

Приложение II

ПРАВО ОБЩЕСТВА ЗНАТЬ: ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ

Июнь 1999 года

Принцип 1. Максимальное разглашение информации

Законодательство о свободе информации должно руководствоваться принципом максимального разглашения информации

Принцип максимального разглашения информации устанавливает презумпцию о том, что вся информация, имеющаяся у государственных органов, должна подлежать разглашению и что эта презумпция может отклоняться лишь в строго ограниченных случаях (см. принцип 4). Этот принцип сам по себе является логическим обоснованием самой концепции свободы информации и в идеальном случае должен предусматриваться Конституцией, четко провозглашающей, что доступ к официальной информации является основополагающим правом. Первейшая цель законодательства должна состоять в обеспечении максимального разглашения информации на практике.

Государственные органы обязаны разглашать информацию, а каждый член общества имеет соответствующее право получать информацию. Каждый человек на территории страны должен пользоваться этим правом. Осуществление этого права не должно требовать от отдельных лиц проявления специфического интереса к информации. В тех случаях, когда государственный орган стремится отказать в доступе к информации, он должен нести бремя обоснования такого отказа на каждой стадии разбирательства. Иными словами, государственный орган должен доказать, что информация, которую он желает сохранить, подпадает под действие ограниченного режима исключений, подробно излагаемых ниже.

Определения

Как "информация", так и "государственные органы" должны пониматься в самом широком смысле этих слов.

Информация включает в себя все сведения, которыми располагает государственный орган, независимо от формы, в которой хранится информация (документ, магнитная запись, электронная запись и т.п.), их источник (будь то государственный или иной орган)

и даты составления. Законодательство должно также распространяться на документы, которые были засекречены, подвергая их той же проверке, что и все другие документы.

В целях разглашения информации определение государственного органа должно в первую очередь учитывать тип предоставляемых услуг, а не тип официального наименования. С этой целью это определение должно охватывать все области и уровни правительства, включая местное правительство, выборные органы, органы, действующие на основе устава, национализированные отрасли промышленности и корпорации публичного права, вневедомственные органы или квазинеправительственные организации, судебные органы и частные органы, выполняющие общественные функции (такие, как поддержание дорог или эксплуатация железнодорожных линий). Сами частные органы должны также включаться, если они имеют информацию, разглашение которой может сократить риск нанесения ущерба для важнейших интересов общества, таких, как окружающая среда и охрана здоровья. На межправительственные организации также должны распространяться режимы свободы информации, основанные на принципах, изложенных в настоящем документе.

Уничтожение документов

Для защиты неприкосновенности и наличия документов законом должно также предусматриваться, что препятствия к доступу к информации или преднамеренное уничтожение документов являются уголовным преступлением. Законом должны также устанавливаться минимальные стандарты, касающиеся поддержания в порядке и сохранения документов государственными органами. Такие органы должны выделять достаточные средства и уделять достаточное внимание надлежащему ведению документов, представляющих интерес для общества. Кроме того, в целях предупреждения любой попытки фальсифицировать или иным образом изменить документы обязательство разглашать информацию должно распространяться на сами документы, а не только на информацию, которая в них содержится.

Принцип 2. Обязательство публиковать документы

Государственные органы должны быть обязаны публиковать важнейшую информацию

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

орган сам решает, какая информация должна публиковаться. Законом должны устанавливаться как общее обязательство публиковать документы, так и важнейшие категории информации, подлежащей опубликованию.

Государственные органы должны быть обязаны как минимум публиковать следующие категории информации:

- информация о том, как государственный орган выполняет свои функции, включая расходы, цели, аудиторские отчеты, стандарты, результаты и т.п., особенно в тех случаях, когда орган оказывает непосредственные услуги обществу;
- информация в отношении любых просьб, жалоб или иных непосредственных действий, которые члены общества могут предпринимать в отношении государственного органа;
- ориентирование о процессах, посредством которого члены общества могут вносить вклад в важные меры или законодательные предложения;
- типы информации, которой располагает государственный орган, и форма, в которой эта информация хранится; и
- содержание любого решения или меры, оказывающие воздействие на общество, совместно с причинами принятия решения и важными материалами, лежащими в основе принятия этого решения.

Принцип 3. Поощрение гласности в правительстве

Государственные органы должны активно поощрять гласность в правительстве

Информирование общества о его правах и поощрение культуры гласности в правительстве крайне важны для достижения целей законодательства о свободе информации. Действительно, как показывает опыт различных стран, упорствующая гражданская служба может подорвать даже самое прогрессивное законодательство. В связи с этим стимулирующие меры являются важнейшим компонентом режима свободы информации. В этой области конкретные меры различны в разных странах в зависимости от таких факторов, как методы организации гражданской службы, серьезные препятствия для свободного разглашения информации, уровень грамотности и степень

осведомленности общества. Закон должен требовать выделения надлежащих ресурсов и выделения должного внимания вопросам поощрения целей законодательства.

Просвещение общества

Как минимум, закон должен предусматривать просвещение общества и распространение информации, касающейся права на доступ к информации, объема имеющейся информации и способов возможного осуществления таких прав. В тех странах, где уровень распространения газет и грамотности низок, радиовещание и телевидение являются исключительно важным средством для распространения такой информации и просвещения. Следует изучить такие творческие альтернативы, как городские собрания или мобильные киногруппы. В идеальном случае такая деятельность должна проводиться как отдельными государственными органами, так и специально назначенным и адекватно финансируемым официальным органом, либо обеспечивающим надзор за просьбами о предоставлении информации, либо специально созданным для этой цели.

Проблема культуры официальной секретности

Законом должны предусматриваться механизмы, позволяющие решать проблему культуры секретности в правительстве. Такие механизмы должны включать требование, чтобы государственные органы обеспечивали подготовку своих служащих по вопросам свободы информации. Такая подготовка должна включать такие вопросы, как значение и объем свободы информации, процедурные механизмы доступа к информации, эффективное сохранение документов и доступ к ним, объем защиты информаторов и характер информации, которую орган должен публиковать.

Официальный орган, отвечающий за просвещение общества, должен также играть соответствующую роль в деле поощрения гласности в правительстве. Инициативы могли бы включать стимулы для эффективных государственных органов, кампании по вопросу о секретности и коммуникационные кампании, поощряющие хорошо действующие органы и критикующие те из них, которые продолжают оставаться излишне секретными. Другая возможность состоит в подготовке ежегодного доклада парламенту и/или парламентским органам по нерешенным проблемам и достижениям, которые также могли бы включать меры, принимаемые с целью улучшения доступа общества к информации, любые выявленные остающиеся препятствия к свободному потоку информации и меры, подлежащие принятию в предстоящем году.

Следует поощрять государственные органы к принятию внутренних кодексов по вопросам доступа к информации и гласности.

Принцип 4. Ограниченный объем исключений

Исключения должны быть четкими и ограниченными и отвечать строгим критериям "ущерба" и "интереса общества"

Любые индивидуальные просьбы о получении информации от государственных органов должны удовлетворяться, если государственный орган не может доказать, что информация подпадает под действие ограниченного режима исключений. Отказ разгласить информацию не считается обоснованным, если государственный орган не может доказать, что информация отвечает тройному критерию.

Тройной критерий:

- информация должна относиться к законной цели, указанной в законе;
- разглашение информации должно угрожать причинением существенного ущерба этой цели;
- ущерб, наносимый цели, должен быть большим, чем интерес общества в получении информации.

Ни один государственный орган не должен полностью освободиться от соблюдения закона, даже если большинство его функций подпадает под действие режима исключений. Это положение распространяется на все ветви правительства (т.е. исполнительную, законодательную и судебную), а также на все функции правительства (включая, например, функции органов безопасности и обороны). Неразглашение информации должно обосновываться в каждом отдельном случае.

Законные цели, оправдывающие исключения

Законом должен предусматриваться полный перечень законных целей, которые могут оправдывать неразглашение информации. Этот перечень должен включать лишь те интересы, которые образуют законные основания для отказа в разглашении документов, и должен ограничиваться такими вопросами, как принудительное исполнение законов, сфера личной жизни, национальная безопасность, коммерческая и прочая тайна,

безопасность общества и отдельных лиц и эффективность и беспристрастность процессов принятия правительством решений.

Исключения должны быть узкими, позволяя избегать включение таких материалов, которые не наносят ущерба законному интересу. Они должны основываться на содержании, а не на типе документа. Чтобы соответствовать этой норме, исключения в соответствующих случаях должны быть ограничены по времени. Например, обоснование для засекречивания информации по причине национальной безопасности может потерять силу после исчезновения конкретной угрозы для национальной безопасности.

Отказы должны удовлетворять критериям существенного ущерба

Недостаточно, чтобы информация просто соответствовала законной цели, указанной в законе. Государственный орган должен также доказать, что разглашение информации причинит существенный ущерб этой законной цели. В некоторых случаях разглашение информации может принести как пользу, так и ущерб этой цели. Например, разглашение фактов коррупции в вооруженных силах может, на первый взгляд, показаться подрывом национальной безопасности, но на практике оно может со временем помочь искоренить коррупцию и укрепить вооруженные силы. Чтобы неразглашение информации было законным в таких случаях, чистый эффект разглашения должен считаться причиняющим существенный ущерб цели.

Превалирующий интерес общества

Даже если может быть доказано, что разглашение информации причинит существенный ущерб законной цели, информация все же должна быть разглашена, если выгоды ее разглашения перевешивают ущерб. Например, некоторая информация может быть личной по своему характеру, но в то же время вскрывать коррупцию на высоком уровне в правительстве. В таких случаях ущерб, наносимый законной цели, должен сопоставляться с заинтересованностью общества в опубликовании такой информации. В том случае, если последнее существеннее, законом должно предусматриваться разглашение информации.

Принцип 5. Процессы, облегчающие доступ к информации

Просьбы о предоставлении информации должны рассматриваться быстро и благожелательно, и следует предусмотреть независимое изучение любых отказов

Процесс принятия решения в отношении просьб о предоставлении информации должен быть обозначен на трех различных уровнях: в государственном органе; обжалования в независимом административном органе; и обжалования в судах. При необходимости следует предусмотреть положение относительно обеспечения полного доступа к информации для некоторых групп, например, для тех, кто не может читать или писать, для тех, кто не понимает язык документов, или для тех, кто страдает такими физическими недостатками, как слепота.

Все государственные органы должны быть обязаны создать открытые, доступные внутренние системы, обеспечивающие право общества получать информацию. Как правило, органы должны выделить сотрудника, отвечающего за рассмотрение таких просьб и за соблюдение закона.

Государственные органы должны также быть обязаны оказывать помощь заявителям, чьи просьбы относятся к опубликованной информации или являются нечеткими, слишком широкими или нуждаются в переформулировании. С другой стороны, государственные органы должны иметь возможность отказывать в легкомысленных или оскорбительных просьбах. Государственные органы не должны быть обязаны предоставлять отдельным лицам информацию, которая содержится в той или иной публикации, но в таких случаях они должны отсылать заявителя к опубликованному источнику.

Законом должны устанавливаться строгие сроки для рассмотрения просьб и требоваться письменные обоснования по существу в случае отказов.

Обжалования

В тех случаях, когда это практически возможно, следует предусмотреть положения о внутреннем обжаловании в назначенном вышестоящем органе, который может пересмотреть первоначальное решение.

Во всех случаях законом должно предусматриваться право граждан на обжалование в независимом административном органе отказа государственного органа раскрыть информацию. Таким органом может быть либо существующий орган, такой, как

управление омбудсмена или комиссия по правам человека, либо орган, специально назначенный для этой цели. В любом случае орган должен соответствовать определенным стандартам и иметь определенные полномочия. Его независимость должна гарантироваться как формально, так и посредством процесса, которым назначается глава и/или орган.

Назначения должны производиться представительными органами, такими, как парламентский комитет в составе членов всех партий, а процесс назначения должен быть открытым и позволять участие общественности, например в том, что касается кандидатур. Лица, назначаемые в такой орган, должны удовлетворять строгим стандартам профессионализма, независимости и компетенции и следовать строгим коллизионным нормам.

Процедура рассмотрения административным органом жалоб на отказ предоставить информацию, должна быть быстрой и по возможности недорогой. Это позволит всем членам общества иметь возможность доступа к этой процедуре и избежать, чтобы чрезмерные задержки не подрывали прежде всего всю цель запроса информации.

Административный орган должен быть наделен полными полномочиями для рассмотрения любой жалобы, включая возможность вызова свидетелей и, - что важно - требовать от государственного органа любую информацию или документ для его рассмотрения *in camera*, когда это необходимо и оправдано.

По завершении любого расследования административный орган должен иметь право отклонять жалобу, требовать от государственного органа раскрыть информацию, корректировать любые сборы, взимаемые государственным органом, наложить штраф на государственные органы за препятствия, когда это обосновано, и/или возложить на государственные органы расходы, связанные с обжалованием.

Административный орган должен также иметь право передавать в суд дела, свидетельствующие о преступном препятствовании к доступу к документам или об умышленном их уничтожении.

Как заявитель, так и государственный орган должны иметь возможность обжаловать в судах решения административного органа. Такие обжалования должны предусматривать полномочия рассматривать дела по их существу, а не ограничиваться вопросом о разумных действиях со стороны административного органа. Это обеспечит уделение надлежащего внимания решению трудных вопросов и будет способствовать надлежащему подходу к вопросу о свободе выражения мнений.

Принцип 6. Расходы

Чрезмерные расходы не должны сдерживать отдельных лиц от обращения с просьбами о предоставлении информации

Стоимость доступа к информации, имеющейся у государственных органов, не должна быть настолько высокой, чтобы сдерживать потенциальных заявителей, поскольку смысл законов о свободе информации заключается в том, чтобы содействовать открытому доступу к информации. Общеизвестно, что выгоды от гласности в долгосрочном плане намного превышают их расходы. В любом случае опыт ряда стран говорит о том, что расходы на доступ к информации не являются эффективным средством компенсации расходов, связанных с режимом свободы информации.

Различные применяющиеся в мире системы стремятся к тому, чтобы расходы не служили средством сдерживания просьб о получении информации. В некоторых юрисдикциях применяется двухъярусная система, в которой твердые ставки взимаются за каждый запрос одновременно с прогрессивными ставками в зависимости от фактической стоимости поиска и предоставления информации. Прогрессивные ставки должны быть отменены или существенно сокращены в отношении просьб, касающихся личной информации или информации, представляющей общественный интерес (который должен предполагаться, если цель просьбы связана с опубликованием информации). В некоторых юрисдикциях более высокие ставки взимаются с коммерческих просьб, с тем чтобы субсидировать просьбы, представляющие общественный интерес.

Принцип 7. Открытые заседания

Заседания государственных органов должны быть открытыми для общественности

Свобода информации включает право общества знать, что делается правительством от его имени, и право на участие в процессах принятия решений. В связи с этим законодательство о свободе информации должно исходить из презумпции, что все заседания государственных органов открыты для общественности.

В этом контексте "управление" относится прежде всего к осуществлению полномочий по принятию решений, в связи с чем органы, которые просто-напросто высказывают рекомендации, не должны входить в это определение. Политические

комитеты – заседания членов одной и той же политической партии – не считаются органами управления.

С другой стороны, заседания выборных органов и их комитетов, планирования и районирования органов образования и государственных учреждений по развитию промышленности следовало бы включить в это определение.

В этом контексте "заседание" прежде всего означает официальное заседание, а именно официальный созыв государственного органа для рассмотрения государственных вопросов. Факторами, указывающими на то, что заседание является официальным, являются требование о кворуме и применимость формальных правил процедуры.

Уведомление о созыве заседаний необходимо для того, чтобы общественность имела реальную возможность принимать участие, а законы должны требовать, чтобы надлежащее уведомление о заседаниях публиковалось достаточно заблаговременно, с тем чтобы позволить их посещение.

Заседания могут быть закрытыми, но только в соответствии с установленными процедурами и при наличии надлежащих причин для проведения закрытых заседаний. Любое решение о созыве закрытого заседания должно само по себе быть открытым для общественности. Причины проведения закрытых заседаний шире, чем перечень исключений из правила разглашения информации, но они не являются неограниченными. Причины для проведения закрытых заседаний могут в соответствующих случаях включать вопросы общественного здравоохранения и безопасности, вопросы принудительного исполнения законов или расследования, вопросы персонала, вопросы личной жизни, коммерческие вопросы и вопросы национальной безопасности.

Принцип 8. Разглашение информации имеет преимущественную силу

Законы, которые несовместимы с принципом максимального разглашения информации, должны быть изменены или отменены

Закон о свободе информации должен требовать, чтобы другие законы толковались по мере возможности таким образом, который совместим с его положениями. Когда это невозможно, другие законы, касающиеся информации, представляющей интерес для общества, должны соблюдать принципы, лежащие в основе законодательства о свободе информации.

Режим исключений, предусмотренный законом о свободе информации, должен быть всеобъемлющим, и другим законам не должно разрешаться расширять его. В частности, законы о секретности не должны запрещать официальным лицам разглашать информацию, которую они обязаны разглашать в соответствии с законом о свободе информации.

В более длительной перспективе следует принять обязательство привести все законы, относящиеся к информации, в соответствие с принципами, лежащими в основе закона о свободе информации.

Кроме того, официальные лица должны быть защищены от санкций в тех случаях, когда они на разумных основаниях и с доброй верой раскрыли информацию в соответствии с просьбами о свободе информации, даже если впоследствии выяснится, что эта информация не подлежала разглашению. В противном случае культура секретности, которая пронизывает многие органы управления, будет сохранена, поскольку официальные лица могут проявлять чрезмерную осторожность в отношении просьб о предоставлении информации, чтобы избежать любого личного риска.

Принцип 9. Защита информаторов

Следует защищать отдельных лиц, которые разглашают информацию о неправомочных действиях

Лица должны защищаться от любых правовых, административных или связанных с работой санкций за разглашение информации о неправомочных действиях.

В этом контексте "неправомочное действие" включает заказ на уголовное преступление, несоблюдение правового обязательства, нарушение правосудия, коррупцию или нечестность и плохое управление в государственном органе. Оно также включает серьезную угрозу здоровью, безопасности или окружающей среде, будь то связанную с неправомочным действием отдельного лица или нет. Информаторы должны пользоваться защитой, если они действовали из добрых побуждений и разумной веры, что информация является по существу правдивой и раскрывает факт неправомочного действия. Такая защита должна применяться даже в тех случаях, когда разглашение информации было совершено в нарушение правового требования или требования, связанного с работой.

В некоторых странах защита информаторов обусловлена требованием передачи информации некоторым лицам или наблюдательным органам. Хотя это в целом правомерно, защита должна также предоставляться в тех случаях, когда этого требуют

интересы общества, в контексте разглашения информации другим отдельным лицам или даже средствам массовой информации.

"Интересы общества" в этом контексте включают ситуации, когда польза от разглашения информации перевешивает его вред или же когда альтернативные средства передачи информации необходимы для защиты важнейших интересов. Это, например, должно, видимо, применяться в ситуациях, когда информаторы нуждаются в защите от репрессий, когда мало вероятно, что проблема может быть решена посредством формальных механизмов, когда имеются исключительно серьезные основания для разглашения информации, такие, как непосредственная угроза для здоровья населения или его безопасности, или же когда существует риск того, что доказательство неправомочных действий будет в противном случае скрыто или уничтожено.
