряд ли можно спорить с тем, что полностью прозрачное и открытое общество, где все данные и информация будут доступны каждому независимо от того, откуда они взялись, может способствовать более содержательному обсуждению вопросов, представляющих интерес для общества, и повысить возможности общества по эффективному контролю за осуществлением государственных полномочий. Действительно, как я говорил вначале, позитивная ценность доступа к информации не подлежит сомнению. Это подтверждается, во-первых, тем, что большинство государств — членов Совета Европы приняли акты о свободе информации на законодательном уровне, а во-вторых, тем, что Совет Европы принял Конвенцию о доступе к офи-

циальным документам 2009 года (см. далее § 33 настоящего особого мнения). Однако опять же нужно напомнить, что Конвенция является юридически обязательным международным договором. Есть определенные границы ее применения, заданные ее текстом и структурой, которые трактуются с учетом основополагающих принципов толкования ВКПМД. Принцип, требующий практически осуществимого и эффективного толкования Конвенции со ссылкой на ее объект и цель, не дает судьям Европейского Суда возможности возводить любое позитивное изменение в государствах-участниках в ранг юридически обязательной нормы международного права, ограничивая тем самым суверенные и демократические права государств. Другими словами, даже несмотря на то, что Конвенция является международным договором о правах человека, «конечно, неправильно... говорить, что из-за важности объекта и цели международных договоров о правах человека данный конкретный элемент толкования должен при толковании (этих) договоров иметь большее значение, чем при толковании других видов договоров» (см.: *Eirik Bjorge. The Evolutionary Interpretation of Treaties. Oxford University Press, 2014. P. 36*).

17. Далее, важно, что в контексте предположения, согласно которому право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, обязательно связано с исходными целями и задачами свободы выражения мнения, достаточно сложно спорить с точкой зрения, высказанной профессором Эриком Барендтом, одним из виднейших европейских ученых в области свободы слова. В своей книге «Свобода слова» (*Freedom of Speech. Oxford University Press, 2005. P. 108*) он утверждает, что признание «права на то, чтобы знать» соблазнительно, но возможно лишь с «серьезными оговорками»:

«Вопрос касается значения и сферы действия свободы слова и, в частности, того, охватывает ли она конституционное право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов... Признание права на доступ к такой информации приведет к возложению на государство или иной орган власти конституционно-правовой обязанности предоставлять сведения, которые они не хотят раскрывать, “помимо своей воли”».

Затем он заявляет, и это очень важно в данном контексте, как я объясню в главе VII настоящего особого мнения:

«Еще одна проблема заключается в том, что от судов потребуется определить сферу действия конституционных прав на информацию, например, точно установить, на какую информацию они распространяются, должен ли доступ к ней быть бесплатным и нарушает ли орган власти это право, не предоставляя информацию, скажем, в течение трех недель. Понятно, что они не торопятся этого делать. Эти вопросы гораздо лучше решаются законодательством или административно-правовыми актами. Неубедительны и утверждения о том,

что без свободы информации нельзя эффективно осуществлять права на свободу слова. Это, пожалуй, было бы преувеличением. То же самое можно сказать о притязаниях на определенный уровень образования, возможность путешествовать и достойный уровень жизни, которые явно не охватываются свободой слова».

18. Из вышесказанного, на мой взгляд, не следует, что существование права свободно выражать свое мнение *изначально* включает в себя право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов. Признание этого права зависит от того, как оно формулируется в соответствующем правовом акте о свободе слова. Текст статьи 10 Конвенции не предусматривает свободы искать информацию, ограничиваясь свободой получать информацию. Следовательно, право на доступ к информации нельзя создать в отсутствие соответствующих указаний на него в тексте данного положения, сославшись на объект и цель статьи 10 Конвенции и на необходимость толковать ее таким образом, чтобы она стала *еще в большей степени* практически осуществима и эффективна, если из самого текста ясно, что цель *предусмотренной Конвенцией* свободы выражения мнения является более узкой: гарантируется защита от вмешательства со стороны государства, и ничего больше.

V. ПРЕДЫДУЩАЯ ПРЕЦЕДЕНТНАЯ ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА, ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ПРИНЦИП ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ПО ТОЛКОВАНИЮ КОНВЕНЦИИ

19. Теперь давайте рассмотрим изменения в прецедентной практике Европейского Суда в этой области и их роль при разрешении настоящего дела.

20. В §§ 126–133 настоящего Постановления большинство судей приводят обзор этих изменений со ссылкой, в частности, на Постановления Палат, пленарного заседания и заседания Большой Палаты Европейского Суда по делам «Леандер против Швеции», «Гаскин против Соединенного Королевства», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства», а также Решения Палат Европейского Суда по делу «Экклестон против Соединенного Королевства» и «Джоунс против Соединенного Королевства». Далее в настоящем Постановлении большинство судей ссылаются на последующую судебную практику, в частности, на Решение Европейского Суда по жалобе «Объединение “Матери Южной Чехии” против Чешской Республики», Постановления Палат Европейского Суда по делам «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии», «Кенеди против Венгрии», «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», «Австрийская ассоциация за сохранение, укреп-

ление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии» и недавно вынесенное Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Йильберг против Швеции» (полные ссылки на эти дела см. в тексте настоящего Постановления).

21. Большинство судей справедливо отмечают, что в делах «Леандер против Швеции», «Гаскин против Соединенного Королевства», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства» (а также в делах «Экклестон против Соединенного Королевства» и «Джоунс против Соединенного Королевства») Европейский Суд установил принципы, которые в последующие годы стали «стандартной правовой позицией». Европейский Суд постановил, что «право свободно получать информацию по сути запрещает государству ограничивать в получении информации, которую другие лица хотят или могут захотеть ему сообщить... Статья 10 Конвенции... не предполагает обязанности государства-ответчика сообщать ему эти сведения». Впоследствии в ряде постановлений Европейский Суд констатировал вмешательство в осуществление права, охраняемого пунктом 1 статьи 10 Конвенции, в ситуациях, когда считалось, что заявитель имел установленное право на информацию согласно внутригосударственному законодательству, в частности, на основании вступившего в силу судебного решения, но властям не удалось сделать это право осуществимым (см. § 131 настоящего Постановления). Большинство судей пришли к выводу, что это изменение является не отступлением от принципов, сформулированных в ряде дел, к которым относятся дела «Леандер против Швеции», «Гаскин против Соединенного Королевства», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства», а, скорее, их расширением, поскольку оно касается ситуаций, когда государство одной рукой признает право получать информацию, а другой – не реализует это право или делает его осуществление невозможным.

22. В настоящем деле я не усматриваю оснований высказывать какую-либо точку зрения по поводу этого анализа прецедентной практики Европейского Суда, так как возможны разные взгляды на то, соответствует ли этот подход статье 10 Конвенции (см., например, особые мнения моих коллег судей П. Махони и К. Войтычека, приложенные к Постановлению Европейского Суда по делу «Гусева против Болгарии» (от 17 февраля 2015 г., жалоба № 6987/07, которое цитируется ниже). Здесь достаточно отметить, что эта тенденция в прецедентной практике не применима в настоящем деле, поскольку законодательство Венгрии не наделяет заявителей правом добиваться раскрытия соответствующей информации, а суды Венгрии отклонили их требования о предоставлении данных сведений.

23. Однако важно, как отметили большинство судей в сегодняшнем Постановлении, что параллельно с вышеупомянутой тенденцией в прецедентной практике «сформировался тесно связанный с ней подход», изложенный в Постановлениях Европейского Суда по делам «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии» и «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии». В них Европейский Суд с некоторыми оговорками признал существование ограниченного права на доступ к информации, которое является частью свобод, закрепленных в статье 10 Конвенции. Далее в Постановлении большинства судей говорится: то, что ранее Европейский Суд не указывал в своей прецедентной практике на связь принципов, сформулированных в Постановлении по делу «Леандер против Швеции», с последующими изменениями, «не означает, что они являются противоречивыми или непоследовательными». Сославшись на «особые обстоятельства дела», Европейский Суд в постановлениях пленарного заседания и Большой Палаты, применяющих принципы, которые были сформулированы в Постановлении по делу «Леандер против Швеции», не стал «исключать наличие» права на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, или «соответствующего обязательства у государства-ответчика в других обстоятельствах» (см. §§ 132–133 настоящего Постановления). Здесь большинство судей придали огромное значение тому, что в упомянутых выше постановлениях Европейский Суд сослался на «особые обстоятельства дела», а значит, на личный характер соответствующих сведений.

Я понимаю, почему мои коллеги, составляющие большинство судей, заявили, что фактически эти дела касаются получения доступа к информации в контексте статьи 8 Конвенции, а значит, не дают ответа на вопрос о возможности общего доступа к ней с точки зрения статьи 10 Конвенции. В результате выдвигается довод о том, что прежние выводы Европейского Суда не исключают признания общего права на доступ к информации в делах, непосредственно касающихся прав на свободу слова. Кратко говоря, Европейский Суд пришел к выводу, что «пришло время уточнить классические принципы» (см. § 156 настоящего Постановления).

24. Я не согласен с этим по следующим основаниям.

Понятно, что согласно прецедентной практике Европейского Суда статья 8 Конвенции наделяет человека убедительным правом на доступ к касающейся его личной информации, находящейся в распоряжении государственных органов (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Годелли против Италии» (Godelli v. Italy) от 25 сентября 2012 г., жалоба № 33783/09, §§ 68–72). Как

отметил лорд Манс в упомянутом выше решении, написанном от имени большинства судей Верховного суда Соединенного Королевства по делу «Кеннеди против Комиссии по благотворительной деятельности» (§ 68), требование человека сообщить ему касающуюся его личную информацию, которая имеется у государственных органов, имеет под собой, таким образом, веские конвенционные основания. Если это требование можно выдвинуть только со ссылкой на статью 8 Конвенции, нет очевидных причин полагать, что в общем случае требование о получении доступа к иной информации, не имеющей личного характера, возможно со ссылкой на статью 10 Конвенции.

25. Далее немаловажно, что в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Герра и другие против Италии» Комиссия по правам человека прямо признала, что право на доступ к информации следует из статьи 10 Конвенции. Важно напомнить, что в указанном деле речь не шла об информации строго личного, частного характера, поскольку местные власти не сообщили жителям достаточно подробных сведений о химическом заводе, работа которого потенциально могла представлять опасность для здоровья. Большая Палата прямо отклонила предложение столь расширительно истолковать статью 10 Конвенции, однако выводы, сделанные Европейским Судом в настоящем Постановлении, фактически означают: дело «Герра и другие против Италии» нужно понимать в том смысле, что статья 10 Конвенции признает за неправительственной организацией или иным лицом, «стоящим на страже государственных или общественных интересов», *но не за самими местными жителями* право затребовать у местных органов власти в Италии ту же самую информацию, пытаясь сообщить обществу о рисках опасных производственных объектов для здоровья.

На мой взгляд, эти рассуждения нелогичны. Из дел «Леандер против Швеции», «Гаскин против Соединенного Королевства», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства» недвусмысленно следует, что пункт 1 статьи 10 Конвенции не предусматривает права на доступ к информации вне зависимости от того, стремится лицо, запрашивающее эту информацию, к политическим высказываниям или преследует цели более частного характера, пусть даже и связанные с другими ценностями свободы слова, которые имеют отношение к «самореализации каждого человека», давно уже признающейся Европейским Судом (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Лингенс против Австрии» (*Lingens v. Austria*) от 8 июля 1986 г., Series A, № 103, § 41).

26. В целом прецеденты, созданные не менее чем тремя Постановлениями планарных заседаний и Большой Палаты Европейского Суда по делам «Леандер против Швеции», «Гаскин про-

тив Соединенного Королевства», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства», достаточно ясны. Как отметил Верховный суд Соединенного Королевства в упомянутом выше деле «Кеннеди против Комиссии по благотворительной деятельности» (§ 63), они подкрепляют тезис, согласно которому статья 10 Конвенции не доходит до того, чтобы «на общеевропейском уровне налагать на государства-участников позитивное обязательство сообщать информацию». Действительно, три постановления из этого списка (по делам «Леандер против Швеции», «Гаскин против Соединенного Королевства» и «Роч против Соединенного Королевства») касаются информации частного характера, применительно к которой, как постановил Европейский Суд, указанное право может следовать из статьи 8 Конвенции. Однако во всех этих делах «Европейский Суд не стал ни сохранять открытую позицию по [статье 10 Конвенции], ни заявлять, что она не поднимает отдельных вопросов. Напротив, он четко дал понять, что в таких обстоятельствах из [статьи 10 Конвенции] не вытекает никакого права» (см. упоминавшееся выше Решение Верховного суда Соединенного Королевства по делу «Кеннеди против Комиссии по благотворительной деятельности», § 66).

27. Что же тогда можно сказать о последующих постановлениях, в частности, по делам «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии» и «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии», на которые активно ссылаются большинство судей для обоснования «более общего» и расширительного толкования статьи 10 Конвенции? Эти постановления, вынесенные Палатами Европейского Суда, не имеют, на мой взгляд, прецедентного значения, поскольку они прямо противоречат прецедентной практике пленарного заседания и Большой Палаты Европейского Суда, опирающейся на дело «Леандер против Швеции». Эти постановления, может быть, и имели бы какое-то прецедентное значение для настоящего дела, если бы в них рассматривались непосредственно доводы, выдвинутые в прошлых делах, в частности, путем анализа формулировок пункта 1 статьи 10 Конвенции, его объекта и цели и подготовительных материалов к нему, которые однозначно указывают совсем в другом направлении и, как я пояснял выше, прямо подтверждают принципы, сформулированные в деле «Леандер против Швеции». Тем не менее в деле «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии» нет ни слова об этих доводах. В подкрепление своего вывода о том, что Европейский Суд «в последнее время стал шире толковать понятие “свобода получать информацию”» (см. § 35), Палата Европейского Суда в Постановлении по делу «Венгерский союз

гражданских свобод против Венгрии» сослалась только на Решение Европейского Суда по жалобе «Объединение “Матери Южной Чехии” против Чешской Республики», которое в действительности является очень неубедительным источником и сегодня вряд ли может иметь решающее значение. Фактически там нет ни одной ссылки на постановления пленарных заседаний и Большой Палаты Европейского Суда по делам «Гаскин против Соединенного Королевства» и «Роч против Соединенного Королевства», а ссылка на дело «Герра и другие против Италии» (см. § 36) приведена в контексте, не имеющем ни малейшего отношения к принципиальным вопросам, которые поднимаются в деле «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии». Наконец, говоря о последующем Постановлении Европейского Суда по делу «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии», достаточно отметить, что в нем без всяких пояснений просто заимствуется подход, принятый в деле «Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии».

28. Если рассматривать другие дела, в которых было признано право на доступ к информации в контексте статьи 10 Конвенции, такие как «Кенеди против Венгрии», «Молодежная инициатива по правам человека против Сербии», «Йильберг против Швеции», «Рошияну против Румынии» и «Гусева против Болгарии» (полные ссылки на эти дела см. в настоящем Постановлении), в некоторых случаях в них шла речь об *установленном праве на информацию согласно внутригосударственному законодательству*. Таким образом, эти постановления явно не имеют значения для целей настоящего дела, поскольку на внутригосударственном уровне право заявителей на доступ к информации признано не было. Далее, в Постановлении по делу «Йильберг против Швеции» Большая Палата Европейского Суда напомнила общие принципы, сформулированные в деле «Леандер против Швеции», одобрительно о них отозвавшись. Однако в то же время Большая Палата заявила, что права на доступ к информации, *признанные во внутригосударственном законодательстве*, могут привести к появлению соответствующего права по статье 10 Конвенции (см. § 93 настоящего Постановления). Опять же, как я уже пояснял, к настоящему делу это не относится.

29. В целом предыдущую прецедентную практику Европейского Суда, в частности, постановления пленарного заседания и Большой Палаты Европейского Суда, нужно понимать в том смысле, что они исключают существование права на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в контексте пункта 1 статьи 10 Конвенции. Поскольку последующие изменения в двух постановлениях Палат

Европейского Суда противоречат однозначным выводам, сделанным в ряде последовательных постановлений пленарного заседания и Большой Палаты Европейского Суда, где излагаются и подтверждаются принципы, сформулированные в деле «Леандер против Швеции», они, на мой взгляд, не имеют прецедентного значения в свете статьи 43 Конвенции, которая наделяет Большую Палату Европейского Суда правом толковать Конвенцию. Если Палаты Европейского Суда не в полной мере применяют прецедентную практику, установленную Большой Палатой Европейского Суда, это не соответствует основополагающей гарантии правовой определенности, принижая значение возможностей государств-участников по обеспечению предусмотренных Конвенцией прав согласно статье 1 Конвенции и принципу субсидиарности. По сдержанному замечанию Верховного суда Соединенного Королевства, «если разные Секции Европейского Суда будут без четких объяснений принимать решения, расходящиеся с прецедентной практикой Большой Палаты Европейского Суда, это не принесет пользы внутригосударственным судам, стремящимся учитывать решения и постановления Европейского Суда по правам человека» (см. упоминавшееся выше Решение Верховного суда Соединенного Королевства по делу «Кенеди против Комиссии по благотворительной деятельности», § 59).

В заключение, если честно, нельзя допустить, что большинство судей ограничилось просто «уточнением» принципов, сформулированных в деле «Леандер против Швеции». Напротив, будем откровенны, сегодня фактически была перечеркнута устоявшаяся прецедентная практика пленарных заседаний и Большой Палаты Европейского Суда по делам «Леандер против Швеции», «Гаскин против Соединенного Королевства», «Герра и другие против Италии» и «Роч против Соединенного Королевства».

VI. ДОКТРИНА ЖИВОГО ИНСТРУМЕНТА И ПРИНЦИП ЕДИНООБРАЗНОГО ТОЛКОВАНИЯ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ДРУГИМ НОРМАМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА, ОТНОСЯЩИМСЯ К НАСТОЯЩЕМУ ДЕЛУ

30. Поскольку выводам Европейского Суда нельзя найти подтверждения ни в обычном значении пункта 1 статьи 10 Конвенции, ни в его объекте и цели, ни в подготовленных материалах в нем, ни в предыдущей прецедентной практике, основным доводом, на основании которого было признано право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, по сути, являются доктрина живого организма и изменения, произошедшие в сравнительном правоведении и международном праве (см. §§ 138–148 настоящего Постановления).

31. Как постановил Европейский Суд, ввиду того, что подавляющее большинство государств – членов Совета Европы приняло законы, в которых признается право на доступ к информации и (или) официальным документам, имеющимся у государственных органов, Европейский Суд пришел к убеждению, что «существует широкий консенсус по поводу необходимости признания права на доступ к имеющейся у государства информации, с тем чтобы дать обществу возможность изучить вопросы, представляющие для него интерес, в том числе вопрос о том, как функционируют органы власти в демократическом обществе, и составить свое мнение по этим вопросам». Далее, сославшись на статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, позицию Комитета ООН по правам человека и Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, Европейский Суд пришел к выводу, что «сформировался устойчивый консенсус и на международном уровне». Однако признав, что на международном уровне эти выводы были приняты применительно к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, Европейский Суд отметил: несмотря на различие в формулировках (которые он признал), они имеют значение для настоящего дела, так как право на доступ к информации и документам, представляющим общественный интерес, считается «неотъемлемой частью свободы выражения мнения». В подкрепление своих выводов Европейский Суд сослался на статью 42 Хартии Европейского союза об основных правах, Регламент № 1049/2001 и Конвенцию Совета Европы «О доступе к официальным документам» 2009 года, хотя ее ратифицировали только семь государств-участников. Таким образом, заявил Европейский Суд, эти нормы «[указывают на] постепенно складывающуюся тенденцию к признанию обязательства государств обеспечивать доступ к находящейся в их распоряжении информации». По мнению Европейского Суда, Конвенция Совета Европы 2009 года «указывает на явную тенденцию к формированию общеевропейского стандарта, и этому нужно придавать значение» (см. §§ 139–145 настоящего Постановления).

32. В данном случае рассуждения Европейского Суда вновь вызывают проблемы в нескольких отношениях.

Во-первых, необходимо напомнить, что применение доктрины живого инструмента, исходя из которой Европейский Суд ссылается на предполагаемое наличие «широкого консенсуса» в Европе, зависит от того, удастся продемонстрировать существование консенсуса или единства практики государств-участников в отношении данного права или нет. Далее, в частности, когда создается впечатление, что формулировки Конвенции исключают существование такого права, этот консенсус

должен указывать на понимание или, по крайней мере, на косвенное признание государствами-участниками своих повышенных конвенционных обязательств.

33. Действительно, почти все государства – члены Совета Европы приняли акты о свободе информации на законодательном уровне, однако здесь ситуация сложнее, поскольку еще не сложился консенсус относительно того, что общее право на доступ к государственным документам на *основании права свободно выражать свое мнение* приобрело конституционно-правовой статус, а значит, ограничивает демократический контроль его сферы действия и содержания во всех без исключения государствах-участниках. Напротив, как прямо показывает большое нежелание государств-участников ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к информации¹ 2009 года, они, по-видимому, хотят сохранить за собой демократическое усмотрение в этой области. Вывод Европейского Суда о том, что, хотя Конвенцию 2009 года ратифицировали в настоящее время лишь семь государств-участников, один лишь факт принятия этой Конвенции на уровне Совета Европы «указывает на явную тенденцию к формированию общеевропейского стандарта», является как минимум спорным. Важно напомнить, почему Совет Европы счел необходимым сначала составить Конвенцию о доступе к официальным документам, а потом предложить ее принять. Согласно пояснительному докладу к Конвенции 2009 года это было сделано потому, что статья 10 Европейской конвенции о правах человека не гарантирует общего права на доступ к официальным документам. Таким образом, настоящее Постановление резко ограничивает значение Конвенции 2009 года и фактически лишает государства-участников права решать для себя по своему суверенному и демократическому усмотрению, хотят ли они, чтобы у них были международные обязательства в этой области.

34. С учетом вышесказанного я считаю, что в настоящем деле не было продемонстрировано соблюдение строгих критериев применения доктрины живого инструмента на основе наличия общеевропейского консенсуса в пользу конституционного признания основополагающего права на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, на основе положений Конвенции. Я вновь отмечаю, что в тех немногих случаях, когда доступ к государственной информации имеет в странах-участницах конституционно-правовой статус, данный статус, за очень редкими исключениями, основан на *особой конституционной норме, предусматривающей это право*. Вопреки доводу заявителей, с которым согласилось в настоящем деле большинство судей,

¹ Так в тексте оригинала. Вероятно, имеется в виду Конвенция Совета Европы «О доступе к официальным документам» (примеч. редактора).

в основе этого статуса не лежит общее право на свободу слова.

35. Во-вторых, по поводу ссылки Европейского Суда на статью 42 Хартии Европейского союза об основных правах достаточно отметить, что в Хартии проводится четкое различие между свободой выражения мнения и доступом к официальным документам, находящимся в распоряжении органов Европейского союза: первая охраняется пунктом 1 статьи 11, которая с текстуальной точки зрения аналогична пункту 1 статьи 10 Конвенции, а вторая, как отметил Европейский Суд, предусмотрена статьей 42 Хартии о доступе к официальным документам. Таким образом, ссылка Европейского Суда на статью 42 Хартии Европейского союза, по-видимому, на самом деле является доказательством тезиса, противоположного тому, который имело в виду большинство судей в своих рассуждениях. Иными словами, ввиду того, что доступ к официальным документам не является неотъемлемой частью свободы выражения мнения, в Хартии Европейского союза это право содержится в специальной статье отдельно от положения, гарантирующего свободу слова. Кроме того, важно подчеркнуть, что действие статьи 42 Хартии распространяется только на доступ к документам институтов и органов Европейского союза. Хотя Договор о функционировании Европейского союза предусматривает широкие регулятивные полномочия, государства – участники этого договора предпочли сохранить за собой свободу усмотрения и законодательную компетенцию в отношении более широкого права на доступ к документам, находящимся в распоряжении государственных органов.

36. Наконец, относительно ссылок Европейского Суда на другие международно-правовые материалы, в частности, на статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и связанные с ней документы ООН, я опять же подчеркиваю ключевую важность того, что, в отличие от пункта 1 статьи 10 Конвенции, Международный пакт о гражданских и политических правах прямо гарантирует *свободу искать* информацию, которая, как подтверждает Комитет ООН по правам человека (см. §§ 37–41 настоящего Постановления), является текстуальной основой права на доступ к официальным документам. В этом смысле право на доступ к официальным документам действительно является неотъемлемой частью свободы выражения мнения, *гарантированной статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах*. Однако это не относится к пункту 1 статьи 10 Конвенции. Ссылки Европейского Суда на другие международные акты общего характера, составляющие «мягкое право», а также на рекомендации и доклады Специального докладчика ООН можно рассматривать лишь в этом контексте «общих устремлений» стратегического порядка.

Однако, как справедливо отметил в том же контексте Верховный суд Соединенного Королевства в упомянутом выше Решении по делу «Кеннеди против Комиссии по благотворительной деятельности» (§ 99), стоящий перед Европейским Судом вопрос заключается в том, содержится ли в статье 10 Конвенции «конкретное решение придать им общий характер на международном уровне, чтобы их можно было реализовать без необходимости принимать какие-либо другие конкретные меры и без контроля, связанного с введением оговорок или ограничений на этом уровне». Я не вижу в рассуждениях большинства судей в настоящем Постановлении достаточно убедительных доводов, позволяющих прийти к выводу о возможности подобного толкования пункта 1 статьи 10 Конвенции.

ВИ. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИЗНАНИЯ КОНВЕНЦИОННОГО ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ, НАХОДЯЩЕЙСЯ В РАСПОРЯЖЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

37. Наконец, я хотел бы сказать несколько слов о практических последствиях настоящего Постановления, поскольку при оценке того, пришло ли время признать новое конвенционное право, важно выяснить, что произойдет на внутригосударственном уровне в результате такого признания, и сможет ли Европейский Суд в последующих делах определить содержание и сферу действия соответствующего права таким образом, чтобы они были предсказуемыми и реалистичными.

38. Если вывести из пункта 1 статьи 10 Конвенции самостоятельное право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в ситуации, когда согласно внутригосударственному законодательству у соответствующего физического или юридического лица такое право отсутствует, это, на мой взгляд, в будущем создаст для Европейского Суда множество проблем концептуального и практического характера. Я выделю лишь три проблемы.

39. Во-первых, необходимо понимать характер и структуру подавляющего большинства законов о свободе информации, действующих в государствах-участниках. Ограничения на доступ к данным, которые они предусматривают, могут быть абсолютными или относительными (см., например: *Päivi Tiilikka. Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights* // (2013) 5 (1) *Journal of Media Law* 79–103. P. 83). Если признать, что статья 10 Конвенции включает в себя право на доступ к информации, его, как правило, нужно будет соразмерять либо с интересами защиты частной жизни по статье 8 Конвенции, которые требуют не раскрывать эту информацию, когда она имеет личный характер,

либо, в других ситуациях, с соображениями защиты интересов общества согласно пункту 2 статьи 10 Конвенции. Такое равновесие необязательно будет мирно сосуществовать с нормами внутригосударственного законодательства, предусматривающими абсолютные ограничения на доступ общественности к документам в области, скажем, национальной безопасности, обеспечения правопорядка или защиты данных. На эти трудности ясно указывает то, как Европейский Суд применяет свои рассуждения в обстоятельствах настоящего дела.

40. Суды Венгрии отклонили запрос заявителей о предоставлении сведений о государственных адвокатах по уголовным делам на основании Закона о данных (см. § 32 настоящего Постановления), в соответствии с которым «персональные данные», находящиеся в распоряжении государственных органов, не должны становиться общедоступными за очень немногими исключениями, которые на внутригосударственном уровне были признаны неприменимыми. Таким образом, в силу Закона о данных суды Венгрии не смогли установить, какой интерес для общества потенциально могла представлять указанная информация (см. § 176 настоящего Постановления), а данный вопрос занимает важное место в рассуждениях Европейского Суда, увенчавшихся выводом о нарушении статьи 10 Конвенции в обстоятельствах дела (см. § 199 настоящего Постановления). Другими словами, практические последствия принятия Постановления Европейского Суда заключаются в том, что государствам – членам Совета Европы, возможно, придется теперь коренным образом изменить свое законодательство о свободе информации, чтобы учесть требования статьи 10 Конвенции, логически вытекающие из настоящего Постановления. Кроме того, в случае необходимости им придется увязывать эти требования с законодательством о защите данных, принятым на внутригосударственном уровне и на уровне Европейского союза.

41. По этому поводу следует отметить, что выводы большинства судей, сделанные в § 194 настоящего Постановления, тоже вызывают довольно много проблем. Европейский Суд правильно отметил, что запрос организации-заявительницы, добивавшейся, чтобы органы власти Венгрии сообщили фамилии государственных адвокатов, касался «персональных данных». Однако, по мнению Европейского Суда, ввиду того, что эта информация «касается главным образом профессиональной деятельности в контексте публично-правового разбирательства», власти государства-ответчика не доказали, что разглашение затребованных данных для конкретных целей запроса организации-заявительницы могло затронуть право государственных адвокатов на уважение своей личной жизни по смыслу статьи 8 Конвенции. На мой взгляд, эти рассуждения не соответствуют устоявшейся пре-

цедентной практике Европейского Суда в области защиты данных, в которой Европейский Суд последовательно прибегал к широкому толкованию сферы действия пункта 1 статьи 8 Конвенции, охватывающей «хранение данных о “частной жизни” лица», и в этом отношении далее приходил к выводу об отсутствии «принципиальных соображений, которые оправдывали бы исключение из понятия частной жизни деятельности профессионального или делового характера» (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» (Amann v. Switzerland) от 16 февраля 2000 г., жалоба № 27798/95, § 65, и из последних Постановлений Европейского Суда по делу «Узун против Германии» (Uzun v. Germany) от 2 сентября 2010 г., жалоба № 35623/05, § 48). В упомянутом выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» (§ 65) Европейский Суд сослался в связи с этим на статью 2 Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных личного характера от 28 января 1981 г., где сказано, что под персональными данными понимается «любая информация об определенном или поддающемся определению физическом лице» (см. также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Узун против Германии», § 48).

Следовательно, до сегодняшнего дня сам по себе тот факт, что персональные данные, находящиеся в распоряжении государственных органов, должны быть связаны с публичной деятельностью субъекта этих данных, не имел значения для решения вопроса о пороге применимости статьи 8 Конвенции как такового. Указанный вопрос принимался во внимание при рассмотрении по существу вопроса о том, является ли раскрытие этих данных, с учетом конкретных обстоятельств дела, соразмерным вмешательством в осуществление прав на частную жизнь с точки зрения пункта 2 статьи 8 Конвенции. Постановление большинства судей по настоящему делу ставит под сомнение весь рассматриваемый пласт прецедентной практики Европейского Суда. Кроме того, могут возникнуть сложности при попытке связать настоящее Постановление с продолжающимися изменениями законодательства и судебной практики Европейского союза в области защиты данных (см. пункт 1 статьи 1 Директивы № 95/46/ЕС и Регламент № 2016/79 «О защите физических лиц при обработке персональных данных и свободном обращении этих данных»).

42. Вторая проблема, связанная с выводом Европейского Суда о том, что из статьи 10 Конвенции вытекает самостоятельное право на доступ к официальным документам, заключается в том, что в будущем Европейский Суд может столкнуться с необходимостью выработки автономных конвенционных понятий, показывающих, какие органы

являются «государственными» или «квазигосударственными», или даже определения понятия «официальный документ». Как насчет частных организаций, в распоряжении которых оказались официальные документы на основании переданных им функций или договорных отношений с органами власти? Фактически, опять же по прозорливому замечанию Верховного суда Соединенного Королевства в упомянутом выше Решении по делу «Кеннеди против Комиссии по благотворительной деятельности» (§ 94), если истолковать пункт 1 статьи 10 Конвенции таким образом, чтобы он включал в себя обязанность государства раскрывать информацию по всем вопросам, представляющим общественный интерес, это «ведет к утверждению, что на внутригосударственном уровне вообще не нужно регулировать раскрытие этой информации до тех пор, пока не возникнет соответствующая обязанность. Статья 10 Конвенции сама стала бы общеевропейским законом о свободе информации. Однако в этом законе не хватало бы конкретных положений и оговорок, которые на практике обсуждаются и разрабатываются внутригосударственными органами законодательной власти с учетом условий, существующих в конкретной стране, и закрепляются во внутригосударственном законодательстве о свободе информации». Мне кажется, что это станет неизбежным следствием настоящего Постановления.

43. Наконец, в-третьих, признанным сегодня правом на доступ к информации, как говорит нам Европейский Суд, прежде всего наделяется человек, стремящийся «получить доступ к соответствующей информации с целью сообщить ее обществу, стоя на страже общественных интересов» (см. § 168 настоящего Постановления). Другими словами, несмотря на то, что общее право на свободу выражения мнения, предусмотренное пунктом 1 статьи 10 Конвенции, относится к «каждому», применение только что установленного права на доступ к официальной информации определяется тем, руководствуется ли при этом человек, запрашивающий такие документы, стремлением поощрить их распространение в интересах общества.

44. В связи с этим возникает вопрос: почему это право так сильно ограничивается? Как насчет заинтересованного человека, который хочет, например, получить информацию об определенных предложениях в бюджетной сфере, преследующих цель улучшить обеспечение бездомных жильем? Просто для себя, а не для кого-то еще, для самообразования и для формирования своей гражданской позиции, а не для того, чтобы потом распространять свои мысли или мнения по какому-либо вопросу. Разве он не сможет воспользоваться этим новым конвенционным правом, которое было признано в настоящем Постановлении? Если нет, то почему, если учесть, что, согласно устоявшейся прецедентной практике Европейского Суда, свобода

выражения мнения, предусмотренная статьей 10 Конвенции, ни в коем случае не ограничивается поощрением политических высказываний или дискуссий в обществе, а предназначено еще и для того, чтобы способствовать самореализации каждого человека?

45. Как верно отметил Верховный суд Соединенного Королевства в упомянутом выше Решении по делу «Кеннеди против Комиссии по благотворительной деятельности» (§ 93), «у многих юридических и физических лиц, в том числе у тех, кому информация необходима в исследовательских, исторических, личных или семейных целях, может быть правомерная и понятная заинтересованность в том, чтобы воспользоваться правом на информацию на внутригосударственном уровне». «Выполнение [функций защитника общественных интересов] не может с рациональной точки зрения являться разновидностью формальной предпосылки к тому, чтобы нарушение внутригосударственной обязанности по предоставлению информации привело к применению (пункта 1 статьи 10 Конвенции)». Мой коллега судья К. Войтычек в своем особом мнении, приложенном к упоминавшемуся выше Постановлению Европейского Суда по делу «Гусева против Болгарии», выразился по этому поводу еще яснее, заявив, что подобный подход «косвенно проводит различие между двумя категориями субъектов права: журналистами и неправительственными организациями, с одной стороны, и всеми остальными, с другой. Первая категория пользуется более эффективной защитой при осуществлении права на доступ к информации, а второй категории такая же защита не обеспечивается. Всё это приводит к тому, что косвенно признаются два вида субъектов права: привилегированная элита с особыми правами на доступ к информации и «обычные люди», в отношении которых действует общий режим, допускающий более широкие ограничения».

46. В целом, хотя и предполагается, что право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, как сегодня установил Европейский Суд, применяется прежде всего только к тем физическим или юридическим лицам, которые занимаются «информационным обеспечением дискуссий в обществе» или, по словам Европейского Суда, «стоят на страже» государственных или общественных интересов, статья 10 Конвенции не содержит достаточно ясных концептуальных ограничений, позволяющих не допустить, чтобы в будущем это право фактически использовалось как общее право на доступ к официальным документам, имеющиеся у любого лица, которое затребует эту информацию у государства. В действительности подобная трактовка настоящего Постановления полностью соответствует рассуждениям самого Европейского Суда, изложенным в § 168 Постановления, где Европейский Суд

прямо указал, что только что установленное конвенционное право на доступ к официальным документам не применяется исключительно к неправительственным организациям и прессе. Напротив, этим правом пользуются не только «научные работники» и «авторы литературных произведений по важным для общества вопросам», но и «блогеры и активные пользователи социальных сетей», которых тоже «можно считать» стоящими на страже общественных интересов. Нечего и говорить, что сколь-нибудь вразумительное установление того, кто потенциально может быть отнесен к этим категориям, которые теперь пользуются самостоятельным конвенционным правом на доступ к официальным документам, окажется крайне непростым делом.

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

47. В заключение я возвращаюсь к тому, с чего начал. Я прекрасно понимаю, по каким соображениям мои коллеги, составляющие большинство судей, стремятся к тому, чтобы признать право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов. Однако всесторонне проанализировав все имеющиеся юридические доводы по данному вопросу и поразмыслив над ними, а также оценив практические последствия этого решения, я не могу не прийти к выводу, что жалобу организации-заявительницы следует отклонить, поскольку она *выходит за рамки предметной сферы действия (ratione materiae)* положений Конвенции.