"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
N 6 (30) июнь 1999 г.

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВОБОДЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

ПРИНЦИП 4. СПИСОК ИСКЛЮЧЕНИЙ ДОЛЖЕН БЫТЬ ЧЕТКИМ, ОГРАНИЧЕННЫМ И ВКЛЮЧАТЬ СТРОГУЮ СИСТЕМУ ПРОВЕРКИ НА "УГРОЗУ" И "ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ"

Индивидуальные запросы на информацию должны удовлетворяться, за исключением случаев, когда информация попадает в ограниченную группу исключений. Отказ в предоставлении информации не является правомочным, если информация не проходит жесткую проверку из трех частей: она должна иметь отношение к четко изложенным в законе обоснованным целям; раскрытие информации должно представлять угрозу и существенную опасность данной цели; и предполагаемый ущерб должен быть больше, чем общественный интерес в данной информации. Ни одна общественная структура не может быть полностью исключена из компетенции закона, даже если большинство их функций подпадают в зону исключений. Это относится ко всем ветвям власти (исполнительная, законодательная, судебная), а также всем функциям правительства (включая, например, органы безопасности). Нераскрытие информации должно обосновываться в каждом конкретном случае.

В законе должен быть прописан полный список законных целей, которые могут служить обоснованием для исключения. Этот список должен включать только те интересы, которые являются законными основаниями для отказа от раскрытия документов и должны ограничиваться конкретными случаями, такими как исполнение закона, частная жизнь, национальная безопасность, коммерческая и другие виды тайн, общественная и индивидуальная безопасность, а также эффективность и интегрированность процесса принятия правительственных решений. Ограничения, целью которых является защита правительства от неприятных ситуаций и демонстрации правонарушений, ни в коем случае не являются обоснованными. Исключения должны быть прописаны четко, чтобы избежать включения материала, который не затрагивает законные интересы и должен основываться на конкретном содержании, а не типе документа. Чтобы отвечать этому стандарту, исключения должны быть по возможности ограничены во времени. Например, обоснование для засекречивания информации на основе национальной безопасности может исчезнуть по мере снижения угрозы национальной безопасности. Общественные структуры не должны быть обязаны обеспечивать частных лиц информацией, которая содержится в публикации, но в таких случаях они должны отсылать обратившегося к соответствующим публикациям.

Недостаточно, чтобы информация просто подпадала под список оснований, перечисленных в законе. Организация должна также доказать, что раскрытие информации принесет существенный вред законным целям. В некоторых случаях раскрытие информации может принести целям как пользу, так и вред. Например, демонстрация коррупции в военных кругах на первый взгляд способна ослабить безопасность страны, но на самом деле, с течением времени, поможет устранить коррупцию и усилить Вооруженные силы. В таких случаях, чтобы нераскрытие информации было обоснованным, необходимо, чтобы чистый эффект от раскрытия приносил существенный вред цели.

Даже если можно доказать, что раскрытие информации принесет существенный вред

законной цели, информация все равно подлежит раскрытию, если польза от раскрытия перевешивает вред. Например, некая информация может быть частной по сути, но в то же время демонстрирует высокий уровень коррупции в правительстве. В таких случаях вред, причиняемый законной цели, должен сравниваться с общественной пользой, возникающей в случае раскрытия информации широкой общественности. Если общественная польза больше, закон должен предусматривать раскрытие информации.

ПРИНЦИП 5.
ЗАПРОСЫ НА ИНФОРМАЦИЮ ДОЛЖНЫ ОБРАБАТЫВАТЬСЯ БЫСТРО И БЕСПРИСТРАСТНО, А В СЛУЧАЯХ ОТКАЗА ДОЛЖНО ПРЕДОСТАВЛЯТЬСЯ ПРАВО НА НЕЗАВИСИМОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ

Процесс рассмотрения дел относительно запросов на информацию должен решаться на трех уровнях: в рамках данной общественной структуры, независимым административным органом и через суд. При необходимости следует предусмотреть обеспечение полного доступа к информации для определенных групп, например тех, кто не может читать или писать, не говорит на языке, на котором ведутся записи, инвалидов (например, слепых).

Все общественные структуры должны быть обязаны устанавливать открытые, доступные внутренние системы для обеспечения общественного права на получение информации. Как правило, организации должны выделить сотрудника, отвечающего за обработку запросов и обеспечение соответствия закону. Там, где это практично, следует предусмотреть выделение руководителя более высокого ранга, который мог бы изучать первоначальные решения при рассмотрении жалоб в рамках организации. Закон должен прописывать четкие временные границы для обработки запросов и требовать, чтобы все отказы сопровождались изложением существенных причин в письменном виде. Следует также обязать общественные структуры помогать заявителям, чьи запросы имеют отношение к опубликованной информации, или являются нечеткими, чрезмерно широкими, или требуют еще каких-либо изменений формулировки. С другой стороны, общественные структуры должны быть способны отклонять фривольные или сутяжнические запросы.

Закон должен предоставлять частному лицу право обращаться в независимую административную организацию по поводу отказа общественной структуры предоставить информацию. Это может быть как существующая организация, такая как Омбудсмен или Комиссия по правам человека, или специально созданный орган. В любом случае организация обязана отвечать определенным стандартам и иметь определенные полномочия. Независимость организации должна гарантироваться, как формально, так и через процесс назначения руководства. Назначения должны осуществляться представительными организациями, такими как парламентский комитет, а процесс должен быть открытым и позволять гражданам влиять на назначения. Лица, назначенные в такой орган, должны отвечать строгим стандартам профессионализма, независимости и компетентности и подчиняться строгим регламентациям относительно конфликта интересов.

Процедура, посредством которой административный орган обрабатывает запросы на информацию, должна разрабатываться таким образом, чтобы работать быстро при минимальных затратах. Это обеспечит доступ к данной процедуре всех членов общества и при этом чрезмерные задержки не будут сводить на "нет" цель запроса на информацию. Административному органу должна быть предоставлена полная власть расследовать любую жалобу, включая возможность принуждать свидетелей к даче показаний и, что очень важно, обязывать общественную структуру обеспечить его любой информацией или записями для рассмотрения, при необходимости при закрытых дверях. После выводов расследования административный орган должен

иметь полномочия отклонить жалобу, требовать от общественной структуры предоставить информацию, установить сумму, взыскиваемую общественной структурой, наложить штраф на общественную структуру за препятствование, где это обосновано, и/или обязать общественную структуру оплатить расходы в отношении жалобы. Административный орган должен также иметь полномочия передавать в суд случаи, которые свидетельствуют о преступном воспрепятствовании получению информации, а также намеренном уничтожении документов.

Как заявитель, так и общественная структура должны быть вправе обращаться в суд по поводу решения административного органа. Заявление должно рассматриваться в полной мере, а не ограничиваться вопросом, насколько разумно действовал административный орган. Это обеспечит надлежащее решение сложных случаев и относительно последовательный подход к вопросам свободы выражения.