

КОНТРОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТЬЮ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Круглый стол "ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ"

Шерил Уолтер,
Комитет Сената США, Центр исследований проблем национальной безопасности

Национальная безопасность и открытость правительственной информации в условиях демократии: ключевые принципы и опыт США

Большое спасибо за то, что Вы пригласили меня сюда, чтобы поговорить о том, как классифицируется национальная секретная информация в США и о важности открытости информации в демократическом обществе.

Я юрист и на протяжении многих лет работаю в этой области, как извне, так и внутри Правительства США. Я была главным консультантом в антиправительственной организации, называющейся Архив Национальной Безопасности, которая использует в работе законы типа Закона "О праве на информацию" для получения доступа к материалам, которые классифицируются как секретные, но которые сейчас, вследствие изменения условий, могут быть опубликованы.

В течение этого времени я провела несколько удачных законодательных инициатив против ЦРУ, что позволило разблокировать информацию, которая прежде считалась секретной. Одним из примеров законодательной инициативы, который вы можете найти практически интересным, является принудительная переквалификация документов Правительства Соединенных Штатов 1962 года, связанных с Карибским кризисом. Среди многих важных исторических документов, рассекреченных в 1992 году, было полное собрание писем между Президентом Кеннеди и Председателем Президиума Верховного Совета Хрущевым, в которых они разрешали вопросы, связанные с опасностью конфронтации, которая могла привести к ядерной войне. В условиях изменения обстановки в мире, с течением времени и в результате постоянного наблюдения, Правительство США выяснило, что эти документы больше не нуждаются в том, чтобы быть секретными. Их публикация помогла не только нашему пониманию этого исторического события, но и стала уроком для настоящего и будущего о том, как сами службы могут вести себя во время кризиса.

Позднее я работала в Администрации США, где сотрудничала с правительственными учреждениями. В США периодически случается, что люди, которые имеют опыт работы вне Правительства, работают для снятия секретности через законодательные инициативы и публичные дискуссии по поводу классификации национальной безопасности, затем приглашаются на работу в Правительство. Имеющийся опыт позволяет мне сказать, что в условиях демократии неизбежны трения по поводу роли секретности и по поводу обеспечения наиболее полного доступа общественности к информации, которая не нуждается в секретности.

Конечно, очевидна необходимость держать засекреченной некоторую информацию в интересах национальной безопасности, но демократические принципы требуют, чтобы секретность была только в тех аспектах, которые в случае раскрытия могли бы принести подлинный вред интересам национальной безопасности. И очень важно понимать, что цель национальной безопасности состоит в том, чтобы служить не власти, а демократии.

Эксперимент США показывает, что люди верят в то, что их Правительство открыто и подотчетно, что есть люди, которые доверяют Правительству и поддерживают его. Открытое и ответственное Правительство увеличивает общественную кредитоспособность. И только в этом случае демократическое Правительство имеет силу.

В Америке многие ученые и политики интересовались вопросом о том, как демократическое Правительство гарантирует реальное равновесие между законной засекреченностью в целях национальной безопасности и правом общественности знать о правительственной работе. В работах многих выдающихся американцев проводится мысль о том, что общественность должна иметь всю информацию, находящуюся в распоряжении Правительства и иметь возможность ее использования. Демократия будет работать только тогда, когда не будет никакой монополии на информацию.

В свое время немецкий социолог Макс Вебер провел черту между "официальной" секретностью информации в правительстве и просто правительственной бюрократией. Он написал: "Любая бюрократия ищет способы усиления превосходства профессиональной информированности посредством удержания своих знаний и намерений в секрете. Бюрократическая администрация всегда склонна быть администрацией "секретных заседаний" настолько, насколько это возможно, и скрыть свои умения и действия от критики. Понятие "официальная секретность" есть специфическое изобретение бюрократии, позволяющее ей защититься от ненужных для нее вопросов".

Итак, несмотря на то, что иногда сведения нуждаются в засекречивании в контексте национальной безопасности должно быть понято, что секретность не является главным инструментом обеспечения безопасности страны и ее граждан против любой угрозы. Зато секретность дает бюрократическому Правительству силы для охраны своих интересов и защиты от требования полного объяснения с общественностью о своих действиях.

Есть два аспекта, которые выражают существенную потребность общественности интересоваться доступностью определенного рода информации, несмотря на ее засекреченность. Во-первых, разработка законов должна проводиться в более тесном контакте с общественностью. Во-вторых, чтобы проводить публичные дебаты по любой проблеме, необходимо, чтобы участники этих дебатов имели возможность получать и анализировать всю информацию, имеющую отношение к делу. Таков подход к определению стандартов засекречивания материалов в американской демократии.

В Соединенных Штатах решение о том, являются ли определенные сведения тайной, связанной с национальной безопасностью, принимаются, начиная со Второй мировой войны, на основе публичных законов. Согласно последнему правительственному распоряжению Президента Клинтона, определение границ того, что является тайной, а что не следует рассматривать как тайну, имеющую отношение к национальной безопасности, должно согласовываться с неправительственными организациями. Я с моими коллегами была приглашена в Белый Дом для встречи с одним из высших президентских советников по этой проблеме. Там мы обсуждали проект стандартов, и некоторые из наших предложений были включены в заключительный стандарт. Стандарт издан, доступен общественности, применяется повсюду Правительством и используется судами, когда возникают конфликты.

Этот процесс включения общественных комментариев и представлений в формирование политики по сохранению национальной безопасности обеспечивает более широкую общественную поддержку правительственной политики, чем это имеет

место в других странах.

Таким образом, не отрицая важности защиты интересов национальной безопасности, следует иметь в виду необходимость соблюдения баланса между стремлением к засекречиванию определенной информации и желанием общественности иметь доступ к правительственной информации. В условиях демократии открытость усиливает Правительство, обеспечивая общественное доверие к его политике. В соответствии с законами должны быть приняты общественные стандарты доступа к информации которые должны соблюдаться Правительством и защищаться судами. Соответствующие решения должны приниматься не правительственной бюрократией, всегда имеющей причины для засекречивания информации, а законодательным органом.

Общественные дебаты, которые могут иногда включать инакомыслие или критику правительственной политики, являются неотъемлемой частью демократии. Открытость для общественности правительственной информации позволяет лучше понимать прошлое, извлекать необходимые уроки и применять полученные уроки в будущем. Общественные дебаты относительно надлежащих стандартов для классификации национальной безопасности происходят в Америке регулярно.

Понятные стандарты, которые были определены в ходе общественных дебатов, которые учитывают баланс законных интересов разных субъектов и могут быть рассмотрены судами – вот средства, с помощью которых США развили систему, которая защищает основные тайны и имеет поддержку американской общественности, что делает Америку более сильной и обеспечивает ее безопасность.