

**ПЕРВЫЙ ДОКЛАД КОМИТЕТА ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА
И НАДЗОРУ ЗА ЕГО РАБОТОЙ**

**"Правление народа без общедоступной информации
или без средств ее получения - это пролог к фарсу или трагедии,
а возможно к тому и другому. Знание всегда будет править невежеством,
и народ, который стремится к самоуправлению,
должен овладеть силой, которую предоставляет знание".**

**Джеймс Мэдисон,
4-й Президент США (1809-1817)**

**ВОЗМОЖНЫЕ ПРИЧИНЫ ОТКАЗА В УДОВЛЕТВОРЕНИИ ЗАПРОСОВ НА
ОСНОВАНИИ ЗСДИ**

Каждое ведомство может отказать в раскрытии документов, которые подпадают под одно из девяти определенных законом исключений. Эти исключения предотвращают раскрытие информации, которая может принести ущерб национальной безопасности, внешней политике, частной жизни отдельных лиц, имущественным интересам бизнеса, функционированию правительства, а также другим важным интересам. Может быть отказано в выдаче документа, не подпадающего под определение "ведомственный документ" в ЗСДИ. К этой категории относятся, например, личные записки сотрудников ведомства. Однако, исходя из духа ЗСДИ, большинство документов, находящихся в распоряжении ведомства, являются "ведомственными документами".

Ведомство имеет право не выдавать информацию, на которую распространяются исключения, но может и не воспользоваться этим правом. Например, может быть открыта внутренняя служебная записка, если это не повлечет на собой вреда. Однако ведомства не имеют права выдавать засекреченную информацию или документы, содержащие коммерческую тайну

Если документ содержит информацию, не подлежащую выдаче, весь документ не обязательно подпадает под определенные законом исключения. Более того, в ЗСДИ оговорено, что в таких случаях запрашивающему выдается без труда отделимая часть документа после изъятия компонентов, содержащих информацию, на которую распространяются исключения по закону. Это очень важное требование, поскольку оно лишает ведомства повода отказать в выдаче документа из-за одной строчки или одной страницы, подпадающей под исключения.

Исключение 1. Засекреченные документы

Первое исключение в ЗСДИ разрешает не выдавать по запросам соответствующим образом засекреченные документы. Информация может быть засекречена в интересах национальной безопасности и внешней политики.

Порядок засекречивания определяется Президентом, а не СДИ или другими законами. Согласно ЗСДИ, не подлежат выдаче документы, засекреченные *соответствующим образом* на основании президентского указа.

ЗСДИ не запрещает запрашивать засекреченные документы. Ведомство может изучить

запрошенный документ и принять решение, продолжает ли он носить секретный характер. Кроме того, президентский указ N 12958 от 17 апреля 1995г. предусматривает процедуру запроса о рассекречивании документов. Рассекреченные документы могут быть выданы по ЗСДИ, если они не подпадают под другие исключения по этому закону.

Исключение 2. Внутренние правила для персонала

Второе исключение в ЗСДИ относится к вопросам, касающимся исключительно внутреннего распорядка ведомства и правил работы персонала. Согласно интерпретации судов под это исключение подпадают две категории документов.

Во-первых, это информация, касающаяся внутреннего распорядка ведомства и правила работы персонала, носящие чисто административный характер и не представляющие интерес для общественности. В качестве примера можно привести расписание обеденных перерывов для различных отделов ведомства.

Во-вторых, из документов, подлежащих выдаче по запросу, исключаются ведомственные административные инструкции в случае, если их разглашение может быть использовано для того, чтобы обойти закон или установленные ведомством подзаконные акты. Обычно это исключение распространяется на инструкции, касающиеся внутренней деятельности ведомства, не его отношений с общественностью.

Исключение 3. Информация, не подлежащая выдаче по другим законам

Третье исключение инкорпорирует в ЗСДИ другие законы, ограничивающие разглашение информации. Под действие этого исключения подпадают законы, безусловно запрещающие опубликование информации без права ведомства самостоятельно принимать решение по своему усмотрению, а также законы, в которых конкретно определены критерии информации, не подлежащей оглашению.

В качестве примера можно привести положение закона о налогах, запрещающее выдачу информации о налоговых декларациях, или другой закон, по которому не подлежат оглашению данные переписей, выводящие на информацию об отдельном человеке.

В целом, отнесение отдельных законов к Исключению 3 - сложный юридический вопрос.

Исключение 4. Конфиденциальная деловая информация

Четвертое исключение предотвращает раскрытие коммерческой тайны и конфиденциальной деловой информации.

К коммерческой тайне относятся имеющие коммерческую ценность планы, формулы, процессы или устройства. Это узкая категория информации. Примером коммерческой тайны может быть рецепт нового пищевого продукта, поступающего в продажу.

Второй тип не подлежащих разглашению данных - это коммерческая или финансовая информация, полученная от физического или юридического лица в доверительном или конфиденциальном порядке. По определению судов такая информация не подлежит выдаче, если ее открытие государственным ведомством может подорвать конкурентоспособность сообщившего ее лица. Информация может также не открываться, если выдача ее по запросу подорвет возможность получения правительством подобной информации в будущем. Информация, созданная самим ведомством, обычно не закрывается. <...>

Исключение 5. Внутренняя переписка государственных ведомств

Пятое исключение в ЗСДИ относится к внутренним правительственным документам.

В качестве примера можно привести письмо из одного министерства в другое относительно общего решения, которое еще предстоит принять. Или еще один пример - служебная записка сотрудника государственного ведомства своему начальнику с изложением альтернатив решения того или иного вопроса.

В основе пятого исключения - охрана процесса принятия решений на государственном уровне. Таким образом обеспечивается откровенное обсуждение должностными лицами ведомств текущей политики. Кроме того предотвращается преждевременное разглашение политических решений до того, как они были окончательно приняты.

Практическое применение этого исключения вызывает, пожалуй, наибольшие трудности. Так, пятое исключение введено для охраны процесса принятия решений, но не чисто фактической информации, связанной с политическим процессом. Фактическая информация подлежит выдаче, если только она не связана неразрывно с защищенной информацией.

Охрана процесса принятия решений уместна только на время их подготовки. Таким образом, пятое исключение интерпретируется так, что от разглашения защищаются документы до принятия решения, после чего они подлежат выдаче по запросам. Когда политическое решение уже принято, у общественности возрастает интерес к факторам, послужившим основанием для его принятия. <...>

Исключение 6. Вторжение в частную жизнь

Шестое исключение охватывает кадровые, медицинские и другие аналогичные документы, разглашение которых составило бы явно необоснованное вторжение в частную жизнь. Это исключение охраняет интересы отдельных граждан, раз решая ведомствам отказывать в выдаче по запросам личной информации, хранящейся в государственных архивах. Это исключение распространяется только на физических лиц. Корпорации и другие юридические лица не подпадают под действие Исключения 6.

Согласно этому исключению на усмотрении ведомства остается, отдавать ли предпочтение интересам частной жизни отдельного гражданина или праву общества на информацию. Однако, поскольку основанием для исключения в законе определено *явно* необоснованное вторжение в частную жизнь, ощущается некоторый перевес в пользу раскрытия информации. Тем не менее, шестое исключение затрудняет получение информации одним индивидуумом о другом без согласия последнего.

Закон 1974 года об охране прав личности также регулирует раскрытие личной информации, касающейся индивидуума. ЗСДИ и Закон об охране прав личности частично перекрывают друг друга, но не противоречат один другому. Индивидуум, запрашивающий информацию о себе, должен ссылаться на оба закона, что увеличит шансы на получение запрашиваемых документов.

Исключение 7. Документы правоприменительных органов

Седьмое исключение разрешает ведомствам не выдавать по запросам документы правоприменительных органов с тем, чтобы предотвратить вмешательство в правоприменительный процесс. В этот раздел закона в 1986 году были внесены незначительные поправки, но в силе остаются шесть конкретных элементов.

Исключение 7 (А) разрешает не выдавать документы, если имеется достаточное основание предполагать, что раскрытие документов помешает действиям правоприменительных органов. Это предотвращает преждевременное раскрытие материалов следствия.

Исключение 7 (В) разрешает ведомствам не выдавать информацию, которая лишает человека возможности справедливого судебного разбирательства или беспристрастного судебного решения. Это исключение применяется редко.

Исключение 7 (С) признает, что отдельные лица могут иметь личный интерес в документах правоприменительных органов. Если в результате раскрытия информации можно с достаточной долей уверенности ожидать необоснованного вторжения в частную жизнь, эта информация не подлежит выдаче. Подходы к охране неприкосновенности частной жизни в исключениях 6 и 7(С) несколько отличаются. Исключение 7(С) предусматривает охрану от вторжения в частную жизнь, в то время как в Исключении 6 говорится о *явно* необоснованном вторжении. Кроме того Исключение 7(С) разрешает закрытие информации, если "с достаточной долей уверенности можно ожидать" нарушение неприкосновенности частной жизни. По Исключению 6 информация может не выдаваться, только если ее раскрытие привело бы к вторжению в частную жизнь.

Исключение 7 (D) предотвращает раскрытие конфиденциальных источников. Информация, в результате раскрытия которой можно с достаточной долей уверенности ожидать раскрытие конфиденциальных источников, не подлежит выдаче. К конфиденциальным источникам может относиться государство, отечественное или зарубежное ведомство или частная организация, предоставившая информацию на конфиденциальной основе. Кроме того это исключение защищает информацию, предоставленную конфиденциальным источником, если эта информация подготовлена правоприменительным органом в области уголовного права в ходе следствия или же ведомством, проводящим законное расследование в области национальной безопасности.

Исключение 7 (Е) защищает информацию, которая может раскрыть методы и процесс следственных действий, производимых правоприменительными органами или же руководящих принципов, на которых они основываются, если в результате раскрытия этой информации можно с достаточной долей уверенности ожидать возможных действий в обход закона.

Исключение 7 (F) защищает информацию, в результате раскрытия которой можно с достаточной долей уверенности ожидать угрозу жизни или физической безопасности любого лица.

Исключение 8. Финансовые организации

Восьмое исключение защищает информацию, содержащуюся в докладах или имеющую отношение к докладам о проверке деятельности, операциях или состоянии финансовых организаций, подготовленную органами государственного надзора над банками, такими как Федеральная корпорация страхования депозитов, Федеральная резервная система и др.

Исключение 9. Геологическая информация

Девятое исключение в ЗСДИ касается геологической и геофизической информации, сведений и карт, относящихся к скважинам. Это исключение используется редко.

ОСОБЫЕ ИСКЛЮЧЕНИЯ ПО ЗСДИ

Принятые в 1986 году поправки к ЗСДИ предоставили ведомствам ограниченные полномочия отвечать на запрос без подтверждения наличия запрашиваемых документов. Обычно, на каждый соответствующе оформленный запрос, должен даваться ответ, в котором указывается наличие запрашиваемой информации, даже если она не подлежит выдаче.

В некоторых редких обстоятельствах подтверждение *наличия* документа может привести к последствиям, равносильным выдаче самого документа. Для того, чтобы избежать таких случаев, поправки 1986 года предусматривают три "особые исключения".

Эти особые исключения позволяют ведомствам рассматривать некоторые не подлежащие выдаче документы, как не подпадающие под действие ЗСДИ. От ведомства не требуется подтверждения наличия документов трех конкретных видов. Если такие документы запрашиваются, ведомство может ответить, что информация по данному вопросу отсутствует. Однако, эти особые исключения не расширяют полномочия любого ведомства в отношении закрытия информации от общественности. Они относятся только к документам, которые так или иначе не подлежат выдаче.

Первое особое исключение относится к запросам закрытой информации, в результате выдачи которой можно с достаточной долей уверенности ожидать вмешательство в текущие следственные действия правоприменительных органов (Исключение 7(A)). Для применения этого особого исключения предусмотрены три конкретных предварительных условия. Во-первых, следственные действия должны касаться возможного нарушения уголовного права. Во-вторых, есть основания предполагать, что лицо, в отношении которого проводятся следственные действия, знает о них. В-третьих, информация о *наличии* документов, независимо от их содержания, может привести к вмешательству в действия правоприменительных органов. <...>

Второе особое исключение относится к информации, хранимой правоприменительными органами под именем или иным обозначением осведомителя. Ведомство не должно подтверждать наличие таких документов за исключением случаев, когда статус осведомителя официально подтвержден. Это особое исключение дает возможность ведомствам скрывать личность конфиденциальных осведомителей. Информация такого рода всегда не подлежала выдаче по ЗСДИ.

Третье особое исключение относится к документам, хранящимся в Федеральном бюро расследований (ФБР) и относящимся к иностранным разведслужбам, контрразведке и международному терроризму. В случае, когда *наличие* таких документов засекречено, ФБР может рассматривать их на не подпадающие под действие ЗСДИ.

Это особое исключение не относится ко всем засекреченным документам того или иного содержания. Оно действует только в случаях, когда *наличие* засекреченных документов также засекречено.

Принимая эти особые исключения, Конгресс исходил из того, что ведомства должны ставить лица, запрашивающие информацию в соответствии с ЗСДИ, в известность, что они имеют право на такие исключения. Податели запросов, считающие, что информация не выдается без особых на то оснований, могут оспорить решение ведомства в суде.

ПРОЦЕДУРЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОБЖАЛОВАНИЙ

При отказе в удовлетворении запроса по ЗСДИ ведомство должно сообщить о причине отказа и о праве запрашивающего обжаловать отказ руководителю ведомства. Обжалован может быть отказ в выдаче документа или в освобождении от уплаты. Могут быть оспорены виды услуг, за которые выставлен счет или причитающаяся ведомству сумма. Податель запроса может обжаловать любые решения ведомства, как например отказ в выдаче информации по причине недостаточно четкого описания документа или отказ по причине необнаружения документа. Причиной обжалования могут быть недостаточные усилия ведомства для обнаружения запрашиваемого документа.

Если удовлетворена только часть запроса, обжалование может касаться недостающей части. Если ведомство согласилось раскрыть только часть запрошенных документов, подача жалобы не отразится на выдаче документов, которые могут быть выданы по запросу. Подавая жалобу, запрашивающий ничем не рискует.

Обжалование руководителю ведомства - обычная административная процедура. В этом деле может помочь юрист, но никто специально не нуждается в услугах юриста. Жалобу может подать каждый, кто в состоянии написать письмо. Часто обращения к руководителю ведомства заканчиваются выдачей некоторых документов, в которых ранее было отказано. Каждый, кто сомневается в правомерности первоначального решения, должен его обжаловать. За подачу жалобы деньги не взимаются. <...>

Обычно жалоба содержит аргументацию запрашивающего в пользу выдачи документа. Однако это не обязательно. Достаточно указать, что обжалуется первоначальное решение ведомства.

Податель запроса, задерживающий подачу жалобы, рискует тем, что документ может быть уничтожен. Однако до тех пор пока жалоба находится на рассмотрении, ведомство не имеет права уничтожить документ.

Жалоба должна быть рассмотрена ведомством в 20-дневный срок (не считая нерабочих дней и официальных праздников). Возможно продление срока рассмотрения еще на 10 дней. По истечении этого срока податель жалобы может считать, что ему отказано и подать апелляцию на решение административного органа в суд. Однако это не лучшее решение, если только нет необходимости в срочном получении документа. Суды неохотно принимают к производству иски только на основании несоблюдения ведомствами сроков ответа, предписанных ЗСДИ.

Обжалование через суд

Если административная апелляция отклонена, податель запроса имеет право обратиться в суд. Апелляционные жалобы по выполнению запросов на основании ЗСДИ подаются в окружной суд США по месту жительства подателя запроса, в окружной суд по месту нахождения документа или в окружной суд столичного округа Колумбия. При этом бремя доказательства невыдачи документа возлагается на правительство. Это дает ощутимые преимущества подателю запроса.

Иногда обращение в суд приносит истцу успех, но результаты могут быть самые разные. <...>

Большинству истцов для подачи апелляции в суд потребуется помощь юриста. Истец, подавший апелляцию и выигравший дело, имеет право на возмещение расходов по оплате услуг адвоката и судебных издержек. Некоторые податели запросов при судебном разбирательстве могут обойтись без адвоката. Более подробные инструкции

об апелляции в суд на решения административных органов, связанные с запросами по ЗСДИ, можно найти в других источниках.