

Свобода информации: **СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

- Тоби Мендел
- Второе издание,
исправленное и дополненное

Автор несет ответственность за отбор и изложение фактов, содержащихся в данной книге, а также за высказанные в ней мнения, которые не обязательно отражают мнения ЮНЕСКО и ни к чему не обязывают Организацию.

Используемые в данной публикации обозначения и материалы не являются выражением какого бы то ни было мнения ЮНЕСКО относительно юридического статуса любой из стран, территорий, городов и местностей, или их властей, а также определения их границ и пределов.

Опубликовано в 2008 году Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры /Сектор коммуникации и информации/ Подразделение свободы выражения мнений, демократии и мира (контактные лица: Могенс Шмидт (Mogens Schmidt), директор подразделения, заместитель заместителя Генерального директора по коммуникации и информации, m.schmidt@unesco.org; Андреа Кейрола (Andrea Cairola), a.cairola@unesco.org; 1 rue Miollis, 75015, Paris, France).

Полная версия книги, дополнительные материалы и законы о свободе информации в формате PDF в Интернете:
www.unesco.org/webworld/en/foi

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Мне хотелось бы поблагодарить тех людей, которые представили свои ценные комментарии к разным главам этой книги: Дэвида Банисара, заместителя директора Прайвеси Интернешнл, Лондон, СК; Хавьера Казаса, директора по правовым вопросам Института прессы и общества, Перу; Муке-лани Димбу, заместителя исполнительного директора Консультативного центра открытой демократии, Кейптаун, Южная Африка; Мориса Франкеля, руководителя Кампании за свободу информации, Лондон, СК; Кэролин Гоумз, исполнительного директора «Жителей Ямайки за справедливость»; Рашида Гаджылы, директора азербайджанского Института медиа права; Гелену Едерблём, главу группы СЕ по доступу к государственным документам [DH - S - AC], которая также является судьей административно-апелляционного суда в Стокгольме, Швеция; Александра Кашумова, руководителя правозащитной группы Программы по доступу к информации, Болгария; Марию Лисицину, президента молодежной группы по правам человека, Кыргызстан; Лору Нейман, менеджера проектов по доступу к информации и ассистента директора программы Америкас, Центр Картера; Иссу Луну Пла, директора Центра Трансперенси, Мексика; Мигеля Пулидо, координатора ФУНДАР, Мексика; Лоуренса Репету, профессора юридической школы Омия, Япония; Дениэла Саймонса, специалиста по вопросам права АРТИКЛЬ 19; Шехара Сингха, Национальная кампания за общественный доступ к информации, Индия; Томаса М. Сусмана, партнера адвокатской компании Роупс энд Грей ЛЛП, США; Патрика Тумвайна, специалиста по защите прав человека и по вопросам информации, ХАРИНЕТ, Уганда.



Я также хотел бы выразить свою признательность ЮНЕСКО за поддержку идеи второго издания моей книги и, в особенности, господину Виджананде Джаявера, Советнику по коммуникации и информации для стран Азии, который вдохновил меня на создание первой публикации.

Я бы хотел посвятить эту книгу моей жене Лилани и троим сыновьям - Калэбу, Нейтану и Илану, которые постоянно меня поддерживают в работе, а также отвлекают от нее в нужное время.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

И ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО КО ВТОРОМУ ИЗДАНИЮ	1
--	---

*Абдул Вахид Хан, Заместитель Генерального директора ЮНЕСКО
по коммуникации и информации*

ВСТУПЛЕНИЕ	3
------------------	---

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ТЕНДЕНЦИИ	7
---	---

Организация Объединенных Наций	7
--------------------------------------	---

Региональные стандарты	10
------------------------------	----

Организация американских государств	10
---	----

Совет Европы	11
--------------------	----

Африканский Союз	12
------------------------	----

Содружество Наций	13
-------------------------	----

Международная юриспруденция	14
-----------------------------------	----

Панамериканский суд по правам человека	14
--	----

Европейский суд по правам человека	15
--	----

Информация по определенным областям	17
---	----

Информация по экологии	17
------------------------------	----

Информация по правам человека	18
-------------------------------------	----

Право на политическое участие	20
-------------------------------------	----

Борьба с коррупцией	21
---------------------------	----

Национальные документы	21
------------------------------	----

Конституционная интерпретация	22
-------------------------------------	----

Специальные конституционные положения	22
---	----

Специальные конституционные положения	23
---	----

Межправительственные организации	23
--	----



ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ..... 31

Принцип 1. Максимальное раскрытие 33

В основе законодательства о свободе информации должен быть принцип максимального раскрытия

Принцип 2. Обязательство опубликования информации 35

Государственные органы обязаны публиковать ключевую информацию

Принцип 3. Продвижение открытого правительства 36

Государственные органы должны активно продвигать открытое правительство

Принцип 4. Ограниченный объем исключений 37

Исключения должны быть сформулированы предельно четко, подвергаться строгой проверке на «нанесение ущерба» либо на «приоритет общественного интереса»

Принцип 5. Процесс, направленный на облегчение доступа к информации 40

Запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо, с предоставлением независимой оценки любого отказа

Принцип 6. Затраты 42

С лиц, запрашивающих информацию, не должна взиматься слишком высокая плата за доступ к информации, которая может отпугнуть их

Принцип 7. Открытые совещания 42

Совещания государственных органов должны быть открытыми для общественности

Принцип 8. Максимальное раскрытие информации является приоритетом. 43

Законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия информации, следует изменить или отменить

Принцип 9. Защита «свистунов» 44

Лица, предоставляющие информацию о нарушениях («свистуны») должны быть защищены

КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТРАН..... 47

Азербайджан 47

Введение	47
Право на доступ к информации	48
Процедурные гарантии	49
Обязательство опубликования информации	50
Исключения	51
Апелляции	54
Санкции и защита	55
Меры продвижения	55

Болгария 56

Введение	56
Право на доступ к информации	56
Процедурные гарантии	57
Обязанность опубликования информации	58
Исключения	59
Апелляции	60
Санкции и защитные меры	60
Меры продвижения	60

Индия 61

Введение	61
Право на доступ к информации	62
Процедурные гарантии	63
Обязанность опубликования информации	64
Исключения	65
Апелляции	67
Санкции и защитные меры	68
Меры продвижения	69

Ямайка 70

Введение	70
Право на доступ к информации	70
Процедурные гарантии	72
Обязанность опубликования информации	73
Исключения	74
Апелляции	75
Санкции и защита	76
Меры продвижения	76

Япония 77

Введение	77
Право на доступ к информации	78
Процедурные гарантии	79
Обязанность опубликования информации	80
Исключения	80
Апелляции	82
Санкции и защитные меры	83
Меры продвижения	83

Кыргызстан..... 83

Введение	83
Право на доступ к информации	84
Процедурные гарантии	85
Обязанность опубликования информации	87
Исключения	88
Апелляции	89
Санкции и защита	89
Меры продвижения	90

Мексика 90

Введение	90
Право на доступ к информации	91
Процедурные гарантии	93
Обязанность опубликования информации	94
Исключения	95
Апелляции	96
Санкции и меры защиты	97
Меры продвижения	98

Перу 99

Введение	99
Право на доступ к информации	99
Процедурные гарантии	100
Обязанность опубликования информации	101
Исключения	102
Апелляции	104
Санкции и защита	104
Меры продвижения	104

Южная Африка 105

Введение	105
Право на доступ к информации	106
Процедурные гарантии	107
Обязанность опубликования информации	108
Исключения	109
Апелляции	111
Санкции и защитные меры	112
Меры продвижения	112

Швеция 113

Введение	113
Право на доступ к информации	114
Процесс	116
Обязанность опубликования информации	117
Исключения	118
Апелляции	119
Санкции и защита	119
Меры продвижения	119

Таиланд 120

Введение	120
Право на доступ к информации	120
Процедурные гарантии	121
Обязанность опубликования информации	122
Исключения	122
Апелляции	124
Санкции и защита	125
Меры продвижения	125

Уганда 125

Введение	125
Право на доступ к информации	126
Процедурные гарантии	127
Обязанность опубликования информации	129
Исключения	129
Апелляции	132
Санкции и защита	132
Меры продвижения	133

VII

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии ... 133

Введение	133
Право на доступ к информации	134
Процедурные гарантии	135
Обязанность опубликования информации	137
Исключения	137
Апелляции	140
Санкции и защита	141
Меры продвижения	142

Соединенные Штаты Америки 142

Введение	142
Право на доступ к информации	143
Процедурные гарантии	144
Обязанность опубликования информации	146
Исключения	147
Апелляции	148
Санкции и защита	149
Меры продвижения	150

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ	159
Право доступа	159
Процедурные гарантии	162
Обязанность опубликования информации	165
Исключения	167
Апелляции	170
Санкции и защита	172
Меры продвижения	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	175

ПРЕДИСЛОВИЕ

Абдул Вахид Хан

Заместитель Генерального директора ЮНЕСКО
по коммуникации и информации

Свободный поток информации и идей лежит в основе самого понятия демократии и является абсолютной предпосылкой эффективного соблюдения прав человека. В отсутствие уважения к праву на свободу выражения мнений, которое включает в себя право искать, получать и распространять информацию и идеи, невозможно осуществлять на практике право голоса, открыто говорить о нарушениях прав человека и избирать коррумпированные и неэффективные правительства. Центральное значение для гарантии реализации свободного потока информации и идей имеет признание принципа, что государственные органы владеют информацией не для себя, но в интересах общества и от его имени. Государственные органы обладают огромным объемом информации, и хранить ее в секрете означает серьезно нарушать право на свободу выражения мнений, гарантированное международным правом, а также большинством конституций.

Важность обеспечения доступа к государственной информации (иногда это называют правом быть в курсе дел) была признана в Швеции уже более 200 лет тому назад. Показательно, однако, то, что она получила широкое признание во всех регионах мира в последние десять лет. И это признание нашло свое отражение в авторитетных заявлениях, свидетельствующих о том значении, которое придается этому праву рядом международных организаций, включая различные агентства ООН и все три региональные системы по правам человека. Оно также выражено в конкретных гарантиях этого права конституциями стран, которые находятся в процессе перехода к демократии, в принятии законов и стратегий, обеспечивающих практическое соблюдение этого права в быстро растущем числе стран и международных организаций.

Фундаментальной ценностью, лежащей в основе права быть в курсе дел, является принцип максимальной открытости информации, что создает предпосылки для раскрытия всей информации, которой владеют государственные органы. Сохранение информации в тайне не оправдано более важной необходимостью соблюдения государственных интересов. Этот принцип также предполагает введение эффективных механизмов, на основе которых общество может получить доступ к информации, включая системы, основанные на запросах, а также опубликование и распространение ключевых материалов в интересах общества.

Перед теми, кто разрабатывает и/или поощряет законодательство, гарантирующее право знать в соответствии с принципом максимального раскрытия информации, стоит целый ряд вопросов. Как спланировать систему исключений таким образом, чтобы сохранить баланс между правом знать и необходимостью обеспечивать секретность для защиты определенных ключевых государственных и частных интересов? Каким должно быть обязательство публиковать и распространять информацию? Как может закон обеспечить выполнение этого обязательства в соответствии с развитием технологий, которые существенно уменьшают стоимость публикации? Какие процедуры запроса информации могут обеспечить баланс между необходимостью иметь своевременный, недорогой доступ к ней и проблемами давления, а также ограниченности ресурсов, с которыми сталкиваются государственные служащие? Какое право апелляции должны иметь люди, когда им отказывают в предоставлении

информации? Какие позитивные меры необходимо принять для изменения культуры секретности, характерной для государственного управления во многих странах, и как информировать общественность об их правах?

Данная книга о свободе информации Тоби Мендела помогает найти ответы на некоторые из этих вопросов, описывая международные стандарты, установленные в этой области, и некоторые ключевые особенности действующего законодательства, обеспечивающего свободу информации. Книга иллюстрирует то, как десять стран и две международные организации решали эти трудные вопросы. Была предпринята попытка представить все регионы мира, хотя акцент сделан на тех странах, где существует законодательная гарантия права на информацию. Две межправительственные организации – Программа развития ООН (ПРООН) и Всемирный банк – были выбраны отчасти ввиду их долгосрочной политики в области свободы информации, а отчасти - с учетом их лидирующей роли в продвижении этого права среди аналогичных межправительственных организаций.

Я считаю, что данная книга представляет собой важное дополнение к уже существующей литературе, освещающей вопросы свободы информации, и что она станет ценным источником для многих людей во всем мире, которые хотели бы развивать эффективные правовые гарантии права на информацию. Она предоставляет авторитетный и доступный отчет о законодательстве и его применении в области свободы информации, обеспечивающий бесценный анализ того, что является эффективным и почему. Мы призываем читателей использовать эту книгу для продвижения глобального признания принципа максимального раскрытия и обеспечения эффективной гарантии осуществления этого принципа на практике.

Париж, 2003 г.

2

Примечание ко второму изданию, исправленному и дополненному

Издание данной книги, осуществленное в 2003 году, было широко распространено и получило положительные отзывы читателей, круг которых охватывает как государственных служащих, так и представителей гражданского общества, а также ученых. Первое издание было использовано на всех континентах и переведено на многие языки. Вместе с тем последние эволюционные изменения в международных стандартах, принципах и практиках, наряду с новыми этапами развития данной области в изучаемых государствах, вызвали необходимость создания исправленного и дополненного издания этой книги. Кроме того, свобода информации и принцип максимального раскрытия приобретают все большую важность с приходом новых прогрессивных информационных и телекоммуникационных технологий, которые являются мощными средствами сбора и распространения информации, а также расширяют возможности участия рядовых граждан в демократических процессах.

Новое издание ставит своей целью укрепить возникшую тенденцию и поддержать инициативу тех, кто стремится к защите и утверждению этих прав. Надеюсь, «Свобода информации: сравнительное правовое исследование» продолжит играть роль важного инструмента, поддерживающего развитие законодательства, обеспечивающего свободу информации.

Абдул Вахид Хан

Заместитель Генерального директора ЮНЕСКО
по коммуникации и информации

Париж, 2008 г.

ВСТУПЛЕНИЕ

Важность права на информацию, или права быть в курсе дел, постоянно обсуждается практикующими консультантами по вопросам международного развития, представителями гражданского общества, учеными, СМИ и правительствами разных стран. В чем сущность данного права? Право ли это, и существует ли на государственном уровне стратегия приведения его в действие? Это некоторые из вопросов, которые будут заданы и рассмотрены в этой книге.

Последние годы характеризуются истинной революцией в сфере права на информацию, под которым обычно понимают право доступа к информации, которой обладает государство. Следует помнить, что в 1990 году только в 13 странах законы о праве на информацию были приняты на национальном уровне. На данный момент во всем мире принято более 70 таких законов, при этом в 20-30 странах они находятся в стадии активного рассмотрения. В 1990 году ни одна межправительственная организация не признавала право на информацию, теперь все многосторонние банки развития и ряд других международных финансовых организаций приняли политику раскрытия информации. В 1990 году право на информацию преимущественно рассматривалось как элемент реформы административной власти, в то время как сейчас все больше укрепляется тенденция рассматривать данное право как фундаментальное право человека.

3

Изменениям начинает подвергаться даже терминология. Термин «свобода информации» издавна считался общепринятым, что и отражено в названии данной книги. Данный термин сохранен и во втором издании книги. Тем не менее «право на информацию» все чаще употребляется не только гражданскими активистами, но и государственными служащими. Например, данный термин использован в названии индийского закона 2005 года, который гарантирует предоставление доступа к информации, находящейся в распоряжении государства. Данная версия книги, сохраняя оригинальное название, скорее адресуется к праву на получение информации, чем к свободе информации.

Изменения, начавшиеся со времени выхода в 2003 году первого издания этой книги, к данному моменту укоренились и получили широкое распространение. Символичен тот факт, что принятие Иорданией в 2007 году⁴ первого закона о праве на информацию, послужило началом тенденции, которая теперь касается любого географического региона на Ближнем Востоке. Со времени издания первой книги произошли также значительные изменения в процессе признания права на доступ к информации фундаментальным правом человека. Имеется в виду первое решение международного суда, который признал право на информацию аспектом общего права свободы выражения мнений. Сюда относятся также решения высших судов по тому же вопросу и все более и более выразительные заявления авторитетных международных органов и официальных лиц о статусе данного права.

Главы о международных стандартах и тенденциях, характерных чертах режимов права на информацию и сравнительном анализе были усовершенствованы с учетом вышеупомянутых изменений. Второе издание также содержит обзор законов 14-ти государств мира, что на 4 больше, чем в предыдущей версии книги, а также в целом охватывает более широкую географию. Аналитический материал по странам содержит большее количество деталей и изложен в едином формате.

Существует целый ряд весомых причин, по которым право на информацию неуклонно завоевывает признание. Вообще удивительно, что процесс признания такого основополагающего элемента де-

мократии, как этот, фундаментальным правом человека растянулся во времени. Идея того, что государственные органы хранят информацию не для себя, а ради общественного блага, теперь прочно укоренилась в сознании граждан разных стран мира. По существу, эта информация должна быть доступной для общественности на том условии, что сохранение ее в секрете не является для общества более приоритетным. В этом отношении законы о получении доступа к информации отражают основную идею государственности, где государство служит народу.

Определенные парадигматические изменения, охватившие мир, безусловно, повлияли на принятие права на информацию. Среди таких изменений - более или менее успешные процессы перехода к демократии, которые начались в разных странах мира в 1990 году. Они также, бесспорно, заключаются в глобальном прогрессе информационных технологий, который полностью изменил отношение общества как к самой информации, так и к способам ее использования, выделяя важность права на информацию для граждан. Информационные технологии расширили возможности граждан контролировать коррупцию и политических лидеров и дали общественности больше возможностей участия в принятии решений. Эти обстоятельства, каждое в свою очередь, а точнее, параллельно друг другу, привели к усилению необходимости уважать право на информацию.

Помимо перечисленных выше принципиальных глобальных целей, которые стимулировали широкое признание права на информацию, существует ряд утилитарных. Международная правозащитная НПО АРТИКЛЬ 19 в своей Глобальной кампании за свободу выражения мнений определила информацию как «кислород демократии»⁵. Информация является неотъемлемой составной частью демократии на любом уровне. В самых общих чертах демократия заключается в способности индивидуумов эффективно участвовать в принятии решений, которые тем или иным способом влияют на их жизнедеятельность. Демократические государства располагают широким спектром механизмов управления, начиная, например, от выборов в органы гражданского контроля по вопросам общественного образования и здравоохранения и заканчивая инструментами, которые дают возможность гражданам комментировать проекты стратегий, законов либо программ по развитию.

4

Эффективное гражданское участие в процессах принятия решений на всех этих уровнях зависит, и это достаточно очевидно, от наличия возможностей доступа к информации, включая информацию, которая находится в распоряжении государства. Выборы – это не банальный конкурс красоты для политиков. Для того чтобы этот процесс выполнял заложенную в него функцию, описанную международным правом как такую, что обеспечивает условие, при котором «воля народа является основой власти правительства»⁶, электорат должен иметь доступ к информации. То же касается и прочих форм гражданского участия. Сложно сделать полезный вклад в процесс выработки проекта, не имея доступа к задокументированным решениям по этому вопросу внутри правительства, например, к плану проекта, а также к вводным данным, на которых основывался ход его разработки.

Участие также играет основную роль в разумном и честном принятии решений в сфере развития. Программа развития ООН (ПРООН) в своем Отчете о человеческом развитии за 2002 год, названном «Углубление демократии в разобщенном мире», выделяет три основных преимущества демократического участия: оно по своей природе является фундаментальным человеческим правом, которое должно быть доступно всем; оно защищает от экономических и политических катастроф; оно также «может дать толчок положительному циклу развития».⁷ В той мере, в которой доступ к информации является основой эффективного гражданского участия, он также является частью данных выводов. Право на получение информации может способствовать и образованию более сбалансированного поля для участия. И. Стиглиц, получивший Нобелевскую премию за работы об экономических последствиях информационной асимметрии, отмечал, что неравный доступ к информации позволяет «чиновникам придерживаться правил, которые в большей мере отвечают их интересам, чем интересам граждан. Улучшение качества информации и норм, регулирующих ее распространение, может уменьшить объем этих нарушений»⁸.

Понятие демократии также включает в себя такие ценности, как подотчетность и порядок во власти. Общество имеет право на тщательное исследование действий своих лидеров, а также на участие в полноценных и открытых обсуждениях этих действий. Граждане должны иметь возможность оценки работы правительства, и это зависит от доступности для них информации о состоянии экономики, социальных систем и прочих дел общественной важности. Один из наиболее эффективных способов

решения проблемы слабого управления, особенно в течение продолжительного периода, - открытые, обоснованные дебаты.

Право на информацию также является ключевым инструментом для борьбы с коррупцией и неправомерными действиями правительства. Специалисты по журналистскому расследованию и контролирующим НПО могут использовать право на доступ к информации, чтобы раскрывать неправомерные действия и помогать их искоренению. Согласно известному изречению американского верховного судьи Луиса Брендейса, «капля солнечного света - это наилучшее дезинфицирующее средство». «Трансперенси интернешнл» - международная НПО, чья деятельность направлена на борьбу с коррупцией, посвятила целый годовой отчет рассмотрению роли доступа к информации в этой борьбе.⁹

Комментаторы часто концентрируют внимание на политических аспектах права на информацию, однако, оно служит также ряду других важных социальных задач. Например, право на доступ к личной информации является частью принципа уважения человеческого достоинства, и данное право может сыграть ключевую роль в эффективном принятии личных решений. Доступ к медицинской документации, например, может помочь гражданам принять решение о своем лечении, о финансовом планировании и т.п. И, наконец, аспект права на информацию, которым часто пренебрегают - использование данного права для развития успешных бизнес-практик. Пользователи, оплачивающие услуги доступа, во многих странах составляют одну из наиболее значительных групп пользователей. Государственные органы располагают огромным количеством разнообразной информации, большая часть которой относится к экономическим вопросам. Такого рода информация могла бы быть чрезвычайно полезной для предприятий. Право на информацию помогает обеспечивать ровный поток информации между правительством и бизнесом, увеличивая потенциал коммерческого взаимодействия. Это важное преимущество законодательства о праве на информацию, которое дает ответ на сомнения некоторых правительств касательно стоимости внедрения такого законодательства.

Приведенные логические обоснования законодательства о доступе к информации применимы в равной степени (если даже не с большей актуальностью) как для более развитых стран, так и для менее развитых. Демократия - это не заповедник нескольких избранных государств, это право граждан, где бы они ни проживали. Каждой стране мира необходима разумная система сдержек и противовесов административной власти, в том числе посредством права на информацию и общественного контроля, который данное право активизирует. Право на информацию может быть особенно эффективным при раскрытии коррупционных схем, при условии подключения других мер безопасности, чему существует немало примеров из практики простых граждан Индии.¹⁰

Право на информацию чаще всего ассоциируется с правом запроса информации у государственных органов и ее получения. Это действительно основной вектор работы данного права, но не единственный. Большинство законов о праве на информацию также налагают на государственные органы обязательство опубликования информации на проактивной либо постоянной основе даже при отсутствии запросов. Объемы охваченной информации разнятся, но обычно сходятся на ключевых моментах деятельности организации, ее стандартах, предоставляемых возможностях для гражданского участия в ее работе и способах подачи информационного запроса. Такая «публикация» информации получает все большее признание как один из более эффективных способов оптимизации доступа к информационным базам государственных органов.

Постепенно стал проявляться еще один аспект права на информацию. В отличие от двух других аспектов данного права, которые касаются информации, находящейся в ведении государства, третий аспект налагает позитивное обязательство на государства в обеспечении гражданского доступа к определенным ключевым категориям информации. АРТИКЛЬ 19, например, приводила настоятельные доводы того, что государства имеют основное позитивное обязательство перед своими гражданами, которое заключается в предоставлении им доступа к информации о нарушении прав человека. Право на правду также было признано международными судами в контексте прав человека¹¹ и угрозы окружающей среде.¹² Эти вопросы обретают особую важность после периода серьезных нарушений прав человека, отчасти как новая дань демократии самим этим правам. В таких случаях обычного доступа к информации государства может быть недостаточно. Возможно, теперь необходимо пойти дальше и начать сбор и накапливание новых данных для раскрытия правды о таких нарушениях в прошлом.

Важность таких действий отражена в работе комиссий по борьбе за истину, назначенных во многих странах.

Первая глава данной книги посвящена международным стандартам и тенденциям. В ней анализируется наличие на международном уровне базы для заявления права на информацию как фундаментального права человека. Аналитический материал содержит обзоры авторитетных международных правовых законодательных актов, решений международных судов и квазисудебных органов, а также освещает изменения в национальных законодательствах. Во второй главе сквозь призму девяти принципов права на информацию проанализированы конкретные законодательные стандарты его применения.

Затем следует анализ законодательств 14 стран мира, а именно: Азербайджана, Болгарии, Индии, Ямайки, Японии, Кыргызстана, Мексики, Перу, Южной Африки, Швеции, Таиланда, Уганды, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, США. Выбор был мотивирован рядом факторов. Географией, прогрессивностью и/или продолжительностью существования в стране законодательства о праве на информацию, степенью знакомства автора с законодательством/страной. Материал о каждой стране упорядочен по единому образцу. За кратким введением следует подглава о праве на доступ к информации, затем подглавы, посвященные процедурным гарантиям, обязанности публиковать информацию, исключениям, апелляциям, санкциям и защитным мерам, мерам продвижения. За главами о странах/НПО следует глава «Сравнительный анализ». В ней рассматриваются сходства и различия законодательств, согласно той же структуре изложения материала, что и при описании стран. В главе, в частности, анализируются основные подходы к реализации принципов, заложенных в основу права на доступ к информации. Дается информация об инновационных системах, апробированных в разных странах.

6 Цель данной работы - предоставить в относительно доступном формате сравнительную информацию о разных странах. Целевой аудиторией ее могут быть юристы, представители НПО и СМИ, ученые, государственные служащие. Книга сфокусирована на сравнительном анализе национальных законодательств, соотношенном с международными стандартами и принципами, которые лежат в основе права на информацию. Есть надежда, что второе издание, которое охватывает большее число государств и дает более детальное рассмотрение, имеет обновленную главу по международным стандартам и тенденциям, станет полезным ресурсом для тех, кто стремится к продвижению лучших практик и подходов в реализации права на информацию.

4. Формально этому предшествовало принятие Израилем закона о праве на информацию в 1998 г.
5. Право граждан быть в курсе дел: принципы законодательства о свободе информации (Лондон: июнь 1999 г.), Предисловие.
6. Всеобщая декларация прав человека, Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г., Статья 21
7. ПРООН, Отчет о человеческом развитии, 2002 год: углубление демократии в разобщенном мире, (Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 2002 г.), стр.3
8. Стиглиц И. «Прозрачность правительства», в издании Института Всемирного Банка Право рассказывать: роль средств массовой информации в экономическом развитии (Вашингтон: 2002 г.), стр.28
9. Трансперенси Интернешнл, Всемирный отчет по борьбе с коррупцией 2003 г.: в фокусе доступ к информации (Лондон: Профайл Букс, 2003 г.).
10. См. АРТИКЛЬ 19, Центр альтернативных политик, Инициатива Соединенного Королевства в сфере прав человека и Комиссии по правам человека в Пакистане.
11. Кто желает забыть? Правда и доступ к информации о нарушениях прав человека в прошлом (Лондон: АРТИКЛЬ 19, 2000 г.), стр. 5. Интернет-версия: www.article19.org/docimages/869.html

ГЛАВА 1

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ТЕНДЕНЦИИ

В первой версии этой книги, опубликованной в 2003 году, было сделано пробное заявление о том, что существуют коллективные доказательства, в первую очередь, авторитетные заявления международных организаций о том, что право на информацию является международно признанным. С того времени произошло немало важных изменений. Появился ряд новых, более сильных заявлений в пользу того факта, что право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, является фундаментальным правом человека. Примечательно, что впервые международный судебный орган, Панамериканский суд по правам человека, постановил, что общее право на свободу выражения мнений, гарантированное международным законодательством, включает в себя право на информацию.

В 2003 году мысль о том, что право на информацию является международно признанным фундаментальным правом человека, была всего лишь заявлением, и поэтому его можно назвать пробным. Теперь ситуация изменилась, и пробные заявления сменились обширными дебатами, обретшими большое количество сторонников. Несомненно, найдутся и противники такой позиции, но их сопротивление - это вызов истории и вызов нарастающим доказательствам противоположных подходов.

Как уже отмечалось ранее, целый ряд международных организаций, ответственных за продвижение и защиту прав человека, авторитетно признали фундаментальный и правовой характер права на свободу информации, а также необходимость эффективного законодательства для обеспечения данного права на практике. В число этих организаций входит ООН, региональные правозащитные организации и механизмы в рамках ОАГ, СЕ и АС, а также ряд других международных организаций, обладающих мандатом на защиту прав человека, таких как Содружество Наций.

Согласно этим заявлениям, основой права на информацию является норма всеобщей свободы выражения мнений. На этом и акцентируется внимание в данной главе. Помимо освещения международных стандартов права на информацию данная глава также приводит основные изменения в национальных законодательствах, потому что именно они являются показателями всеобщего принятия статуса права на доступ к информации как права человека. На национальном уровне возрастает консенсус по признанию права на доступ к информации правом человека и фундаментальной основой демократии. Это подтверждается включением данного права в конституции многих государств, а также разительным увеличением числа стран, которые за последние годы приняли законодательство, приводящее данное право в действие.

Право на информацию также связывали с правом на окружающую среду, на информацию о правах человека, а также с правом участия в лоббировании гражданских интересов. Право доступа к информации государственных органов также соотносилось с прагматичными социальными целями, такими как борьба с коррупцией. Все эти вопросы также кратко затронуты в данной главе.

Организация Объединенных Наций

В Организации Объединенных Наций свобода информации уже давно была признана фундаментальным правом человека. В 1946 году на своей первой сессии Генеральная Ассамблея приняла Резолюцию 59(1), которая гласила:

свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы, защите которых Объединенные Нации себя посвятили.¹³

В более поздних международных документах по правам человека свобода информации рассматривалась не отдельно, а как часть фундаментального права на свободу слова, которое включает право искать, получать и распространять информацию.

Всеобщая декларация прав человека (здесь и далее ВДПЧ), принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году,¹⁴ рассматривается как заявление о международных правах человека. Статья 19, юридически обязательная для всех государств как обычное международное право,¹⁵ гарантирует право на свободу слова и информации следующим образом:

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.

Международный пакт о гражданских и политических правах (здесь и далее МПГПП) – юридически обязательный документ - был принят Генеральной Ассамблеей в 1966 году,¹⁶ и по состоянию на июль 2007 года был ратифицирован 160 государствами. Соответствующее положение в данном договоре, также как Статья 19, гарантирует право на свободу убеждений и выражения мнений в аналогичных ВДПЧ выражениях.

Эти международные правозащитные инструменты конкретно не выделяли права на информацию, а всеобщие гарантии свободы выражения мнений на момент принятия данных документов не воспринимались, как такие, которые обеспечивают доступ к информации, находящейся в распоряжении государства. Тем не менее, контекст данных прав не статичен. Например, Европейский суд по правам человека постановил следующее: «Европейская конвенция по правам человека - это живой организм, который следует интерпретировать в свете современных условий».¹⁷ Подобное заявление сделал и Панамериканский суд по правам человека, заявляя, что международные «соглашения в сфере прав человека являются инструментами, интерпретация которых должна адаптироваться к эволюции времени и, в особенности, к современным условиям жизни».¹⁸

Составители международных соглашений в области прав человека оказались достаточно дальновидными, придав праву на свободу самовыражения нужную формулировку, включив в сферу его действия не только право передавать, но и право получать информацию и идеи. Кроме важности роли свободы выражения мнений - свободы говорить - они признали более глубокое понятие свободной циркуляции информации и идей в обществе. Они признали важность защиты не только того, кто говорит, но и того, кто слушает. Теперь под данным признанием понимается право на информацию как право требовать и получать доступ к информации, которой обладает государство.

Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мнений и их свободного выражения

В 1993 году Комиссия ООН по правам человека¹⁹ назначила Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мнений и их свободного выражения.²⁰ Частью полномочий Специального докладчика является разъяснение точного содержания права на информацию в каждом из ежегодных отчетов, начиная с 1997 года. После получения его комментариев по данному вопросу в 1997 году Комиссия

обратилась к Специальному докладчику с предложением «подготовить дополнительные комментарии по праву «искать и получать информацию, делиться наблюдениями и рекомендациями, основанными на коммуникации»».²¹

В своем Ежегодном отчете за 1998 год Специальный докладчик ясно указал на то, что право на свободу слова включает право доступа к государственной информации: «Право на свободу искать, получать, распространять информацию и идеи налагает позитивные обязательства на государства обеспечить доступ к информации, в особенности в отношении информации, имеющейся у правительства во всех типах хранения и системах поиска...».²² Его мнение было поддержано Комиссией.²³ Специальный докладчик значительно расширил комментарий касательно права на информацию, отметив в своем Ежегодном отчете Комиссии за 2000 год его важность как фундаментального элемента демократии и свободы, а также гражданского участия и реализации права на развитие.²⁴ Он также не раз подчеркнул факт своей «озабоченности тенденцией утаивания от граждан информации, которая по праву принадлежит им,²⁵ возникшей в правительствах и их институтах». Особенно важно, что Специальный докладчик в то же время подробно остановился на вопросе специального содержания права на информацию.²⁶ В своих последующих докладах он скорее сосредотачивал внимание на реализации права на информацию, чем на дальнейшем развитии стандартов.

Позиция Специального докладчика касательно права на информацию была поддержана официальными мандатами на право свободы выражения мнений, которые были введены другими межправительственными организациями. В ноябре 1999 года три специальных представителя по праву на свободу выражения мнений – Специальный докладчик по вопросам свободы мнений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специальный докладчик ОАГ по праву на свободу выражения мнений – впервые собрались вместе под эгидой правозащитной НПО АРТИКЛЬ 19 в рамках Всемирной кампании за свободу слова. Они приняли Общую декларацию, которая включала следующее положение:

Свобода слова предполагает право людей на открытый доступ к информации и право знать, что делает правительство от их имени, без чего правда будет слабеть, а участие народа в управлении будет фрагментарным.²⁷

9

Теперь ежегодно выпускается Общая декларация, посвященная различным темам свободы информации. В Общей декларации 2004 года более подробно рассматривается право на информацию:

Право доступа к информации государственных органов является фундаментальным правом человека, которое должно реализовываться на национальном уровне с помощью исчерпывающего законодательства (например, Актов по свободе информации), основанного на принципе максимального раскрытия информации, устанавливающего презумпцию, что вся информация является доступной, кроме узкого списка исключений.²⁸

Заявление описывало некоторые детали специального содержания данного права.

Другим основным органом ООН, который рассматривает право на свободу выражения мнений, является Комитет ООН по защите прав человека (здесь и далее Комитет). Данный орган был основан МПГПП, и ему было вверено право надзора за реализацией Договора. Комитет рассматривает и комментирует регулярные обязательные доклады государств о реализации обязательств по МПГПП, а также выслушивает индивидуальные жалобы о нарушениях прав человека от государств, которые ратифицировали (первый) Факультативный Протокол к МПГПП.²⁹ Комитет пока отказывался от комментариев по поводу права на информацию в контексте регулярных отчетов государств, хотя отчасти причиной этому может быть реактивность природы этих отчетов. На данный момент Комитет не вынес решение ни по одному делу, касающемуся права на информацию, хотя предполагается, что подобные дела находятся на рассмотрении.

Региональные стандарты

Все три основные региональные системы прав человека – в Америке, Европе и Африке – формально признали значение свободы информации как права человека. В следующих разделах описывается разработка этих стандартов.

Организация американских государств

Статья 13 Американской конвенции по правам человека (здесь и далее АКПЧ),³⁰ юридически обязательный для исполнения договор, гарантирует свободу слова в формулировке, аналогичной и даже более сильной, нежели документы ООН.

В 1994 году региональная НПО Межамериканская ассоциация печати организовала Конференцию западного полушария по свободе выражения мнений. На ней была принята Чапультепекская декларация - набор принципов, касающихся свободы выражения мнений, установленных Статьей 13 АКПЧ.³¹ Декларация ясно признает свободу информации как фундаментальное право, включающее право доступа к информации, которой обладают государственные органы:

1. Каждый человек имеет право получать информацию, выражать идеи и свободно их распространять. Никто не может быть ограничен в этих правах, и никому не может быть в них отказано.
2. Власти должны по закону своевременно и приемлемым образом предоставлять информацию, находящейся в ведении государства....

10

Хотя Чапультепекская декларация первоначально не имела официального правового статуса, как отметил доктор Сантьяго Кантон, когда был Специальным докладчиком по свободе выражения мнений ОАГ, «она получает растущее признание среди всех социальных слоев нашего полушария и становится главным мерилom в области свободы выражения мнений»³². Сегодня главы государств и правительств 22 стран Северной и Южной Америки, а также многие выдающиеся личности подписали данную Декларацию.³³

Специальный докладчик, чей Офис был сформирован Межамериканской комиссией по правам человека в 1997 году,³⁴ часто повторял, что свобода информации является фундаментальным правом, включающим в себя право на доступ к информации, которая находится в ведении государственных органов. В своем Ежегодном отчете для Комиссии за 1999 год он написал:

Право на доступ к официальной информации является одним из краеугольных камней представительской демократии. В представительской правительственной системе представители должны реагировать на запросы людей, доверивших им представлять себя и принимать решения по вопросам, представляющим общественный интерес. И именно тому человеку, который делегировал право управления своим представителям, принадлежит право на информацию - ту информацию, которую государство использует и создает на деньги налогоплательщика.³⁵

В октябре 2000 года важным достижением стало принятие Комиссией Межамериканской декларации принципов свободы выражения мнений.³⁶ Сегодня она представляет собой наиболее полный официальный документ, посвященный вопросам свободы выражения мнений в Межамериканской системе. В Преамбуле данного документа подтверждаются вышеупомянутые положения о свободе информации:

УБЕЖДЕНЫ, что гарантия права на доступ к информации, которой обладает государство, поможет обеспечить большую прозрачность и отчетность правительства о своих действиях, а также укрепление демократических институтов;....

Принципы недвусмысленно признают свободу информации, включая право на доступ к ней:

3. Каждый человек имеет право на быстрый и беспрепятственный доступ к информации о себе или своих активах, независимо от того, содержится она в базах данных, государственных или частных реестрах, и, при необходимости, право обновить и/или изменить ее.

4. Доступ к информации, которая хранится у государства, является фундаментальным правом каждого человека. Государства обязаны гарантировать полное соблюдение этого права. Данный принцип допускает только исключительные ограничения, которые должны быть предварительно установлены законом на случай реальной и неизбежной угрозы национальной безопасности в демократических обществах.

Генеральная Ассамблея ОАГ развила Принципы, принимая с 2003 г. ежегодно резолюции о доступе к информации государственных органов. Данные резолюции подчеркивают обязательство Сторон «уважать и продвигать уважение к всеобщему доступу к информации, которой обладает государство», что считается необходимым «для осуществления демократических практик». Резолюции также обязывают государства к «продвижению принятия каких-либо законодательных или других положений для обеспечения признания [права] и эффективную реализацию».³⁷

В Декларации штата Нуэво-Леон, принятой в 2004 году, главы Американских государств заявили:

Доступ к информации, которой обладает государство, при соблюдении конституционных и законодательных норм, включая право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, является обязательным условием гражданского участия и развивает должное уважение к правам человека. Мы являемся приверженцами обеспечения правовой и регуляторной базы, а также структур и условий, необходимых для гарантированного доступа к информации наших граждан.³⁸

Совет Европы



Совет Европы (СЕ) является межправительственной организацией, включающей 43 государства - члена. Организация призвана поощрять соблюдение прав человека, развитие образования и культуры. Одним из фундаментальных документов является Европейская конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод (здесь и далее ЕКЗПЧ),³⁹ которая гарантирует свободу выражения мнений и информации как фундаментального права человека в Статье 10. Статья 10 несколько отличается от гарантий Статьи 19 ВДПЧ и МПГПП, а также Статьи 13 АКПЧ тем, что она защищает право «получать и распространять», но не право «искать» информацию.

Политические органы Совета Европы сделали важные шаги к признанию права на информацию как фундаментального права человека. В 1981 году Комитет министров, политический орган Совета Европы, принимающий решения (состоящий из министров иностранных дел государств-членов), принял Рекомендацию № R(81)19 по доступу к информации органов государственной власти, которая гласила:

Каждый человек в рамках юрисдикции государства-члена имеет право получать, запрашивать информацию в органах государственной власти, за исключением законодательных органов и судебных властей...⁴⁰

В 1994 году 4-я Конференция европейских министров по политике средств массовой информации приняла Декларацию, которая рекомендовала Комитету министров подумать над «подготовкой юридически обязательного инструмента или других мер, охватывающих основные принципы права на доступ к информации органов государственной власти»⁴¹. Вместо этого Комитет министров подготовил рекомендацию по доступу к официальным документам, которая была принята 21 февраля 2002 года. Рекомендация содержит следующее положение:

III

Общие принципы доступа к официальным документам

Государства-члены должны гарантировать право каждого человека иметь доступ по запросу к официальным документам, имеющимся в органах государственной власти. Этот принцип должен применяться без дискриминации по какой-либо причине, включая национальную принадлежность.

Остальная часть Рекомендации подробно останавливается на содержании права. Принципы IV и VI устанавливают процедурные вопросы. В Рекомендации также перечислены формы доступа (Принцип VII), затрат (Принцип VIII), право на пересмотр отказа в доступе (Принцип IX), меры продвижения (Принцип X) и проактивное опубликование (Принцип XI).

В мае 2005 года Комитет министров поставил задачу перед группой экспертов «разработать независимый и юридически обязательный инструмент, устанавливающий принципы доступа к официальным документам». ⁴² Группа Специалистов по Доступу к Документам Государства (известна по сокращению DH-S-AC) представила Совету Европейского Наблюдательного Комитета по Правам Человека проект Европейской конвенции по доступу к информации государства. С момента принятия Конвенция станет формальным и обязательным для выполнения инструментом, признающим индивидуальное право на доступ к информации, которой обладает государство. Наблюдательный Комитет рассмотрит проект Конвенции на своем следующем заседании в марте 2008 года. ⁴³

Хартия Фундаментальных Прав Европейского Союза, ⁴⁴ принятая в 2000 году Европейским Союзом, объединяющим на данный момент 27 государств, устанавливает права человека, которым привержен ЕС. Статья 42 данной Хартии дает право на доступ к документам институтов Европейского Союза в следующей формулировке:

12

Любой гражданин Союза и любое физическое или юридическое лицо, проживающее на его территории либо имеющее зарегистрированную компанию в одном из государств-членов, имеет право на доступ к документам Европарламента, Совета Европы и Европейской Комиссии.

Будучи изначально документом сугубо «политического» характера, Хартия составлена таким образом, чтобы стать юридически обязательным документом. Этому способствует Статья 6 Лиссабонского договора, внесение поправки в Договор о Европейском Союзе и Договор о создании европейского сообщества (Договор о реформе). ⁴⁵ Подписание Договора о реформе главами государств-членов ЕС предполагается в декабре 2007 года, после чего он будет открыт для ратификации. Хартия основана на конституционных традициях государств-членов, поэтому признание ею права на информацию говорит о том, что данное право не только стало повсеместным, оно также широко воспринимается государствами-членами ЕС как фундаментальное право.

Африканский Союз

Документы по праву на информацию Африканского Союза были более скромными. Однако Африканская комиссия по правам человека и народов приняла *Декларацию о принципах свободы выражения мнений в Африке* в октябре 2002 года. ⁴⁶ Декларация представляет собой авторитетную разработку гарантии свободы выражения мнений, установленную статьей 9 *Африканской хартии по правам человека и народов*. ⁴⁷ Декларация совершенно ясно подтверждает право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов, заявляя:

IV

Свобода информации

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

Этот же Принцип лежит в основе основных характеристик права на информацию.

Содружество Наций

Содружество Наций предприняло важные конкретные шаги для признания прав человека и демократии как фундаментального компонента системы общих ценностей, лежащих в основе организации. В 1991 году оно приняло *Харарскую декларацию Содружества*, которая содержит фундаментальные политические ценности, в том числе и уважение прав человека, и неотъемлемые демократические права индивидуумов на участие в формировании общества, в котором они живут.⁴⁸

Важность права на информацию была признана Содружеством более трех десятилетий тому назад. В 1980 году министры права стран Содружества на конференции в Барбадосе заявили, что «общественное участие в демократических и государственных процессах становится наиболее значимым, когда граждане имеют наибольший доступ к официальной информации».⁴⁹

Совсем недавно Содружество предприняло ряд важных мер для разработки содержания этого права. В марте 1999 года его Секретариат собрал Экспертную группу Содружества для обсуждения вопросов свободы информации. Экспертная группа приняла документ, выдвигающий ряд принципов и рекомендаций по обеспечению «свободы информации», включая следующее:

Свобода информации должна быть гарантирована как законное и осуществимое право, дающее возможность каждому человеку получать документы и информацию, которыми обладают исполнительная, законодательная и судебная ветви власти, а также любая государственная корпорация и любой другой орган, выполняющий государственные функции.⁵⁰

Эти принципы и рекомендации были утверждены Министрами юстиции стран Содружества на их другой конференции, которая состоялась в мае 1999 года в городе Порт-оф-Спейн, Тринидад и Тобаго. Министры сформулировали принципы свободы информации.⁵¹ Они также призвали Секретариат Содружества предпринять шаги к продвижению этих принципов, включая оказание поддержки правительствам путем технической помощи и обмена опытом.

Коммюнике Министров права, рассмотренное Комитетом полного состава по функциональному сотрудничеству Содружества, чей отчет был позже одобрен Министрами права Содружества,⁵² гласит:

Комитет принял во внимание Принципы Содружества в отношении свободы информации, одобренные министрами права стран Содружества и направленные главам государств. Он признал важность общественного доступа к официальной информации, как для продвижения прозрачности, так и для отчетности правительства и стимулирования полного участия граждан в демократическом процессе.⁵³

Секретариат Содружества предпринял некоторые конкретные шаги для продвижения права на информацию в государствах-членах. Например, он разработал модельные законы о праве на информацию и частную жизнь.⁵⁴

В консультативном заключении 1985 года Панамериканский суд по правам человека, интерпретируя Статью 13, отметил двойственную природу права свободы выражения мнений, которое защищало право распространять, искать и получать информацию, отмечая:

Статья 13... устанавливает, что лица, к которым применима Конвенция, кроме права на свободу выражения собственных мыслей, имеют право искать, получать и распространять различную информацию и различные мнения... [Свобода выражения мнений] означает, с одной стороны, что никто не может без достаточных на то оснований быть ограничен и никому не может быть воспрепятствовано в выражении собственного мнения. В этом смысле данное право принадлежит каждому индивидууму. С другой стороны, второй аспект данного права подразумевает коллективное право на получение любого рода информации и право доступа к мнениям, выраженным другими.⁵⁵

Суд также заявил, что «для рядового гражданина важность знать мнения других либо иметь доступ к информации, в общем, равнозначна праву передавать собственное мнение», заключая, что «общество, которое недостаточно хорошо проинформировано - это недостаточно свободное общество».⁵⁶ Хотя Суд тогда не пошел так далеко в своих решениях, чтобы признать право доступа к информации государственных органов, он все же обеспечил крепкую правовую базу для того, чтобы это право было признано.

Очень важным изменением стало решение Панамериканского суда по правам человека, которое было вынесено 19 сентября 2006 года и гласило, что общая гарантия свободы выражения мнений в Статье 13 АКПЧ защищает право доступа к информации, находящейся в распоряжении государства. Заявление Суда звучало таким образом:

77. В соответствии с фактами настоящего дела Суд считает, что Статья 13 Конвенции открыто гарантирует право «искать» и «получать» «информацию», защищает право каждого гражданина на запрашивание доступа к информации под контролем государства с учетом исключений, установленных режимом ограничений Конвенции. Следовательно, указанная статья охватывает право индивидуумов на получение указанной информации и положительное обязательство государства по обеспечению доступа к этой информации в надлежащей форме, чтобы заявитель изучил эту информацию. Либо о предоставлении обоснованного ответа, когда по причине, признанной Конвенцией, государство вправе ограничить доступ к информации в конкретном случае. Информация должна быть предоставлена без требования доказательства прямой заинтересованности либо личного участия, за исключением случаев ограничений, установленных законом.⁵⁷

В вышеприведенной цитате отражены некоторые ключевые элементы права на информацию, а именно тот аспект, что ограничение права на информацию может налагаться только согласно Статье 13 и что доступ к информации должен быть предоставлен без объяснения причин ее поиска. Суд также подробно остановился на легитимности ограничений права на информацию, заявляя, что они должны быть установлены законом, нацелены на защиту законного интереса в рамках АКПЧ и быть необходимыми в демократичном обществе для защиты данного интереса.⁵⁸

Суд единогласно постановил, что государство-ответчик, Чили, нарушило право свободы выражения мнений, которое гарантировано Статьей 13 АКПЧ. Примечательно, что Суд также единогласно потребовал от Чили не только предоставить информацию жертве и выплатить соответствующую компенсацию, опубликовать решения Суда и информацию о плановых средствах защиты права, но и предпринять необходимые меры посредством внесения изменений в национальное законодательство, чтобы право на информацию вступило в силу. Кроме того предъявлено требование обучить сотрудников государственных органов работе в соответствии с данным правом.⁵⁹

Европейский суд по правам человека также рассматривал претензии, связанные с правом получения информации, находящейся в распоряжении государства. В частности, это касалось рассмотренных Судом следующих дел: *Leander v. Sweden*⁶⁰, *Gaskin v. United Kingdom*⁶¹, *Guerra and Ors v. Italy*⁶², *McGinley and Egan v. United Kingdom*⁶³, *Odièvre v. France*⁶⁴, *Sîrbu and others v. Moldova*⁶⁵ и *Roche v. United Kingdom*⁶⁶. В тех случаях, когда претензии касались права на свободу выражения мнений, как гарантировано Статьей 10 ЕКЗПЧ,⁶⁷ Суд счел, что гарантия свободы выражения мнений не включала права доступа к искомой информации. Интерпретация Судом Статьи 10 по делу *Leander* применена либо прямо, либо в ссылках во всех перечисленных выше случаях:

Право на свободу получения информации в основе своей запрещает Правительству ограничивать человека в возможности получения информации, которую другие желают или могут пожелать передать ему. Статья 10 в обстоятельствах, подобных рассмотренным в деле, не дает права доступа и не содержит обязательства правительства передавать... информацию индивидууму⁶⁸.

Используя слова «в обстоятельствах, подобных рассмотренным в деле», Суд не исключил возможность гарантии права на информацию в соответствии со Статьей 10. Однако, учитывая особый характер запросов, отклоненных в этих трех случаях (см. подробности ниже), это право сильно ограничено. Согласно решению Большой Палаты Суда по делу *Roche* касательно отклонения претензии по Статье 10 о праве на доступ к информации, «Палата не видит причин для неприменения установленной юриспруденции».⁶⁹

Суд не отказался признать право на компенсацию в этих случаях. Напротив, во всех четырех случаях он признал, что, в соответствии со Статьей 8 Конвенции,⁷⁰ отказ в доступе к информации означал нарушение права на частную и семейную жизнь. В большинстве случаев Суд счел, что конфликта с правом на уважение частной и семейной жизни не было, но Статья 8 налагает позитивное обязательство на государство по обеспечению уважения этих прав:

Хотя назначение Статьи 8 заключается в защите человека от произвольного вмешательства органов государственной власти, она не просто вынуждает государство воздерживаться от такого вмешательства. Помимо изначально негативного обязательства, Статья предусматривает и позитивные обязательства, проистекающие из фактического уважения частной или семейной жизни.⁷¹

Позитивные обязательства могли означать разрешение на доступ к информации в некоторых случаях.

В первом случае (*Leander*) заявитель был освобожден от занимаемой должности в шведском правительстве по соображениям национальной безопасности, но ему отказали в доступе к информации, касающейся его личной жизни, которая хранилась в секретном полицейском регистре и послужила основанием для его увольнения. Суд счел, что хранение и использование информации вместе с отказом дать возможность заявителю опровергнуть ее являлось нарушением его права на уважение частной жизни. Такое нарушение, однако, было объяснено как необходимое для защиты национальной безопасности Швеции.⁷² Интересно отметить, что, в конечном итоге стало известно, что фактически Линдера уволили за политические убеждения, и шведское правительство принесло ему свои извинения и выплатило компенсацию.

В деле *Gaskin* заявитель, будучи ребенком, находился на попечении местных властей в Соединенном Королевстве. Позже он обратился за материалами своего дела, которые находились у государства, но получил отказ в доступе к ним. Суд счел, что заявитель имел право на получение информации, необходимой для понимания им своего детства и раннего развития, хотя это должно было быть уравновешено интересами конфиденциальности третьего лица, предоставившей информацию. Важно, что это налагало определенные обязательства на правительство по созданию независимого органа, который мог бы решать, предоставлять доступ или нет, если третья сторона отсутствует или не дает согласия. Поскольку правительство не сделало этого, права заявителя были нарушены.⁷³

В деле *Guerra* заявители, которые жили возле химического завода, представлявшего «большой риск», пожаловались на то, что местные власти в Италии не предоставили им информацию о риске загрязнения и о том, что делать в случае серьезной аварии. Суд счел, что серьезные экологические проблемы могут повлиять на благополучие людей, что является вмешательством в их частную и семейную жизнь. Таким образом, итальянские власти несут определенные обязательства по обеспечению заявителей информацией, необходимой для оценки риска проживания вблизи химического завода. Отказ от предоставления заявителям необходимой информации явился нарушением их прав в соответствии со Статьей 8.⁷⁴ Решение было особенно важным, так как государство, как оказалось, не имело запрошенной информации и должно было бы ее собрать.

В деле *McGinley and Egan* заявители подверглись радиации во время ядерных испытаний на островах Рождества и потребовали доступ к документам, касающимся потенциального риска для здоровья в результате случившегося. Суд счел, что заявители имели право на доступ к запрашиваемой информации. Однако правительство выполнило свои положительные обязательства, обеспечив создание процесса, с помощью которого предоставлялся доступ к информации, чем заявители не воспользовались.⁷⁵

В деле *Odièvre* заявитель потребовала доступ к информации о своей биологической матери. Суд согласился с тем, что данная информация защищена правом на частную жизнь, гарантированным Статьей 8, но уточнил, что отказ французских госорганов от предоставления информации обеспечивает баланс интересов заявителя и ее матери, которая ясно выразила свое желание остаться неизвестной.⁷⁶

Дело *Sîrbu* несколько отличалось от других дел, поскольку здесь запрос о доступе к информации был вторичен, первичной была жалоба на невыполнение государством внутреннего решения о компенсационной выплате заявителям. Решение, по которому заявители должны были получить материальную компенсацию, было классифицировано как секретное, и заявителям было отказано в доступе к нему. Несмотря на то, что внутренний суд принял решение о выплате компенсации заявителям в надлежащем размере, государство отказалось выполнить решение суда, что привело к явному нарушению Статьи 6, которая гарантирует право на честное общественное слушание.

В деле *Roche*, которое, как и дело *McGinley and Egan*, включало в себя претензии по поводу возникновения проблем со здоровьем в результате прохождения военных испытаний, Суд постановил, что Статья 6 Конвенции касательно честного слушания тут неприменима⁷⁷. По мнению Суда на это дело распространялось действие Статьи 8. Суд признал факт нарушения права, поскольку у государства не было веских причин отказывать раскрыть информацию. Примечательно, что Суд постановил: «при предоставлении информации по запросу заявителя не был соблюден процесс раскрытия информации, предусмотренный Статьей 8»⁷⁸. Данное решение повышает статус права на информацию, расширяя его рамки.

Хотя эти решения Европейского суда признают право на доступ к информации, они достаточно противоречивы. Во-первых, Суд подошел к делу весьма осторожно, дав понять, что его решения привязаны только к конкретным фактам, связанным с конкретными случаями, поэтому их не следует трактовать как общий принцип.⁷⁹ Во-вторых, уважение права на частную и семейную жизнь налагает серьезные ограничения на применение права доступа к информации. Это очевидно из дела *Guerra*, где значительным прогрессом Суда стало обнаружение того факта, что серьезные экологические проблемы могли повлиять на реализацию заявителями права на уважение их частной и семейной жизни. Несмотря на такое прогрессивное решение в деле *Guerra*, где Суд руководствовался приоритетными значениями справедливости и демократии, данный подход вряд ли можно назвать удовлетворительным. Более того, такое решение противоречит пониманию права на информацию другими международными организациями, которые не приемлют идеи реализации одного права за счет лишения другого. По сути, Суд сам загнал себя в угол, отказавшись обосновать право на информацию, исходя из Статьи 10.

В то же время существуют признаки того, что в подходе Суда могут произойти изменения. В деле *Sdruženie Jihočeské Matky v. Czech Republic*.⁸⁰ Суд постановил, что отказ от предоставления доступа к информации действительно представлял собой помеху реализации права на свободу выражения

мнений, которое защищает Статья 10 Конвенции. Решение Суда включало в себя приведенную в описании дела *Leander* цитату, а также замечание, что было «трудно» вывести из Конвенции общее право на доступ к административным документам. Суд в то же время отметил, что дело касалось запроса на изучение административных документов, которые находились в ведении государства и к которым был разрешен доступ на условиях, обозначенных Статьей 133 строительного права. Исходя из этих обстоятельств, Суд признал, что отказ в доступе к информации являлся препятствием праву заявителя на получение этой информации.⁸¹

Суд категорически отклонил ходатайство как недопустимое по той причине, что легитимность отказа от раскрытия информации установлена Статьей 10(2), которая допускает ограничение свободы выражения мнений. Анализируя данную статью, Суд ссылаясь на ряд факторов, включая национальную безопасность, договорные обязательства и необходимость защиты экономической тайны. Но самым важным был тот факт, что отказ в доступе к информации был помехой реализации права, а такие действия должны быть объяснены в соответствии со стандартами таких ограничений, установленных Статьей 10(2). Трудно оценить причину, по которой Суд избрал совсем другой способ анализа дела. В некоторых делах, приведенных выше, информация не находилась непосредственно в ведении государства, что является важным отличием от дела *Matku*. Но в других случаях информация все-таки находилась в ведении государства. Еще одно возможное отличие - это наличие закона, который при определенных обстоятельствах давал право на доступ к информации. Эта причина не кажется особо весомой для прямого привлечения Статьи 10 (хотя, возможно, привлечение Статьи 10 совместно со Статьей 14, которая запрещает дискриминацию в применении прав, было бы разумно).⁸²

Информация по определенным областям

Информация по экологии

17

На протяжении последних 15 лет возрастало признание того факта, что доступ к экологической информации является ключом к устойчивому развитию и эффективному участию общественности в управлении окружающей средой. Впервые этому вопросу было уделено существенное внимание в 1992 году. Он отражен в Принципе 10 Декларации по окружающей среде и развитию, принятой в Рио-де-Жанейро:

Вопросы окружающей среды решаются при участии всех заинтересованных граждан и на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации о вредных для здоровья веществах и деятельности в своих сообществах, а также иметь возможность участвовать в процессе принятия решений...⁸³

В 1998 году, в качестве дополнения к Рио-де-Жанейрской Декларации по окружающей среде и развитию, государства-члены Экономической комиссии ООН для стран Европы (ЮНЭКЕ) и Европейский Союз подписали юридически обязательную *Конвенцию по доступу к информации, общественному участию в процессе принятия решений и справедливости в экологических вопросах* (Орхусская Конвенция)⁸⁴. В Преамбуле, где дается обоснование Конвенции, отмечается:

Учитывая, что для обеспечения [права жить в чистой среде], гражданам необходимо иметь доступ к информации ...

Признавая, что в вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечить должный учет таких интересов...

Конвенция, вступившая в силу в октябре 2001 года, обязывает Стороны принимать правовые меры для осуществления ее положений по доступу к информации, касающейся экологии и окружающей среды.⁸⁵ Большинство из этих положений изложено в Статье 4, которая начинается со следующего заявления:

Каждая Сторона ... гарантирует при поступлении в государственные органы запроса на предоставление информации, касающейся экологии и окружающей среды, раскрытие данной информации гражданам...

(а) без необходимости формулировать свою заинтересованность;

Конвенция признает доступ к информации как часть права каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья,⁸⁶ а не как совершенно отдельное право. Однако это первый юридически обязательный для исполнения международный инструмент, который определяет четкие стандарты в отношении права на информацию. Среди прочего, Конвенция требует, чтобы Стороны приняли более широкое определение понятий «экологическая информация» и «органы власти»,⁸⁷ чтобы проверяли исключения на предмет общественного интереса⁸⁸ и создали независимый орган, уполномоченный анализировать любой отказ от раскрытия информации.⁸⁹ Таким образом, Конвенция представила документ, весьма положительный с точки зрения обеспечения права на информацию.

Ряд конкретных инструментов требует раскрытия информации о генетически модифицированных организмах и продуктах (здесь и далее ГМО), которые когда-либо вызывали беспокойство общественности. Например, *Картахенский протокол по биобезопасности*⁹⁰ обязывает Стороны обеспечить консультирование и участие общественности в безопасном передвижении, обращении и использовании ГМО.

18

От Сторон требуются:

Действия, направленные на обеспечение просвещения и образования граждан таким образом, чтобы им была доступна информация о существующих генетически модифицированных организмах, идентифицированных в соответствии с данным Протоколом, которые могут быть импортированы на территорию страны.⁹¹

Директива ЕС по эмиссии ГМО в окружающую среду⁹² обязывает Стороны обеспечить информирование общественности о таких фактах. До выпуска на рынок каких-либо ГМО должно быть сделано предупреждение, содержащее подробную информацию о продукте. При этом соответствующий государственный орган обязан провести экспертизу продукта, сделать заключение о том, следует ли допускать данный ГМО на рынок или нет, если да, то при каких условиях. Общественности должно быть предоставлено краткое уведомление и выдержка из экспертизы, а также даны 30 дней на комментирование.⁹³ Конфиденциальная информация защищена, но защита не распространяется на: общее описание ГМО, название и адрес организации, выпустившей предупреждение, местонахождение, цель и планируемое использование выпусков ГМО, методы мониторинга и планы реагирования на чрезвычайные положения, а также оценка риска для окружающей среды.⁹⁴

Африканский Союз также выпустил проект модельного законодательства по биотехнологиям и безопасности. Согласно данному документу, в случае осуществления выпуска ГМО государство обязано проинформировать общественность об имени исполнителя, разновидности урожая ГМО и его месторасположении. Это должно быть выполнено с учетом интересов конфиденциальности, исключая категории информации, приведенные в Директиве ЕС.⁹⁵

Информация по правам человека

В самом международном сообществе также предпринимались меры к тому, чтобы признать специальные аспекты права на свободу информации в контексте прав человека. В 1998 году Генеральная Ассамблея ООН приняла *Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов об-*

щества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы [Декларация о защитниках прав человека]⁹⁶. Статья 6 специально призвана обеспечить доступ к информации в отношении прав человека:

Каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право:

(а) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

(б) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах...

Таким образом, Статья 6 признает, что право знать, искать, получать, принимать информацию, касающуюся прав человека, обладать ею и распространять ее чрезвычайно важно для эффективного продвижения и защиты прав человека.

Данные положения эффективно обеспечивают доступ к любой информации, которая имеется в распоряжении государства, в отношении прав человека и нарушений этих прав. АРТИКЛЬ 19 уже долгий период времени обосновывает тот факт, что государство имеет определенные позитивные обязательства в этой области, включая обеспечение наличия информации о нарушениях прав человека. Показателем здесь выступает слово «знать» в Статье 6(а). Например, АРТИКЛЬ 19 неоднократно утверждала, что право на свободу выражения мнений «уже давно признано важным для продвижения отчетности органов власти в демократических государствах и гражданского участия. Оно также налагает обязательство на правительство раскрывать информацию по нарушениям прав человека в прошлом»⁹⁷. Другими словами, недостаточно, чтобы люди просто имели доступ к любой информации, имеющейся у государства. Государство также должно обеспечивать доступность информации о нарушениях прав человека в прошлом, включая сбор, критический анализ, хранение и распространение ее при необходимости.

19

«Право на правду» также постепенно получает признание международных трибуналов. Например, в деле *Barrios Altos v. Peru*⁹⁸ Панамериканский суд по правам человека сделал шаги к принятию данного права. Судебный орган отметил немаловажную работу Европейской Комиссии в направлении принятия его, заявляя следующее:

Комиссия заявила, что право на правду сформулировано в Статьях 8 и 25 Конвенции [обеспечивая право на честный суд и на судебную защиту прав человека], поскольку обе статьи являются «инструментарными» в правовом процессе установления фактов и обстоятельств, которые сопровождали нарушение этого фундаментального права. Она также указала на тот факт, что данное право берет свое начало в Статье 13(1) Конвенции [которая гарантирует свободу выражения мнений], поскольку эта статья признает право искать и получать информацию. Ссылаясь на данную статью, Комиссия добавила, что государство имеет позитивное обязательство гарантировать необходимую информацию для сохранения прав жертвы, для обеспечения прозрачности в государственном управлении и защите прав человека.⁹⁹

Суд не пошел так далеко, как Комиссия, но заметил следующее:

В обстоятельствах данного дела право на правду относится к категории прав жертвы либо ее ближайших родственников на получение от компетентных государственных органов разъяснения событий, в ходе которых нарушались права человека, и связанной с этим ответственностью. Статьями 8 и 25 Конвенции устанавливает право на проведение расследования или судебного преследования с целью предоставления данных разъяснений.¹⁰⁰

Дело *Guerra* в Европейском суде по правам человека также является важным шагом в продвижении права на правду. В то время как информация по этому делу не была формально отнесена к категории прав человека, многие согласятся с тем, что информация об экологическом риске входит в эту

категорию. Важно отметить, что Суд признал обязательство государства предоставлять информацию о делах общественной важности.

Право на политическое участие

Международное право гарантирует право граждан на участие в политических событиях. Например, Статья 25 МПГПП гарантирует право граждан «принимать участие в проведении общественных дел напрямую или через представителей, выбранных в свободном порядке», а также право граждан на голосование в период проведения выборов, которое гарантирует «свободное волеизъявление избирателя».¹⁰¹

Ясно, что свобода обмена информацией является необходимым условием участия. АРТИКЛЬ 19 охарактеризовала информацию как «кислород демократии».¹⁰² Отчет ПРООН за 2002 год под названием «Углубление демократии в разобщенном мире» описывает информативные дебаты как «кровь демократии», говоря о следующем:

Возможно, для оптимизации работы демократических институтов никакая реформа не сравнится по важности с реформой СМИ: созданием средств массовой информации, которые обеспечивают плюрализм и многообразие мнений, чья информация получает массовое распространение, которые излагают события точно и беспристрастно»¹⁰³.

Это также было признано международными судами. Панамериканский суд по правам человека отметил, что «общество, которое не полностью проинформировано - это не полностью свободное общество».¹⁰⁴ Европейский суд по правам человека неоднократно заявлял:

Свобода выражения мнений является продолжением одной из основополагающих основ [демократического] общества, одним из основных условий его прогресса и развития каждого отдельного человека.¹⁰⁵

Далее заявление гласит:

Свобода прессы позволяет общественности воспользоваться одним из лучших средств обнаружения информации и формирования мнения об идеях и позициях своих политических лидеров. В частности, она дает политикам возможность отражать и комментировать наиболее острые для общества вопросы; таким образом, эта свобода делает возможным участие всех в свободном обсуждении политических вопросов, что лежит в основе идеи демократического общества.¹⁰⁶

Комитет ООН по правам человека также подчеркнул важность свободы выражения мнений в политическом процессе:

Свободная передача информации и идей об общественных и политических вопросах среди граждан, кандидатов и выбранных представителей является необходимой.¹⁰⁷

Нужно отметить важное изменение, внесенное в законодательство Австралии, где суды обнаружили подразумеваемое право свободы политической коммуникации, основывающееся на системе демократического управления. Хотя Конституция не включает в себя билль о правах или открытую защиту прав человека.¹⁰⁸

Эти решения в большинстве своем не обращаются конкретно к праву на информацию либо праву на получение информации от государственных органов. В то же время представляется довольно ясным тот факт, что невозможно судить о действиях правительства, работа которого окутана тайной, или принимать участие в общественных делах при отсутствии доступа к информации государственных органов. Как заявил Верховный Суд Индии в своем решении признать право на информацию частью общей гарантии свободы выражения мнений:

Если общество избрало демократию своим кредо, из этого следует элементарный вывод: граждане должны знать, что делает их правительство.¹⁰⁹

Это обеспечивает сильную дополнительную основу для самой идеи права на информацию.

Борьба с коррупцией

Необходимость доступа к информации государственных органов широко признана как инструмент для борьбы с очень серьезной и сложной проблемой - коррупцией. В 2003 году «Трасперенси Интернешнл» в ежегодной публикации под названием «Глобальный отчет по коррупции» уделила особое внимание праву на доступ к информации в борьбе с коррупцией.¹¹⁰ Во вступлении к Отчету Ейген отмечает, что доступ к информации «возможно, является самым важным оружием в борьбе с коррупцией».¹¹¹

Данное заявление находит сейчас формальное выражение в Конвенции ООН по Борьбе с коррупцией.¹¹² Конвенция «дышит» ссылками на прозрачность и открытость. Она в разных формах призывает Стороны к обеспечению открытости общества в целом (Статьи 5(1) и 10(a)), открытости по отношению к государственным служащим и в вопросах финансирования кандидатов (Статьи 7(1)(a) и (3)), а также к прозрачности в государственных закупках и финансах (Статьи 9(1)(a) и (2)). Немаловажен тот факт, что положения отчета, касающиеся гражданского участия, практически полностью посвящены вопросам открытости информации (Статья 13). Отчет также содержит положение о корпоративной открытости (Статья 12(2)(c)).

Статья 10 Конвенции гласит:

Сторона обязана... предпринять все необходимые меры по увеличению открытости в государственном управлении... Такие меры могут включать в себя, кроме прочих:

принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;

21

Подобное заявление содержится и в Статье 9 Конвенции по Предотвращению коррупции и борьбе с ней, принятой в 2003 году.¹¹³

Каждая Сторона Конвенции обязана принять законодательные меры для введения в действие права на доступ к любой информации, необходимой для борьбы с коррупцией и смежными правонарушениями.

Данные заявления поддерживаются рядом ссылок на открытость в государственном управлении, включая призыв, касающийся предоставления СМИ «доступа к информации в случаях коррупции и смежных правонарушений».

Национальные документы

Утверждение того, что право на информацию является основным правом человека, находит сильную поддержку в целом ряде национальных документов. Многие страны предусматривают признание данного права через конкретные положения в конституциях, а в других странах верховные суды рассматривали общую гарантию свободы выражения мнений как включающую в себя право на информацию. Последнее особенно важно, поскольку национальная интерпретация конституционной гарантии свободы выражения мнений имеет определенное значение для понимания содержания их международных аналогов. О важности свободы информации можно также судить по глобальной тенденции к принятию национальных законов, закрепляющих это право.

Целый ряд высшестоящих судов в разных странах мира высказывались в отношении того, что право на доступ к информации защищено общей конституционной гарантией свободы выражения мнений. Например, в 1969 году Верховный суд Японии создал в двух привлечших внимание случаях принцип о том, что *shiru kenri* («право знать») защищено гарантией свободы выражения мнений в Статье 21 Конституции.¹¹⁴

В 1982 году Верховный суд Индии принял решение о том, что доступ к информации правительства является важной частью фундаментального права на свободу слова и выражения мнений, записанного в Статье 19 Конституции:

Концепция открытого правительства непосредственно проистекает из права знать, предусмотренного в праве на свободу слова и выражения мнений, гарантированного Статьей 19(1)(а). Таким образом, обнародование информации о работе правительства должно быть правилом, а секретность — исключением, оправданным только в случае, если этого наистрожайше требует общественный интерес. Суд должен максимально смягчать режим секретности в соответствии с требованиями общественного интереса, всегда помня о том, что раскрытие также служит важному аспекту общественного интереса.¹¹⁵

Конституционный суд Южной Кореи постановил в двух конструктивных случаях в 1989 и 1991 гг., что «право знать» заложено в Статье 21 Конституции как гарантия свободы выражения мнений и что, в определенных обстоятельствах, это право нарушается, если госслужащие отказывают в предоставлении доступа к запрашиваемым документам.¹¹⁶

22

В своем решении от августа 2007 года Конституционный суд Чили также постановил, что право доступа к информации государства должно быть защищено общей гарантией свободы выражения мнений. В деле, основанном на запросе частной компанией информации в отделе пошлин, Суд постановил, что государственные органы должны проконсультироваться с заинтересованными третьими сторонами прежде, чем отказывать в доступе к информации, которая должна ими предоставляться.¹¹⁷ Суд также заявил о том, что фактор приоритетности общественного интереса в раскрытии информации должен быть учтен прежде, чем принимается решение об отказе в доступе к ней.

В некоторых странах, в особенности в Соединенных Штатах Америки, национальные суды не хотели соглашаться с тем, что гарантия свободы выражения мнений включает право на доступ к информации, которой обладает государство. Верховный суд США счел, что Первая поправка Конституции, которая гарантирует свободу слова и прессы, не «[дает] права на доступ к правительственной информации или источникам информации, которые находятся под контролем правительства».¹¹⁸ Возможно, потому, что Первая поправка выражена в исключительно негативных терминах и требует от Конгресса воздержаться от принятия любого закона, который ограничивает свободу слова.¹¹⁹ Международная, большей частью конституционная, защита права на свободу выражения мнения, является более позитивной по своей природе, признавая тот факт, что в некоторых случаях для обеспечения на практике этого ключевого демократического права необходимы соответствующие акты государственной власти.

Специальные конституционные положения

Целый ряд стран специально включает право на информацию в число конституционно гарантированных прав человека. Интересный пример демонстрирует Швеция: ее Акт о свободе печати, принятый в 1766 году, имеет конституционный статус. Данный Акт содержит комплексные положения о праве на информацию.¹²⁰ В течение последнего десятилетия многие страны, которые совсем недавно создали многопартийные системы или находятся на этапе перехода к демократии, включили право на свободу информации в свои конституции. В качестве примера можно было бы назвать Болгарию (Конституция 1991 года, Статья 41), Эстонию (Конституция 1992 года, Статья 44), Венгрию (Конститу-

ция 1949 года, Статья 61(1)), Литву (Конституция 1992 года, Статья 25(5)), Малави (Конституция 1994 года, Статья 37), Мексику (Конституция 1917 года, Статья 6), Филиппины (Конституция 1987 года, Статья III (7)), Польшу (Конституция 1997 года, Статья 61), Румынию (Конституция 1991 года, Статья 31), Южную Африку (Конституция 1996 года, Раздел 32) и Таиланд (Конституция 2007 года, Раздел 58).

В Латинской Америке Конституции, как правило, акцентировали внимание на одном важном аспекте права на информацию, а именно, на запросе *habeas data*, или праве доступа к информации о самом себе, независимо от того, находятся эти данные у государственного или частного органа. И на праве обновлять или исправлять эти данные при необходимости. Например, Статья 43 Конституции Аргентины гласит:

Каждый человек имеет право обращаться с запросом (о *habeas data*) для того, чтобы посмотреть любую информацию, которую государственный или частный банк данных должен иметь в отношении него/нее, и то, как эта информация используется для предоставления материалов или отчетов. Если информация ложная или дискриминационная, он (она) имеет право потребовать ликвидации этой информации, конфиденциального ее хранения или обновления, не раскрывая при этом конфиденциальности источников новых сведений.

Включение права на информацию в перечень конституционно гарантированных прав и свобод является четким признаком его статуса фундаментального права в этих странах. Особенно важен тот факт, что большое количество современных конституций включило данное право в перечень гарантированных. Что иллюстрирует возрастающее признание данного права именно в таком статусе.

Специальные конституционные положения

Законы о праве на информацию, обеспечивающие практическую реализацию этого права, существуют более 200 лет, и лишь немногим из них более 20 лет. Однако последние 15 лет могут быть ознаменованы возникновением настоящей законодательной волны в отношении свободы информации, которая захлестнула весь земной шар. Множество подобных законов было принято в странах каждого региона мира, а многие другие страны выразили желание принять законодательство о праве на информацию.

Историю законов о праве на информацию можно проследить на примере Швеции, где, как уже отмечалось выше, свобода информации находится под защитой с 1766 года. Другой страной с длительной историей законодательства о праве на информацию является Колумбия, чей Кодекс о политической и муниципальной организации 1888 года предоставлял возможность людям запрашивать документы, хранящиеся у государственных органов или в государственных архивах. В 1967 году Закон о праве на информацию был принят в США, затем было принято законодательство в Дании (1970 год), Норвегии (1970 год), Франции (1978 год), Нидерландах (1978 год), Австралии (1982 год), Канаде (1982 год) и Новой Зеландии (1982 год).

В отчете за 2006 год перечислено 69 стран, законодательство которых включает в себя право на информацию, и пять стран, национальное законодательство которых содержит нормы и правила, обеспечивающие свободу информации.¹²¹ С тех пор многие страны приняли законы о свободе информации, включая Китай,¹²² Иорданию и Непал. Сегодня страны каждого региона мира имеют законы о праве на информацию. Поэтому можно заявлять о глобальной тенденции к принятию законодательства о праве на информацию, что подчеркивает его статус.

Межправительственные организации

Параллельно законодательным изменениям все большее количество межправительственных организаций (далее МПО) принимает принципы открытости информации. Многие МПО, которые в основном работали в режиме секретности либо раскрывали информацию исключительно по своему

усмотрению, в настоящее время признают, что общественный доступ к имеющейся у них информации - это право, а не привилегия. Важной вехой в этом процессе стало принятие в 1992 году в Рио-де-Жанейро Декларации по окружающей среде и развитию, которая ставит перед правительственными институтами большие задачи по осуществлению политики в области общественного участия и доступа к информации.

Со времени принятия Рио-де-Жанейрской декларации Всемирный банк¹²³ и все четыре региональных банка развития – Межамериканский банк развития,¹²⁴ Группа Африканского банка развития,¹²⁵ Азиатский банк развития¹²⁶ и Европейский банк реконструкции и развития¹²⁷ - приняли политику раскрытия информации. Хотя она большей частью и несовершенна в отношении важных аспектов, тем не менее, является важным элементом признания права на доступ к информации. Кроме того, количество постоянных пересмотров основных документов привело к раскрытию даже большего их числа.

Общественным движением Глобальная инициатива открытости (далее GTI) была принята Хартия открытости для Международных финансовых организаций, в которой говорилось о Праве быть в курсе дел и о требовании открытости к данным финансовым институтам.¹²⁸ Со временем международные финансовые институты принимают, по крайней мере, некоторые из стандартов Хартии, постепенно внося поправки в принципы своей работы, приближая их к данным стандартам.

В 1997 году Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) также приняла Политику по раскрытию информации. Основанием стало то, что информация является ключом к устойчивому человеческому развитию, а также - к подотчетности ПРООН.¹²⁹ В Политике называются конкретные документы, которые будут доступными для общественности, а также содержится общее основание, необходимое для раскрытия информации с учетом целого ряда исключений.¹³⁰ Что до процесса, то в рамках Политики была создана Наблюдательная комиссия, которая должна заниматься вопросами опубликования информации и документации, рассматривать любой отказ в раскрытии информации. Эта Комиссия состоит из пяти членов – трех профессиональных сотрудников ПРООН и двух отдельных членов из некоммерческого сектора, назначенных Руководителем ПРООН.¹³¹ Тем не менее, реализация Политики была проблематичной.¹³²

В мае 2001 года Европейский парламент и Совет Европейского Союза приняли положение о доступе к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии.¹³³ Статья 2(1) его гласит:

Любой гражданин Союза, любое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее зарегистрированный офис в одном из государств-членов, имеет право доступа к документам учреждений в соответствии с принципами, условиями и ограничениями, определенными в данном Положении.

Данное Положение имеет несколько позитивных особенностей; в частности, небольшой список исключений, все из которых подлежат проверке на риск нанесения ущерба. Положение также предполагает внутренний анализ любого отказа от раскрытия информации, а также обращения в суды и/или к Омбудсмену.¹³⁴ Однако с данным Положением связаны также и проблемы. Например, некоторые главные исключения не подлежат отмене на основании общественного интереса.¹³⁵ Более того, Положение допускает возможность требования одним государством-членом не раскрывать информацию без предварительного согласия других государств-членов.¹³⁶

12. См. раздел, посвященный информации о правах человека, в главе «Международные стандарты и тенденции»

13. 14 декабря 1946 г.

14. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.

15. Судебные заключения, касательно гарантий прав человека в обычном международном праве — см., например, «*Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*» (Belgium v. Spain) (Второй этап), ICJ Rep. 1970 3 (Международный

- суд ООН); *Заключение по Намибии*, ICJ Rep. 1971 16, отдельное заключение, судья Эммоун (Международный суд ООН); и *Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F. 2d 876 (1980) (Окружной Апелляционный Суд США, 2й округ). Для общей информации см. М.С. МакДугал, Х.Д. Ласвел, Л.К. Чен, «Права человека и мировой общественный порядок», Ейл Юниверсити Пресс, Принстон, 1980 г., стр. 273-74, 325-27.
16. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г., приведена в действие 23 марта 1976 г.
 17. *Tyler v. United Kingdom*, 25 апреля 1978 г., жалоба 5856/72, параграф 31. См. также *Christine Goodwin v. United Kingdom* от 11 июня 2002 г., жалоба 28957/95, параграф 74.
 18. *Дело Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua* от 31 августа 2001 г., Series C, жалоба 79, параграф 146. См. также *Право на информацию о консульской помощи в рамках гарантий надлежащей правовой процедуры*, консультативное решение от 1 октября 1999 г., ОС-16/99, Series A, жалоба 16 (Панамериканский суд по правам человека), в частности см. решение судьи А.А. Канкадо Триндаде (A.A. Cancado Trindade)
 19. Комиссия была создана Экономическим и социальным советом ООН (ЭКОСОС) в 1946 году для поощрения прав человека и до 2006 года, когда она была заменена Советом по правам человека, являлась наиболее авторитетным органом ООН в сфере прав человека. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/251 от 3 апреля 2006 г. о создании Совета доступна по адресу: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>.
 20. Резолюция 1993/45 от 5 марта 1993 г.
 21. Резолюция 1997/27 от 11 апреля 1997 г., параграф 12(d).
 22. Отчет Специального докладчика ООН, *Продвижение и защита права на свободу мнений и их свободного выражения*, UN Doc. E/CN.4/1998/40 от 28 января 1998 г., параграф 14.
 23. Резолюция 1998/42 от 17 апреля 1998 г., параграф 2.
 24. Отчет Специального докладчика ООН, *Продвижение и защита права на свободу мнений и их свободного выражения*, UN Doc. E/CN.4/2000/63 от 18 января 2000 г., параграф 42.
 25. *Там же* параграф 43.
 26. *Там же* параграф 44. для получения более детальной информации о стандартах, поощряемых Специальным докладчиком, см. главу Законодательные особенности права на информацию
 27. 26 ноября 1999 г., документ доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-1999.pdf>.
 28. Принята 6 декабря 2004 г. Документ доступен по адресу: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument>.
 29. (Первый) Факультативный Протокол подтверждает принятие Сторонами процедуры индивидуальных жалоб. Хотя документ не является обязательным по закону, мнения представителей Комитета по правам человека часто бывают настолько убедительными, что стороны принимают их.
 30. Принята в Сан-Хосе, Коста-Рика, 22 ноября 1969 года, Серия: договора ОАГ № 36 (OAS Treaty Series), вступила в силу 18 июля 1978 года.
 31. Город Мехико, 11 марта 1994 года.
 32. *Ежегодный отчет Межамериканской комиссии по правам человека, 1998 год, Том III, Отчет офиса Специального докладчика по свободе высказывания*, 16 апреля 1999 года, ОЕА/серия L/V/II.102, Док.6, пер., Глава III.
 33. В число этих стран входят: Антигуа и Барбуда, Аргентина, Багамы, Боливия, Белиз, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Доминика, Доминиканская республика, Эквадор, Эль Сальвадор, Гренада, Гватемала, Гайана, Гондурас, Ямайка, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Пуэрто-Рико, Сент Ките и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Республика Суринами, Республика Тринидад и Тобаго, Уругвай и Соединенные Штаты Америки.
 34. Пресс-релиз, МАКПЧ, №2/98, 6 марта 1998 г., параграфы 14-15.

35. Примечание 34, страница 24.
36. 108-я очередная сессия, 19 октября 2000 г. Доступна по адресу: <http://www.iachr.org/declaration.htm>
37. См. Резолюцию 1932 (XXXIII-O/03) о доступе к информации государственных органов: Укрепление демократии от 10 июня 2003 г., Резолюцию 2057 (XXXIV-O/04) о доступе к информации государства: Укрепление демократии от 8 июня 2004 г.; Резолюцию 2121 (XXXV-O/05) о доступе к информации государства: Укрепление демократии от 26 мая 2005 г.; Резолюцию 2252 (XXXVI-O/06) о доступе к информации государства: Укрепление демократии от 06 июня 2006 г.; Резолюцию 2288 (XXXVII-O/07) о доступе к информации государства: Укрепление демократии от 05 июня 2007 г.; См. параграфы. 1 и 2 Резолюции 2007 г.
38. Декларация Нуэво-Леона от 13 января 2004 г. Документ принят главами государств и правительств Америк в ходе специального Саммита Америк, проходившего в Монтеррее, штате Нуэво-Леон, в Мексике. Версия документа доступна по адресу: http://iica.int/cumbres/CumbresdlasAmericas/DeclaracionLeon_eng.pdf.
39. E.T.S. №5, принят 4 ноября 1950 г., вступил в силу 3 сентября 1953 г.
40. 25 ноября 1981 г., страница 2
41. Декларация о средствах массовой информации в демократическом обществе, DH-MM (95) 4, 7-8 декабря 1994 г., параграф 16.
42. Решение №. CM/866/04052005. Версия документа доступна по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=857569&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FDC864>.
43. Отчет о 65-ом Заседании Наблюдательного комитета по правам человека (6-9 ноября 2007 г.), CDDH(2007) 023 от 22 ноября 2007 г. Документ хранится у автора книги.
44. Принята 7 декабря 2000 г., опубликована в Официальном журнале европейских сообществ (Official Journal of the European Communities), 18 декабря 2000 г., C 364/01. Версия документа доступна по адресу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/Charter%20of%20fundamental%20rights%20of%20the%20European%20Union.pdf.
45. Версия проекта Договора о реформе доступна по адресу: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/eg00014.en07.pdf>.
46. Декларация принята в ходе 32-ой ординарной сессии Африканской комиссии по правам человека и народов, проходившей 17-23 октября 2002 г. в Банджуре, Гамбия. Версия документа доступна по адресу: http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html.
47. Принята в Найроби, Кения, 26 июня 1981 г., OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M.58 (1982), вступила в силу 21 октября 1986г. В своих формулировках Статья 9 немного слабее, чем аналогичные законодательные документы других стран. При этом Африканская комиссия пыталась выработать положительную интерпретацию данной Статьи.
48. Встреча глав Содружества, 20 октября 1991 г., параграфы 4 и 9. См. также Программу действий Содружества в Милбруке (the Millbrook Commonwealth Action в Programme), Встреча глав Содружества, 12 ноября 1995 г.
49. Цитата приведена в основополагающем документе для встречи экспертной группы Содружества по праву быть в курсе дел и продвижению демократии и развития: «Продвижение открытого правительства: принципы Содружества и рекомендации по праву быть в курсе дел» (Лондон: 30-31 марта 1999 г.).
50. Цитата приведена в основополагающем документе для встречи Экспертной группы Содружества по праву быть в курсе дел и продвижению демократии и развития: «Продвижение открытого правительства: принципы Содружества и рекомендации по праву быть в курсе дел» (Лондон: 30-31 марта 1999 г.).
51. Коммюнике, встреча судебных министров Содружества (Порт-ов-Спейн: 10 мая 1999 г.).
52. Дурбанское коммюнике (Дурбан: Конференция глав государств Содружества, 15 ноября 1999 г.), параграф 57.
53. *Коммюнике*, Отчет Комитета полного состава по функциональному сотрудничеству Содружества, (Дурбан: Конференция глав государств Содружества, 15 ноября 1999 г.), параграф 20.

54. Версия Акта о свободе информации доступна по адресу: http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BAC090445-A8AB-490B-8D4BF110BD2F3AB1%7D_Freedom%20of%20Information.pdf. Версия Акта о праве на частную жизнь находится по адресу: http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7B82BDA409-2C88-4AB5-9E32-797FE623DFB8%7D_protection%20of%20privacy.pdf.
55. *Обязательное членство в Ассоциации, установленное Законом о журналистской практике*, консультативное решение ОС-5/85 от 13 ноября 1985 г., параграф 30.
56. *Там же*, параграфы 32 и 70.
57. *Claude Reyes and Others v. Chile*, от 19 сентября 2006 г., Series C жалоба 151, параграф 77 (Панамериканский суд по правам человека). Версия документа доступна по адресу: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc.
58. *Там же*. Параграфы 88-92.
59. *Там же*. Параграф 174.
60. 26 марта 1987 года, жалоба 9248/81, 9EHRR433.
61. 7 июля 1989 года, жалоба 10454/83, 12 EHRR 36
62. 19 февраля 1998 года, жалоба 14967/89.
63. 9 июня 1998, жалоба 21825/93 и 23414/94.
64. 13 февраля 2003 года, жалоба 42326/98.
65. 15 июня 2004 года, жалобы 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 и 73973/01
66. 19 октября 2005 года, жалоба 32555/96
67. Ни жалоба *МакГинли*, ни жалоба *Одьевр* не попадают в сферу действия Статьи 10. Оба дела скорее требуют рассмотрения в рамках других статей, включая Статью 8.
68. *Leander*, параграф 74.
69. *Roche*, параграф 172.
70. В деле *Sirbu* изначальная претензия не касалась нарушения права на информацию
71. *Guerra*, параграф 58.
72. *Leander*, параграфы 48, 67.
73. *Gaskin*, параграф 49.
74. *Guerra*, параграф 60.
75. *McGinley and Egan*, параграфы 102-103.
76. *Odièvre*, параграфы 44-49.
77. *Roche*, параграф 125.
78. *Roche*, параграф 166.
79. См., например, *Gaskin*, параграф 37.
80. Решение от 10 июля 2006 года, жалоба 19101/03
81. Решение суда на языке оригинала гласит: «En l'occurrence, la requérante a demandé de consulter des documents administratifs qui étaient à la disposition des autorités et auxquels on pouvait accéder dans les conditions prévues par l'article 133 de la loi sur les constructions, contesté par la requérante. Dans ces conditions, la Cour admet que le rejet de ladite demande a constitué une ingérence au droit de la requérante de recevoir des informations».
82. Для интересного анализа дела см. Нинз В. и Вурхуф Д. «Доступ к информации государства как фундаментальное право, гарантированное Европейской конвенцией по правам человека». Версия документа доступна по адресу: www.ivir.nl/publications/hins/EuConst_Hins_Voorhoof.pdf.
83. Док. ООН А/Конф.151/26 (том 1).

84. Док. ООН ЭКЕ/КЭП/43, Конвенция принята на Четвертой конференции министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» 25 июня 1998 года, вступила в силу 30 октября 2001 года. По состоянию на сентябрь 2007 года Конвенция насчитывала 41 Сторону. Текст Конвенции на разных языках доступен по адресу: <http://www.unep.org/env/pp/treatytext.htm>
85. *Там же*, Статья 3(1).
86. *Там же*, Статья 1.
87. *Там же*, Статьи 2(2)-(3).
88. *Там же*, Статья 4(4).
89. *Там же*, Статья 9.
90. ИССР, ЕМ-1/3. По состоянию на ноябрь 2007 года к Протоколу присоединилось 147 стран и 17 стран подписало его. Электронная версия Протокола доступна по адресу: <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>
91. Статья 23 (1)(b)
92. Директива 2001/18/ЕС Европейского Парламента и СЕ от 12 марта 2001 года о намеренном выпуске ГМО в окружающую среду и ответная Директива СЕ 90/220/ЕЕС. Директива доступна по адресу: http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/pdf/dir2001_18.pdf.
93. Статья 24 в объединении со Статьями 13 и 14 (3)(a).
94. Статья 25.
95. ОАЕ, *Модельный Закон для Африки «О Безопасной Биотехнологии»*, одобренный Советом министров АС в июле 2001 года. См. Статьи 5 и 12. Электронная версия документа доступна по адресу: http://www.africabio.com/policies/MODEL%20LAW%20ON%20BIOSAFETY_ff.htm
96. Резолюция 53/144, 8 марта 1999 года.
97. *Кто хочет забыть? Правда и доступ к информации в отношении нарушений прав человека в прошлом* (Лондон: АРТИКЛЬ 19, 2000 г.), страница 5. Документ доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-truth-commissions.pdf>
98. 14 марта 2001 года, Series C, жалоба 75.
99. Параграф 45.
100. Параграф 48.
101. См. также Статью 23, АКПЧ.
102. *Право граждан быть в курсе дел: принципы работы законодательства о свободе информации* (Лондон: июнь 1999 года), Введение.
103. ПРООН, Отчет о человеческом развитии за 2002 г.: *Углубление демократии в разобщенном мире* (Нью-Йорк и Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 2002 г.), стр. 75. Версия документа доступна по адресу: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>
104. *Обязательное членство в Ассоциации, установленное законом о Журналистской практике*, примечание 55, параграф 70.
105. См., к примеру, *Handyside v. United Kingdom* от 7 декабря 1976 года, жалоба No. 5493/72, параграф 49.
106. *Castells v. Spain* от 24 апреля 1992 года, жалоба 11798/85, параграф 43.
107. Комитет ООН по Правам человека, общее замечание 25 от 12 июля 1996 г.
108. См. *Australian Capital Television v. The Commonwealth; State of New South Wales v. The Commonwealth* (1992) 177 CLR 106 (Высокий суд правосудия) и *Nationwide News Pty Ltd v. Wills* (1992) 108 ALR 681 (Высокий суд правосудия).
109. *S.P. Gupta v. President of India* [1982] AIR (SC) 149, стр. 232.
110. Транспаренси Интернешнл: *Глобальный отчет по коррупции за 2003 год: в фокусе доступ к информации* (Лондон: Профайл Букс, 2003 г.).
111. *Там же*, стр.6
112. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 58/4 от 31 октября 2003 г., вступила в

силу 14 декабря 2005 г. На время написания книги Конвенция была принята 104 государствами и подписана 140. См: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>. Текст Конвенции доступен по адресу: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>. Совет Европы также принял *Конвенцию гражданского права по коррупции* от 4 ноября 1999 г., ETS No. 174 и *Конвенцию криминального права по коррупции* от 27 января 1999 г., ETS No. 173, при этом ни один из документов не дает права доступа граждан к информации. Подобным образом, *Панамериканская Конвенция против коррупции* 1996 г. не обеспечивает право на информацию.

113. Версия документа доступна по адресу: http://www.africaunion.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf. По состоянию на октябрь 2007 года, Конвенция была ратифицирована 24 государствами. Документ вошел в силу в августе 2006 г.
114. Лоуренс Репета, *Системы раскрытия информации органов местного самоуправления в Японии*. Национальное бюро азиатских исследований, Публикация номер 16, октябрь 1999 года, стр. 3.
115. *S.P. Gupta v. President of India*, примечание 109, страница 234.
116. Сунг Нак-ин, *Страновой отчет Кореи* (Краткое изложение на английском языке), Представлен на Азиатской конференции по гражданскому обществу и доступу к государственной информации, Токио, Япония, 13-14 апреля 2001 г.
117. *Casas Cordero et al. v. The National Customs Service* Версия документа на испанском языке доступна по адресу: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103745
118. *Houchins v. QED*, 438 США 1 (1978), стр. 15.
119. Соответствующая часть Первой поправки гласит: «Конгресс не должен законодательно ограничивать свободу слова, прессы или права на мирные собрания и подачу ходатайства правительству об удовлетворение жалобы».
120. См. главу о Швеции
121. Банисар Д. *«Свобода информации в мире - 2006. Глобальное исследование законодательства о доступе к правительственной информации»*. Приложение А доступно по адресу: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>.
122. Формально является нормой, а не законом, но является обязательной к исполнению
123. Политика Всемирного банка в отношении раскрытия информации (Вашингтон, ОК.: Всемирный банк, 1994 г.). Последняя версия датирована январем 2004 г. и доступна по адресу: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=78>
124. ОП-102 Раскрытие информации, Межамериканский банк развития, декабрь 1994 г. Последняя версия под названием «Раскрытие информационной политики», датированная январем 2004 года, доступна по адресу: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=781675>
125. Раскрытие информационной политики, Группа Африканского банка развития. Последняя версия под заглавием: «Политика раскрытия информации», датирована октябрём 2005 г. и доступна по адресу: http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/NEWS/AFDB%20GROUP%20POLICY%20ON%20DISCLOSURE%20OF%20INFORMATION.DOC
126. Конфиденциальность и раскрытие информации, Азиатский банк развития, август 1994 г. Последняя версия под названием Политика публичной коммуникации, вошла в силу в марте 2005 г. и доступна по адресу: <http://www.adb.org/Documents/Policies/PCP/PCP-R-Paper.pdf>.
127. Политика в области раскрытия информации, Европейский банк реконструкции и развития, 1996 г. Последняя версия под заглавием Политика информирования общественности, одобрена в мае 2006 г. и доступна по адресу: <http://www.ebrd.com/about/policies/pip/pip.pdf>
128. Хартия на рвзных языках доступна по адресу: [at: http://www.i?transparency.org/activities.shtml?x=44474&als\[select\]=44474](http://www.i?transparency.org/activities.shtml?x=44474&als[select]=44474)
129. Политика раскрытия информации государства, ПРООН, 1997 г., См. параграф 3. Документ доступен по адресу: <http://www.undp.org/idp/>.

130. Параграфы 6, 11- 15.
131. Параграфы 20-23.
132. Читай критику реализации стратегии в пресс-релизе, автор: АРТИКЛЬ 19, <http://www.article19.org/pdfs/press/undp-disclosure-policy.pdf>.
133. Положение (ЕС) № 1049/2001 Европейского парламента от 30 мая 2001 г. в отношении общественного доступа к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии. Документ доступен по адресу: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf
134. Статьи 7 и 8.
135. Статья 4(1).
136. Статьи 4(5) и 9. Данное Положение подверглось суровой критике со стороны некоторых наблюдательных групп, занимающихся вопросами свободы информации. См., например, Служба действий европейских граждан, Европейское экологическое бюро, Европейская федерация журналистов, Комитет Мейджерса и Наблюдательная группа «Открытое письмо гражданского общества по поводу нового кодекса о доступе к документам учреждений ЕС», 2 мая 2001 г.

ГЛАВА 2

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ

В предыдущей главе приводились доводы в пользу того, что право на информацию, в частности, право на доступ к документам, находящимся в распоряжении государства, является фундаментальным правом человека. Данная глава подробно останавливается на принципах, которые должны лежать в основе законодательства о праве на информацию. Целый ряд важных пояснительных принципов был принят в контексте права на свободу выражения мнений. Более подробное рассмотрение положений права на информацию возможно при изучении соответствующих международных нормативных актов и резолюций, приведенных в предыдущей главе. Вспомогательными материалами по теме могут служить сравнительные исследования о праве на информацию.

31

Общая гарантия права на информацию, о которой говорилось в предыдущей главе, согласно нормам международного права устанавливает общую презумпцию в пользу раскрытия информации государства. Под этим подразумеваются не только обязательства Сторон гарантировать право на информацию, но и введение ими эффективных механизмов для его реализации. Статья 2(2) Международного пакта о гражданских и политических правах (здесь и далее МПГПП)¹³⁷ гласит:

Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

Международное право в сфере свободы выражения мнений четко устанавливает необходимость позитивных мер для его реализации. Например, международные суды часто приходили к решению, которое обязывало Стороны, принявшие МПГПП, не только удерживаться от столкновений со СМИ, но также выполнять позитивное обязательство по предотвращению таких столкновений.¹³⁸ Позитивные обязательства также были установлены по отношению к трудовым ситуациям¹³⁹ и различным другим обстоятельствам.¹⁴⁰ Все дела по доступу к информации, рассмотренные в предыдущей главе, опирались на позитивное обязательство Сторон в реализации прав человека.

В то же время, право на информацию допускает некоторые ограничения. Например, Статья 19(3) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) гласит:

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:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

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

Аналогичные правила в отношении ограничений признаны региональными соглашениями о правах человека во многих национальных конституциях. В соответствии с этими положениями ограничения должны пройти строгую трехстороннюю проверку.¹⁴¹ Международное право четко указывает, что данная проверка представляет собой высокий стандарт и ее не должно касаться какое-либо вмешательство. Например, Европейский суд по правам человека заявил:

Свобода выражения мнений, как она представлена в Статье 10, подлежит действию целого ряда исключений, которые, однако, следует интерпретировать достаточно узко, при этом необходимость каждого ограничения должна быть убедительно доказана.¹⁴²

Во-первых, ограничение права на информацию должно быть установлено законом. Ограничения на предоставление информации, которые не опираются на правовые нормы, например, если они возникают как результат действия по собственному усмотрению при выполнении административных функций, не являются легитимными. Данное требование будет считаться выполненным только в том случае, если закон, о котором идет речь, доступен для граждан. Кроме того, он должен быть «сформулирован с достаточной четкостью, чтобы дать возможность гражданину регулировать свое поведение».¹⁴³ Правила, сформулированные нечетко, которые оставляют слишком обширную возможность «усмотрения» госслужащему при исполнении своих функций, не смогут пройти проверку. Во-вторых, вмешательство должно преследовать законные цели, как, например, приведенные в Статье 19(3) МДГПП. Перечень законных интересов строго ограничен, хоть и содержит немало пунктов. Таким образом, ограничения, которые преследуют посторонние цели, как, например, предотвращение ситуаций, которые могут поставить правительство в неловкое положение, не являются легитимными.

32

В-третьих, ограничение должно быть необходимостью, которая обеспечивает защиту законной цели. Согласно решениям международных судов, слово «необходимость» означает, что должна присутствовать «насушная социальная потребность» для такого ограничения. Доводы, которые приводит государство для оправдания ограничения, должны быть «соизмеримы с поставленными целями».¹⁴⁴ Эту часть проверки не пройдут ограничения, которые выходят за границы необходимого, например, те, что налагают более строгий запрет на раскрытие информации, чем это законодательно необходимо для защиты законных целей. Более того, ограничения должны быть сформулированы очень осторожно, чтобы как можно меньше подрывать само право. Если цель может быть защищена более дипломатичным способом, предпочтение должно быть отдано последнему.

Целый ряд международных стандартов и положений, отмеченных выше, дают ценное представление о точном содержании права на свободу информации в дополнение к этим общим принципам. В Ежегодном Отчете за 2000 год Специальный докладчик ООН по

вопросу о праве на свободу мнений и свободное их выражение подробно остановился на стандартах, которым должно соответствовать законодательство, регулирующее доступ к информации (Стандарты ООН).¹⁴⁵ Рекомендации Комитета министров Совета Европы (Рекомендации СЕ) 2002 года еще более детализированы. Они, например, содержат список приемлемых целей, которые могли бы обосновать исключения из правила доступа к информации.¹⁴⁶ Другие полезные документы, определяющие стандарты, включают Совместную декларацию, принятую Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы выражения мнений, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальным докладчиком ОАС по вопросам свободы выражения мнений в 2004 году (здесь и далее «Общая декларация»),¹⁴⁷ принципы, принятые Министрами права Содружества Наций (Принципы Содружества),¹⁴⁸ Декларацию принципов свободы выражения мнений в Африке (Африканские принципы),¹⁴⁹ Панамериканскую декларацию принципов свободы выражения мнений (здесь и далее Панамериканская декларация),¹⁵⁰ Орхусскую конвенцию¹⁵¹ и решение Панамериканского суда по правам человека, утверждающее право на информацию, принятое в сентябре 2006 года.¹⁵²

Несмотря на тот факт, что законодательство разных стран существенно отличается друг от друга, есть некоторые схожие характеристики, которые можно было бы определить как характерные особен-

ности режима свободы информации. В странах, где право на информацию имеет достаточно последовательную реализацию, оно может быть названо принятой практикой, которая обеспечивает более глубокое раскрытие общепринятых стандартов в данной области.

Основным положением, лежащим в основе права на информацию, является максимальное раскрытие, которое проистекает непосредственно из первоначальных международных гарантий на данное право. Данный принцип содержит презумпцию того, что вся информация, находящаяся в распоряжении государства, должна подлежать раскрытию. Выше такого предположения может быть только риск нанесения вреда законному общественному или частному интересу. Кроме того, среди ключевых стандартов - необходимость создавать системы и процессы, обеспечивающие членам общества практический доступ к информации. А также обязанность государственных органов прилагать разумные усилия для облегчения такого доступа. Также, наряду с другими законодательными аспектами, должна быть отрегулирована система независимых апелляций, чтобы предотвратить злоупотребление практикой административного усмотрения при трактовке границ действия исключений на право доступа к информации.

АРТИКЛЬ 19 опубликовала набор принципов: *Право общественности знать: Принципы законодательства о свободе информации* (Принципы АРТИКЛЯ 19),¹⁵³ где предлагаются примеры лучшей практики создания законодательства о свободе информации. Эти Принципы основаны на международных и региональных законах, стандартах, развивающейся государственной практике (как это отражено, *inter alia*, в национальных законах и решениях национальных судов), а также общих принципах закона, признанного сообществом наций. АРТИКЛЬ 19 также опубликовала Модельный закон о свободе информации,¹⁵⁴ который переводит эти *Принципы в правовую форму*.

Данная глава освещает 9 первоочередных принципов, предложенных в *Праве общественности знать*.

ПРИНЦИП 1. Максимальное раскрытие

В основе законодательства о свободе информации должен быть принцип максимального раскрытия.

Как уже отмечалось ранее, принцип максимального раскрытия может считаться прямой производной первоначальных гарантий права на информацию, так как он включает в себя обоснование данного права. Вариант такого обоснования четко заявлен в целях целого ряда национальных нормативно-правовых актов. Принцип максимального раскрытия заключается в том, что применение права на информацию должно быть широким в плане покрываемой области распространения информации и задействованного круга организаций, равно как и отдельных лиц, которые могут претендовать на это право.

На очень широком уровне второй принцип Содружества гласит, что тот орган, который хотел бы отказать в доступе к информации, обязан доказать законность такого отказа, его превосходство над презумпцией открытости.

Совместная декларация специальных мандатов о свободе выражения мнений содержит сильное и открытое заявление о принципе максимального раскрытия:

Право на доступ к информации, которая находится в распоряжении государства, является фундаментальным правом человека, которое должно быть реализовано на национальном уровне с помощью сводного законодательства (например, Актов о свободе информации), основанного на принципе максимального раскрытия, с презумпцией доступности любого рода информации за исключением узкой системы ограничений.

Более детальное объяснение принципу дают стандарты ООН, которые утверждают: «Государственные органы обязаны раскрывать информацию, а каждый гражданин, соответственно, имеет право на получение информации; понятие «информация» включает в себя все записи, которые находятся в ведении данного государственного органа, независимо от формы, в которой они хранятся». Орхусская конвенция также определяет информацию очень широко, включая «любую информацию в письменной, визуальной, устной, электронной либо другой материальной форме», хотя рамки действия Конвенции, указанные в ее целях, ограничиваются информацией об экологии и окружающей среде (Статья 2(3)). Совет Европы избрал более осторожный подход, предлагая в своей Рекомендации широкое определение «официальных документов» как «любой информации, записанной в какой-либо форме, собранной либо полученной государственным органом». При этом данная Рекомендация сводит границы информации к той, которая связана с «государственной либо административной функцией», и исключает документы, которые находятся в разработке (Принцип 1). На практике большинство национальных законов действительно дает довольно широкое определение информации, и лишь немногие ограничивают его сферой применения данной информации.

Здесь можно отметить важное различие между правом на информацию (как оно представлено в Орхусской конвенции) и на право доступа к документам и записям (как оно представлено в Рекомендации Совета Европы). Стандарты ООН относятся как к информации, так и к записям, хотя первичное право, к которому они апеллируют, это право на доступ к информации. Большинство стран не налагает на госорганы обязательство создавать информацию, хотя некоторые дают право на доступ к информации, которая должна храниться в госорганах, даже если на момент запроса они ею не располагают. Способы поиска и сбора информации для удовлетворения запроса, например, посредством электронных технологий или в базах печатной информации, не установлены законом, хотя некоторые усилия для извлечения информации все же предусмотрены.

Другой вопрос, в какой форме должна быть предоставлена запрашиваемая информация: в форме оригинала документа, его записи либо только как искомая информация. Учитывая тот факт, что большинство лиц находятся не в том положении, чтобы идентифицировать оригинальный документ, право должно пониматься как право получения ответа на информационный запрос в виде искомой информации. Следует отметить, что в некоторых случаях запросы были отклонены по причине разграничения между правом доступа к информации и правом доступа к оригиналам документов.¹⁵⁵

Принцип IV(1) Африканской декларации дает разумное пояснение широкому определению госорганов, указывая: «Государственные органы хранят информацию не для себя, они являются хранителями общественного достояния». Как Орхусская конвенция, так и Рекомендация Совета Европы дают широкое определение государственным органам, включая в данное понятие правительство на национальном, региональном и прочих уровнях, а также «физические либо юридические лица, если они выполняют публичные либо административные функции, согласно порядку, установленному национальным законодательством».¹⁵⁶ Орхусская конвенция дополняет это положение следующим: «Любые другие физические либо юридические лица, которые имеют публичные обязанности/функции либо предоставляют общественные услуги» (Статья 2(2)).

Ни Орхусская конвенция, ни Рекомендация Совета Европы не упоминают о возможности доступа к информации органов судебной либо законодательной власти - отличительная особенность, которая встречается в некоторых национальных законодательствах. Она основана отчасти на конституционном разделении властей. Хотя Принцип II Рекомендации Совета Европы признает важность доступа к информации и этих государственных органов, говоря о следующем:

Тем не менее, государствам-членам стоит исследовать, в какой мере принципы данной рекомендации могут быть применены к информации законодательных и судебных органов, согласно внутреннему законодательству и практикам их государств.

Международное право применяется вне зависимости от внутренних структур и конституционных норм. Стороны обязаны реализовывать свои обязательства по защите прав человека. Это может потребовать специальных мер. Например, органы судебной власти должны будут приводить в действие свои собственные нормы права на информацию вместо того, чтобы подчиняться нормам, принятым на законодательном уровне власти и обязательным для исполнения на исполнительском уровне. Не-

смотря на это, обязательство остается в силе. Кроме того, многие законы не распространяют свое действие на суды или органы законодательной власти, но опыт тех стран, которые включили эти органы в сферу действия законов о праве на информацию, включая страны со строгим разделением властей, показывает, что это вполне возможно.

Принципы, разработанные АРТИКЛЕМ 19, основаны на здравом подходе, который привязан к практике самых прогрессивных законов о праве на информацию. Они определяют право на доступ к информации как право человека и требуют, чтобы государственные органы в своих определениях скорее сосредотачивались на видах предоставляемых услуг, чем на их формальном предназначении, и основываются на признании того факта, что каждый законный интерес в неразглашении информации может быть разрешен посредством адекватного режима исключений. Принцип 1 требует от государственных органов определений, соответствующих следующим стандартам:

[Определение] должно включать все ветви власти на всех уровнях, в том числе местное самоуправление, выборные органы, органы, которые работают на основе уставного мандата, национализированные промышленные предприятия и акционерные общества, вневедомственные органы или полуавтономные неправительственные организации, судебные органы и частные организации, которые оказывают общественные услуги (такие как обслуживание дорог и управление железными дорогами). Частные организации также должны быть включены, если в их ведении находится информация, раскрытие которой может снизить риск нанесения вреда основным интересам общественности, таким как экология и окружающая среда, здравоохранение. На межправительственные организации также должны распространяться правовые режимы, основанные на принципах, перечисленных в данном документе.

В Южной Африке даже от частных организаций требуется раскрывать информацию, если она необходима для защиты или реализации какого-либо права. Это также отражено в Принципе IV(2) Африканской декларации, который гласит: «Каждый имеет право на доступ к информации государственных органов, если она необходима для защиты или реализации какого-либо права». Учитывая современные тенденции к приватизации функций, которые раньше считались публичными по своей природе, это важное усовершенствование права на информацию.

Международными стандартами также четко установлено, что каждый имеет право на доступ к информации. Стандарты ООН, как указано выше, гарантируют «каждому члену общества» право на получение информации. Подобным образом Принцип IV(2) Африканской декларации обращен к «каждому», в то время как Принцип 4 Панамериканской декларации обращен к «каждому индивидууму». Принцип III Рекомендации Совета Европы также говорит о «каждом» и уточняет: «Данный принцип должен быть применим без какой-либо дискриминации повсеместно к представителю любой национальности». Нужно, однако, отметить, что национальные законодательства о праве на информацию некоторых стран не лишены элемента дискриминации, поскольку распространяют свое действие только на граждан данной страны. Хотя многие распространяются на всех.

ПРИНЦИП 2. Обязательство опубликования информации

Государственные органы обязаны публиковать ключевую информацию.

Для того чтобы право на информацию имело практическое применение, недостаточно просто потребовать у государственных органов рассмотрения информационного запроса. Для многих граждан эффективный доступ к информации зависит от оперативной публикации и распространения этими органами ключевых категорий информации даже при отсутствии запроса.

Свобода информации подразумевает опубликование и широкое распространение государственными органами документов, которые представляют значительный общественный интерес, например, оперативную информацию о том, как функционирует государственный орган, а также содержание любого решения либо процедуры, которые влияют на жизнь граждан...¹⁵⁷

Принцип IV (2) Африканской декларации поддерживает данное положение, указывая на то, что «обязательством государственных органов, даже при отсутствии запроса, является проактивное опубликование ключевой информации, которая представляет собой значительный общественный интерес». Принцип XI Рекомендации Совета Европы также призывает каждый государственный орган «по собственной инициативе и где это уместно» распространять информацию с целью поощрения открытости государственной администрации, административной эффективности и вовлеченности в принятие решений хорошо информированной общественности. Подобным образом Орхусская конвенция налагает обширные обязательства на госорганы по публикации информации о состоянии окружающей среды и экологии.¹⁵⁸ Важно отметить, что Рекомендация Совета Европы также призывает госорганы «насколько это возможно, расширить доступ к информации о деятельности, за которую они несут ответственность. Например, делая доступными перечни или реестры документов, которые находятся в их ведении» (Принцип X). Несколько национальных законов о праве на информацию действительно требуют от госорганов формировать сводки публичной информации, хотя в большинстве своем данное требование не выполняется.

Объем выполнения данного обязательства в какой-то мере зависит от ресурсных ограничений, но он должен со временем увеличиваться, особенно с развитием новых технологий, которые облегчают публикацию и распространение информации. Совместная декларация специальных мандатов особенно подчеркивает необходимость прогресса в сфере проактивной публикации раскрытой информации: «Со временем должны быть налажены системы, которые позволяют увеличивать объем информации, раскрываемой на постоянной основе». Более долгосрочной целью должно стать увеличение объема информации, доступной без осуществления запроса для уменьшения необходимости запрашивать ее.

ПРИНЦИП 3. Продвижение открытого правительства

Государственные органы должны активно продвигать открытое правительство.

В большинстве стран все еще существует глубоко укоренившаяся культура секретности правительства, основанная на давних политических традициях и взглядах. В конечном итоге, право на информацию зависит от изменения этой культуры, поскольку практически невозможно насильно ввести открытость среди госслужащих даже при наличии самого прогрессивного законодательства. Для достижения успешного результата, хоть и не самого быстрого, потребуются обучение должностных лиц, чтобы убедить их в том, что открытость - это не просто (нежелательное) обязательство, но и фундаментальное право человека, которое является ключевым для осуществления эффективного и разумного управления. Может понадобиться целый ряд мер продвижения, чтобы решить проблему культуры секретности и обеспечить информирование общественности о праве на информацию и о том, что из него проистекает.

Стандарты ООН признают необходимость обеих мер - информирования населения о праве на информацию и решения «вопроса культуры секретности в правительстве». Принцип 2 Содружества признает «продвижение культуры открытости» положительной потребностью. Объединенная декларация специальных мандатов призывает правительство «к принятию активных мер по устранению культуры секретности, которая до сих пор превалирует в публичном секторе многих стран». Она также призывает предпринять шаги к «продвижению широкой информированности населения о законодательстве по вопросу доступа к информации» и, в целом, к «концентрации необходимых ресурсов и внимания» для обеспечения нормальной реализации законодательства о свободе информации. Принцип X Рекомендации Совета Европы включает в себя детализированные положения о том, что он называет «дополнительными мерами», которые должны включать в себя информирование общественности и обучение госслужащих.

Потребность в конкретных шагах продвижения в каждом государстве разная. Назначение ответственного за исполнение различных мер, скажем, уполномоченного надзорного органа, как Комиссар по вопросам информации, омбудсмен, комиссия по правам человека или ведомство центрального

правительства, создаст главный центр ответственности, который обеспечит адекватное внимание и ресурсы по этому вопросу.

Целый ряд мер может быть предпринят для проведения просветительской кампании с вовлечением в этот процесс средств массовой информации. Вещательные органы могут сыграть особенно важную роль в странах, где газеты не имеют больших тиражей, либо в странах с низким уровнем грамотности. Другой полезный механизм, предусмотренный во многих законах, - это опубликование простого и доступного руководства о том, как подавать информационный запрос.

Следующий эффективный механизм борьбы с культурой секретности заключается в том, чтобы предусмотреть уголовное наказание для тех, кто сознательно затрудняет доступ к информации каким-либо образом, включая уничтожение документов или создание препятствий в работе наблюдательного административного органа. Совместная декларация предусматривает конкретные санкции к тем, кто препятствует доступу к информации. Ответственность за это правонарушение может быть административной, гражданской, уголовной или сочетать все три вида. В некоторых странах существует общее положение для подачи актов-рекламаций за потери, понесенные в результате нарушения закона. Опыт уголовного наказания в странах с развитыми законодательными традициями права на информацию довольно редок, но сам факт его существования ясно говорит о том, что с такого рода правонарушениями мириться не будут. Среди ряда других средств открытости правительства апробировано, например, создание поощрительных мер для тех, кто достиг наибольших успехов в этой области, изобличение наименее успешных, а также обеспечение законодательного надзора посредством ежегодных отчетов о деятельности государственных органов по осуществлению права на информацию.

Во многих странах одним из самых больших препятствий получения доступа к информации является плохое ведение документации. Должностные лица часто не знают, какая информация у них имеется, а если и знают, то не могут найти искомые документы. Правильное ведение документации важно не только для эффективной реализации права на информацию. Работа с информацией является одной из ключевых функций современного правительства, и надлежащее исполнение данной функции имеет большое значение для эффективного государственного управления.

Совместная декларация специальных мандатов призывает к необходимости обеспечить нормальную работу систем ведения документации, говоря о следующем: «На госорганы должны налагаться обязательства по соответствию минимальным стандартам ведения документации. Системы должны быть отлажены для продвижения со временем более высоких стандартов». Принцип 4 Содружества также признает, что «правительства стран должны хранить и беречь записи». Принцип X Рекомендации Совета Европы призывает Стороны к обеспечению нужного порядка ведения записей, чтобы облегчить доступ к информации. Кроме того, документ подчеркивает необходимость «четко установленных правил сохранения и уничтожения документов».

Целый ряд национальных законов пытается решить этот вопрос, например, путем предоставления министру или независимому надзорному органу мандата на установление и внедрение стандартов ведения документации.

ПРИНЦИП 4. Ограниченный объем исключений

Исключения должны быть сформулированы предельно четко, подвергаться строгой проверке на «нанесение ущерба» либо на «приоритет общественного интереса».

Оценка законодательно правомерных исключений из права доступа к информации – непростая задача. С одной стороны, чрезвычайно объемная система исключений может серьезно подорвать право индивидуума. С другой стороны, нужно учитывать бесспорную важность присутствующих в законодательном документе всех законных прав на тайну информации, за отсутствием которых по

закону от государственных органов будет требоваться обнародование информации даже в тех случаях, когда это может нанести несоизмеримый ущерб.

Сложность, но, прежде всего, важность данного вопроса, отражена в международных стандартах. На самом широком уровне Принцип 3 Содружества гласит, что исключения из права на доступ к информации должны быть «ограничены» и «предельно четко сформулированы». Подобным образом, в Панамериканских принципах отмечено, что границы права на доступ к информации должны быть «исключительными», предварительно закрепленными соответствующим законодательством, а также должны отвечать Принципу 4, который рассматривает ситуацию «реальной и внезапной угрозы национальной безопасности в демократическом обществе». Данный принцип игнорирует ряд других интересов, которые являются широко признанными факторами ограничения доступа к информации. Среди этих интересов - право на личную жизнь и исполнение закона.

Стандарты ООН также призывают к тому, чтобы исключения были установлены законом и предельно четко сформулированы, а именно:

Отказ от предоставления информации не может быть мотивирован целью оградить правительства от неловкого положения или обнародования факта нанесенного государством ущерба. Полный перечень законодательных мер, которые могут оправдать неразглашение информации, должен быть отражен в законодательстве, а исключения четко сформулированы во избежание включения материала, который не наносит ущерб законным интересам.

Исключения должны отвечать стандартам международного права по ограничениям свободы выражения мнений. Это ясно из общих принципов, а также стало предметом серьезной доработки в решении Панамериканского суда по правам человека, вынесенного в сентябре 2006 года. Право на доступ к информации было признано частью более общего права на свободу выражения мнений.¹⁵⁹ Это означает, что исключения должны быть предусмотрены законом и защищать интерес, который признан легитимным в рамках международного права, что подтверждено несколькими международными законодательными нормами

Разные законы о доступе к информации признают разные законодательные цели, которые могут стать причиной исключения из данного права, что является предметом некоторых противоречий. В Принципе IV Рекомендации Совета Европы представлен детализированный и исчерпывающий список возможных оснований на ограничение права доступа к информации под названием «*Возможные ограничения доступа к официальным документам*»:

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

- i. национальной безопасности, обороны и международных отношений,
- ii. общественной безопасности,
- iii. предотвращения, расследования и судебного преследования уголовной деятельности,
- iv. неприкосновенности личной жизни и других правомерных частных интересов,
- v. коммерческих и иных экономических интересов, как частных, так и 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.

Итак, из общих принципов и различных законодательных актов по праву на информацию ясно, что отказать в раскрытии информации просто потому, что это связано с одним из названных интересов, неправомерно. В рамках Принципов АРТИКЛЯ 19 установлена следующая трехсторонняя проверка для исключений:

- информация должна относиться к законной цели и быть отражена в законе;

- раскрытие должно служить основательной угрозой для данной цели;
- ущерб для законной цели при раскрытии информации должен превышать общественный интерес в раскрытии информации.

В нескольких международных законах, включая упомянутые выше Принципы Панмериканского Суда и Стандарты ООН, отмечено, что по отношению к исключениям необходимо использовать проверку на нанесение ущерба законным целям, наряду с возможностью обнародования секретной информации во имя государственного интереса. Принцип IV(2) Рекомендации Совета Европы признает как необходимость наличия проверки на нанесения ущерба, так и учет принципа приоритетности общественного интереса и гласит:

В доступе к информации может быть отказано, если раскрытие информации, содержащейся в официальных документах, причинит или может причинить ущерб какому-либо из интересов, приведенных в параграфе I, за исключением случаев, когда общественный интерес является приоритетным.

Подобным образом Орхусская конвенция позволяет отклонять запросы на получение доступа к информации только в тех случаях, когда раскрытие информации «будет иметь обратное действие» для ряда перечисленных выше интересов (Статья 4(4)). Орхусская конвенция также признает форму приоритета общественного интереса по отношению к государственному интересу, указывая:

Вышеприведенные основания для отклонения запроса будут интерпретированы с ограничениями, учитывающими определенный общественный интерес, которому служит раскрытие информации, а также отношения запрашиваемой информации к вопросам окружающей среды и экологии (Статья 4(4)).

Двойной подход проверки на «нанесение ущерба» и «приоритет общественного интереса» находит четкую поддержку в Совместной декларации специальных мандатов, которая говорит следующее:

Право на доступ должно ограничиваться узкой, тщательно составленной системой исключений, чтобы защитить общественный и частный интерес, право на личную жизнь. Исключения должны применяться только в том случае, если существует риск существенного ущерба защищаемым интересам, и в случае, когда этот ущерб превышает общественный интерес в раскрытии информации.

Для того чтобы понять, что исключения должны ограничиваться ситуациями, в которых раскрытие информации повлечет за собой риск ущерба или наносит его, не нужен сложный правовой анализ; это определяется здравым смыслом. Вооруженные силы обладают значительным объемом информации, не имеющей непосредственного отношения к их операциям, например, о закупке продовольствия или ручек. Понятно, что нельзя отказать в доступе к такой информации только по той простой причине, что она касается вооруженных сил. Такой отказ не будет легитимным, поскольку открытие доступа к этой информации не повредит законным интересам.

В отдельных случаях «ущерб» в характере исключения носит имплицитный характер. Это относится, например, к исключениям, касающимся конфиденциальной на законном основании информации. Однако почти во всех других случаях исключения, которые не имеют конкретных ссылок на причинение ущерба - их также иногда называют категорийными (или имплицитными) - не содержат его признаков и поэтому не проходят соответствующую проверку.

В некоторых законах исключения, в свою очередь, содержат ограничения (исключения в исключениях). Они существуют для того, чтобы учитывать случаи, когда ущерб законным целям не наносится. Пример такого исключения в исключениях - информация, которая уже обнародована. Следовательно, если ущерб и был нанесен при ее раскрытии, ее актуальность теряется при повторном обнародовании. Или информация, на раскрытие которой дала согласие третья заинтересованная сторона, вследствие чего можно считать ущерб аннулированным.

Независимо от того, насколько тщательно разработан режим исключений, всегда будет некоторая информация, которая остается закрытой, хотя в ее раскрытии заинтересовано общество, поскольку невозможно разработать исключения с учетом абсолютно всех интересов. Иногда обстоятельства могут складываться так, что раскрытие информации оправдывается общественным интересом, хотя, казалось бы, наносит вред другим интересам, защищенным законом. В качестве примера можно привести щекотливую информацию, в которой раскрывается коррупция в вооруженных силах. На первый взгляд, это может ослабить национальную оборону, в действительности же искоренение коррупции в вооруженных силах со временем укрепит их.

В том случае, если исключению подлежит только часть документа, оставшаяся часть должна быть раскрыта, если ее можно разумно отделить от целого документа. Это положение также отражено не только в очень распространенных практиках отдельных государств, но и в Принципе VII Рекомендации Совета Европы и Статье 4 (б) Орхусской конвенции.

Хотя ни в одной части проверки на предмет исключений, приведенной выше, не содержится временной аспект, нужно отметить, что он помогает избежать ситуаций, когда информация, раскрытие которой когда-то могло нанести ущерб, остается нераскрытой на протяжении неопределенного периода времени. Например, многие законы о праве на информацию гарантируют определенную степень защиты внутренних установленных процедур или консультативной информации для правительства. Подобная информация может храниться в секрете какое-то время. Но через 15-20 лет ее раскрытие вряд ли нанесет ущерб процессу предоставления честных и беспрепятственных консультаций, что является ключевым интересом, который защищает данное исключение. Жесткие временные ограничения на раскрытие информации, которая когда-то являлась секретной, создают презумпцию того, что после определенного промежутка времени она в конечном итоге будет рассекречена. Таким образом, сохранение секретности допускается в том случае, если власти могут продемонстрировать существующий риск ущерба интересам, защищенным законом.

40

ПРИНЦИП 5. Процесс, направленный на облегчение доступа к информации

Запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо, с предоставлением независимой оценки любого отказа.

Эффективный доступ к информации на практике требует не только проактивного раскрытия информации госорганами (требование публиковать информацию в интересах общественности), но также и создания возможностей для каждого гражданина запрашивать и получать любую информацию государства с учетом исключений. Для этого необходимо, чтобы закон четко устанавливал процедуру обработки запросов государственными органами, а также систему независимой оценки их решений.

Процесс доступа к информации непрост, поэтому ему уделена большая часть существующих законов о свободе информации. В то же время, это не такой высокий стандарт применения законодательства о праве на информацию, поэтому он занимает менее значимое место в международных нормативных актах, касающихся этого права. Стандарты ООН призывают ввести требования к госорганам по созданию открытых, легкодоступных внутренних систем-репозитория для реализации гражданами своего права на получение информации. При этом особо подчеркивается необходимость установления «строгих временных рамок для обработки информационных запросов» и предоставления уведомления в случае отказа, которое должно содержать «обоснование отказа в письменном виде». Согласно Совместной Декларации специальных мандатов процедуры должны быть «простыми, выполняться быстро и предоставляться бесплатно или по максимально низкой стоимости».

Рекомендация Совета Европы содержит более подробную, чем другие документы, информацию о процедурах, устанавливает ряд специальных стандартов, включая следующие:

- запросы должны приниматься любым госорганом, который ведает информацией, на равных основаниях, с минимумом формальностей;
- заявители не должны обосновывать свой интерес к запрашиваемой информации;
- запросы должны обрабатываться быстро и в установленные сроки;
- гражданам должна предоставляться максимальная помощь;
- каждый отклоненный запрос должен сопровождаться объяснением причины отказа в доступе к информации;
- информация по запросу должна предоставляться в форме, указанной заявителем: оригинал документа либо его копия.

Большинство этих стандартов отражено в положениях Орхусской конвенции (см. также Статью 4).

Важно, чтобы закон предусматривал различные возможности для апелляции в отношении упомянутых выше процедур. Многие национальные законы предусматривают внутреннюю апелляцию в вышестоящие инстанции внутри государственного органа, в который была подана заявка. Это полезный подход, который может помочь в устранении ошибок и обеспечить внутреннюю последовательность.

Заявители также должны иметь право на апелляцию в независимый орган для проведения им оценки решений, принятых органами власти. Без этого можно считать, что граждане имеют не право доступа к информации госорганов, а лишь право на рассмотрение своих информационных запросов. Без независимой оценки значительный объем информации, например, касающейся коррупции или некомпетентности, может остаться нераскрытым.

В то время как в различных международных правовых актах о праве на информацию есть четкое упоминание о необходимости независимой оценки, они дают менее четкое описание ее природы. В частности, должна ли эта оценка выполняться независимым надзорным органом, таким как Информационная комиссия, омбудсмен или комиссия по правам человека? Или достаточно судебной оценки, поскольку во многих странах суды надзирают за действиями правительства? Некоторые стандарты косвенно упоминают надзорный орган, а некоторые - как надзорный орган, так и суды.

Принцип 5 Содружества призывает к тому, чтобы решения об отклонении запроса «подвергались независимой оценке». А Совместная Декларация специальных мандатов призывает к тому, чтобы оценку проводил «независимый орган с полным набором полномочий для разрешения таких жалоб», упоминая, что для выполнения данной функции может существовать орган, отличный от судов. Рекомендация Совета Европы говорит о праве апеллировать к «законному суду либо другому объективному органу, созданному в соответствии с законом». Та же формулировка встречается в Статье 9 Орхусской конвенции. Соответствующая часть принципа IV (2) Африканской декларации говорит об апелляции двух уровней: «апелляция к независимому органу и/или суду».

На практике более прогрессивные законодательства о праве на информацию устанавливают право апелляции к независимому надзорному органу. Это значительно доступнее для рядовых граждан, которые ищут информацию, чем подача апелляции в суд. Кроме того, такая практика имеет историю успешной реализации права на информацию. При этом не имеет значения, будет ли для этой цели создан новый орган или задача будет передана уже существующему, такому как комиссия по правам человека или омбудсмен. Важно то, что данный орган должен быть защищен от политического вмешательства. Существует также положительный момент в передаче апелляции из надзорного органа в Суд. Только суды имеют полномочия устанавливать стандарты раскрытия информации в противоречивых ситуациях и обеспечивать возможность сбалансированного, хорошо продуманного подхода к трудным аспектам раскрытия информации.

Важным аспектом апелляций, также широко признанным в национальных законодательствах лучшего образца, является то, что при отказе от доступа к информации ответственность за обоснование правомерности отказа лежит на государственном органе. Это является важным элементом понимания доступа к информации как права, а также презумпции открытости, которой продиктовано положение о возложении бремени обоснования отказа на сторону, которая отказывает в доступе к информации. Несколько международных стандартов касаются этого вопроса. При этом Совместная Декларация специальных мандатов утверждает: «Бремя доказательства того, что информация, в доступе к которой отказано, должно падать на государственный орган, который отказывает в нем, чтобы показать, что информация подпадает под системы исключений».

ПРИНЦИП 6. Затраты

С лиц, запрашивающих информацию, не должна взиматься слишком высокая плата за доступ к информации, которая может отпугнуть их.

Плата за получение доступа к информации – еще один непростой вопрос. С одной стороны, плата не должна быть высокой, чтобы не ставить барьеров на пути к получению информации, а, следовательно, не подрывать само право. С другой стороны, предоставляя информацию, государственные органы несут ряд затрат, поэтому должны существовать механизмы их компенсации. Некоторые правовые акты о праве на информацию касаются данного вопроса. Например, в стандартах ООН указано, что цена доступа к информации «не должна быть слишком высокой, чтобы не отпугнуть потенциальных заявителей и не нивелировать назначение самого закона о праве на информацию». Принцип VII Рекомендации Совета Европы предметнее касается вопроса затрат, призывая к тому, чтобы изучение оригинала документа было бесплатным, а стоимость копий, которые выдаются заявителю, не превышала бы их себестоимости.

42

В Орхусской конвенции выведены разумные и подробные нормы для затрат, которые описаны в Статье 4(8):

Каждая сторона может разрешить своим государственным органам взимать плату за предоставление информации при условии, что эта плата не превышает разумного уровня. Государственные органы, намеревающиеся взимать плату за предоставление информации, сообщают подателям запросов тарифы ставок, по которым могут взиматься сборы, с указанием обстоятельств, предусматривающих взимание сборов или освобождающих от их уплаты, и случаев, когда информация представляется при условии предварительной оплаты такого сбора.

На практике разные государства по-разному подходят к оплате услуг предоставления информации.

ПРИНЦИП 7. Открытые совещания

Совещания государственных органов должны быть открытыми для общественности.

Принципы АРТИКЛЯ 19 включают в себя идею открытых совещаний. Логическое обоснование, лежащее в основе права на информацию, применяется как принцип не только к информации в форме записей, но также и к совещаниям государственных органов. Другими словами, будь то перманентная запись либо информация, полученная в устной форме в ходе совещания - большого различия нет. Стандарты ООН поддерживают это положение: «Закон о праве на информацию должен устанавливать презумпцию открытости всех совещаний правящих органов для граждан».

Это редкая практика, хотя и достаточно известная, когда законы о праве на информацию требуют, чтобы совещания госорганов были открытыми. В некоторых странах для этого существуют отдельные законы.

ПРИНЦИП 8. Максимальное раскрытие информации является приоритетом.

Законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия информации, следует изменить или отменить.

Международное законодательство не диктует Сторонам условия выполнения нормативно-правовых актов данного законодательства, включая сферу фундаментальных прав человека. То же самое относится и к праву на информацию. Как правило, Стороны сами решают, каким образом применять перечень исключений к праву на доступ к информации. В то же время, практически все государства в своем законодательстве имеют целый ряд законов о сохранении тайны, многие из которых не соответствуют вышеприведенным стандартам, в частности, касательно исключений. Таким образом, на них возлагается обязательство ввести в действие какой-либо механизм для решения данной проблемы.

Со временем все законы, которые ограничивают раскрытие информации, должны быть пересмотрены и приведены в соответствие с законом о праве на информацию. Согласно принципу IV(2) Африканской декларации, «законы о защите государственных секретов должны быть изменены таким образом, чтобы соответствовать принципам свободы информации».

Однако нужно отметить, что в большинстве случаев это решение, по крайней мере, среднесрочное. Более срочное решение, которое позволяет достичь относительно быстрого эффекта, - обеспечение верховенства права на информацию над законами о тайне. Этого следует, по возможности, добиваться посредством ограничительной интерпретации законов о тайне. Однако если возникнет более серьезный конфликт, который нельзя решить подобным образом, закон о праве на информацию будет иметь приоритет над противоречащим ему законом о тайне.

На самом деле, это не настолько противоречиво, как звучит. Совместная декларация специальных мандатов отмечает: «Закон о доступе к информации должен в случае конфликта с другими законами государства иметь приоритет над данными законами». Более того, многие законы о праве на информацию следуют этому подходу. Большинство из них включают в себя всесторонний список исключений, которые защищают все законные интересы конфиденциальности (действительно многие из них можно критиковать за то, что они чрезмерно всеобъемлющи), поэтому не должно возникнуть необходимости расширять списки исключений законами о тайне информации. Необходимо также иметь систему разрешения конфликтов, чтобы не ставить государственных служащих в положение, когда, в соответствии с законом о тайне, им запрещается разглашать информацию, и в то же самое время они должны сделать это по закону о праве на информацию. Решение этой проблемы в пользу открытости соответствует главной презумпции, лежащей в основе права на информацию.

Вопрос классификации записей должен быть достаточно легко решаемым. Надо обеспечить адекватную оценку госслужащим степени щепетильности записи и понимание того, что данное обстоятельство никогда не должно рассматриваться как причина отказа в предоставлении доступа к ней. Содержимое записи в случае возникновения запроса должно оцениваться согласно перечню исключений. Следует отметить, что на практике многие законодательства о праве на информацию признают записи, имеющие гриф секретности, отдельным исключением.

ПРИНЦИП 9. Защита «свистунов»

Лица, предоставляющие информацию о нарушениях («свистуны») должны быть защищены

Если госслужащие могут подвергаться санкциям, например, по закону о тайне, за ошибочное разглашение информации, то в применении права на информацию, они, очевидно, будут ошибаться в пользу конфиденциальности. Ведь с этой тенденцией они в любом случае больше знакомы. В результате многие законы о праве на информацию предусматривают защитные санкции от ответственности для чиновников, которые с добрыми намерениями раскрывают информацию. Такая защитная санкция важна для изменения культуры секретности внутри правительства и поощрения атмосферы открытости.

Подобная санкция применяется законодательствами многих государств по отношению к людям, которые сообщают информацию о правонарушениях - «свистунам» (на англ. языке “whistleblowers”, прим. переводчика). Часто неясно, защищено ли законом раскрытие информации о правонарушениях, даже если данный закон включает в себя принцип приоритетности общественного интереса. Поэтому лица, которые желают раскрыть информацию во благо общественного интереса, не могут учесть всего комплекса интересов, потенциально задействованных в процессе. Гарантируя таким лицам защиту, государство оптимизирует перемещение информации о различных правонарушениях к гражданам. Принцип IV(2) Африканской декларации гласит:

Никто не может подвергаться никаким санкциям, невзирая на нарушение правовых или служебных обязанностей, за распространение информации о правонарушениях или информации, которая раскроет серьезную угрозу здоровью, безопасности или окружающей среде, если он(а) действовал(а) с добрыми намерениями, даже если наложение санкций служит закону и является необходимым в демократическом обществе.

44

Стандарты ООН также призывают к защите от «законных, административных или служебных санкций за распространение информации о правонарушениях». Правонарушение включает в себя «совершение уголовного преступления, неисполнение правовых обязанностей, судебную ошибку, коррупцию, бесчестность или серьезные случаи плохого управления государственным органом». Принципы АРТИКЛЯ 19 дополняют этот перечень раскрытием серьезной угрозы здоровью, безопасности или окружающей среде, вне зависимости от личного участия в правонарушении.

-
137. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200A(XXI), от 16 декабря 1966 г., введена в действие 23 марта 1976 г.
 138. См, например, *Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertes v. Chad*, October 1995, заявление 74/92 (Африканская комиссия по правам человека и народов) *Miranda v. Mexico*, 13 апреля 1999 г., отчет No. 5/99, отчет 11.739 (Панамериканский суд по правам человека) и *Özgür Gündem v. Turkey*, 16 марта 2000 г., жалоба 23144/93 (Европейский суд по правам человека).
 139. См, например, *Fuentes Bobo v. Spain*, 29 февраля 2000 г., жалоба 39293/98 (Европейский суд по правам человека); и *Wilson and the NUJ and others v. the United Kingdom*, 2 июля 2002 г., жалобы 30668/96, 30671/96 and 30678/96 (Европейский суд по правам человека).
 140. См, например, *Vgt Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, 28 июня 2001 г., жалоба 24699/94 (Европейский суд по правам человека); *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria*, 19 декабря 1994 г., жалоба 15153/89 (Европейский суд по правам человека); и *Platform Ärzte für das Leben v. Austria*, 25 мая 1988 г., жалоба 10126/82 (Европейский суд по правам человека).
 141. См. *Mukong vs. Cameroon*, 21 июля 1994 г., заявление 458/1991 (Комитет ООН по правам человека), параграф 9.7.
 142. *Thorgeirson v. Iceland* от 25 июня 1992 г., Заявление No.13778/88, параграф. 63.

143. *The Sunday Times v. United Kingdom*, от 26 апреля 1979 г.; жалоба 13166/87, 2 EHRR 245, параграф 49 (Европейский суд по правам человека).
144. *Lingens v. Austria* от 8 июля 1986 г., жалоба 9815/82, 8 EHRR 407, параграфы 39-40 (Европейский суд по правам человека).
145. Отчет Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и на свободное их выражение. Док. ООН, E/CN.4/2000/63, 18 января 2000 г., параграф 44.
146. Рекомендация R(200)2 Комитета министров государствам-членам в отношении доступа к официальным документам, принята 21 февраля 2002 г.
147. Принята 6 декабря 2004 г. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.unhehr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument>.
148. *Коммюнике*, Совещание министров права стран Содружества (Порт-оф-Спейн; 10 мая 1999 г.).
149. 32 очередная Сессия Африканской комиссии по правам человека и народов, 17-23 октября 2002 г., Банджул, Гамбия. Электронная версия документа доступна по адресу: http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html.
150. Принята Панамериканской Комиссией по правам человека на 108-ой регулярной сессии в октябре 2000 г. Электронная версия доступна по адресу: <http://www.iachr.org/declaration.htm>.
151. *Конвенция по доступу к информации, Гражданское участие в процессах принятия решений и доступе к вопросам правосудия и окружающей среды*. Док. ООН ESE/СЕР/43, принят на Четвертой конференции министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы», 25 июня 1928 г., вступил в силу 30 октября 2001 года.
152. *Claude Reyes and Others v. Chile* от 19 сентября 2006 г., Series C жалоба 151.
153. Лондон, 1999 г. Документ доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
154. Лондон, 2001 г. Документ доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf>.
155. Например, ПРООН отклоняла запросы на основании того, что согласно принципам организации доступ предоставляется только к уже опубликованным документам. См. Ноту протеста, Автор: АРТИКЛЬ 19. Документ доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/press/undpdisclosure-policy.pdf>.
156. См. Рекомендацию Совета Европы
157. См. Примечание 145
158. См. например, Статью 5
159. *Claude Reyes and Others v. Chile* от 19 сентября 2006 г., Series C, жалоба 151, в частности, параграфы 88-92.

ГЛАВА 3

КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТРАН

Азербайджан

Введение

Статья 50 (I) Конституции Азербайджана гласит: «Каждый человек имеет право законно искать, получать, передавать, готовить и распространять информацию». Закон о праве на получение информации был введен в действие Указом президента в декабре 2005 года.¹⁶⁰ До этого действовал Закон об информации, информатизации и защите информации 1998 года.¹⁶¹ Он, в основном, объяснял, как правительство должно организовывать информацию внутри страны, хотя также создавал право доступа к собственным личным данным. Еще один отдельный Закон о свободе информации 1998 года определяет информационные принципы, но не создает права доступа.¹⁶²

47

Законодательство было создано рабочей группой, в которую входили представители как государственных органов, так и институтов гражданского общества, в ходе большого количества консультативных дискуссий о развитии законодательной базы Азербайджана. Данное законодательство является довольно прогрессивным. Оно было улучшено в ходе обсуждения его проекта, что свидетельствовало о позитивной политической воле. Оно включает в себя положение о независимом наблюдательном органе (что-то похожее на Комиссара по вопросам информации), сильные положения о процессе, широкие и глубокие обязательства по опубликованию в интересах общественности. В то же самое время режим исключений является слишком обширным, в Законе о праве на получение информации нет санкций за препятствование доступу, не предусмотрена защита при разоблачении недобросовестного поведения, а также предлагаются лишь немногие меры продвижения.

Более того, исполнение Закона было очень слабым. В период подготовки его к печати еще не был назначен комиссар по вопросам информации, хотя это надо было сделать до июня 2006 года. Согласно отчету института прав СМИ (Media Rights Institute)¹⁶³ еще не был определен государственный орган для регистрации документов, как этого требует Закон. Информации на веб-сайтах правительства было меньше, чем этого требует Закон. И немногие государственные структуры назначили лиц, ответственных за информацию. Важно отметить, что из 441 запросов, направленных институтом прав СМИ в 186 различных государственных учреждений, только на 125 были даны ответы. И только по 32 запросам была предоставлена вся запрашиваемая информация, и только по 17 из них информация была предоставлена в недельный срок, как того требует Закон. Это весьма плохие показатели с любой точки зрения.

Право на доступ к информации по Закону Азербайджана о праве на информацию (далее - Закон о праве на информацию; Закон) в основном представлено в Статье 2.3, которая гласит, что каждый, кто запрашивает информацию, должен получить ее бесплатно в неограниченном и равном объеме, если государственный орган такую информацию имеет. Данное положение поддержано Статьей 2.2, которая предусматривает, что любой человек может обращаться напрямую или через своих представителей в государственные органы за информацией. Эта статья также определяет способ и форму получения информации. Статья 2.1 утверждает, что доступ к информации является «бесплатным».

Статья 1 определяет цель Закона о праве на информацию. Она состоит в создании правовых рамок для обеспечения бесплатного, неограниченного и равного доступа к информации в соответствии со Статьей 50 Конституции на основе принципов открытого общества и для создания условий гражданского контроля над осуществлением функций государственного управления. В Статье 6 приводится длинный список принципов доступа к информации. В него входят: обязательное предоставление информации государственными органами, обеспечение максимальной прозрачности, быстрая обработка запросов на получение информации, защита конфиденциальной информации, судебная защита права доступа к информации, бесплатный доступ, если обратное не предусмотрено Законом, ответственность государственных органов за нарушение права на получение информации, положение о том, что классификация не должна быть чрезмерно обширной. В принципе, это должно обеспечивать хорошую интерпретационную базу Закона.

В Статье 3 информация определяется как любые «факты, мнения, знания, новости или другие виды информации» независимо от даты производства, формы или классификации. Информация личного характера - это информация, которая может прямо или косвенно способствовать идентификации личности, в то время как государственная информация - это информация, приобретенная во время осуществления правовых обязанностей. Эти положения дополняются Статьей 7, которая определяет задокументированную информацию как информацию любого рода, записанную на «материальных информационных носителях в форме текста, голоса или изображения, вне зависимости от ее источника, места хранения, официального статуса, формы собственности и того, была или не была эта информация произведена лицом, которому она принадлежит». Формально право доступа имеет отношение в первую очередь к «информации» государственных органов, поэтому не совсем понятно более ограниченное определение государственной информации, которая квалифицируется исполнением правовых обязанностей. Также существует опасность спутать определение информации с определением задокументированной информации. Оба они являются довольно обширными.

Статья 3.0 также определяет государственные органы («владелец информации») как «государственные органы власти, муниципалитеты, юридические лица и отдельные лица, как определено в Статье 9». Статья 9 определяет государственные органы как государственные органы власти, муниципалитеты и юридические лица, выполняющие государственные функции, а также частные юридические лица, действующие в сферах «образования, здравоохранения, культурной и социальных сферах на основании юридических актов или контрактов». Обязанности частных юридических лиц, тем не менее, ограничены до информации, полученной или приобретенной в результате выполнения ими государственных обязанностей (см. Статью 21.2.2). Не совсем ясно, являются ли перечисленные сферы – образование, здравоохранение и др. – по сути своей государственными обязанностями. Потенциально это очень широкое определение, так как оно связано с функцией, а не с формой, хотя трактовка данного определения будет зависеть от интерпретации Закона.

Организации, полностью или частично принадлежащие государству, находящиеся на его дотациях, а также юридические лица, имеющие доминантные или эксклюзивные рыночные позиции или права, действующие как естественные монополии, также считаются государственными органами по отношению к информации определенного типа, а именно к «предложениям и ценам на товары и услуги, а также их изменениям». Последняя часть данного положения является прогрессивной инновацией, которую не встретишь во многих законах о праве на информацию. В то же самое время государственные или субсидируемые предприятия имеют такие же обязательства по неразглашению информации, как и все государственные органы во многих странах.

Как уже отмечалось, право доступа касается каждого человека без национальных, адресных или иных ограничений.

Процедурные гарантии

Статья 11.2 в целом говорит о том, что государственные органы должны организовать себя таким образом, чтобы обеспечивался доступ к информации. Статья 2.5 утверждает, что заявители могут использовать информацию, полученную от государственных органов, для любых целей, включая и коммерческие. Запросы могут направляться напрямую устно, по телефону либо письменно средствами прямой доставки, почтой, по факсу или электронной почтой (Статья 13.1). Запрос должен содержать имя заявителя, контактную информацию, описание требуемой информации и форму, в которой податель хотел бы получить доступ к информации. Запросы на личную информацию должны сопровождаться предъявлением документа, идентифицирующего личность. Если запрос нельзя удовлетворить, подателя надо об этом уведомить в течение пяти рабочих дней. Неспособность определить запрашиваемую информацию достаточно ясно является основанием для отклонения запроса. Причины отказа указывать не обязательно, за исключением конкретных случаев, например, когда необходимо предоставить официальное подтверждение предоставления информации для осуществления правосудия или когда информация нужна срочно (Статьи 15, 21.1 и 24.4).

Государственные органы должны защищать «свободное, неограниченное и равное» право всех людей на доступ к информации (Статья 10.1). Иначе говоря, государственные органы должны информировать заявителей об «условиях, принципах и методах» подготовки запросов. Помогать заявителям в определении местонахождения информации, которой нет у госорганов, сделать это четко и оказать по необходимости помощь тем заявителям, которые не могут подать письменный запрос, например, по неграмотности или инвалидности (Статья 17).

Запросы на получение информации должны быть зарегистрированы по их получению, если только они не являются анонимными или вербальными, хотя подача заявки на фирменном бланке или с одним единственным контактным номером, является достаточным основанием для выполнения обязательной регистрации (Статья 18). Каждая надлежащим образом оформленная письменная заявка должна быть обработана (Статья 15.7). Ответная реакция на заявку – либо предоставление запрашиваемой информации, либо отказ – должна быть отражена в журнале вместе с именем официального лица, даты и деталей предоставления информации или причин отказа (Статья 28). Это прогрессивные положения, которые в случае их соблюдения, обеспечивают документальное отслеживание прохождения любой заявки.

Статья 24 утверждает, что ответы на запросы должны предоставляться как можно скорее, но не позднее семи рабочих дней (см. также Статью 10.4.1). Если для подготовки информации, уточнения запроса или просмотра большого количества документов требуется больше времени, срок предоставления ответа может увеличиться на дополнительные семь рабочих дней, о чем заявитель уведомляется в течение пяти рабочих дней (Статья 25). Если информация нужна быстрее, запросы должны обрабатываться немедленно, но если последнее невозможно, то в течение 24 часов. Если требуется информация для предотвращения угрозы жизни, здоровью или свободе, она должна быть предоставлена в течение 48 часов (Статья 24). Стремление предоставить быстро важную информацию является интересным нововведением, которое может быть особо полезным для журналистов.

Если государственный орган не располагает запрашиваемой информацией, он должен попытаться определить, какой иной государственный орган имеет данную информацию, и передать ему запрос на нее в течение пяти рабочих дней. Это обязательство не распространяется на частные организации, определенные Законом, но в течение пяти рабочих дней они должны проинформировать заявителя об отсутствии искомой информации (Статья 23).

Закон Азербайджана о праве на информацию не рассматривает вопрос об уведомлении третьих лиц. Статья 27 гласит, что запрос считается удовлетворенным, если информация была предоставлена, запрос был направлен, податель уведомлен; подателя проинформировали, как получить доступ к

информации, или податель получил «обоснованное уведомление об отказе» в ней. Статья 21.3 дополняет эти положения, уточняя, что отказ в доступе к информации должен быть «четко сформулирован», указаны конкретные юридические нормы, на которых он основан. Эти нормы в дальнейшем можно усовершенствовать, наложив на госорган обязательство предоставлять детальную информацию о праве подачи апелляции, которую можно оформить в случае отклонения запроса.

Статья 14.1 рассматривает вопрос о форме предоставления информации, а Статья 10.4.1 утверждает, что на запросы следует отвечать в манере, наиболее приемлемой для подателя запроса. Податели запросов могут конкретизировать различные формы доступа, включая ознакомление с документом, возможность сделать его копию и получить ее официальное заверение, расшифровку закодированной информации или документ в электронном виде. Запрашиваемая форма доступа может быть отклонена, если государственный орган не имеет технических средств удовлетворения запроса, если выполнение запроса помешает нормальной работе государственного органа или если это может привести к повреждению записи. В таких случаях государственный орган определяет форму доступа к информации (Статьи 14.5, 16.1 и 16.2). Статья 16.2 описывает, когда может быть предоставлен устный ответ, например, в случае, если запрос сделан в форме прямого обращения к госслужащему. Если информация хранится на нескольких языках, ее предоставляют на языке по выбору подателя (Статья 16.5).

Доступ к информации должен быть бесплатным, если заявитель знакомится с документом, или он (она) копирует документ самостоятельно, или государственный орган не предоставляет технической поддержки, включая и случаи выдачи информации в электронном виде. Также доступ будет бесплатным, если информация уже обнародована. В других случаях может взиматься плата, которая не превышает затрат на подготовку и предоставление информации подателю. В течение трех лет административный орган, отвечающий за информацию, должен подготовить список оплачиваемых услуг, порядка оплаты и других вопросов, касающихся платных услуг. До того времени каждый государственный орган самостоятельно решает эти вопросы (Статьи 26 и 57.2). Если государственный орган предоставляет неполную или неточную информацию, дополнительная или точная информация предоставляется бесплатно (Статья 22.3). Это достаточно прогрессивные положения о взимании платы, хотя они и могли бы быть усилены положениями об отказе от нее в определенных случаях. Также во многих системах предоставления права на информацию расходы на подготовку информации не подлежат компенсации, так как это является показателем того, насколько хорошо данный государственный орган обеспечивает свой документооборот.

Обязательство опубликования информации

Статья 10.4.3 устанавливает общую обязанность государственных органов предоставлять общественности информацию о деятельности, которую они предпринимаяют для выполнения своего мандата. Глава IV детально рассматривает активное раскрытие информации. Статья 29 перечисляет около 34 категорий информации, которую необходимо раскрывать проактивно, включая статистические данные, бюджетную и детальную финансовую информацию и прогнозы, информацию о персонале, включая зарплату, экологическую информацию, юридические документы, документы по планированию, информацию о предоставляемых услугах и, что очень важно, перечень секретных документов. Это длинный и прогрессивный список обязательств проактивного раскрытия информации.

Статья 30 касается раскрытия информации через Интернет, СМИ, официальные публикации, библиотеки и другие центры общественной информации. Статья 31, в целом, гласит, что раскрытие информации должно выполняться так, чтобы каждый получал доступ к ней как можно быстрее. Если Закон или международные договоры предусматривают специальные средства раскрытия информации, с ними нужно считаться. Информация, в которой содержится угроза жизни, здоровью, собственности, экологии или другие аспекты значительного общественного интереса, должна раскрываться немедленно через СМИ и Интернет с целью уменьшения любого риска.

Статья 32 обязывает государственные органы создать «информационные ресурсы» в Интернете (веб-сайты и др.), чтобы способствовать раскрытию информации в соответствии со Статьей 29. Частные

организации, выполняющие государственные функции, как указано в Статье 33, также должны предпринимать шаги для обеспечения доступа к информации через Интернет, включая размещение обновленной и «эффективной» информации в режиме он-лайн.

Согласно Статье 12, государственные органы должны создать доступные государственные электронные журналы ключевых документов, которые у них имеются и которые либо производятся ими, либо приобретаются. Это может быть очень полезным инструментом в помощь тем, кто ищет определенную информацию. Некоторые документы, вроде учетных записей, поздравлений, корреспонденции и служебных записок, не надо регистрировать. «Соответствующий исполнительный орган», возможно министр, отвечающий за Закон о праве на информацию, должен разработать процедуры по созданию, поддержанию и обновлению этого журнала. В дополнение к реальному документу необходимо записывать следующую информацию: способ получения и/или выдачи документа, если это релевантно; тип документа; и, если применяются, ограничения в доступе к нему.

Исключения

В целом, система исключений в Законе о праве на информацию является одним из слабых звеньев всего Закона, хотя в нем и выражено определенное уважение к международным стандартам. В исключения вошел обширный список типов информации, которую следует держать в секрете и которая разделена на две основных категории: «официальное пользование» и «конфиденциально». Может показаться, что Закон о праве на информацию дублирует Закон о государственной тайне в том смысле, что конфиденциальную информацию нельзя раскрывать (в дополнение к тому, что общественность не имеет права доступа к такой информации). Статья 41, например, утверждает, что государственные органы должны предпринимать шаги для защиты информации, предназначенной «для официального пользования».

Отношения между Законом о праве на информацию и законодательством по государственной тайне не совсем понятны. С одной стороны, Статья 4.2.1 говорит, что Закон о праве на информацию не касается секретов, установленных Законом о государственной тайне (Статья 21.1.1 повторяет то же самое). С другой стороны, Статья 5.2 утверждает, что другие законы не могут противоречить требованиям Закона о праве на информацию. Похоже, что общим результатом всех этих положений является тот факт, что Закон о праве на информацию не распространяется на документы, которые явно определены как секретные по другому закону.

Закон о праве на информацию имеет определенные декларативные исключения, которые не могут быть выполнены. Сюда относятся предложения, замечания и жалобы, регулируемые законом о жалобах граждан, а также ограничения, определяемые международными договорами. Закон о праве на информацию также не применим к документам, которые архивировались в соответствии с Законом о национальных архивах, хотя, возможно, этот закон включает в себя свою собственную систему раскрытия информации (Статья 4.2).

Статья 21 приводит дополнительные общие основания для отказа в предоставлении информации. Например, то, что заявитель «не имеет достаточных полномочий для получения информации», или заявителю «уже была предоставлена требуемая информация», или «удовлетворение запроса подорвет способность государственного органа выполнять свои обязанности вследствие большого объема запрашиваемой информации». Или ответ на запрос является «нецелесообразным в данный момент», требует «систематизации, анализа и документирования» информации. Последнее может означать, что информация как таковая не хранится, но может быть подготовлена государственным органом на основе существующих документов. Похоже, что некоторые из этих исключений, особенно форма «ответ на запрос является нецелесообразным в данный момент», дают государственным органам широкие основания для отказа в удовлетворении запросов.

Для многих исключений не предусмотрено проверки на нанесение ущерба, но вместо этого называются общие категории информации, которые нельзя раскрывать. В то же самое время большинство таких исключений носят характер внутреннего моратория. Например, информация, собранная

«во время осуществления режима чрезвычайного положения», является секретной только до принятия соответствующего решения. Для исключений, которые включают в себя проверку на нанесение ущерба, степень ущерба обычно бывает низкой, с частым применением «будет» или «может». Общий эффект является таковым, что информация может быть конфиденциальной, даже если ее раскрытие не приведет к какому-либо вреду, хотя обычно на недолгий срок. Закон Азербайджана о праве на информацию не предполагает выдачу сертификатов конфиденциальности, но другие законы могут это предусматривать.

Статья 35.4, похоже, предусматривает нечто противоположное нарушению общественных интересов, утверждая, что информация может оставаться конфиденциальной, если вред от ее раскрытия превышает общественный интерес в доступе к ней. Поскольку это сводится к «официальной информации», как определено Статьей 35.2., то сокрытие информации, которая, на первый взгляд, кажется конфиденциальной, в реальности может быть нарушением определенного общественного интереса. Статья 39.1 предусматривает такой подход в отношении информации о несчастных случаях или правонарушениях, пока это не препятствует проведению расследования.

Статья 22.2 предусматривает случаи, когда раскрытию подлежит только часть документа. Тогда она будет отделена от всего документа, который останется конфиденциальным. Это правило повторяется в Статье 39.3 в отношении информации, которую нельзя рассматривать как конфиденциальную на основании ее официального использования (см. ниже).

Согласно Статье 40 информация, предназначенная для официального использования, может быть секретной, пока остаются основания для конфиденциальности, но в любом случае не дольше пяти лет. Для информации личного характера период ограничения составляет 75 или 30 лет после смерти данного лица. И - согласно довольно странному правилу - 110 лет после рождения данного лица, если его смерть не была официально подтверждена.

52

Закон о праве на информацию называет две основные категории информации, которую можно считать конфиденциальной: «информация, предназначенная для официального использования» и личная информация или информация о семейной жизни. Статья 35 приводит длинный список категорий информации, включенной в первую категорию:

- информация об уголовных или административных нарушениях, пока дело не передано в суд или не прекращено;
- информация, собранная во время «режима чрезвычайного положения», пока не будет принято соответствующее решение;
- информация, раскрытие которой может помешать формулированию политики, пока не будет принято соответствующее решение;
- информация, раскрытие которой может подорвать проверку или финансовый аудит, пока эти процессы не будут завершены;
- информация, раскрытие которой может подорвать свободный и откровенный обмен мнениями внутри государственного органа;
- информация, раскрытие которой может негативно повлиять на управление экономической деятельностью, пока данный вид деятельности не завершится;
- информация, раскрытие которой может подорвать отправление правосудия, до вынесения окончательного решения;
- документы, которые расцениваются как конфиденциальные другими государствами и межгосударственными организациями;

- информация, раскрытие которой может нанести вред экологии;
- информация, раскрытие которой может нанести вред интересам государственного органа;
- когда конфиденциальность была согласована с частной организацией, выполняющей государственные функции;
- проекты постановлений, решений и приказов, пока они не были приняты или одобрены;
- юридические документы об обязательствах частных организаций, задействованных в монопольной деятельности, пока эти документы не будут подписаны.

Перечисленные выше исключения в большинстве своем признаются во многих законах о праве на информацию. Однако отсутствие или слабая проверка на нанесение ущерба делает этот список слишком обширным.

Все эти документы должны иметь пометку «конфиденциально» и указание даты окончания срока конфиденциальности (Статья 36). Закон также содержит длинный список типов документов, которые можно считать неконфиденциальными: перечень экономической и финансовой информации, информация о льготах, предоставляемых отдельным категориям населения, опросы общественного мнения, информация о стихийных бедствиях, экологии, здравоохранении и т.д. Частные организации, являющиеся монополиями, не могут держать в секрете условия предложений, цены на товары и услуги или любые изменения в них, в то время как частные структуры, действующие на государственных дотациях, не могут держать в секрете условия предоставления или использования данных дотаций (Статья 37).

Статья 38 приводит список информации, которую можно считать конфиденциальной на основании того, что она личная или касается семейной жизни, включая следующие категории:

- информация о политических или религиозных взглядах, этнической или расовой принадлежности, индивидуальных качествах личности, ее способностях, умственных или физических недостатках;
- информация, собранная как часть расследования преступления или другого правонарушения, пока не вынесено судебное решение, для защиты детей, морали, прав жертв или свидетелей;
- заявки на получение социальной защиты или услуг, акты регистрации гражданского состояния или усыновления;
- информация о налогах, кроме неоплаченных долгов;
- информация о сексуальной или семейной жизни.

Перечисленные категории являются несколько странными. Может так случиться, например, что человек обнародовал свои политические или религиозные взгляды, и в этом случае они не подпадают под определение личной информации.

Гражданам разрешается доступ к их личной информации, кроме случаев, когда она может открыть происхождение несовершеннолетнего, помешать предотвращению преступления или одобрить правонарушителя, или когда информация собиралась, чтобы обеспечить государственную безопасность. Более того, широкий круг людей имеет разрешение на доступ к личной или семейной информации, включая родителей и учителей несовершеннолетних; тех, кто обучает инвалидов; официальных лиц для выполнения ими служебных обязанностей. Такое же право имеют сотрудники частных компаний и работающие по контракту в учреждениях образования, здравоохранения, культуры в степени, необходимой для оказания услуг в перечисленных сферах. Статья 8.3 также предусматривает внесение

исправлений в личные данные, что способствует их защите. Это сложная область Закона, и для надлежащего исполнения правосудия требуются более детализированные правила. Предпочтительнее включать данные положения не в закон о праве на информацию, а в полномасштабный закон о защите информации, как это сделано в других странах.

Апелляции

Любой гражданин может подать жалобу Комиссару по вопросам информации или в суд по поводу предполагаемой невозможности удовлетворения его (ее) запроса на получение информации. Такая жалоба должна включать имя и адрес заявителя, информацию о запросе и описание предполагаемого нарушения с предоставлением подтверждающих доказательств, включая, если это релевантно, ответ на свой запрос от соответствующего государственного органа (Статья 49). Комиссар по вопросам информации должен рассмотреть жалобу в течение десяти рабочих дней. Рассмотрение может занять дополнительно десять дней при условии письменного уведомления заявителя. В уведомлении необходимо обосновать потребность дополнительного времени для обработки данной жалобы (потребность в дополнительных уточнениях, объяснениях или документах) (Статья 50).

Жалобу могут отклонить, если она подана анонимно, не имеет отношения к деятельности соответствующего государственного органа, является «повторной, безосновательной или предвзятой», если уже было принято судебное решение по данному делу, если заявитель не использовал внутренние механизмы государственного органа, к которому обращался, для решения проблемы. Во всех остальных случаях заявитель имеет право получить обоснованное решение по своей жалобе (Статья 51).

54

Статья 43 Закона о праве на информацию предусматривает назначение «уполномоченного агента по вопросам информации» (Комиссар по вопросам информации), избираемого Милли Меджлис (азербайджанским Парламентом) из числа трех кандидатов, номинированных соответствующим министром. Любой гражданин с высшим образованием, опытом работы в сфере образования и «высокими моральными принципами» может быть избранным на должность Комиссара по вопросам информации. Исключения: граждане, которые занимают оплачиваемые должности (кроме научной, педагогической или творческой работы); имеют обязательства перед зарубежными странами; срок тюремного заключения, обвинение по которому не снято; объявленные судом недееспособными. Комиссар по вопросам информации может быть не вовлечен в политику, может представлять любую политическую партию или иметь должность в НГО. Гражданин, избранный на должность Комиссара по вопросам информации, имеет семидневный срок для достижения уровня соответствия данным требованиям. Комиссар избирается на пять лет и может быть переизбран еще только на один срок. Согласно Статье 44 эта должность имеет легальный статус и финансируется из государственного бюджета. Созданный при ней отдел с собственным персоналом предположительно будет работать в соответствии с правилами, принятыми ответственным министром, хотя этот вопрос не освещен достаточно ясно.

Статья 45 предусматривает досрочное прекращение деятельности Комиссара по вопросам информации. Процедура осуществляется парламентом по представлению ответственного министра. Это может произойти, если Комиссар не справился со своими обязанностями по обеспечению выполнения Закона о праве на информацию, не проявил способностей, необходимых для исполнения обязанностей, умер, добровольно или по судебному решению ушел с занимаемого поста. Замена должна быть найдена в течение пятнадцати дней. В целом эти правила обеспечивают хорошую защиту независимости Комиссара по вопросам информации, хотя более ясное разъяснение вовлечения гражданского общества в процесс только укрепило бы данный раздел.

Комиссар по вопросам информации имеет достаточные полномочия для обеспечения уважительного отношения государственных органов к своим обязанностям. Согласно Закону о праве на информацию Комиссар может инициировать проведение расследования либо после получения жалобы, либо по своей собственной инициативе. Расследование может затронуть самые различные аспекты выполнения Закона: то, как зарегистрирован запрос на информацию, соблюдена ли предусмотренная Законом процедура, правомерен ли отказ от обнародования информации, обоснованы ли сроки

конфиденциальности документов, как выполняет государственный орган обязанности проактивного опубликования информации, предприняты ли необходимые шаги для распространения ее в Интернете (Статья 46). Комиссар по вопросам информации, таким образом, имеет широкие полномочия расследовать причины, по которым государственные органы не выполняют Закон о праве на информацию.

При проведении расследования он имеет право запрашивать и получать разъяснения и документы, включая конфиденциальные, от любых государственных органов (Статья 48). Комиссар по вопросам информации доводит любое решение, принятое после расследования, а также жалобу до соответствующего государственного органа. Он обеспечивает опубликование этого решения в Интернете (Статьи 47.2 и 47.3). Государственный орган должен подчиниться любым инструкциям комиссара по вопросам информации для устранения проблемы в течение пяти дней и письменно уведомить Комиссара о предпринятых шагах. Данное уведомление также размещается в Интернете. В то же время государственный орган может оспорить решение комиссара по информации в суде (Статья 53). Если государственный орган не выполняет необходимых действий своевременно, Комиссар по вопросам информации может подать жалобу в вышестоящий государственный орган или направить соответствующие документы в суд. В первом случае государственный орган рассмотрит дело и доложит Комиссару по вопросам информации о принятых мерах (Статьи 48 и 54).

Санкции и защита

Закон Азербайджана о праве на информацию не имеет положений ни о санкциях за препятствование доступу к информации, ни о защите официальных лиц, действующих из добрых побуждений («свистунов»). Это серьезный пробел в Законе. В то же время, «Кодекс об административных нарушениях» дополнен рядом положений, касающихся права на информацию. Что частично устраняет данный недостаток.¹⁶⁴ Статья 181-3 Закона, например, устанавливает, что официальные лица могут быть оштрафованы за неправомерное ограничение права на информацию, предоставление ложной информации, за отказ предоставить доступ к информации или письменный запрос на получение информации. А также за нарушение правил ведения записей, за встречные меры за распространение информации о правонарушениях, которые являются предметом общественного интереса. Пока еще не выработаны единые практики по применению данных санкций.

55

Меры продвижения

Закон о праве на информацию имеет относительно слабый пакет мер продвижения. Статья 8 в общих чертах касается системы ведения записей и гласит, что ответственный министр должен разработать правила по «хранению, подаче и защите информации», а также, что государственные органы несут ответственность за выполнение этих правил.

Статья 10.2 обязывает государственные органы назначать ответственного специалиста по вопросам информации или создавать информационный отдел. Вероятно, последнее положение просто касается ситуации, когда больше, чем один человек занимается данной работой. Статья 10.3 гласит, что назначение ответственного за информацию не может служить основанием отказа доступа к информации, хотя непонятно, почему эту статью вообще нужно было включать в Закон. Статья 10.5 определяет обязанности специалиста по вопросам информации. В них входит обработка запросов на информацию, поддержание связи с Комиссаром по вопросам информации, рассмотрение жалоб и выполнение других функций, связанных с информационной деятельностью госоргана. Некоторые задачи, которые в рамках других законов о праве на информацию выполняются специалистами по работе с информацией, как, например, помощь заявителям, согласно Статье 10.4, адресованы непосредственно государственным органам.

Согласно Статье 10.6, государственные органы должны каждые полгода отчитываться перед Комиссаром по вопросам информации об информационной деятельности. По требованию Комиссара это

может происходить и чаще. Комиссар должен ежегодно отчитываться перед парламентом про выполнение Закона о праве на информацию. Отчет должен содержать резюме деятельности, информацию о нарушениях Закона, жалобы, принятые решения и т.д. Отчет распространяется в Интернете и СМИ (Статья 53).

Комиссар по вопросам информации также способствует продвижению Закона Азербайджана о праве на информацию и информированности общественности о его выполнении. Он также предоставляет юридическую помощь заявителям, выдает рекомендации государственным органам по более эффективному выполнению Закона, проводит семинары по повышению информированности и готовит образец запроса на информацию (Статья 47).

Болгария

Введение

Статья 41(2) Конституции Болгарии, которая была принята в 1991 году,¹⁶⁵ гарантирует право на информацию в следующих выражениях: «Граждане Болгарии имеют право на получение информации от органов и учреждений государственной власти по любому вопросу, который касается их законных интересов, в случае если эта информация не является государственной или служебной тайной и не затрагивает права других граждан». Акт Болгарии о доступе к государственной информации (далее – Закон о праве на информацию; Закон)¹⁶⁶ был принят 22 июня 2000 года, что явилось практическим осуществлением конституционной гарантии доступа к информации. Поправки в Закон вносились несколько раз, включая 2002 год и - более поздние - 2007 год. Помимо этого, в апреле 2002 года был принят Закон о защите информации с ограниченным доступом.¹⁶⁷ Это важное обстоятельство, учитывая, что Закон Болгарии о праве на информацию оставляет определение секретной информации другому закону.

56

Закон имеет ряд положительных характеристик, включая инновационный и прогрессивный подход к проактивному опубликованию информации и сильные процедурные гарантии. В то же время, основным его недостатком является отсутствие полноценного режима исключений. Среди прочих недостатков - отсутствие возможности передачи апелляции в административный орган, а также ограниченные меры продвижения.

Недавно были предприняты попытки упростить по иным основаниям прогрессивные положения Закона Болгарии о праве на информацию, но, в конечном счете, они были отброшены.¹⁶⁸ В своем ежегодном отчете за 2006 год Программа Болгарии по доступу к информации (AIP), авторитетная болгарская негосударственная организация, отметила: «Изменения политических элит часто приводят к изменению хороших практик, а иногда и к их уничтожению».¹⁶⁹ Другими словами, постоянно ведется борьба за то, чтобы со временем обеспечить необходимые стандарты открытости. Судебные органы сыграли немаловажную роль в этом процессе, в частности, своей интерпретацией исключений.¹⁷⁰

Право на доступ к информации

В соответствии со Статьей 4, граждане Болгарии, иностранцы, находящиеся на территории страны, и юридические лица имеют право на доступ к государственной информации на определенных условиях и в рамках определенных процедур, если только другой закон не требует особых процедур для получения информации. Это открывает возможность для другого закона предоставлять менее эффективный или более дорогостоящий доступ к информации и, тем самым, ослаблять Закон о праве на информацию.

Данный Закон определяет своим назначением регулирование социальных отношений в области доступа к государственной информации (Статья 1). Статья 6 определяет принципы доступа к информации, обеспечивающие ее открытость и точность, условия равного доступа, защиту права доступа к информации и гарантию безопасности общества и государства.

Государственная информация в первоначальной редакции Закона определялась как любая информация, касающаяся социальной жизни, дающая гражданам возможность формировать мнение в отношении государственных органов, подпадающая под действие данного Закона независимо от того, как она физически хранится (Статья 2(1)). По причине субъективной интерпретации понятия «социальная жизнь» в 2001 году были предложены изменения к определению, которые даже прошли в первом чтении в Парламенте, но в конечном итоге были отменены. Было бы лучше включить всю информацию в рамках действия данного Закона, а затем обеспечить исчерпывающий режим исключений для защиты законных интересов.

В Статье 3 дается определение двух категорий государственных органов. Первая категория включает «государственные органы, их территориальные единицы и местные органы самоуправления», а вторая – органы, которые подпадают под общественное право, физические и юридические лица, в определенной мере финансируемые из консолидированного бюджета. Это широкое определение, но непонятно, входят ли в него частные организации, выполняющие государственные функции, но не имеющие государственного финансирования. СМИ также включены в качестве субъектов Закона, хотя наложение специальных обязательств именно на них кажется неуместным в свете их важной роли в процессе оптимизации движения информационных потоков в обществе. Нужно отметить, что в других странах специальные обязательства о раскрытии информации на СМИ не налагаются.

Процедурные гарантии

57

Как отмечалось ранее, граждане могут обращаться с информационными запросами в устной или письменной форме. При этом в случае отказа устную просьбу можно повторить в письменном виде. Вероятно, это предусмотрено, чтобы избежать неблагоприятных последствий, которые могут возникнуть в результате устного запроса. Запрос должен содержать имя и подробную контактную информацию заявителя, достаточное описание искомой информации, а также форму желательного доступа. Запросы должны быть зарегистрированы тем государственным органом, куда подается запрос на информацию (Статьи 24 и 25). Если запрашиваемая информация недостаточно понятно описана, заявителю предоставляется до 30 дней для устранения этого недостатка, и этот период не будет засчитан во временные сроки предоставления официального ответа (Статья 29).

Заявителя как можно скорее уведомляют в письменном виде о решении, принятом в отношении запроса, но в любом случае в пределах 14 дней, если только запрос не касается большого количества документов, когда требуется больше времени для подготовки ответа. В таком случае срок предоставления ответа может быть продлен на 10 дней при условии, что заявитель уведомлен об этом (Статьи 28 и 30). Право на доступ к информации может быть отложено до времени внесения заявителем необходимой платы (Статья 35).

В том случае, если орган, куда первоначально был подан запрос, не имеет искомой информации, но знает, кто владеет ею, он должен перенаправить запрос по адресу в течение 14 дней. Если органу, куда первоначально была подан запрос, неизвестна другая инстанция, способная удовлетворить запрос, он должен уведомить об этом заявителя также в 14-дневный срок (Статья 32).

В случае предоставления доступа уведомление должно содержать информацию о его степени, периоде, в который он может быть осуществлен (по меньшей мере, 30 дней), месте и стоимости. Отказ в доступе к информации должен содержать «юридические и фактические основания», а также дату и разъяснение права на апелляцию. В обоих случаях уведомление должно быть вручено лично заявителю либо отправлено заказной почтой. Процедура представляется чрезвычайно бюрократизированной, особенно когда заявитель получает положительный ответ на свой запрос. В таких случаях

было бы достаточно уведомить заявителя по электронной почте или другим простым способом (Статьи 34, 38 и 39).

Закон определяет различные временные сроки и процедуры исполнения запроса на информацию в случае, если на раскрытие запрашиваемой информации требуется согласие третьего лица.¹⁷¹ Срок соответственно может быть продлен еще на 14 дней, а с третьей стороной необходимо связаться в течение 7 дней. Любое раскрытие информации должно отвечать условиям, поставленным третьим лицом, когда он или она дают свое согласие. Если третье лицо не дает согласия на раскрытие информации, любая часть документа, которую можно предоставить, не задевая при этом интересы несогласной стороны, должна быть выделена из данного документа и раскрыта.

Закон предусматривает предоставление информации в четырех различных формах: изучение документа, устное объяснение, бумажная или другая копия. Распоряжением Министра финансов от января 2001 года в перечень добавлена и письменная форма, которая сейчас введена в практику государственных органов. Информация должна быть предоставлена в запрашиваемой форме, за исключением тех случаев, когда это невозможно технически, неоправданно увеличивает затраты или влечет за собой нарушение авторского права. В первых двух случаях информация должна предоставляться бесплатно, в двух других - должна взиматься плата в соответствии с порядком, определенным Министерством финансов. При этом она не может превышать сумму реальных затрат. Закон не уточняет: имеются ли в виду затраты на копирование и распространение информации или также на оплату работы персонала. Впрочем, в Распоряжении 2001 года четко указано, что плата может взиматься только за предоставленные услуги, а не за потраченное рабочее время персонала. Этим же Распоряжением установлена цена за одну копию страницы документа - в размере 0,09 болгарского лева, что составляет около 0,07 долларов США. При этом заявителю должно быть предоставлено обоснование любых взимаемых сборов. Он также должен быть уведомлен о форме доступа к информации и связанных с этим сборах. Инвалиды могут просить о доступе в той форме, которая соответствует их потребностям (Статьи 20, 21, 26 и 27).

Обязанность опубликования информации

Закон Болгарии включает строгие положения относительно обязанностей опубликования информации в интересах общественности. Государственные органы должны «обнародовать» информацию, содержащуюся в официальных документах, а также в материалах других категорий, которые по Закону подлежат опубликованию (Статья 12).

Согласно Статье 14 государственные органы также обязаны распространять информацию о своей деятельности на регулярной основе в письменном виде либо в виде объявлений. Закон также содержит указание на обязанность опубликования информации о полномочиях, структуре и функциях государственных органов, сообщения их полного названия, контактной информации и рабочих часов отдела, отвечающего за прием запросов (Статья 15). Министр государственной администрации обязан ежегодно публиковать краткое содержание вышеприведенной информации, которая «должна быть доступной для граждан в каждой администрации» (Статья 16).

Статья 14(2) требует, чтобы государственные органы распространяли информацию, которая может предупредить угрозу жизни, здоровью, безопасности или собственности, дает поправки к информации, распространенной прежде (если такие возникают), или информацию, которая подлежит распространению в соответствии с другими законами. Статья также предполагает распространение информации, которая может представлять государственный интерес. Не совсем ясны границы этих обязательств по опубликованию информации. Информация, представляющая «интерес для общественности», может оказаться достаточно обширным термином, в зависимости от того, как он интерпретируется на практике. Данное положение Закона может быть рассмотрено как способ продвижения к проактивному опубликованию практически всей информации, доступ к которой может понадобиться любому лицу. Сейчас это выполнимо благодаря достижениям в сфере информационных технологий. Приоритет общественного интереса по отношению к обязательству опубликования является интересным нововведением, которого нет в большинстве других законов. Любопытен тот

факт, что Закон Болгарии о праве на информацию не устанавливает приоритет общественного интереса по отношению к информации по запросу.

Исключения

Закон Болгарии о доступе к информации, в отличие от большинства подобных законов, не включает в себя исчерпывающего перечня исключений. И действительно, информация, которая классифицируется как секретная другими законами, исключается из определения общественной информации, с конкретным указанием на то, что она не подлежит раскрытию.¹⁷² Это вызывает сожаление и противоречит международным стандартам, равно как и практикам большинства других стран. Хотя в законодательствах ряда других стран сохраняются законы о тайне, большинство из них включает в себя также и собственные перечни исключений. Здесь возникает проблема частого несоответствия законов о тайне международным стандартам или лучшим практикам исключений. В частности, только некоторые законы причиной сокрытия информации называют риск нанесения ущерба от ее обнародования.

Здесь отсутствуют аспекты приоритетности общественного интереса или временных рамок, связанных с обнародованием информации, засекреченность которой могла утратить актуальность со временем. Тем не менее, Закон о защите секретных данных устанавливает временные рамки - 2, 5, 15 или 30 лет, которые зависят от степени секретности информации (Статья 34 (2)). В то же время Закон о праве на информацию предусматривает возможность разделения информации для предоставления полного либо частичного доступа к ней (Статьи 7(2) и 37 (1)).

Закон также содержит и целый ряд других исключений, содержащихся в различных его разделах. В целом, они не подлежат проверке на нанесение ущерба, и на них не распространяется принцип приоритетности общественного интереса. В соответствии со Статьей 2(3) данный Закон не распространяется на личные данные. Об этом приходится лишь сожалеть, учитывая отсутствие принципа приоритетности общественного интереса. Государственные органы хранят большой набор личных данных, и было бы предпочтительно, если бы исключения касались сугубо той информации, раскрытие которой действительно влечет нанесение ущерба законному интересу - праву на частную жизнь. Статья 8 исключает информацию, которая может быть получена в ходе предоставления административных услуг, а также информацию, которая хранится в государственных архивах. Информация, полученная в ходе предоставления административных услуг, содержит немало данных, которые не подпадают под законный интерес секретности.

Согласно Статье 5 право на доступ к информации не должно использоваться таким образом, чтобы нарушать права или подрывать репутацию других людей, национальную безопасность, общественный порядок, национальное здоровье или нормы морали. Это чрезвычайно обширный и нечеткий запрет, который расходится с практикой других стран и потенциально может вести к серьезным нарушениям права, хотя пока что он не создавал серьезных препятствий к получению информации. Как оказывается, он основан на неправильном понимании различий между доступом к государственной информации и свободой выражения мнений, а также существованием необходимости наложения ограничений на реализацию последнего права и ее отсутствием по отношению к первому.

Статья 13(2) определяет некоторые ограничения доступа к административной государственной информации, включая ту, которая касается подготовительной работы по официальным документам и не имеет особой важности (хотя теперь поправки требуют, чтобы после принятия такого документа эта информация была опубликована). Та же самая статья исключает информацию, касающуюся переговоров, если они не окончены. После поправок 2002 года оба исключения ограничены по времени действия двумя годами.

Статья 17 предусматривает, что доступ к информации, которой владеют государственные органы, подчиняющиеся общественному праву, и к информации частных организаций, финансируемых через консолидируемый бюджет, не подлежит ограничениям в соответствии со Статьей 17(2). Данная статья позволяет ограничения доступа к коммерческой тайне, раскрытие которой может привести к

нечестной конкуренции. Статья 37 пополняет перечень этих ограничений исключением, которое касается раскрытия информации, влияющей на интересы третьего лица, которое не давало своего согласия на ее раскрытие. Границы термина «влияет» не определены, но потенциально могут быть очень широкими. В других случаях это исключение обычно сводится к конфиденциальной информации, раскрытие которой могло бы нанести вред заинтересованному третьему лицу.

В том случае, если информация уже была обнародована, государственный орган должен отослать заявителя к публикации, а не предоставлять информацию заново (Статья 12(4)).

На первый взгляд, режим исключений Закона Болгарии о праве на информацию чрезвычайно широк. Он основан преимущественно на исключениях, предусмотренных другими законами, большинство из которых не учитывают международные нормы открытости. Более того, данный режим дополняет существующие ограничения новыми, и только некоторые из них учитывают риск нанесения ущерба, а остальные отличаются слишком общими определениями. В некоторых случаях суды сузили сферу ограничений, хотя в других, например, в отношении защиты интересов третьего лица и коммерческой тайны, для интерпретации законодательных норм были использованы более широкие определения.

Апелляции

Закон не обеспечивает права внутренней или административной апелляции. Это серьезный недостаток, поскольку отсутствие такой возможности для заявителей, получивших отказ в доступе, означает, что следующей инстанцией для апелляции является суд, а это влечет затраты времени и денег.

Закон предусматривает апелляции в суды, которые имеют право отменять или изменять первоначальное решение. В этом случае доступ к информации должен предоставляться в соответствии с их постановлением. В тех случаях, когда это необходимо, суд может изучить все доказательства, включая рассматриваемую информацию, *in camera* (Статья 40 и 41).

60

Санкции и защитные меры

Закон предусматривает санкции в случае, когда государственный служащий не дает ответ в отведенные для этого сроки или проявляет неуважение к постановлению суда, разрешающего доступ к информации. А также не соблюдает условие согласия третьего лица или не предоставляет доступ к государственной информации организациям, на которые распространяется общее право, или частными структурами, финансируемым через консолидированный бюджет. Закон устанавливает различные штрафы за перечисленные правонарушения, если последние не попадают в категорию более серьезных взысканий в рамках другого закона (Статья 42).

Закон Болгарии о праве на информацию не предусматривает защитных мер за добровольное раскрытие информации, независимо от того раскрывается она в соответствии с Законом или с позиций «свистуна».

Меры продвижения

Закон предусматривает немногочисленные меры продвижения. Названные Статьей 3 государственные органы, их территориальные объединения и органы местного самоуправления (но не какие-либо другие) обязаны, согласно поправкам 2007 года, назначать специалистов по работе с общественностью, которые бы отвечали за запросы по доступу к информации.¹⁷³ Неясно, почему данное обязательство было ограничено таким способом.

Закон не включает в себя ряда мер продвижения, предусмотренных законодательствами других стран: например, обязательство выпускать руководство для информирования граждан о способах реализации их права на доступ к информации. Он также не упоминает правил хранения регистрационных данных, условий обучения государственных служащих, а также требований отчетности для обеспечения прозрачности в процессе реализации Закона.

Индия

Введение

Конституция Индии не обеспечивает открытой защиты права на информацию. Тем не менее, в 1982 году Верховный Суд вынес постановление о том, что доступ к информации государственных органов является общей гарантией свободы слова и выражения мнений и находится под защитой Статьи 19 Конституции Индии. Секретность была определена как «исключение, оправданное только в тех случаях, когда это необходимо по строжайшему требованию общественного интереса».¹⁷⁴ Несмотря на это четкое постановление, потребовалось некоторое время, чтобы принять законодательство о доступе к информации.

Билль о свободе информации Индии¹⁷⁵ был принят в качестве закона в декабре 2002 года, после многих лет публичных дебатов и после того, как закон о свободе информации был принят в целом ряде индийских штатов.¹⁷⁶ Закон был слабым и подвергался повсеместной критике, кроме того, он так и не вступил в силу, поскольку правительство не анонсировало его в Gazette. Напряженная общественная кампания, а также приход нового правительства в 2004 году привели к принятию Акта о праве на информацию 2005 года (далее - Закон о праве на информацию; Закон),¹⁷⁷ который получил Президентскую санкцию в июне того же года. Однако все его положения вступили в силу только в октябре 2005 года.

Выразительное различие между двумя законодательными актами заключается, прежде всего, в разнице их названий, ведь во втором законе использован термин, который пользуется гораздо большей популярностью в Индии, особенно среди тех, кто участвовал в кампаниях в его поддержку, а именно в поддержку права на информацию. Закон 2005 года намного более прогрессивен, чем предшествующий ему документ. Среди важных различий: более развитая система проактивного опубликования информации, введение независимого надзорного органа и действенных мер продвижения, а также более узкий режим исключений. В этом Законе все же есть слабые стороны. Например, практически полное исключение из сферы его действия различных органов разведки и безопасности.

Закон о праве на информацию Индии является документом, юридически обязательным как на общегосударственном, так и на региональном уровнях. И это отражено в ряде его положений. Закон установил необходимость назначать государственного специалиста по связям с общественностью и специалистов по связям с общественностью в штатах, а также ввел следующие должности: Генеральный комиссар и Комиссар штата. На последнюю позицию назначаются специалисты в каждом штате.

Существуют первые показатели успешности Закона, несмотря на непрерывный ряд сообщений о препятствиях, чинимых бюрократической системой. Социологическое исследование, проведенное третьим сектором по итогам двух лет действия Закона, выявило три основные проблемы его реализации: низкий уровень осведомленности граждан о существовании Закона; недостаточная воля к его реализации соответствующих государственных и административных органов; отсутствие поддержки государством информационных комиссий. В ходе исследования было выявлено и немало положительных аспектов действия Закона. Например, тот факт, что к положениям Закона прибегает широкий круг лиц с различными целями - от жителей отдаленных деревень до представителей городской элиты. К Закону прибегают не только как к антикоррупционной мере, но и для решения проблем личного характера, а также масштабных социальных и стратегических вопросов. Отдельный интерес вызвал тот факт, что Закон был также использован для удовлетворения жалоб. Действительно, госу-

дарство стало часто решать жалобы в 30-дневный срок, чтобы снять мотивацию у заявителя переходить к преследованию по закону.¹⁷⁸

Право на доступ к информации

Раздел 3 Закона Индии о праве на доступ к информации гласит, что согласно его положениям каждый гражданин имеет право на информацию. Определение «права на информацию» дано в разделе 2 (j) как «права на информацию, которое обеспечивается Законом». Несмотря на некоторую нечеткость определения, оно является гарантией права на доступ к информации, которой владеют государственные органы.

Закон не описывает свою миссию, хотя полное его название определяет ее как установление практического режима для осуществления права на доступ к информации, находящейся в распоряжении государства, для продвижения открытости и подотчетности правительства. В преамбуле Закона указано, что прозрачность и информированная общественность являются жизненно важными элементами демократии, контроля коррупции и обеспечения гражданской ответственности. В этой части документа также признаны вероятность конфликта права на доступ к информации с другими общественными интересами, а также необходимость «гармонизации этих конфликтующих интересов при сохранении верховенства демократического идеала». Взятые вместе, эти аспекты составляют сильное и сбалансированное заявление о важности права на информацию. Данное заявление обеспечивает крепкую интерпретационную основу Закона.

Определение информации дано в разделе 3 (f) Закона. Она понимается широко: как любой материал в любой форме, включая информацию, касающуюся любой частной организации, доступ к которой может иметь государственный орган в рамках любого другого закона. Последний аспект представляется несколько ограничительным. Можно предположить, что он не касается информации, к которой государственный орган может иметь доступ по контракту, что не выходит из ряда общепринятых практик сотрудничества в современном мире. По крайней мере, данное определение информации охватывает всю информацию, которой напрямую владеют государственные органы.

В Законе представлен длинный перечень возможных форматов записи информации, включая памятные записки, сообщения электронной почты, уведомления, регистрационные журналы и информацию на электронных носителях. Отдельное определение «записи» дано в разделе 2 (i). Это может быть любой документ либо манускрипт, микрофильм либо факсимильная копия, репродукция либо другой материал, произведенный на компьютере. Данное определение намного уже, чем определение информации. Например, оно не включает сэмплы (небольшие звуковые фрагменты, вырезанные из записи, прим. переводчика). Но поскольку изначально право на доступ, как определено Законом, распространяется на информацию в целом, определение «записи» не должно ограничить данное право на практике.

Определение государственному органу (в Законе используется термин «орган государственной власти») дано в разделе 2 (h). Это «любая автономная власть, любой автономный орган либо любое автономное учреждение», созданное Конституцией или в соответствии с ней, а также любым законом, принятым парламентом, государственными законодательными учреждениями или любым указом правительства; любой орган, принадлежащий государству, контролируемый им либо получающий от него значительную долю финансирования, включая неправительственные организации. И снова широкое определение, хотя оно, в отличие от других законов о праве на информацию, не включает в себя частные структуры, выполняющие государственные функции, но не получающие при этом государственного финансирования.

Как уже отмечалось выше, право на доступ к информации распространяется только на граждан Индии (раздел 3). Раздел 1 (2) Закона также включает в себя географическое ограничение, поскольку он действует на территории всей Индии, кроме штата Джамму и Кашмир. Этому существуют определенные конституционные предпосылки.¹⁷⁹ Однако, несмотря на то, что Джамму и Кашмир имеет

собственное законодательство о праве на информацию (Акт о праве на информацию штата Джамму и Кашмир 2004 года), это серьезное ограничение.¹⁸⁰

Процедурные гарантии

Согласно разделу 6, запрос необходимо подавать соответствующему специалисту по связям с общественностью (на уровне государства или штата) в письменном или электронном виде на английском, хинди или на любом другом официальном языке данного региона.

Если по каким-либо причинам выполнение запроса в письменной форме невозможно, например, по причине неграмотности заявителя, представитель по связям с общественностью должен оказать ему (ей) помощь в разумной степени в изложении запроса в письменной форме. Согласно разделу 5(3) «помощь в разумной степени» входит в общие обязанности специалиста по связям с общественностью. Данный сотрудник также обязан оказать помощь в доступе к информации для ее изучения заявителям с сенсорными нарушениями (разделы 7(4)-(6)). Заявитель не обязан объяснять причину своего запроса, кроме того, новое правило поддержки заявителя разрешает ему предоставлять только ту информацию о себе, которая может считаться контактной.

Ответ на запрос должен быть предоставлен как можно скорее. В любом случае установленный срок рассмотрения запроса - 30 дней, при этом условием предоставления информации является внесение заявителем платы. Если информация касается жизни или свободы гражданина, ответ должен быть предоставлен в течение 48 часов. Нарушение данного срока расценивается как отклонение запроса (разделы 7(1) и (2)). Возможность рассмотрения подобного рода запроса в более короткие сроки предусмотрена лишь некоторыми законами о праве на информацию.

Если запрос касается информации, которой владеет другой государственный орган, либо информации, которая в большей степени касается деятельности другого органа, специалист по связям с общественностью обязан перенаправить запрос и немедленно проинформировать об этом заявителя (раздел 6(3)). Если специалист по связям с общественностью намерен раскрыть информацию, которая касается третьего лица, либо была предоставлена третьим лицом как конфиденциальная, он должен в течение пяти дней с момента получения запроса письменно уведомить третье лицо о существовании такого намерения и возможности опротестовать его в течение 10 дней. Временные рамки, установленные разделом 7, не распространяются на подобные случаи. Здесь ответ должен быть дан в течение сорока дней (разделы 7(7) и 11).

Если запрос принят на рассмотрение, заявителя необходимо проинформировать о сумме взимаемой платы за предоставление данной информации, с приложением калькуляции ее стоимости, а также указанием права на опротестование назначенной суммы и порядка опротестования (раздел 7(3)). Если запрос отклонен, заявитель обязан быть проинформирован об этом, должны быть указаны причины отказа и способы его опротестования (раздел 7(8)). Любопытен тот факт, что если доступ разрешен только к части информации, уведомление должно содержать подробное объяснение причины секретности той части информации, доступ к которой запрещается. Кроме этого, в уведомлении должны быть приведены не только причины отказа в доступе, но и любые установления материальных вопросов факта, касающиеся запроса, а также имя и должность лица, которое приняло решение о частичном отказе в доступе (раздел 10(2)).

При нормальных условиях информация должна быть предоставлена в форме, указанной заявителем. Другая форма приемлема только в том случае, если предоставление информации в форме, указанной заявителем, может нанести несоизмеримый ущерб ресурсам государственного органа, нарушить сохранность или безопасность информации (раздел 7(9)). Раздел 2 (j) конкретизирует количество форм доступа к информации, включая изучение документов или записей, осуществление заметок при изучении документа либо получение нотариально заверенных копий, сэмплов и звуковой информации в других форматах, включая получение информации в электронном либо печатном виде. Право на изучение документа и получение заверенных сэмплов является особым нововведением

Закона Индии, отчасти мотивированным желанием решить проблему использования низкокачественных материалов или услуг в социальных проектах.

Доступ к информации может быть предоставлен по получении платы, включая информацию в электронной форме, при условии, что внесенная плата будет «приемлемой». Сбор не взимается с граждан, которые находятся за чертой бедности. Прогрессивная норма, которая должна способствовать своевременному удовлетворению запросов, гласит, что сбор не взимается, если государственный орган нарушает установленные сроки ответа на запрос. Государство может принимать специальные предписания касательно суммы платы (раздел 27(2)(b)). Такие предписания были приняты на государственном уровне и на уровне всех штатов, а также некоторыми судами. Расценки на получение информации, установленные государством, составляют: 10 рупий (около 0,25 долларов США) - плата за подачу запроса, 2 рупии (около 0,02 долларов США) - за ксерокопию страницы формата А4 или формата письма, оплата в размере себестоимости - за сэмплы или образцы, 50 рупий - за информацию на дискете. Первый час изучения документа не оплачивается, за каждый последующий взимается плата в размере 5 рупий.¹⁸¹

Обязанность опубликования информации

Закон Индии о праве на информацию включает в себя очень широкие обязательства проактивного опубликования в интересах общественности. Каждый государственный орган должен в течение 120 дней после вступления Закона в силу опубликовать большой объем информации с последующим ежегодным обновлением ее. Это подробный отчет о деятельности организации; ее функциях; функциональных обязанностях и полномочиях сотрудников; процессе принятия решений; любых нормах, принятых организацией для выполнения своих функциональных обязанностей; корпоративные правила, законы, инструкции и руководства; категории документов, которыми располагает организация с указанием, какие из них доступны в электронной форме. Кроме того, опубликованные материалы должны содержать информацию о запланированных встречах с представителями общественности, на которых обсуждается корпоративная политика. Описание структуры управления организацией: всех советов, комитетов и прочих структур, с указанием того, открыты их собрания и их протоколы или нет; список всех сотрудников в алфавитном порядке с указанием их заработной платы; бюджет каждого структурного подразделения организации и подробный отчет по каждому бюджетному плану. Также должны быть указаны предполагаемые затраты и приведены отчеты о суммах, выплаченных из бюджета организации. Должна быть дана информация о выполнении дотационных программ с указанием бенефициариев, информация о получателях льгот, допусков или каких-либо других разрешений. Должна быть указана информация о созданных условиях для получения гражданами информации (включая читальные залы); контактная информация всех специалистов по связям с общественностью; другая обязательная для опубликования информация. Государственные органы также должны публиковать все необходимые факты, которые используются при выработке политического курса, а также при анонсировании решений, которые влияют на жизнь граждан и приводят к причинам административных и квази-юридических решений тем, кого они касаются (раздел 4 (1)).

Особо примечателен тот факт, что государственные органы также обязаны проявлять «постоянное стремление» предоставлять как можно больше информации на проактивной основе. Информация должна распространяться широко и таким способом, который делает ее наиболее доступной. По возможности - в электронном формате, принимая во внимание соотношение затрат и эффективности, местного языка и с учетом наиболее действенных средств распространения информации в соответствующем регионе. За информацию, которая попадает в сферу действия данных законодательных норм, плата не взимается вообще, взимается по средней стоимости печатной копии либо по полной ее стоимости (разделы 4(2)-(4)).

Приведенные нормы проактивного опубликования исчерпывающи и прогрессивны. Распространение информации - вопрос чрезвычайной важности, Закон Индии рассматривает и его. Закон также предусматривает дополняемость обширного проактивного опубликования информации запросами. Современные коммуникационные технологии позволяют государственным органам публиковать

большую часть информации в интересах общественности. В идеале это любая информация, которая может быть предметом запроса, если только она не входит в число исключений.

Исключения

Основные исключения перечислены в разделе 8 Закона Индии о праве на информацию, который обеспечивает комплексный режим защиты тайны, государственной и частной. Раздел 24 полностью исключает из сферы действия Закона ряд органов разведки и безопасности, а именно 18 организаций, перечисленных во втором приложении, в том числе Бюро Разведки, Бюро контроля над употреблением наркотиками и т.п. Правительство может изменить второе приложение официальным уведомлением, которое должно быть представлено к рассмотрению в Парламенте. Правительства штатов также могут исключить из приложения органы разведки и безопасности специальным уведомлением в Официальном вестнике Gazette, который представляется к рассмотрению соответствующему законодательному органу штата. Исключение данных органов из сферы действия Закона неуместно, и оно не представляется необходимым. В то же время есть, по меньшей мере, одно исключение – оно распространяется на информацию, которая может касаться обвинений в коррупционной деятельности и нарушений прав человека. Когда от соответствующих органов требуется информация, которая может доказывать нарушения прав человека, она должна быть предоставлена, но только после согласия соответствующей Комиссии (Государственной или Комиссии штата) в течение 45 дней, в независимости от временных рамок, установленных в разделе 7. Не требуется никаких дополнительных процедур при запросе информации, которая может доказывать коррупционную деятельность.

Закон Индии о праве на информацию, согласно разделу 22, «в период своего действия» открыто превалирует над противоречивыми положениями других законов, в частности над Законом о государственной тайне 1923 года. Большинство, но не все исключения подвергаются проверке на нанесение ущерба. Закон также устанавливает существенный приоритет общественного интереса над прочими. Если общественный интерес в раскрытии информации перевешивает степень ущерба, который может быть нанесен законным интересам, информация подлежит раскрытию. И не только вопреки исключениям, предусмотренным Законом о праве на информацию, но также вопреки любым нормам Закона о государственной тайне (раздел 8(2)). Видимо, не удовлетворившись такой формулировкой, разработчики законопроекта также предусмотрели в документе специальные случаи приоритета общественного интереса над исключениями (см. ниже).

Раздел 10(1) предусматривает делимость раскрываемой информации, если какая-либо часть записи не может быть раскрыта из-за того, что входит в исключения. Закон также предусматривает раскрытие событий многолетней давности. При этом исключения не касаются событий, которые имели место за 20 лет до подачи запроса. Данная норма не распространяется на исключения, которые защищают данные, касающиеся суверенитета, безопасности, стратегических интересов государства, его отношений с другими государствами, привилегий Парламента и государственных документов (раздел 8(3)). Было бы более предпочтительно, если бы временные рамки касались этой информации, так как именно здесь высока вероятность нарушений. Таким образом, можно было бы подчеркнуть важность раскрытия событий многолетней давности.

Согласно Закону о свободе информации исключением является:

- информация, раскрытие которой пагубно для суверенитета либо целостности, безопасности, стратегических, научных либо экономических интересов государства, его отношений с другим государством, а также информация, раскрытие которой нанесет оскорбление (раздел 8 (1)(a));
- информация, опубликование которой было категорически запрещено судом или может быть расценено как неуважение к суду (раздел 8(1)(b));
- информация, разглашение которой нарушит привилегии членов Парламента либо других законодательных органов (раздел 8 (1)(c));

- информация, содержащая коммерческую тайну, раскрытие которой повредит конкурентоспособности третьего лица, за исключением случаев, в которых широкий общественный интерес оправдывает ее раскрытие (разделы 8(1)(d) и 11(l));
- информация, полученная в статусе доверенного лица, за исключением случаев, в которых широкий общественный интерес оправдывает ее раскрытие (раздел 8 (1)(e));
- конфиденциальная информация, полученная от правительства другого государства (раздел 8(1)(f));
- информация, раскрытие которой поставит под угрозу жизнь или безопасность любого человека или раскроет личность конфиденциального источника информации, имеющего отношение к обеспечению правопорядка или безопасности (раздел 8(1)(g));
- информация, раскрытие которой создаст препятствие расследованию преступления, задержанию преступников или их преследованию (раздел 8(1)(h));
- государственные бумаги, включая записи процесса принятия решений Кабинетом Министров, хотя их необходимо обнародовать после того, как решение принято и «дело завершено или закончено». Относительно информации этой категории предусмотрены другие исключения (раздел 8(1)(i));
- информация личного характера, которая не имеет отношения к государственной деятельности или общественному интересу либо раскрытие которой приведет к неоправданному вторжению в частную жизнь, за исключением тех случаев, когда специалист по связям с общественностью или апелляционный орган установили, что широкий общественный интерес оправдывает раскрытие информации или она может быть обнародована перед парламентом (раздел 8(1)(j));
- информация, раскрытие которой влечет за собой нарушение авторского права, предоставленного юридическим лицом, отличным от государства (раздел 9).

Данные исключения во многом согласуются с нормами подобных законов других государств, за исключением нескольких: например, «информация, раскрытие которой может нанести оскорбление» и «информация, полученная в статусе доверенного лица». В то же время, в список не включено общепринятое исключение в пользу сокрытия содержания служебных обсуждений при принятии решений. Исключение, которое может считаться важным, но которое откровенно нарушается во многих странах. Как уже отмечалось, большинство исключений содержат открытую либо подразумеваемую проверку на нанесение ущерба, при этом, что немаловажно, данный аспект не предусмотрен в исключении, касающемся государственных документов, а также в исключении о конфиденциальных бумагах, полученных от другого государства. При этом заявленная степень ущерба очень высока и в большинстве случаев означает, что несоблюдение исключения непременно повлечет за собой ущерб.

Исключение о засекречивании информации личного характера имеет странную формулировку. Первая часть данного исключения не предусматривает проверку на нанесение ущерба, хотя эта часть не включает в себя информацию, касающуюся государственной деятельности или общественного интереса, следовательно, информация личного характера, раскрытие которой не нарушает права на вторжение в частную жизнь, может быть скрыта. С другой стороны, согласно второй части данного исключения, информация, раскрытие которой расценивается как вторжение в частную жизнь, при условии, что данная информация относится к государственной деятельности, должна быть сохранена в тайне, кроме случаев, когда она затрагивает общественный интерес. Некоторые законы не раскрывают информацию личного характера, если она по природе своей сугубо личная, исключая такую информацию по отношению к профессиональной деятельности должностных лиц. Данная формулировка кажется более резонной, чем принятая в рамках Закона Индии, хотя на практике оба аспекта данного положения Закона интерпретируются как причиняющие ущерб.

Согласно разделу 19 Закона любой заявитель (включая третье лицо), который не получил ответ на свой запрос в установленный срок либо не удовлетворен решением госоргана, имеет право в течение 30 дней подать внутреннюю апелляцию начальнику сотрудника, который отвечал за предоставление ответа на запрос. Вторая апелляция может быть подана в течение 90 дней либо в более длительный срок по желанию заявителя соответствующей Информационной комиссии (см. ниже). Ответ на первую апелляцию должен быть дан в течение 30 дней либо 45 дней с указанием в письменном виде причин продления срока. Ответственность за пояснение причин отказа в предоставлении информации лежит на специалисте по связям с общественностью, который отклонил запрос (раздел 19). Согласно разделу 20(1) ответственность за жалобы, касающиеся, например, слишком высокой оплаты или неправомерной отсрочки предоставления информации по запросу, также лежит на специалисте по связям с общественностью.

Границы действия права на апелляцию очерчены в разделе 18(1). В нем указано, что в обязанности Информационной комиссии входит получение и рассмотрение жалоб на невозможность запросить информацию, в частности из-за того, что не назначен соответствующий ответственный специалист; на отказ в раскрытии информации; на нарушение установленных сроков рассмотрения запроса; на сумму сбора; на предоставление неполной, вводящей в заблуждение или ложной информации; рассмотрение любых других вопросов, относящихся к запрашиванию либо получению доступа к записям. Это чрезвычайно широкое поле для обжалования.

Рассматривая апелляцию, Информационная комиссия в праве «инициировать допрос». В этом случае ее представители наделяются такими же полномочиями, какие имеет гражданский суд согласно Гражданскому процессуальному кодексу 1908 года. В частности, в процедурах приглашения свидетелей и сбора показаний; в требовании представления доказательств, включая любой документ из Государственного архива; в получении доказательств под присягой; выполняя любую другую норму Кодекса, которая может быть предписана (разделы 18(2)-(3)).

67

Решения Информационной комиссии обязательны для исполнения. При рассмотрении жалобы Информационная комиссия имеет широкие полномочия по устранению ее причин. Комиссия может приказывать государственному органу предпринять действия, необходимые для доступа к информации в предусмотренной Законом форме, назначить специалиста по связям с общественностью, опубликовать информацию, внести изменения в систему ведения документации, интенсивнее обучать персонал, запросить ежегодный отчет; потребовать от государственного органа компенсации в пользу заявителя. Также Комиссия может наложить прочие штрафные санкции, например, штраф на специалиста по связям с общественностью за препятствование доступу к информации (разделы 19(7)-(8)).

Закон Индии о праве на информацию содержит очень подробные положения, касающиеся назначения Центральной Информационной Комиссии, Информационной Комиссии Штата, обеспечения их независимости (комментарий, приведенный ниже, относится только к Центральной Информационной Комиссии).

Раздел 12 устанавливает, что Комиссия должна состоять из Генерального комиссара и до 10 комиссаров по вопросам информации, которые назначаются Президентом по рекомендации комитета в составе Премьер-министра, лидера оппозиции и члена Совета Министров, назначенного Премьер-министром. Хотя в результате правящая партия и не имеет возможности полностью монополизировать принятие решения, данная норма демонстрирует собой политический подход. Нужно отметить, что действующий Генеральный Комиссар по делам информации, Ваджахат Хабибулла, до сих пор демонстрировал независимость в подходе к своим обязанностям.

Комиссары должны быть «выдающимися фигурами в общественной жизни с обширными знаниями и большим опытом» в одной из перечисленных сфер. Они не могут быть членами Парламента или занимать другие оплачиваемые должности, быть членами какой-либо партии, вести предпринимательскую деятельность или иметь профессиональную занятость в другом месте (раздел 12). Послед-

нее условие кажется довольно жестким, поскольку оно не позволяет комиссарам заниматься даже частично своей профессиональной деятельностью.

Комиссары назначаются на пять лет, не могут избираться на второй срок и не могут быть назначены на данную должность по достижении 65-летнего возраста. Комиссары обязаны дать клятву, установленную Приложением 1, торжественно заявляя о преданности Конституции, приверженности суверенитету и целостности Индии, а также дать обещание исполнять свои обязанности по мере сил и способностей «справедливо, беспристрастно и доброжелательно». Заработная плата комиссаров привязана к оплате труда их коллег из Избирательной комиссии. В случае получения комиссарами государственной пенсии, сумма пенсии вычитается из их заработной платы. Последняя норма кажется довольно несправедливой, ставит в более выгодное положение тех комиссаров, которые получают негосударственные пенсии.

Раздел 14 касается снятия комиссаров с их должности. Указом Президента по решению Верховного суда может быть установлено, что было замечено недостойное поведение данного комиссара, включая получение им прибыли от выполнения должностных обязанностей; причиной для снятия с должности может также послужить нетрудоспособность комиссара. Комиссар может быть временно отстранен указом Президента на время рассмотрения дела Верховным судом. Президент указом может отстранить комиссара, который признан судом несостоятельным должником; был обвинен в совершении поступка, который, по мнению Президента, является аморальным; состоит на другой оплачиваемой должности; не может, по мнению Президента, продолжать выполнение своих функциональных обязанностей в силу физических или моральных недостатков; имел финансовый или какой-либо другой интерес, потенциально негативно влияющий на выполнение им функций комиссара.

В целом, это очень сильные положения, однако, формулировки причин отстранения от должности прямым указом Президента пространны и противоречивы, притом что в других случаях требуется рассмотрение дела в Суде (только Верховный Суд может вынести решение по несостоятельности, в то время как Президент может отстранить от должности за аморальное поведение).

68

Раздел 23 Закона Индии о праве на информацию предполагает замену юрисдикции судов в пользу любого указа, вынесенного на основе данного Закона. Это положение означает, что с просьбой о сатисфакции нельзя обращаться в суд низшей инстанции, поскольку есть конституционные гарантии доступа к Высшему и Верховному Судам. Уже существуют решения этих инстанций по делам, связанным с доступом к информации.

Санкции и защитные меры

Закон Индии о праве на информацию содержит разработанную систему санкций. Согласно Разделу 20, если Информационная комиссия приходит к выводу о том, что специалист по связям с общественностью без достаточных оснований отказался принять запрос к рассмотрению; нарушил установленные сроки предоставления ответа по запросу; отклонил запрос по причине недобросовестности; умышленно предоставил неверную, неполную или противоречивую информацию; удалил информацию, которая имеет отношение к предмету запроса, либо каким-либо другим образом воспрепятствовал доступу к информации, то на данное должностное лицо налагается взыскание в размере 250 рупий в день до того момента, пока информация по запросу не будет предоставлена. Максимальная сумма штрафа - 25000 рупий. Если проблему доступа к информации решить невозможно, например, в случае, если информация была удалена, то автоматически налагается штраф в максимальном размере. Прежде чем налагать подобную санкцию, Комиссия обязана предоставить должностному лицу право быть выслушанным. Раздел гласит, что ответственность за пояснение «обоснованности и усердия» в выполнении работы по ответу на запрос лежит на должностном лице, хотя нарушение, по сути, связано с недостаточностью оснований, а не усердия как составного элемента обвинения. Для закоренелых нарушителей Комиссия обязана рекомендовать дисциплинарную меру. Список правонарушений, перечисленных в этом разделе, чрезвычайно широк.

С другой стороны, ни одно лицо не может быть привлечено к судебной ответственности за свои действия или намерения в соответствии с данным Законом (раздел 21). Закон не защищает «свистунов».¹⁸²

Меры продвижения

В соответствии с Разделом 5(1), каждый орган государственной власти должен назначить столько специалистов по связям с общественностью на национальном уровне или на уровне штата, сколько необходимо для предоставления информации тем, кто обращается в данный орган с запросом. Эти специалисты вправе обращаться за помощью к прочим должностным лицам, каждый из которых обязан предоставлять максимально возможную помощь (Раздел 5(5)).

Раздел 4(1)(а) устанавливает рудиментарную норму ведения документации, указывая на то, что государственные органы обязаны содержать свою документацию «в надлежащем каталогизированном виде, в алфавитном порядке, в форме, которая способствует осуществлению права на доступ к информации». При всей полезности данной нормы было бы предпочтительнее, если бы Закон предлагал стандарты ведения и содержания документации. Те документы, которые можно перевести в электронный вид, нужно сделать доступными в электронном виде. При этом компьютеры для доступа к этим документам должны быть при наличии материально-технической базы объединены в общенациональную сеть. Можно ожидать, что кроме обнародования информации, которая должна публиковаться проактивно, эта сеть будет использована государственными органами для внутреннего обмена документами.

Раздел 25 Закона налагает обязательство на соответствующие информационные комиссии по составлению ежегодных отчетов правительству. При этом данные отчеты должны быть представлены каждой из Палат Парламента и в соответствующие органы на уровне штата. Каждое министерство или департамент обязаны предоставлять соответствующей комиссии информацию, которая нужна ей для отчета. Отчет должен содержать, как минимум, данные о количестве запросов, поданных в каждый государственный орган, количестве отклоненных запросов с указанием соответствующих положений Закона, количестве обращений к тому или иному положению Закона, количестве апелляций, поданных в информационные комиссии, и решениях по данным апелляциям. А также подробный отчет о любой дисциплинарной мере, наложенной на специалиста по связям с общественностью, оплате и о фактах, свидетельствующих о должном исполнении Закона, и любые предложения по его реформе.

Закон также налагает на государственные органы различных уровней обязательство опубликования на соответствующем официальном языке и, по мере надобности, обновления доступного для граждан руководства, которое содержит информацию о том, как применять положения Закона. Руководство должно содержать: информацию о предметах Закона, контакты всех специалистов по связям с общественностью, описание процедуры и формы подачи запроса, видов помощи, которую могут оказать специалисты по связям с общественностью, список соответствующих комиссий, средства защиты Закона и объяснения по процедуре подачи апелляций. А также правила проактивного опубликования информации, порядок оплаты и любые положения либо циркуляры, которые были приняты для реализации Закона (разделы (26(2)-(4))).

И, наконец, Закон оговаривает в качестве особого условия тот факт, что государство, в меру своих возможностей, должно разрабатывать программы правового просвещения граждан по реализации ими своих прав в соответствии с Законом, а также предоставлять возможности для обучения специалистам по связям с общественностью.

Статья 22 Конституции Ямайки 1962 года гарантирует свободу выражения мнений, которая включает в себя право получать и передавать идеи и информацию. На это право могут быть наложены ограничения, согласно закону, для защиты различных общественных и личных интересов. Конституция не обеспечивает отдельной гарантии права на доступ к информации.¹⁸³

Акт о доступе к информации 2002 года (далее - Акт)¹⁸⁴ в июле 2002 года получил королевскую санкцию и был введен в действие в четыре этапа. Начиная с января 2004 года, он применялся к некоторым государственным органам, затем до ноября 2004 года их число было увеличено, и тогда же Акт вступил в полную силу.¹⁸⁵ Внедрение Акта заняло много времени. Обсуждение его в гражданском обществе началось еще в 1991 году. В 1995 году был опубликован Зеленый Документ (Green Paper).¹⁸⁶ Это почти за десять лет до того, как Акт вошел в полную силу для всех государственных органов.¹⁸⁷

Акт содержит сильные процедурные гарантии, достаточно узкий режим исключений и хорошую систему апелляции. Положения проактивного раскрытия информации ограничены, и практика их исполнения также является слабой. Существуют также ненужные ограничения по применению Акта. В дополнение к предоставлению права доступа к информации Акт содержит детализированную систему обновления и исправления личных записей.

В январе 2003 года были созданы отдел доступа к информации в архиве Ямайки и отдел записей в канцелярии Премьер-министра, уполномоченный наблюдать за выполнением Акта. Консультативная группа по праву на доступ к информации ATI (The ATI Stakeholders Advisory Group), в которую вошли официальные лица, представители НГО и частных организаций, является добровольной структурой, которая также проводит мониторинг исполнения Акта.¹⁸⁸ В последнем отчете, размещенном на сайте отдела доступа к информации (Отчет директора об исполнении Закона Ямайки о доступе к информации), говорится, что в первом квартале 2005 года было получено около 135 запросов. 75 из них были удовлетворены полностью, 10 переданы в другие инстанции. Около 84% тех, кто обратился с запросом, получили ответы в течение официально установленного срока.¹⁸⁹

70

Право на доступ к информации

Раздел 6(1) Акта четко предоставляет право на доступ к информации, утверждая: «Каждый гражданин имеет право получить доступ к официальному документу, если этот документ не входит в категорию исключений». Раздел 2 называет задачи Акта: «...укрепить и развить определенные фундаментальные принципы, лежащие в основе системы конституционной демократии», а именно: «подотчетность правительства; прозрачность; участие общественности в принятии решений по национальным вопросам». Эти задачи должны быть выполнены, благодаря предоставлению населению общего права на доступ к документам, имеющимся у государственных организаций, с учетом исключений, что приводит к балансу между правами и нарушением общественных интересов в вопросах конфиденциальности определенной коммерческой информации и информации личного характера. Это создает хороший фон для действия Акта и предлагает позитивный, целенаправленный подход к интерпретации его положений.

Как уже указывалось, Акт применяется ко всем лицам без ограничений по национальности, гражданству или месту жительства.

Право доступа применяется ко всем документам, а не только к информации как таковой. Понятие «документ» широко трактуется в разделе 3, включая любой документ в письменном виде, карты, планы, графики или рисунки, фотографии и устройства, записывающие звук, видео или иные данные, которые можно воспроизвести с данного устройства. «Официальный документ», к которому относится

право доступа (см. выше), определяется как любой документ, хранящийся в государственном органе «в связи с его функциями как таковыми», независимо от того, был ли он создан данным органом и был ли он создан до начала действия Акта. «Хранящийся» в данном контексте означает, что документ находится во владении, на хранении или под контролем данного государственного органа.

Согласно разделу 5(1) (с), Акт применяется только к официальным документам, созданным или имеющимся в государственной организации в течение тридцати или менее лет со дня вступления Акта в силу. Министр, отвечающий за действие Акта - сейчас это Министр информации - может в случае принятия отрицательного решения¹⁹⁰ своим решением продлить срок применения Акта к документам, созданным или хранящимся государственным органом более 30 лет.

Согласно разделу 6(4), если общественный доступ к документу регулируется действием другого закона, иным образом или доступен в продаже, к нему применяются другие средства доступа на основании исключений из правил, установленных Актом.

В Акте есть два важных ограничения с точки зрения применения его в отношении документов. Первое ограничение: документ должен иметь отношение к функциям госоргана, который владеет этим документом. Можно поспорить, почему госорган будет держать у себя информацию, которая не имеет отношения к его деятельности. Здесь могут быть нарушения, обусловленные отказом в доступе к таким документам. Второе ограничение: Акт не действует по отношению к документам, которым более 30 лет. В определенных условиях Акт об архивах не дает открытого доступа к общественным документам старше 30 лет, но это ненужное ограничение, и оно и не соответствует принятым стандартам права на информацию.¹⁹¹

Государственным органом (в Акте используется термин «государственный орган власти») названо: министерство, департамент, исполнительное или иное правительственное учреждение, любой уставный орган, окружной совет (местные советы), городские советы корпораций Кингстон и Сэйнт Эндрю, любые другие государственные корпорации, в которых государство или его агентства имеют 50%+ акций. Государственная корпорация, в свою очередь, определена как компания, зарегистрированная согласно Акту о компаниях, так что правительство или его агентства имеют право воздействия на политику компании.

После принятия положительного решения министр может расширить применение Акта к деятельности других государственных корпораций (корпораций, в которых правительство имеет менее 50% акций) или любых других организаций, оказывающих услуги общественного характера, которые имеют «значение для повышения благосостояния» общества Ямайки и подлежат, по мнению министра, ограничениям (разделы 5(3) – (4)). Также после положительного решения министр может отменить применение Акта в отношении любого уставного органа (раздел 5(6(d))) или по своему усмотрению ограничить применение Акта в отношении государственных корпораций, подпадающих под основное определение (т.е. где правительство имеет 50%+ акций) (раздел 5(5)).

Акт также не применяется к деятельности определенных госорганов, например, канцелярии Генерал-губернатора, полномочия и обязанности которой регулируются Конституцией или другим законом, а также к деятельности служб безопасности и разведки, состоящих из различных полицейских и оборонных структур, в стратегическую и оперативную деятельность которых входят задачи по сбору разведывательной информации. Наконец, Акт не применяется к судебным функциям судов или частных юридических организаций, хотя он действует в отношении документов административного характера, которые содержатся в судах (разделы 5(6)-(8)).

Акт широко применяется к госорганам и позволяет министру расширять его применение по отношению к частным корпорациям, на которые правительство распространяет свое влияние, и к другим частным структурам, оказывающим значимые общественные услуги. В то же время министр имеет полномочия ограничивать применение Акта для государственных корпораций и уставных общественных организаций. Это не очень хорошо, потому что может привести к исключению данных организаций из сферы действия Акта по политическим мотивам. Данные исключения не являются необходимыми, хотя аналогичные исключения и присутствуют в других законах о праве на информацию. Предпочти-

тельнее было бы включить в сферу деятельности Акта все госорганы, а потом позаботиться о необходимых исключениях для защиты любых тайн.

Процедурные гарантии

Любой гражданин может подать запрос на доступ к документу в письменном виде, по телефону или с помощью электронной почты (раздел 7(2)). Заявитель не обязан объяснять свой интерес к запрашиваемой информации (раздел 6(3)). Единственным формальным условием для подачи запроса является достаточно ясное описание искомого документа, чтобы госорган смог его идентифицировать. По просьбе заявителя ему должна оказываться в этом помощь. Более того, если информация, подаваемая заявителем, недостаточна для нахождения искомого документа, госорган должен проконсультировать заявителя по вопросам идентификации данного документа (разделы 7(2), (3) и 10(1)).

Инструкции 2003 года предоставляют простую форму для письменных запросов (Форма 1 из Дополнения к этим инструкциям), пользоваться которой не обязательно. Согласно инструкции 8(1), если заявка делается по телефону или в электронном виде, ответственное лицо должно предпринять все необходимые меры для ее регистрации по Форме 1. Инструкция 9 требует от ответственного лица оказывать всю необходимую помощь заявителю для оформления письменного запроса, если заявитель не в состоянии сам этого сделать из-за незнания языка или из-за инвалидности. Каждый запрос принимается в «предписанной форме» (раздел 7(3) (b)), и ответственное лицо должно обеспечить это требование согласно инструкциям (см. инструкцию 4(a)).

72

Ответ на запрос должен поступить как можно скорее, в любом случае - в течение 30 дней, хотя этот срок может быть увеличен еще на 30 дней, если для этого есть «обоснованные причины». О них должно сообщить заявителю (разделы 7(4) и (5)). Если запрашиваемый документ хранится в другом госоргане или имеет более близкое отношение к работе другого органа, запрос должен быть направлен туда как можно скорее, в любом случае - в течение 14 дней. Заявитель должен быть немедленно уведомлен о перенаправлении запроса. 30-дневный срок для получения ответа начинается с момента получения запроса тем органом, куда запрос был перенаправлен (разделы 8 и 7(4)). Если в течение отведенного срока ответ не поступил, заявитель может подать апелляцию в связи с получением отказа (раздел 30(3)).

Раздел 10(2) называет ряд обстоятельств, когда право доступа к информации может быть отсрочено. Это ситуация, когда, согласно другому закону, данный документ необходимо публиковать в определенные сроки. Отсрочка при этом продлится до тех пор, пока этот временной интервал не закончится. Или ситуация, когда документ подготовили для рассмотрения в Парламенте, для предоставления другому лицу или организации. Отсрочка продлится до тех пор, пока не истечет приемлемый отрезок времени для предоставления данного документа по месту назначения. Или когда преждевременное раскрытие данного документа будет противоречить общественным интересам. Отсрочка продлится до тех пор, пока срок раскрытия документа не перестанет представлять угрозу общественным интересам. Заявителя должны проинформировать о решении по отсрочке в течение 14 дней со дня подачи запроса (раздел 10(3)).

Эти положения довольно проблематичны. Хотя и можно считать обоснованным подход, когда другие законы, требующие опубликования данного документа, имеют верховенство над законом о доступе к информации, но лишь при условии, что те законы предполагают очень сжатые сроки для опубликования документов. По вышеуказанному правилу опубликование, растянувшееся на годы, может затормозить раскрытие документа. Правило, допускающее отсрочку, когда документы готовятся для других, является сравнительно уникальным. Может быть это - своего рода компенсация (quid pro quo) отсутствия общего исключения «о внутренних процедурах», которые имеются во многих законах о доступе к информации (см. ниже, в разделе Исключения). В то же время было бы лучше, если бы это основание для отсрочки касалось возможного ущерба, тогда неразглашение информации могло бы быть оправданным. Правило о преждевременном раскрытии, наносящем ущерб общественным интересам, является почти приглашением к нарушению. В других законах общественный интерес может послужить основанием для преодоления исключений и оправдания раскрытия информации, а

не наоборот, как в данном случае. Наконец, 14-дневный срок для информирования заявителей об отсрочке является необязательным, потому что госорганы уже приняли решение об отсрочке раскрытия. Заявителей следует информировать немедленно.

Правило 18 требует, чтобы третьим сторонам было направлено уведомление, если их личная жизнь каким-то образом может пострадать в случае предоставления доступа к запрашиваемому документу. Если доступ предоставляется, третья сторона имеет право получить копию документа.

Заявителям должно быть направлено уведомление о принятом по их запросу решении. Если принято решение об отказе или отсрочке доступа ко всему документу или к его части, заявитель должен получить уведомление по этому факту вместе с указанием причин и «наличия вариантов для пострадавшего заявителя». Вероятно, для того, чтобы предпринять действия к пересмотру данного решения (разделы 7(5) и 11(2)). Если доступ предоставлен, заявители получают уведомление о способе доступа, о взимаемой плате и местонахождении документа для прямого ознакомления с ним (правило 14(2)).

Раздел 9 Акта предоставляет заявителю доступ к информации в виде, указанном им/ею, а также список возможных вариантов доступа, включая возможность ознакомления с документом, его прослушивание или просмотр. Заявитель может получить копию документа, заверенную должным образом (например, с помощью официальной печати госоргана), стенограмму аудио- или видео- презентации документа или выписку из кодифицированных документов. Доступ может быть предоставлен в иной форме, если запрашиваемая форма повредит документ, не подходит к данной ситуации или является нарушением авторского права. Более того, согласно правилу 16, если оригинальный документ сохранился в плохом состоянии и копия его получится низкокачественной, заявитель будет об этом уведомлен, и ему будут предложены возможные альтернативы.

Раздел 12 Акта утверждает, что заявитель должен нести расходы по копированию документа. Вместе с тем руководитель госоргана может отменить или уменьшить плату. Раздел 13, однако, указывает, что процедура может быть исполнена, если «расходы, понесенные госорганом по обеспечению доступа, были оплачены», предполагая, что могут взиматься и другие платежи. Тем не менее, Правила неоднократно подчеркивают, что только расходы на копирование и на распространение информации (см. правила 10(a), 14(2)(b), 20 и 21(1)) возмещаются заявителем. Правило 20 также предусматривает обращение к министру с просьбой об уменьшении или отмене оплаты.

73

Обязанность опубликования информации

Раздел 4 Акта утверждает, что по решению министра осуществляется проактивное опубликование категорий информации, перечисленных в Первом приложении. Среди прочего этот список содержит описание категорий информации, хранящейся в госоргане; список департаментов и агентств данного госоргана вместе со списком субъектов: с кем они работают, а также их местонахождение и часы работы, должность и адрес главного исполнительного лица. Эта информация публикуется и обновляется, как предписано правилами. Правило 6(b) требует опубликования сообщений об изменении функций госоргана или субъектов, с которыми он работает.

Первое приложение Акта также дает сложное описание заявления, подлежащего опубликованию. В нем должны содержаться: список справочников или иных документов, содержащих интерпретацию практики, правила, прецеденты и т.д., которые используются для принятия решений или рекомендаций по правам, привилегиям, льготам, обязательствам и т.д., входящим в сферу ответственности данного госоргана. Документы, перечисленные в этом заявлении, должны быть готовы к ознакомлению с ними и покупки их, а само заявление должно обновляться, по крайней мере, раз в год и публиковаться в печатном органе Gazette. Если документ, указанный в заявлении, содержит секретную информацию, ее не обязательно предоставлять, но в разумных пределах эту информацию следует исключить, а документ без секретной информации сделать доступным.

Министр может дополнить Первое приложение после принятия положительного решения. В иных случаях Акт не допускает внесения изменений в публикуемую информацию. Здесь мы имеем скромный свод правил проактивного опубликования информации в интересах общественности. В частности, очень ограниченное число документов публикуется в проактивном режиме. В то же время требование публиковать заявление с перечнем вышеописанных документов может быть весьма важным в зависимости от того, насколько широко оно понимается, хотя такой формат опубликования информации все же требует активного вовлечения общественности в процесс получения доступа к информации.

В реальности немного дополнительной информации было раскрыто проактивно. Перечни, которые были выработаны, не очень помогают в определении местонахождения документов. Необходимость обновить график опубликования материалов прозвучала в качестве рекомендации Совместному отборочному комитету, который пересматривал Закон в прошлом году, но никаких действий по этой рекомендации не было предпринято за последние 18 месяцев (см. ниже).

Исключения

Часть III Акта содержит обширный режим исключений. Согласно разделу 35(2), никакие положения Акта о доступе к информации не могут нарушить положений о сохранении тайны, закрепленных другими актами, в особенности Закона о государственной тайне. В то же время раздел 35(3) утверждает, что Закон о государственной тайне применим к любому раскрытию информации, осуществленному в нарушение Акта о доступе к информации. Из этого следует, что положения других законов о сохранении тайны, кроме Закона о государственной тайне, верховенствуют над правом доступа, разрешаемым Актом о доступе к информации. А раскрытие информации, которое не имеет мандата согласно Акту о доступе к информации к информации, является наказуемым по Закону о государственной тайне. Неясно, как будет устранен конфликт между Законом о государственной тайне и Актом о доступе к информации.

74

Большинство исключений подлежат проверке на нанесение ущерба, хотя ярким отрицательным примером могут служить документы правительства, имеющие широкое определение. В то же самое время, раздел 23 Акта оговаривает систему изъятия документов с помощью специальных свидетельств конфиденциальности, по которым документ или его часть изымаются, а свидетельства являются подтверждением факта изъятия. Премьер-министр может издать свидетельство конфиденциальности, по которому данный документ является изымаемым документом правительства. А ответственный министр может издавать такие свидетельства в области безопасности, обороны или международных отношений, отправления правосудия или управления экономикой. Форма таких свидетельств дается в Дополнении к правилам. Инструкция 17(3) требует, чтобы уведомление о каждом таком свидетельстве конфиденциальности публиковалось в печатном органе Gazette. Существуют очевидные широкие возможности для нарушений в сфере подобных свидетельств. Теоретически их вообще не должно быть. Если они разрешены, нужно ограничить их применение только очень важными документами, которые являются настолько конфиденциальными, что их не могут рассматривать внешние организации.

Акт о доступе к информации не содержит положений о приоритете общественного интереса, хотя частично этот приоритет рассматривается по отношению к правительственным документам. Приоритет общественного интереса также упоминается в исключении, связанном с экологией. Раздел 11(1) Акта разрешает делимость документа, т.е. предоставление открытой части документа, в котором есть изымаемый материал. Раздел 6(2) утверждает, что исключения не применяются к документам старше 20 лет, хотя при принятии решения министр может удлинять или сокращать этот срок. Это позитивный аспект, хотя его воздействие ограничено вследствие того, что Акт не применим к документам старше 30 лет.

Конкретные исключения, которые приводятся в Акте:

- документы, раскрытие которых представляет угрозу безопасности, обороноспособности, международным отношениям или которые содержат информацию, переданную конфиденциально другой государственной или международной организацией (раздел 4);
- правительственные документы, которые не публиковались или которые не имеют четкой фактической, научной или технической направленности; конкретные документы этого органа, такие как мнения, советы или рекомендации, протоколы совещаний, подготовленные для внутреннего пользования, должны быть раскрыты, если они представляют общественный интерес (разделы 15 и 19);
- документы, касающиеся применения права, раскрытие которых может угрожать жизни или безопасности, создать предубеждение в ходе расследования или рассмотрения дела в суде, раскрыть конфиденциальный источник информации. А также вызвать предубеждение по отношению к методам предотвращения, обнаружения или расследования случаев нарушения закона, способствовать побегу из-под стражи или угрожать безопасности исправительного заведения (раздел 16);
- документы, которые имеют юридические привилегии, или документы, раскрытие которых повлечет потерю доверия, пренебрежение к суду или нарушит привилегии Парламента (раздел 17);
- официальные документы, например, относящиеся к налогам, банковским процентам по вкладам или монетарной политике, раскрытие которых, согласно разумно оправданным ожиданиям, может иметь «значительный негативный эффект» для экономики или способности правительства ею управлять (раздел 18);
- торговые тайны или информация, раскрытие которой, согласно разумно оправданным ожиданиям, может навредить коммерческим интересам (раздел 20);
- документы, раскрытие которых, согласно разумно оправданным ожиданиям, может навредить сохранению культурных, исторических или экологических ресурсов (раздел 21);
- если предоставление доступа к документу повлечет за собой необоснованное раскрытие личной информации (раздел 22).

В большинстве своем эти исключения соответствуют хорошей международной практике, хотя в некоторых случаях определения в них можно сузить с помощью более тщательно подобранных языковых средств или использования исключений в исключениях. Важно отметить, что отсутствует общее исключение по защите проведения внутренних собраний и совещаний (кроме защиты правительственных документов). Такие исключения, хотя они встречаются в большинстве законов о праве на информацию, часто нарушаются.

Апелляции

Акт о доступе к информации позволяет проводить внутренние расследования и подавать апелляции в независимый информационный Апелляционный трибунал. Внутреннее расследование проводится, когда госорган задержал или отказался предоставить доступ ко всему документу или его части, наложил плату, которую заявитель считает незаконной. Запрос на проведение внутреннего расследования должен быть подан в течение 30 дней после отказа в доступе к информации и рассмотрен в течение еще одного срока в 30 дней. Внутреннее расследование проводится ответственным министром, если будет действовать режим исключений, описанный в разделах 14 (оборона и международные отношения), 15 (документы правительства), 16 (правоприменение) или 18 (экономика). В других случаях его проводит главное исполнительное лицо госоргана. Внутреннее расследование может привести к любому решению, не исключая того, которое уже было принято по первоначальному запросу на информацию (разделы 30-31).

Обращение в Апелляционный трибунал подается по результатам внутреннего расследования (или после невозможности принять решение о нем в отведенный срок) или на основании первоначального отказа в доступе, когда невозможно провести внутреннее расследование, в течение 60 дней после принятия решения. Госорган отвечает за то, чтобы первоначальное решение об обращении в трибунал было обоснованным. Трибунал может принять любое решение, которое могло бы быть принятым по первоначальной заявке, но он не может отменить акт об изъятии документа. Трибунал может проинспектировать любой документ, который назначен для изъятия, при условии, что, поступая так, он обеспечивает отсутствие допуска общественности к документу (раздел 32). Акт о доступе к информации ничего не говорит о других полномочиях Трибунала, а также, каким образом проводятся слушания в Трибунале. Однако эти вопросы рассматриваются в правилах доступа к информации (раздел «Апелляционный трибунал») от 2004 года, которые предоставляют право сторонам выступать перед Трибуналом, а Трибуналу – привлекать свидетелей.

Второе дополнение к Акту о доступе к информации говорит, что после консультаций с Премьер-министром и лидером оппозиции, Генерал-губернатор назначает пять членов Апелляционного трибунала, из которых один будет председателем. Члены Трибунала занимают эту должность в течение пяти лет и не могут переизбираться. Член Трибунала может в любое время подать письменное заявление об отставке или быть уволенным Генерал-губернатором после консультаций с Премьер-министром и лидером оппозиции за несоответствие должности или неспособность выполнять свои обязанности. Он(а) может быть уволен(а) по обвинению в коррупции, в связи с приговором к смертной казни или тюремному заключению, по обвинению в любом преступлении или нечестности, в связи с невозможностью выполнять свои обязанности согласно Акту о доступе к информации. Размер вознаграждения членов Трибунала определяется ответственным министром.

Правила, применяемые к членам Трибунала, обеспечивают необходимую защиту его независимости. Вместе с тем можно достичь некоторых улучшений, например, обеспечив невозможность назначения в Трибунал тех лиц, которые имеют активные политические связи. Согласно некоторым отчетам Трибуналу не хватает персонала для эффективной работы.¹⁹²

Санкции и защита

Раздел 33(2) утверждает, что против любого чиновника госоргана или автора документа, к которому предоставлен доступ, не могут быть предприняты никакие действия за клевету или нарушение конфиденциальности или авторских прав, при условии, что он действовал, добросовестно исполняя Акт о доступе к информации. При этом ни Акт, ни само гарантирование доступа не могут быть истолкованы таким образом, что они требуют расследования подобных нарушений, включая и опубликование документа лицом, получившим к нему доступ (разделы 33(1) и (3)). Кроме того, Акт Ямайки о доступе к информации утверждает, что оговоренное им право доступа не может являться само по себе преступлением, но Закон о государственной тайне, который называет преступлением раскрытие определенной информации, будет действовать вопреки Акту о доступе к информации (раздел 35). Таким образом, Акт о доступе к информации предоставляет некоторую защиту для тех, кто раскрывает информацию из добрых побуждений, но эти лица не застрахованы от совершения ошибок, что приводит к нарушению требований Закона о государственной тайне. Это не очень хорошо, потому что официальные лица будут необоснованно осторожными в вопросах раскрытия информации. Акт о доступе к информации не предоставляет защиты и «свистунам».

Раздел 34 Акта называет преступлением действия по изменению, повреждению, блокированию, стиранию, уничтожению или сокрытию документов, к которым предоставлено право доступа (речь идет о неизъятых официальных документах), предпринятые с намерением предотвратить их раскрытие.

Меры продвижения

В Акте о доступе к информации содержится немного мер продвижения. Правило 3 и следующие за ним положения предполагают назначение «ответственного лица» с мандатом на обработку запросов. Его задачами является способствовать ознакомлению с Актом, совершать другие действия для ко-

ординации активной публикации информации и, в целом, обеспечивать надлежащее применение Акта.

Акт о доступе к информации также предполагает его «периодический» пересмотр комитетом, составленным обеими палатами парламента, и первое такое обновление должно состояться не позднее двух лет с момента вступления Акта в силу (раздел 38). Совместный отборочный комитет по доступу к информации был создан в декабре 2005 года. Он начал проводить слушания в январе 2006 года. Комитет закончил слушания в марте 2006 года, но до окончания подготовки отчета правительство ушло в отставку, и будущее этого отчета остается неясным.

Согласно разделу 36 Акта о доступе к информации, министр готовит годовой отчет о применении Акта, который представляется Палате представителей и Сенату. Отчет должен содержать информацию о количестве полученных, удовлетворенных и отсроченных запросов на доступ к информации; о случаях полного или частичного отказа в информации и исключениях из права на информацию, на которые ссылались при этом; о том, как часто к этим исключениям прибегали. Он также должен содержать информацию о внутренних расследованиях, апелляциях и их результатах. Каждый госорган должен предоставить соответствующую информацию министру для подготовки данного отчета. Последний отчет, доступный в Интернете, датирован первым кварталом 2005 года.¹⁹³

Япония

Введение

Конституция Японии, принятая в 1946 году,¹⁹⁴ не содержит специальной гарантии права на информацию, хотя в Статье 21 она гарантирует общую защиту свободы выражения мнений, «свободу слова, прессы и других форм выражения мнений» и запрещает цензуру. В 1969 году Верховный суд Японии по двум громким случаям постановил, что ширу кенри, или право знать, защищено гарантией свободы выражения мнений, согласно Статье 21.¹⁹⁵



Несмотря на это, прошло 30 лет, прежде чем в мае 1999 года, после длительной борьбы гражданского общества, был принят Национальный закон о доступе к государственной информации (далее – Закон; Закон о праве на информацию).¹⁹⁶ Закон вступил в силу двумя годами позже, в апреле 2001 года. Доступ к государственной информации рассматривался как важный инструмент выявления некомпетентности правительства, а также как механизм преодоления общественностью стены государственной тайны. Это нашло свое отражение в первой статье Закона, говорящей о его цели. Она гласит, что открытость заключается в обеспечении «подотчетности правительства гражданам за свои действия, поддержки продвижения справедливого и демократического управления, подлежащего правильному пониманию и критике со стороны граждан». Принятие Национального закона о доступе к информации было предварено и, в определенной мере, ускорено принятием многочисленных норм и положений о свободе информации на более низких уровнях государственной власти. К 1999 году, когда был принят Национальный закон, свыше 900 муниципалитетов уже приняли подобные нормативные акты.¹⁹⁷

Японский Закон имеет широкую сферу действия, содержит, за некоторыми исключениями, хорошие процедурные гарантии и оправданно узкий режим исключений, хотя он мог бы быть и еще более узким. Его можно было бы укрепить и с помощью ряда других способов. Заметным усовершенствованием стало бы обязательство проактивного опубликования информации в интересах общественности и удаление надзорного органа из секретариата Кабинета Министров.

На данный момент государственные органы Японии обрабатывают около 50000 запросов ежегодно. Реализация Закона в большинстве случаев была положительной. В 2006 фискальном году около 40% всех запросов были решены в пользу полного раскрытия запрашиваемой информации, а около 90% всех запросов - в пользу полного либо частичного раскрытия. Изменения Закона Японии о доступе к информации, которые начали действовать 1 апреля 2005 года, привели к принятию отдельного за-

конодательства для апелляционного органа.¹⁹⁸ Сфера его ответственности была расширена до апелляций в рамках Закона о защите информации личного характера, новый устав его вошел в силу в тот же день.

Право на доступ к информации

Право доступа к информации обозначено Статьей 3 Закона. Он гласит, что любой человек (не только гражданин страны) может обращаться с просьбой о доступе к административным документам. Руководитель административного органа после получения запроса должен обнародовать информацию с учетом режима исключений, предусмотренного Статьей 5 Закона Японии о праве на информацию.

Как уже было отмечено, Статья 1 определяет цель Закона, которая основана на том принципе, что основа суверенитета - народ. Глобальной целью Закона является максимальное раскрытие информации государственными органами с тем, чтобы увеличить подотчетность правительства, способствовать лучшему пониманию его обществом и сделать открытой для критики работу органов общественного управления.

Закон определяет «административный документ» как любой документ, рисунок либо запись на электромагнитном носителе, подготовленный либо полученный сотрудником госоргана в ходе выполнения служебных обязанностей, хранящийся у государственного органа «для внутреннего использования сотрудниками организации». Это определение ограничено, поскольку могут существовать и другие формы хранения информации, кроме того, оно охватывает только документы, предназначенные для официальных целей. Здесь содержатся два исключения. Первое касается документов, которые были опубликованы на продажу, а второе - архивных документов, которые, в соответствии с распоряжением Кабинета министров, хранятся как исторические, культурные материалы или же как материалы для научных исследований (Статья 2(2)). Законодатели решили, что существующие системы доступа к такой информации достаточно адекватны, хотя предпочтительнее, чтобы все документы подчинялись единым правилам обнародования информации.

Органы, на которые распространяется действие данного Закона, определены как «административные органы» и включают в себя:

- структуры Кабинета Министров или органы, находящиеся в подчинении Кабинета Министров и созданные в соответствии с законом;
- административные органы, согласно определению, данному им другими законами;
- Ревизионную комиссию (Статья 2 (1)).

Государственные корпорации Японии, многие из которых предоставляют основные виды услуг, находятся вне сферы действия Закона, наряду с законодательными органами и судами, хотя Верховный Суд принял собственные правила установления порядка запроса информации.¹⁹⁹ При этом, согласно Закону, должен быть принят нормативно-правовой акт в отношении обязательств обнародования информации данными корпорациями в течение двух лет после принятия акта (Дополнительное положение 2). Это обязательство было выполнено с принятием Закона о доступе к государственной информации, которая находится в ведении независимых административных единиц, вступившего в силу 1 октября 2002 года.²⁰⁰

Любой человек, в том числе, не являющийся гражданином Японии, имеет право запросить информацию в соответствии с Законом.

Запрос должен подаваться в письменной форме и содержать имя заявителя (или представителя корпоративного заявителя), адрес и подробное описание запрашиваемого документа для осуществления поиска. Если запрос не отвечает требованиям, госорган должен уведомить об этом заявителя и предоставить ему достаточно времени для исправления ошибок, одновременно «прилагая усилия» для оказания помощи (Статья 4). Руководители госорганов обязаны предоставлять заявителям информацию, которая может быть им полезна, а также предпринимать другие шаги к оказанию помощи (Статья 23).

Решение об обнародовании информации должно быть принято в течение 30 дней, и заявитель должен быть уведомлен о нем в письменном виде. Если запрос возвращается к заявителю для внесения исправлений или уточнений, время, потраченное на повторную обработку заявки, не включается в установленный 30-дневный срок. Этот период может быть продлен еще на 30 дней, «если на то есть достаточные основания, например, трудности, возникающие из-за ведения дел», при условии, что заявитель должен быть уведомлен о продлении срока в письменном виде с указанием соответствующих причин (Статья 10).

Если запрос охватывает «значительный объем административных документов», и есть риск, что удовлетворение его «существенно затруднит» работу госоргана, руководитель организации может просто раскрыть «разумную часть» информации в течение 60 дней, а остальная ее часть должна быть предоставлена «в мотивированные сроки». В таком случае заявителю должно быть направлено письменное уведомление с пояснением того, почему продлен срок обработки запроса, и указанием новых сроков выдачи документов. Следует отметить, что Законом не предусмотрено наказание за нарушение госорганами установленных ими же сроков (Статья 11).

Данные правила дают государственным органам огромную свободу действий в отсрочке предоставления информации. Первое продление изначально установленного срока до 30 дней может быть оправдано банальным наличием «достаточных оснований», а последующая отсрочка может продлиться до тех пор, «пока это обосновано», при этом временные рамки для таких случаев в Законе не обозначены. Законы о праве на информацию многих государств не позволяют подобной неопределенности, напротив, устанавливают «жесткие» временные рамки для рассмотрения запроса. Такие неопределенные отсрочки в предоставлении информации по запросам граждан выгодны Министерству иностранных дел. Например, в 2003 году данный орган ответил в изначально установленный 30-дневный срок на 181 запрос, при этом отсрочил ответы на 705 запросов, что приблизительно в четыре раза превышает количество удовлетворенных запросов. После установленной отсрочки Министерству удалось ответить только половине заявителей, при этом ответы на 129 оставшихся запросов были отсрочены больше, чем на год. Зарегистрировано несколько случаев судебных рассмотрений просьб компенсировать беспочвенные отсрочки в раскрытии информации.²⁰¹

Запрос может быть передан другому органу, если на то имеется «достаточное основание», как, например, то, что документ был подготовлен другим органом. При этом необходимо письменно известить об этом заявителя (Статья 12 и 12-2). Это низкий стандарт передачи запросов, который в соответствующих законах многих других государств дозволен только в тех случаях, когда документ в большей степени связан с работой другого органа.

Закон содержит обширные положения касательно обсуждения с третьими лицами, к которым имеет отношение запрашиваемая информация. Им может быть предоставлена возможность опротестовать намерения госоргана раскрыть запрашиваемую информацию. Если третья сторона опротестовывает раскрытие информации, должен быть установлен двухнедельный срок между датой принятия решения о раскрытии информации и датой исполнения данного решения (т.е. действительного раскрытия информации). При принятии решения в пользу раскрытия информации, третье лицо должно быть немедленно проинформировано с тем, чтобы оставить за собой право подать апелляцию, если на то есть желание (Статья 13).

Если выносится решение в пользу раскрытия информации, заявитель обязан быть оповещен об этом факте в письменном виде, с указанием формы доступа к информации. В случае решения не в пользу раскрытия информации, в том числе и по причине отсутствия данной информации у госоргана, заявитель также обязан быть оповещен об этом. Следует отметить, что Закон не оговаривает содержание такого уведомления (Статья 9). При этом Статья 8 Административного процессуального кодекса требует перечисления причин отказа²⁰² в письменном уведомлении, а также указания на возможность апелляции, как административной, так и судебной.²⁰³

Статья 14 Закона устанавливает различные способы предоставления доступа к информации. Согласно Приказу Кабинета Министров заявители имеют право на изучение записи, получение ее копии или на другие формы доступа к электромагнитным записям, и их просьба должна быть удовлетворена. Если заявитель изъявил желание ознакомиться с записью, но это может причинить ей ущерб, ему должна быть предоставлена копия документа

Оплата может взиматься как за обработку запроса, так и за предоставление информации в соответствии с Приказом Кабинета министров. При условии, что эта плата не будет превышать фактические затраты. При калькулировании «должно быть принято решение в пользу суммы как можно более приемлемой». В соответствии с Приказом Кабинета Министров, руководитель госоргана может уменьшить размер оплаты или временно отказаться от ее взимания в случае экономических трудностей у заявителя или по каким-либо другим особым причинам (Статья 16). Согласно Статьям 13 и 14 Исполнительного листа о раскрытии информации, сумма сбора за подачу запроса составляет 300 иен (около 2.60 долларов США) или 200 иен за получение доступа к информации, которая храниться в электронном виде. При этом изучение материала стоит 100 иен за 100 страниц, а копия одной страницы - 10 иен (около 0,09). Отказы случаются крайне редко.²⁰⁴

Обязанность опубликования информации

Закон Японии не предусматривает обязательств проактивного раскрытия информации определенных категорий, что является серьезным упущением, учитывая признанную важность роли проактивного опубликования законодательствами многих стран.

Исключения

Статья 5 Закона Японии о праве на информацию содержит 6 различных категорий информации, которая может быть скрыта от заявителя. Дополнительный закон, принятый совместно с Законом Японии о праве на информацию, содержит список других законодательных актов, которые могут исключать применение Закона. Данный список также включает в себя множество законов, которые содержат альтернативные способы доступа к информации, такие как Уголовный процессуальный кодекс, дающий право на доступ к судебным документам, а также Закон о регистрации недвижимости и другие. Правила этих действующих нормативно-правовых актов не всегда соответствуют признанным стандартам права на информацию. Было бы предпочтительнее, если бы Закон Японии о праве на информацию превалировал над другими законами страны в случае противоречий в их положениях. На данный момент ситуация обратная.

Большинство исключений подлежат проверке на предполагаемое нанесение ущерба при раскрытии информации. В некоторых случаях исключения гласят, что раскрытие информации приведет к нанесению ущерба, в других случаях для подобного вывода требуется оценка государственным органом наличия «резонного основания», чтобы подтвердить, что ущерб неизбежен. Иногда достаточно лишь существования риска ущерба для сохранения информации в тайне.

Существует два вида «приоритетности общественного интереса». Статья 7 предусматривает приоритетность общественного интереса в том случае, если «есть определенная неизбежность общественного интереса». Но это формулируется в осторожных выражениях, с указанием того, что только в

таких случаях руководитель госоргана «имеет право» на раскрытие информации. Более того, поскольку стандарт применения довольно высок, к норме прибегают только в случаях четкого приоритета одного интереса над другим, но не в случае большей важности одного из интересов. Кроме того, в рамках исключений из раскрытия информации личного характера и коммерческой информации предусмотрены более конкретизированные случаи, при которых опасение нанесения ущерба приоритетнее, чем раскрытие информации (см. ниже).

В том случае, если исключение касается только части документа, оставшаяся часть его должна быть раскрыта, если это имеет смысл (Статья 6). Закон не содержит положений о раскрытии информации по прошествии определенного промежутка времени после даты ее засекречивания.

Первое исключение, установленное Статьей 5, касается информации о человеке при условии, что его можно идентифицировать, либо случаев, когда идентификация лица невозможна, но где «есть риск, что правам и интересам гражданина может быть нанесен ущерб». Это исключение часто именуется исключением «о засекречивании личной информации». Исключение очень обширно, в частности оттого, что оно касается всей информации о лице, без уточнения, какая ее часть способна причинить ущерб законному частному интересу, а какая касается частного интереса. Более того, часть данного исключения, которая касается «идентификации лица», не подлежит проверке на нанесение ущерба. Это в какой-то степени смягчается ограничениями данного исключения, например, в случае, если требуется раскрытие информации по закону или в соответствии с традицией, или где раскрытие необходимо для защиты жизни, здоровья, денежных средств или собственности, где превалирует внутренний общественный интерес, как уже было отмечено выше. Данное исключение также не применимо к информации, касающейся официальной деятельности государственного служащего, что является важным ограничением области применения исключения. Исключение, касающееся информации личного характера, приводится госслужащими при вынесении большинства решений, которые отказывают в доступе к информации.

Второе исключение, установленное Статьей 5, касается корпоративной информации в случае, если есть риск, что права, конкурентное положение или другой законный интерес корпорации будут ущемлены; если информация была предоставлена конфиденциально, и при этом конфиденциальность является «целесообразным» условием. Нужно подчеркнуть, что данное исключение ограничено в том случае, если раскрытие необходимо для защиты чьей-либо жизни, здоровья, денежных средств или имущества.

Третье исключение касается информации, раскрытие которой «при наличии достаточных оснований», по мнению руководителя государственного органа, несет риск ущерба для государственной безопасности, для отношений с другой страной или международной организацией, обуславливает неравные условия на переговорах с другой страной или международной организацией.

Четвертое исключение касается информации, раскрытие которой, при наличии достаточных оснований, рассматривается как представляющее риск нанесения ущерба «предупреждению, подавлению или расследованию преступления, предъявлению публичного обвинения, исполнению наказания и другим аспектам государственной безопасности и общественного порядка».

Пятое исключение распространяется на внутренние вопросы управления или консультации, раскрытие которых приведет к риску повредить открытому обмену мнениями или нейтралитету в принятии решений, путанице, созданию несправедливого преимущества или неудобства для кого-либо. В целом, это соответствует международным стандартам, за исключением опасений возможной путаницы, которая обычно не рассматривается как законное основание для ограничения доступа к информации. Отчасти причиной тому чрезвычайная субъективность понятия «путаница». А отчасти тот факт, что данное исключение является проявлением патернализма и идет вразрез с миссией законов о праве на информацию, которая состоит в передаче власти в руки граждан.

Шестое исключение направлено на предупреждение ущерба ведению дел государственными органами. Оно включает длинный перечень конкретных видов ущерба. В частности, ущерб проведению исследования, законным деловым интересам; возможное ослабление управления персоналом, вред интересам государства при заключении контрактов или проведении переговоров; возможное содей-

твие нечестным или незаконным акциям. Хотя перечень слегка обескураживает, большинство из его положений являются легитимными.

Апелляции

Когда заявитель получает отказ в предоставлении доступа к запрашиваемой информации, он имеет право немедленно обратиться в суд с требованием вынести решение об отмене отказа. Заявитель также может подать апелляцию на решение госоргана в суд. Закон Японии о праве на информацию предусматривает подачу апелляций руководителю госоргана, который, в свою очередь, обязан направить их в Ревизионный совет по раскрытию информации и защите информации личного характера - надзорный орган, прикрепленный к секретариату Кабинета Министров - за исключением случаев подачи незаконных запросов либо случаев, когда уже было принято решение о раскрытии информации. Законом не установлены временные рамки передачи апелляций Совету. Кроме того, зафиксированы случаи, когда апелляции не передавались или передача их задерживалась более чем на год. В таких случаях Совет бессилён. Заявитель, лицо, подавшее апелляцию (если отличается от Заявителя), и любая третья сторона, которая делала заявление, обязаны быть проинформированы обо всех апелляциях (Статьи 18-19).

Хотя Надзорный Совет находится при секретариате Кабинета Министров, прилагались усилия к тому, чтобы сделать его независимым. Он состоит из пятнадцати членов, пять из которых работают в штате. Апелляции обычно обсуждаются в ходе заседаний в группах, по три члена Совета в каждой.²⁰⁵ Штатные сотрудники Совета являются председателями панельных групп. Штатные сотрудники Совета зачастую являются должностными лицами, вышедшими на пенсию. Остальные десять членов Совета - это ученые, практикующие юристы и другие члены сообщества. Зачастую председателем Надзорного Совета является вышедший на пенсию судья апелляционного суда (обязательный пенсионный возраст судей апелляционных судов - 65 лет). Премьер-министр назначает членов из числа «авторитетных» людей, рекомендуемых обеими палатами парламента, что должно, по крайней мере, обеспечить открытость и политическое участие. Срок полномочий составляет три года, но члены Совета могут быть переназначены. Они могут быть также смещены со своего поста Премьер-министром после одобрения обеими палатами парламента. Основания для этого, однако, ограничены нетрудоспособностью, проявлением халатности либо деятельностью, несовместимой со служебными полномочиями.

Будучи в данной должности, члены Совета не должны занимать посты в политических партиях либо общественных объединениях. Согласно Закону Японии о праве на информацию заработная плата членов Совета регулируется другим нормативно-правовым актом. Члены Совета, находящиеся на штатных должностях, не имеют права получать прибыль от других видов оплачиваемой работы, кроме как с согласия Премьер-министра. Эта норма является явным объектом конъюнктурных нарушений. Предпочтительно, чтобы, по крайней мере, общие правила касательно данной нормы были включены непосредственно в Закон либо чтобы предоставлять разрешения был уполномочен не Премьер-министр. Председатель из состава Совета назначается членами Совета. Закон также предусматривает наличие секретариата в помощь Совету.

Зачастую Совет рассматривает апелляции в группах по три человека, хотя Законом предусмотрена возможность заседания апелляционного органа в его полном составе (Статья 6 Закона о создании Надзорного совета). При рассмотрении апелляции Совет может потребовать от административного органа представить документ, по поводу которого возник спор, или запросить дальнейшую информацию от заявителя либо других сторон (Статья 9 Закона о Надзорном Совете). Закон о Надзорном Совете содержит детальную информацию о работе с апелляциями, включая протест и расследование. Стороны вправе подавать на рассмотрение Совета материалы в письменном виде, а также представлять протест в устной форме (Статьи 10-11).²⁰⁶

Апелляция может быть подана в районный суд.

Санкции и защитные меры

Закон Японии о праве на информацию не предусматривает санкций за умышленное препятствование доступу к ней. Не предусмотрены также санкции защиты для тех, кто раскрывает информацию с добрыми намерениями. Тем не менее, Закон гласит, что в случае, если член Надзорного совета раскроет секретную информацию, которая была ему доверена как члену Совета, он совершит административное правонарушение, караемое тюремным заключением сроком до года с применением каторжных работ либо штрафом в сумме до 300.000 иен. Такие санкции отличаются от тех, что налагаются на государственных служащих за раскрытие информации, и кажутся уместными, хотя наказание слишком сурово.

Меры продвижения

Закон включает в себя целый ряд общих и специальных мер продвижения. В рамках общих мер правительство должно «стремиться к улучшению качества мер, касающихся предоставления информации, находящейся в ведении государственных органов». Органы местного самоуправления должны стремиться к тому, чтобы принимать меры по раскрытию информации (Статьи 25 и 26).

Согласно Закону, руководители административных органов должны способствовать обнародованию информации, предоставляя имеющиеся у них документы, а также принимая другие «адекватные меры». Хотя назначение специалистов по связям с общественностью не входит в обязанности государственных органов, генеральный директор агентства по координации и управлению обязан создать «общедоступные информационные центры по запросам о раскрытии информации для обеспечения оптимальной имплементации» Закона (Статья 23).

Главы государственных органов обязаны создать правила для обеспечения «надлежащего» ведения документов в соответствии с Приказом Кабинета министров, а также обнародовать данные правила. Приказ Кабинета Министров должен устанавливать общие стандарты, касающиеся «классификации, подготовки, ведения и уничтожения административных документов» (Статья 22). Кабинет Министров также обязан запрашивать отчеты об информационной деятельности у госорганов, ежегодно составлять и публиковать краткое изложение этих отчетов (Статья 24).

Закон Японии о праве на информацию предусматривает, что приблизительно через 4 года после его вступления в силу правительство должно изучить эффективность Закона и принять на этой основе необходимые меры для улучшения процесса раскрытия информации (Дополнительное положение 2). Как было указано выше, Закон был изменен в 2004 году.²⁰⁷

83

Кыргызстан

Введение

Статья 16(6) Конституции Кыргызстана 2003 года признает ограниченное право доступа к информации личного характера, если она не является секретной. В Кыргызстане идет процесс обновления Конституции. Президент Бакиев назначил 21 сентября 2007 года днем проведения референдума по новым конституционным предложениям. Изменения Конституции, принятые в 2006 году, были отклонены Конституционным судом, что привело к восстановлению Конституции, принятой на референдуме в феврале 2003 года.²⁰⁸

Впервые Закон о гарантиях и свободе доступа к информации был принят в 1997 году.²⁰⁹ Хотя этот Закон и приводил основные правила доступа к информации, он не содержал ясного определения

исключений и не называл официальных лиц, отвечающих за засекречивание информации. Также обсуждение документа в обществе не было достаточно широкими.²¹⁰ Давление со стороны различных его кругов привело к разработке нового закона, который готовился экспертной группой в составе представителей СМИ, бизнеса, НГО и правительства. Закон о доступе к информации государственных органов и органов местного самоуправления республики Кыргызстан (далее - Закон о праве на информацию; Закон),²¹¹ вступивший в силу в начале 2007 года, представляет собой намного более совершенный документ, чем предыдущий Закон о гарантиях и свободе доступа к информации.

Закон о праве на информацию имеет несколько позитивных характеристик. Он детализирует процедурные гарантии, что, возможно, является следствием отсутствия веры в добрую волю правительства придерживаться духа закона, а также следствием негативного опыта с использованием текста Закона в интересах официальных лиц. Новый Закон также предусматривает ряд положений по проведению открытых собраний, чего зачастую не встретишь во многих законах о праве на информацию. Кроме того, как и некоторые законы новой генерации, Закон о праве на информацию включает в себя чрезвычайно детализированную систему положений об активном раскрытии информации.

В то же самое время, в нем имеется ряд недостатков. Самым серьезным из них является режим исключений, который просто ссылается на существующие законы о государственной тайне. Такой подход является проблематичным, потому что не отображает принципы открытости, которые лежат в основе Закона о праве на информацию. Также Закон страдает от ограниченных мер продвижения.

Проверка Закона независимой группой по правам человека (IHRG) показала, что применение его имело неоднозначный результат. Из 65 запросов на информацию, поданных в различные государственные органы между июнем 2005 года и сентябрем 2007 года, информация была своевременно предоставлена приблизительно по 40% запросов, с нарушением сроков – по 14% запросов. 23% запросов получили отказ, а 25% не получили никакого ответа. Госорганы иногда предоставляли информацию только после подачи апелляции в суд. Суды, похоже, оказывали слабую поддержку заявителям, часто отклоняя апелляции на основании того, что заявитель не имеет конкретного правового интереса к данной информации. Это противоречит Статье 9 Закона о праве на информацию (которая устанавливает, что заявитель не обязан объяснять свой интерес к запрашиваемой информации).²¹²

Право на доступ к информации

Статья 1 Закона о праве на информацию говорит о цели данного Закона. Она состоит в осуществлении и защите «права доступа к информации, хранящейся в государственных органах и органах местного самоуправления, а также в достижении максимальной информационной открытости, публичности и прозрачности». Эти положения поддержаны в Статье 2(2), которая утверждает, что все государственные органы и органы местного самоуправления обязаны предоставлять информацию, и в Статье 4(1), которая подчеркивает, что все действия государственных органов и органов местного самоуправления должны быть «открытыми, прозрачными и публичными».

Статья 3 четко устанавливает право каждого гражданина на доступ к информации, хранящейся в государственных органах и органах местного самоуправления, а также описывает принципы, которые должны лежать в основе этого права, а именно: «доступность, объективность, своевременность, открытость и правдивость информации». Ограничения могут быть установлены только законом, а государство должно защищать право каждого гражданина «искать, получать, изучать, производить, разглашать и распространять информацию».

Положения Закона устанавливают четкое право доступа, а также содержат устойчивые принципы, содействующие интерпретации положений Закона, особенно это касается идеи максимальной открытости.

Статья 6 Закона о праве на информацию называет несколько основных средств обеспечения доступа к информации: опубликование информации, ответ на запрос, обнародование информации, обеспечение прямого доступа к документам и материалам, а также присутствия на собраниях, любые иные

средства, не запрещенные Законом. Эти средства придают определенную уверенность государственным органам в том, что информация будет распространена посредством разных каналов, хотя, возможно, это не так необходимо, потому что органы государственной власти изначально имеют полную свободу распространять неконфиденциальную информацию по своему усмотрению.

Закон о праве доступа в реальности не дает определения информации, в отличие от других законов об информации. Это может создавать определенные проблемы, так как отсутствие определения можно использовать для запрещения доступа к информации, которая хранится в определенном формате или является информацией определенного типа, как, например, сообщения электронной почты. Учитывая, что это «молодой» Закон, его можно исправить, если на то будет добрая воля.

Государственные органы определены в Статье 2(2) как такие, которые включают в себя структуры, созданные в соответствии с Конституцией или другими законами или постановлениями. Законодательные, исполнительные и судебные органы, учреждения, которые выполняют решения вышеназванных органов, организации, финансируемые из государственного бюджета, а также местные учреждения («территориальные подразделения»), исполняющие функции центральных государственных органов. Органы местного самоуправления – Закон о праве на информацию постоянно ссылается на государственные органы и органы местного самоуправления – определены как «представительские, исполнительно-административные и другие органы», формируемые общественностью на местном уровне для решения местных вопросов. Оба термина – государственные органы и органы местного самоуправления – также включают в себя любую финансируемую из федерального или местного бюджета организацию, которая выполняет функции, «не относящиеся» к государственной власти или местному самоуправлению, в области «здравоохранения, образования, информации, статистики, консультативных услуг и кредитования».

Это довольно широкое определение государственных органов, хотя частные структуры, выполняющие общественные функции, даже если они не получают финансирования из государственного бюджета, включены в сферу действия многих законов о праве на информацию.

Право доступа к информации, по определению Статьи 3, распространяется на всех. И, похоже, не ограничивается, например, категориями «гражданин» или «резидент». Однако другие положения Закона, как, например, право посещать собрания, сведены до «граждан», что свидетельствует о преднамеренном характере приведенной выше более широкой формулировки.

85

Процедурные гарантии

Как говорилось выше, процедурные положения в Законе о праве на информацию Кыргызстана очень детализированы и занимают около четырех страниц. Согласно Статье 7(1), запросы можно делать устно, по телефону или письменно посредством личного вручения, почты, курьерской службы или через электронные каналы (см. также Статью 9). Статья 8 дает ясные правила обработки устных запросов. Статья 8(2) утверждает, что на устный запрос «небольшого объема информации» дается устный ответ, устраняя необходимость письменного запроса. Если устный ответ полностью не удовлетворяет заявителя, его проинформируют, как сделать письменный запрос и какие существуют другие законные средства получения информации. Устные запросы необходимо регистрировать вместе с информацией о заявителе и об ответственном лице, которое на запрос ответило.

Согласно Статье 9, письменные запросы должны содержать название государственного органа и/или ответственного лица, кому был сделан запрос, имя, дату рождения и адрес заявителя (или подобную информацию для юридических лиц), а также описание информации, достаточное для ее нахождения. Если описание информации недостаточное, ответственное лицо, принимающее запрос, обязано уточнить запрос - у заявителя или иным способом. Других положений о помощи заявителям в Законе нет. Причины подачи запроса называть не обязательно. Бланки для подачи запроса должны предоставляться в помещении государственного органа, а также на почте, и должны на обратной стороне содержать объяснение по их заполнению вместе с информацией о дальнейшем процессе и о возможных платежах.

Статья 11(3) утверждает, что информация, предоставленная в ответ на запрос, должна быть полной, чтобы заявителю не пришлось делать повторный запрос по тому же поводу. Это положение повторяется в Статье 11 (4) и (2). Более того, официальное лицо, обрабатывающее запрос, не должно спрашивать заявителя о его намерениях по использованию полученной информации в дальнейшем. Оба эти правила, которые обычно не прописаны в других законах о праве на информацию, отображают озабоченность тем, чтобы чиновники исполняли предписанные правила надлежащим образом.

Статья 11(1) устанавливает, что письменные запросы регистрируются в государственном органе, куда данный запрос был направлен. Журнал регистрации должен содержать дату получения запроса, информацию о его заявителе, краткое описание предмета запроса, имя и должность ответственного лица, принявшего запрос, а также причины любого отказа в предоставлении информации, данные о взимаемых платежах, информацию о перенаправлении запроса, дату и содержание ответа заявителю и информацию, описывающую основные стадии подготовки ответа. Очевидно, что записи в журнале по одному запросу будут увеличиваться в объеме. Если все правильно исполнять, то в дальнейшем это создает превосходную систему отслеживания судьбы каждого запроса.

Согласно Статье 10, ответ на письменный запрос должен быть предоставлен в течение двух недель со дня его получения и заканчивая днем направления ответа по запросу (считая и помещение ответа в почтовый ящик). Если запрос необходимо переправить в другой госорган, двухнедельный период начинается со дня получения запроса другим госорганом. Если ответ не может быть предоставлен в течение двух недель (никаких объяснений здесь не дается), государственный орган, направив соответствующее уведомление подателю, может продлить срок подачи ответа по запросу еще на две недели. Отсутствие своевременного ответа на запрос является отказом в его удовлетворении.

Если государственный орган не обладает запрашиваемой информации, он должен об этом уведомить заявителя, и если другой государственный орган такую информацию имеет в своем распоряжении, запрос переправляется в его адрес. Если искомая информация уже была обнародована, официальное лицо, обрабатывающее запрос, должно сообщить заявителю источник данной информации (Статья 12).

В уведомлении должно быть указано: имя и должность официального лица, обработавшего запрос, краткое описание предмета запроса, список всех предоставленных документов, дата подготовки уведомления. Оно также должно содержать «список расходов на материалы и информационные услуги», а также список названий и контактную информацию основных государственных учреждений на данной территории, которые занимаются вопросами прав человека, оказанием библиотечных услуг и предоставлением информации (Статья 11(4)). Уведомление должно быть подписано официальным лицом, работавшим с запросом. В случае отказа ответ также должен содержать ссылку на положение законодательства Кыргызстана, на котором основан данный отказ, а также информацию о возможности подачи апелляции (Статья 15(3)). Это прогрессивное положение Закона подчеркивает, что основание для любого отказа в предоставлении доступа должно само по себе быть открытым (Статья 4(4)).

Статьи 7(2), 7(3), 8(1) и 14 рассматривают вопрос о способе удовлетворения запросов. Они утверждают, что ответ на запрос обычно предоставляется в форме, в которой запрос был подан (т.е., устно, письменно, в электронном виде и т.д.), если это возможно технически. Электронные ответы могут содержать либо документы в прикрепленных файлах, либо ссылку на соответствующий сайт. Ответы на запросы, направленные по факсу, даются в таком же виде, если объемы материала «позволяют это сделать». Согласно Статье 7(3), если документ существует на нескольких языках, язык выбирается на усмотрение заявителя.

Статья 13(1) определяет общее правило о том, что ответы на запросы информации обычно даются бесплатно, хотя Статья 13(2) утверждает, что любые почтовые расходы покрываются заявителем. Согласно Статье 13(3), расходы по копированию материалов, не превышающие реальные цены и соответствующие официальным государственным расценкам, могут взиматься с заявителя, если копируемый ответ занимает более пяти страниц. Неимуществам предоставляется освобождение от платы.

В целом, эти основные правила соответствуют подобным правилам в других странах.

Как уже отмечалось, Закон о праве на информацию Кыргызстана включает в себя очень обширные и детализированные положения об активном раскрытии информации в 12 статьях, занимающих около восьми страниц. Статьи 16-17 описывают конкретные типы информации, которую следует обнародовать. К этой информации относятся законы, информация о текущих решениях и официальных событиях, годовые отчеты государственных органов, сообщения о вступлении в должность или отставке их руководителей, о принятии национального и местного бюджетов, об изменениях в тарифах и налогах, юридические акты по управлению общественной собственностью, выделении земли и зданий, находящихся во владении иностранных граждан, подписании международных договоров и мерах по устранению стихийных бедствий. Статья 18 требует, чтобы ежегодные обращения Президента, отчеты Конституционного суда и омбудсмана, отчеты государственных органов об их деятельности в подотчетный период с ключевой статистической информацией, были также обнародованы. Статьи 19 и 21 касаются распространения материалов через СМИ и доступные печатные издания с резюме функций данных материалов, а также устанавливают общее обязательство государственных органов предоставлять информацию о собственной деятельности в СМИ.

Статья 20 приводит длинный список из 36 категорий информации, которая должны публиковаться ежегодно. В него включена информация о работе и структуре государственного органа, процедур, с помощью которых граждане могут в него обращаться, информация о хранящихся документах, системе документооборота, информация о выполняемых данным органом проектах, о бюджете и средствах, полученных от зарубежных агентств, о тендерах и открытых аукционах.

Статьи 22-25 содержат положения о предоставлении прямого доступа к официальной информации. Статья 23 рассматривает прямой доступ через официальные государственные фонды и правила получения такого доступа. Например, обязательство создавать специальные места, где граждане могли бы изучать документы, временные сроки для пользования информацией (например, одна неделя для изучения юридических актов и других подписанных документов) и т.д. Согласно Статье 24, государственные органы должны направлять официальные отчеты, руководства и другие официальные документы в библиотеки, а статья 25 требует от государственных органов разработать электронные базы данных хотя бы с полным перечнем ныне действующих законов. Доступ к таким электронным базам данных должен быть свободным. Статья 31 дополняет это положение требованием к государственным органам подсоединиться к сетям общественной информации, открыть электронные почтовые ящики для получения запросов и отсылки ответов по этим запросам, предоставить пользовательские компьютеры в местах, легкодоступных для граждан, как, например, государственные здания, библиотеки, почты и др., для осуществления электронного доступа на практике. Статья 30 обеспечивает создание государственными органами специальных подразделений для предоставления информации.

С одной стороны, это обширные и прогрессивные обязательства, ориентированные на создание систем доступа, как, например, специальные места, где граждане могут изучать документы или иметь доступ к электронным базам данных. В то же время, рамки обязательства по активному раскрытию информации не совсем понятны. Постоянные ссылки на информацию - юридические акты, контактные данные государственных органов и список иностранных представительств - которая должна быть доступна в Интернете, на самом деле, как показывает опыт других стран, свидетельствует о том, что данные обязательства не являются такими уж широкими, как это может показаться на первый взгляд. Если конкретное обязательство по раскрытию тендерных процессов является сильным положением закона, то прочая финансовая информация, подлежащая обнародованию, описана лишь в общих чертах: например, «информация об исполнении бюджета». Не хватает информации по обязательному раскрытию списка чиновников и их зарплаты, что является обязательным условием в других странах.

Закон о праве на информацию Кыргызстана является относительно уникальным в создании системы доступа к общественным собраниям.²¹³ Статья 26 устанавливает следующий принцип: «заседания» государственного органа (за исключением закрытых заседаний) являются открытыми для граждан и юридических лиц. Не совсем ясно, что означает слово «заседание», но далее в Законе говорится о «заседаниях исполнительных органов», что, похоже, касается только собраний более высокого уровня, где принимаются официальные решения. Та же самая статья определяет, что собрания могут быть закрытыми, согласно исключениям, определенным в Статье 5 (см. ниже). Та же самая статья дает гражданам право обращаться за разрешением на посещение собраний. Статья 27 говорит о необходимости ежемесячно публиковать в СМИ планы проведения собраний на месяц с указанием повестки дня, даты, времени и места проведения собраний. Та же самая Статья требует объявлять о собрании на месте проведения данного собрания хотя бы за неделю до его проведения. Статья 28 рассматривает механизмы подачи ходатайства об участии в собрании, требование предоставить минимум пять мест для представителей общественности в собрании обычного государственного органа и 10 мест в собрании представительного центрального государственного органа (избираемого населением), а также очередность участия в собрании, если количество желающих из общественности превышает количество мест. Статья 29 обеспечивает удаление из зала тех, кто нарушает правила, а также дает право участникам собрания вести записи, делать фото- и видео- съемку, если это не препятствует ведению собрания.

Включение данных положений может только приветствоваться. Они ясно свидетельствуют о реальном стремлении к открытости. Возможно, данные правила следует усовершенствовать. Необходимо усовершенствовать перечень типов собраний, которые подлежат регулированию данными правилами. Основания для закрытия собрания также должны быть усовершенствованы, так как Статья 5, которая рассматривает вопросы изымаемой информации, возможно, не подходит к конкретному решению вопроса о закрытии собрания.



Исключения

В отличие от большинства таких документов, киргизский Закон о праве на информацию не содержит полного списка исключений. Вместо этого просто ссылается на закон о тайне. Статья 2(3) гласит, что Закон о праве на информацию не применяется к информации, содержащейся в предложениях граждан, жалобах и петициях в государственные органы, а также в случаях, когда один государственный орган стремится получить доступ к информации другого государственного органа. Исключения выглядят туманно, и логика их не ясна.

Статья 4 утверждает, что ограничения на доступ к информации являются легитимными только в том случае, если они не противоречат Статье 5, и что любое решение по отказу в доступе должно быть мотивировано и обосновано согласно Статье 15. Статья 5(1) называет две категории конфиденциальной информации: государственная тайна, согласно законодательству Кыргызстана, и конфиденциальная информация, состоящая из государственной тайны и личной тайны, которая также имеет отражение в законодательстве страны. Статья 5(2) определяет государственную тайну как «технико-организационные правила для защиты работы» государственных органов и «конкретное содержание закрытых слушаний и заседаний», включая и мнения официальных лиц во время закрытых совещаний, и их голосование. Статья 5(3) подчеркивает обязанность официальных лиц, называемую также и другими законами, хранить определенную информацию в тайне для защиты личных интересов, таких как неприкосновенность частной жизни, коммерческие интересы и профессиональные секреты.

Статья 15 предусматривает отклонение информационного запроса на основе законов о тайне, а также, если он не соответствует правилам подачи устного запроса (как это предписано Статьей 8), если тот же государственный орган уже рассматривает запрос на информацию, поданный тем же самым лицом и по тому же поводу, или если государственный орган не имеет и не может иметь запрашива-

емой информации. Кроме положений, связанных с законами о тайне, выше названные основания являются легитимными для отклонения запроса.

Исключения, предусмотренные в Статье 5 (и частично в Статье 15), где ссылка, в основном, делается на законы о тайне, являются проблематичными по нескольким причинам. Наиболее важным является то, что существующие законы о тайне, вероятнее всего, не ориентированы на стандарты открытости, которые являются основополагающими для законодательства о праве на информацию. Масштаб исключений вряд ли будет ясным и четким. Скорее, среди них будут хотя бы несколько исключений, непроверяемых на нанесение ущерба, и раскрытие информации будет запрещено, даже если в этом не будет никакой угрозы. Законы о тайне вряд ли включают в себя положения о приоритете общественных интересов (т.е. информация должна быть раскрыта, даже если она наносит вред интересу по сохранению тайны, защищенному законом, если это в целом служит общественным интересам).

Весьма проблематичны также дополнительные исключения, рассмотренные в Статье 5, особенно то, которое стремится защитить работу государственных органов посредством технико-организационных правил. Аналогичные исключения о «внутреннем распорядке» встречаются во многих законах о праве на информацию. В случае небрежной интерпретации они могут привести к серьезным нарушениям со стороны официальных лиц, враждебно настроенных к открытости. Формулировка данных исключений в Законе о праве на информацию Кыргызстана является очень общей и поэтому дает возможность совершать нарушения.

Позитивным моментом является то, что Статья 4(4) утверждает, что если в документе имеется секретная информация, то любая другая несекретная информация из этого документа должна быть раскрыта (положение о делимости документа). Более того, Статья 6(3) предусматривает, что доступ, уже предоставленный иным способом, не может быть основанием для отклонения запроса.

Апелляции

89

Закон о праве на информацию Кыргызстана касается вопроса апелляций довольно кратко. Статья 35 утверждает, что по поводу любого отказа в предоставлении информации или по поводу нарушения любых положений Закона можно подавать апелляцию в вышестоящий орган, омбудсмену или в суд, согласно действующему законодательству.

Это положение дает право подавать внутреннюю апелляцию, что является действенным способом разрешения многих проблем, особенно в начале создания новой системы доступа к информации, на случай, когда нижестоящий чиновник не хочет или не может изменить уже устоявшиеся традиции, но должен работать в условиях большей открытости. Применение хотя бы немногих основных процедурных правил по обращению с подобными жалобами было бы хорошей практикой соблюдения минимальных выработанных новым правовым режимом стандартов доступа к информации. Право подавать апелляцию омбудсмену также является позитивным как форма административного расследования, которая обычно является недорогой, доступной и быстрой. В то же время, полномочия омбудсмана ограничены. Он(а) не может приказывать предоставить искомую информацию, но может рекомендовать сделать это.

Санкции и защита

Статья 36 Закона права на информацию просто утверждает, что граждане, не исполняющие свои обязанности по Закону - намеренно или ненамеренно - «несут уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную или материальную ответственность» согласно существующему законодательству. Это очень общая форма санкций за нарушение Закона. Ее можно сделать более точной, указав конкретные формы нарушений, за которые налагаются санкции, например, преднамеренное уничтожение документов, чтобы не допустить их раскрытия.

Закон не предусматривает защиты за раскрытие информации из добрых побуждений, либо касающейся самого Закона, либо для разоблачения злоупотреблений («свистуны»).

Меры продвижения

Кроме общих мер, необходимых для активного раскрытия информации и описанных выше, Закон о праве на информацию предусматривает несколько базовых мер продвижения. Согласно Статье 32, госорганы в целом должны предоставлять организационные и иные условия для реализации права на информацию, выполнять свои обязательства согласно Закону, исправлять неточную информацию в течение семи рабочих дней и вести журнал учета всех документов, которые они публикуют.

Статья 33 требует от государственного органа в рамках исполнения Закона обязательно назначать ответственного за информацию, а также принимать короткие телефонные сообщения. Статья 34 требует продвигать выполнение Закона при помощи СМИ, включая такие формы, как информирование общественности, обращение к государственным органам с призывом публиковать отчеты в СМИ о предпринятых шагах по выполнению Закона. Статья 37 обязывает правительство в трехмесячный срок со дня опубликования Закона разработать рекомендации Джогорку Кенеш (Парламенту) по сближению этого Закона с другими законами, рекомендовать Президенту организационные меры, необходимые для выполнения Закона, привести указы Президента в соответствие с Законом о праве на информацию и рекомендовать органам местного самоуправления меры по выполнению Закона.

Закон Кыргызстана о праве на информацию не предусматривает такие меры продвижения, как опубликование руководства по применению Закона, развитие системы управления общественной информацией, обучение государственных служащих, обязанность государственных органов отчитываться перед центральными органами власти о своей деятельности по выполнению Закона о праве на информацию, а также иные меры продвижения, успешно применяемые в других странах.

Мексика

Введение

В 2002 году²¹⁴ статья 6 Конституции Мексики,²¹⁵ которая гарантировала право на информацию, была сформулирована следующим образом: «Свобода информации будет гарантирована государством». Однако серьезная поправка к данной статье, которую единогласно приняли не только обе Палаты Конгресса Мексики, но также и все 16 штатов,²¹⁶ значительно расширила границы конституционной защиты права на информацию.²¹⁷

Поправка, кроме прочего, гарантирует раскрытие всей информации, за исключением тех ее категорий, на доступ к которым налагаются временные ограничения, установленные законом в случаях приоритетности общественного интереса. Также гарантирована защита информации личного характера. Должны быть разработаны системы быстрого доступа к информации. Данные системы должны контролироваться независимыми органами. В течение года со дня введения в действие новой нормы Закона все правительственные институты должны организовать доступ к информации в соответствии с ее требованиями.²¹⁸ После Швеции²¹⁹ это самая детализированная и полная конституционная гарантия права на информацию в мире.

В июне 2002 года Президент Фокс подписал федеральный закон об открытости государственной публичной информации и о доступе к ней (здесь и далее – Закон; Закон Мексики о праве на информацию),²²⁰ таким образом, Мексика стала одной из первых стран Латинской Америки, где был принят закон о праве на информацию. Данный Закон, как и конституционные поправки, был единогласно принят обеими палатами мексиканского Конгресса. Он является вкладом новой администра-

ции в борьбу с коррупцией и укрепление демократии в Мексике. Надзорный орган, согласно Закону, имеет право принимать регламентации по разным вопросам, включая, и это немаловажно, засекречивание информации. В июне 2003 г. Федеральный институт доступа к общественной информации принял регламентацию, обращенную к ряду вопросов.²²¹ Все штаты Мексики, а также Федеральный округ (город Мехико) приняли законы о праве на информацию.

Данный Закон относится к наиболее прогрессивным нормативно-правовым актам в сфере законодательства о праве на информацию. Он включает в себя ряд положительных характеристик, предусматривая сильные процедурные гарантии, наряду с инновационным подходом к вопросу применения Закона к деятельности всех государственных органов, независимо от их конституционного статуса. Также Законом установлен запрет на засекречивание информации, которая необходима для расследования грубых нарушений прав человека и преступлений против человечества. В рамках Закона установлен очень сильный и независимый механизм надзора - Федеральный институт доступа к общественной информации (далее - Институт).²²² «Хьюман Райтс Уотч» выразила свое восхищение Законом следующим образом:

Закон об открытости может оказаться самым важным шагом, который совершила Мексика в своей борьбе за демократию со времен выборов 2000 года.²²³

Реализация Закона в целом может быть оценена положительно. Исследование, проведенное Инициативой открытого общества по установлению справедливости, отмечает, что процент «немых отказов» (отказов в доступе к информации без предоставления какого-либо ответа заявителю) в Мексике был ниже, чем в 13 других исследованных государствах.²²⁴ Мексика также выгодно отличилась в плане процентного соотношения запросов, по которым был дан положительный ответ. Положительные отзывы о Мексике содержатся и в отчетном документе о работе Института и продвижении культуры открытости в Мексике. В самом начале документа заявлено: «Законодательство Мексики о свободе информации является наиболее прогрессивным из всех существующих».²²⁵

Право на доступ к информации

91

Статьей 2 Закона предусмотрен доступ граждан ко всей информации, которая находится у государственных органов. Статья 1 устанавливает цель Закона, которая заключается в гарантировании права на доступ к информации, которая находится в распоряжении правительства, автономных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Мексики, прочих законных органов власти, а также других федеральных органов. Статья 4 подробно описывает шесть «целей» закона, которые заключаются в обеспечении доступа к информации посредством простых и быстрых процедур, в продвижении открытости государственного управления, защите информации личного характера, укреплении гражданской ответственности, улучшении способов ведения документации, развитии демократии и верховенства права в Мексике. И, наконец, Статья 6²²⁶ указывает на то, что при интерпретации Закона необходимо учитывать принцип прозрачности деятельности государственных органов. Статья требует также интерпретировать Закон в соответствии с Конституцией Мексики, *Всеобщей декларацией прав человека*²²⁷ и рядом международных договоров, в частности, с *Международным пактом о гражданских и политических правах*²²⁸ - основным документом ООН в сфере прав человека, который гарантирует свободу выражения мнений.

В совокупности перечисленные документы и требования составляют хорошее основание для Закона и четкое руководство для тех, кому предстоит его реализовывать.

Закон определяет информацию как то, что содержится в документах, которые государственные органы собирают, получают, приобретают, преобразовывают либо сохраняют. Документы, в свою очередь, определены как любые записи, относящиеся к исполнению функций либо осуществлению деятельности государственных органов и государственных служащих, независимо от источника и даты создания документов либо формата, в котором они представлены. Это сравнительно широкое определение, к сожалению, было сужено существенным ограничением, касающимся документов о функциях либо деятельности государственных органов (Статья 3).

Закон дает отдельные определения обязательствам двух групп государственных органов: группе «субъектов, подчиненных Закону» (в них входят все государственные органы) и группе «организаций и учреждений», которая является подгруппой первой. Законом установлен более жесткий набор обязанностей для «организаций и учреждений» (группа, которая, по сути, включает в себя органы исполнительной власти) и менее жесткий для «прочих» государственных учреждений.

В группу «субъектов, подчиненных Закону» [государственные органы] входят:

- Исполнительная федеральная власть и федеральная администрация;
- федеральная законодательная власть, включая Палату представителей, Сенат, Постоянную комиссию и прочие органы;
- федеральная судебная власть и Федеральный судебный совет;
- автономные органы, образованные в соответствии с Конституцией Мексики;
- прочие федеральные органы.

Автономные органы, образованные в соответствии с Конституцией Мексики, включают в себя такие учреждения, как Федеральный институт по проведению выборов, Национальная комиссия по правам человека, Центральный банк Мексики, высшие учебные заведения и прочие структуры, образованные в соответствии с Конституцией.

«Организации и учреждения», по сути, первый пункт перечня, приведенного выше, включают в себя органы, перечисленные в Конституционном законе о федеральном государственном управлении, включая Президента и децентрализованные административные учреждения, такие как Генеральная прокуратура.

Государственным органам дано широкое определение. Оно охватывает все ветви власти и уровни правительства. В то же время, данное определение не обязательно включает в себя частные организации, которые финансируются правительством, или частные организации, которые выполняют публичные функции.

Первый раздел Закона содержит положения, которые применимы ко всем государственным органам, в то время как оговоренное во втором разделе большинство процедурных гарантий, а также система надзора, включая положения о Федеральном институте доступа к общественной информации, распространяется только на организации и учреждения (т.е., по сути, на органы исполнительной власти). Третий раздел Закона, положения которого относятся к прочим государственным органам, в основном, к органам законодательной и судебной власти, а также к пяти автономным органам, довольно краток и состоит всего лишь из двух Статей. Несмотря на это, данный раздел включает в себя многие из тех обязательств и надзорных функций, которые установлены во втором разделе. В Законе использован инновационный подход: в сферу его действия включены все три ветви государственной власти, при этом сохранен принцип разделения властей. В то же время, данный подход привел к дифференцированному применению Закона, так как в установленных им рамках агентства и учреждения исполнительной власти подвергаются более строгому надзору большим количеством независимых органов.

Данная глава, подобно Закону, сосредоточится на служебных обязанностях государственных организаций и учреждений.

Каждый человек имеет право запросить информацию в отделе связей с общественностью. Такие отделы должны существовать во всех государственных органах (см. ниже, после Мер продвижения). Запрос на получение информации может быть оформлен как в качестве письма (в том числе и электронного), так и в любой другой утвержденной госорганом форме. В запросе должны быть указаны имя и адрес заявителя, четкое описание искомой информации, любые другие важные факты и предпочтительная форма ответа на запрос. В Законе указано, что причина запроса не имеет значения при его рассмотрении. Если заявитель недостаточно ясно описал искомую информацию или если не способен оформить запрос, например, по причине безграмотности, отдел по связям с общественностью должен предоставить соответствующую помощь (Статьи 40-41 и Переходное положение 8).

Уведомление о решении по запросу должно быть предоставлено как можно раньше, но в любом случае в течение 20 рабочих дней. Запрашиваемая информация должна быть предоставлена в течение 10 рабочих дней после получения государственным органом оплаты (Статья 44). Согласно не совсем обычному положению Закона, отсутствие ответа на запрос в установленный срок расценивается как принятие запроса. Следовательно, организация обязана предоставить информацию в течение следующих 10 дней без взимания оплаты, за исключением случаев, когда информация расценена как конфиденциальная Федеральным институтом доступа к общественной информации (Статья 53).

Если запрашиваемая информация находится в категории «информация с ограниченным доступом» или «конфиденциальная», Комитет (наблюдательный орган, который имеется при всех государственных организациях и учреждениях; см. ниже) должен быть немедленно уведомлен об этом наряду с указанием причин засекречивания. Комитет затем выносит решение об утверждении либо отмене грифа секретности, в последнем случае разрешая доступ к информации. Аналогично, если документы не найдены, необходимо уведомить об этом Комитет, и после принятия «должных» мер по поиску, в случае если он оказался безуспешным, Комитет подтверждает тот факт, что организация или учреждение не располагает искомой информацией (Статьи 44-46).

Организации обязаны обеспечивать доступ только к той информации, которая находится в их ведении (Статья 42). Несмотря на это, если организация получает запрос об информации, которой она не располагает, госслужащие обязаны «должным образом направить» заявителя в организацию, в распоряжении которой данная информация находится (Статья 40). Закон не содержит ряда положений, предусматривающих уведомление третьего лица, но он предусматривает указание заинтересованных третьих лиц при подаче апелляции (Статья 54). А Статья 55, в которой установлены процедуры заслушивания апелляций, обычно понимается как дающая права третьим сторонам. Законом также установлено, что «внутренние процедуры» для обработки запросов будут предусмотрены соответствующим постановлением (Статья 44).²²⁹

В случае удовлетворения запроса, заявителя должно уведомить об оплате и форме доступа к информации (Статья 44). Если запрос отклонен, и это решение подтверждено Комитетом, заявитель должен быть уведомлен об этом в установленный срок с указанием причин отказа в доступе к информации и способа подачи апелляции (Статья 45). Заявителю должно быть предоставлено подтверждение того, что организация не владеет искомой информацией (Статья 46).

Раскрытие информации должно быть осуществлено в запрашиваемой форме, если документ позволяет это сделать (Статья 42). В противном случае различные формы доступа будут предусмотрены соответствующим постановлением (Статья 44).

Положения Закона в отношении оплаты за предоставление информации госорганом прогрессивны. Оплата за получение доступа к информации, которая должна быть установлена в Законе о федеральной службе,²³⁰ не может превышать стоимость материалов, используемых для воспроизводства информации, и стоимость ее доставки. Стоимость поиска информации и работы по ее подготовке, таким образом, исключена из оплаты (Статья 27). Доступ к персональным данным свободный, хотя плата может взиматься для покрытия стоимости доставки информации (Статья 24). На данный мо-

мент установленная стоимость 1 фотокопии – 1 песо (0.9 долларов США), для заверенной копии - 20 песо.²³¹

Процесс, описанный выше, практикуется только в учреждениях и организациях, но не в прочих государственных органах. В Статье 61 предпринята общая попытка обязать прочие государственные органы обрабатывать запросы аналогичным образом, требуя от них «создания в рамках своей деятельности институций, критериев и процедур для предоставления частным лицам доступа к информации в соответствии с нормами или соглашениями общего характера, которые соответствуют принципам и срокам, установленным данным Законом». В частности, от них требуется в течение одного года создать ряд систем и структур, включая отдел по связям с общественностью, а также ввести процедуры для обеспечения доступа к информации. Они также должны представлять ежегодный отчет о деятельности, направленной на обеспечение доступа к информации (Статьи 62 и Переходное положение 4).

В рамках интересного нововведения Закон предусматривает обнародование (опубликование) запросов и ответов на данные запросы (Статья 47). На практике вся процедура запроса может быть осуществлена через Систему информационных запросов (SIS), для которой создан отдельный сайт.²³² Он предусматривает возможность размещения вопросов и ответов, а также предоставляет возможность доступа ко всем обнародованным документам, начиная с 2003 года.

Обязанность опубликования информации

Статья 7 Закона предполагает широкие обязанности по обнародованию/опубликованию информации с учетом режима исключений. Данная статья предполагает, что субъекты должны, в соответствии с положениями, установленными Институтом (для учреждений и организаций) либо другими надлежащими надзорными органами (для прочих госорганов, которые должны создать либо назначить свои собственные институции), публиковать информацию по 17 категориям в полной и доступной форме.²³³ Категории включают информацию о структурных подразделениях органа, предлагаемых ими услугах, процедурах и порядках, программах субсидий, заключенных контрактах, выполненных отчетах и возможностях гражданского участия. Статья 12 обязывает государственные органы публиковать информацию о размерах государственных финансовых выплат, а также об их получателях, что отражает обеспокоенность коррупцией, которая стала одним из важных мотивов создания данного Закона.

Закон включает детальные положения в отношении того, как делать такую информацию доступной. Она должна предоставляться посредством дистанционных или локальных электронных систем. Нужно отметить важность требования к учреждениям облегчить доступ к информации электронного государственного учета, которая раскрывается проактивно, предоставлять гражданам компьютер и принтер, оказывать помощь в пользовании ими (Статья 9).

Закон также включает целый ряд специальных директив в отношении публикации материалов. В соответствии со Статьей 8 судебная власть должна обнародовать все свои постановления, хотя отдельные лица могут возражать против раскрытия их личной информации. Учреждения и организации должны публиковать все правила и административные положения за 20 дней до их принятия, если только это не помешает их успешной реализации. Отчеты политических партий и групп, подготовленные для Федеральных избирательных институтов, а также результаты любых официальных аудиторских проверок этих органов должны публиковаться сразу после их завершения (Статьи 10-11). Учреждения также обязаны каждые полгода составлять каталог документов, которые входят в категорию «конфиденциальная информация», с указанием подразделения, которым был составлен каждый документ, даты и периода классификации. Данный каталог, ни при каких обстоятельствах не может попасть в категорию засекреченной информации (Статья 17).

Закон включает в себя довольно четкую систему исключений, которая работает преимущественно через систему классификации. При этом в системе имеются потенциальные лазейки. Согласно Статье 14, в число исключений попадает информация, которая в соответствии с другим законом рассматривается как конфиденциальная. Прежде всего, не подлежат раскрытию коммерческие или промышленные тайны, налоговые, банковские и попечительские конфиденциальные данные в рамках существующего режима сохранения конфиденциальной информации.

Только для некоторых исключений предусмотрена проверка на нанесение ущерба, при этом виды ущерба могут быть различными. Статья 13 устанавливает категорию информации, раскрытие которой «могло бы» привести к негативным последствиям. На самом деле видов ущерба от раскрытия информации приводится множество, начиная с информации, обнародование которой может «скомпрометировать», «причинить ущерб» или «повредить», и заканчивая информацией, которая может «нанести серьезный ущерб». Исключения из Статьи 14 по большей части задействуют другие законы (изъятие информации перед вынесением решения и внутренние процессы принятия решений (см. ниже) и не предполагают проверки на ущерб. Тем не менее, согласно правовым нормам, утвержденным Институтом в 2003 году, при принятии решения о том, по какой Статье классифицировать документы - 13, 14, 18 Закона о доступе к информации, руководители государственных органов должны принимать во внимание ущерб, который может нанести обнародование данных документов.

Институт (либо другой ответственный надзорный орган для государственных органов, которые не входят в сферу действия Института) должен разработать критерии засекречивания информации, понижения грифа ее секретности²³⁴ и надзора над системой. При этом руководители административных подразделений, которые определены как части государственных органов, в чьем ведении находится информация, отвечают за ее классификацию. Институт имеет право на информацию с ограниченным доступом в любое время для того, чтобы проверить характер ограничений (Статьи 15-17).

Закон не предусматривает приоритета общественного интереса в качестве решающего критерия для раскрытия информации. Тем не менее, Статья 14 содержит исключительное и чрезвычайно позитивное положение, запрещающее засекречивание информации «когда расследование серьезных нарушений прав человека или преступлений против человечества находится под угрозой». Это должно способствовать уважению прав человека и стимулировать гуманитарную работу.

Статья 43 устанавливает нормы частичного раскрытия информации (ее делимости) «до тех пор, пока документы, содержащие искомую информацию, позволяют сохранять в тайне конфиденциальные части или главы текста».

Согласно Статьям 13 и 14, существует строгая система временных ограничений по отношению к засекречиванию информации. Временной период составляет 12 лет. Информация должна быть рассекречена, когда причины, по которым она попала в определенную категорию, больше не существуют либо когда период засекречивания истек. Но при условии, что раскрытие ее не нанесет серьезного ущерба интересам, защищаемым другими законами. Временные рамки, в качестве исключения, могут быть расширены Институтом либо другим ответственным надзорным органом, если основания для сохранения грифа секретности еще актуальны (Статья 15). На практике это случается довольно редко.

Статья 48 содержит общее исключение в отношении «оскорбительных» запросов и на случай повторного обращения заявителя по запросу, который уже был удовлетворен. Неясно, что означает «оскорбительные» по отношению к запросам. Некоторые другие законы о праве на информацию говорят о запросах «в раздраженной форме». Еще одним общим исключением является то, что уже опубликованная информация по запросу не должна предоставляться повторно. Однако в этом случае отдел по связям с общественностью должен помочь заявителю в ее поиске (Статья 42).

Статья 13 устанавливает специальные исключения для категорий информации, обнародование которой может:

- скомпрометировать национальную или гражданскую безопасность или оборону;
- повредить ходу переговоров или международным отношениям, включая обнародование информации, предоставленной другим государством или международной организацией на условиях сохранения данной информации в тайне;
- нанести ущерб экономической стабильности государства;
- нести угрозу жизни, безопасности или здоровью человека;
- серьезно препятствовать реализации закона, преследованию криминальных элементов и предотвращению преступлений, отправлению справедливости, сбору налогов и осуществлению миграционного контроля.

Данные исключения являются законным основанием для отклонения запроса на получение информации, они отражены в ряде законов о праве на информацию.

Статья 14 расширяет список вышеприведенных исключений, установленных и в других законах, включая в него материалы предварительного расследования,²³⁵ материалы суда или судебных заседаний против государственных служащих до вынесения решения суда, а также материалы внутренних совещаний до принятия окончательного решения. Данные исключения из Закона довольно проблематичны, в основном, по причине отсутствия проверки на ущерб, но еще и по причине их слишком широкого толкования.

96

Статьи 18 и 19 также обеспечивают защиту информации личного характера. Когда частные лица предоставляют информацию государственным органам, последние обязаны обозначить, какая часть информации останется конфиденциальной (что они могут сделать, только имея законные полномочия на засекречивание информации). Лишь после этого информация может быть опубликована с согласия лица, которое данную информацию предоставило. Это закреплено в первом разделе IV главы, посвященном защите информации личного характера, которая определена в Статье 3 (1) как информация, с помощью которой может быть идентифицировано физическое лицо, а также информация, касающаяся его «этнической или расовой принадлежности, физических, моральных либо эмоциональных качеств, личной и семейной жизни, места жительства, информация о номере его телефона, информация о наследстве, мировоззрении и политических взглядах, религиозных, философских верованиях и об убеждениях, физическом или моральном состоянии, сексуальной ориентации. Любой другой подобной информации, которая может повлиять на личную жизнь человека». Такая информация не может быть обнародована без согласия лица, которого данная информация касается, хотя здесь существуют свои исключения. Например, обнародование ради проведения медицинского лечения либо для обмена информацией между государственными органами в случае корректного осуществления ими своих полномочий. Глава IV также дает право на внесение исправлений в личные данные (Статьи 21 и 25).

Апелляции

Апелляция подается в первую очередь в Институт, а оттуда - в суд в течение 15 дней со дня получения уведомления об отказе в доступе к информации, если она не была предоставлена каким-либо другим образом, полностью или частично. А также если было отказано в изменении личной информации или если необходимо проанализировать своевременность, стоимость и форму доступа к информации (Статья 50). 15 дней - чрезвычайно короткий срок для апелляции, что может стать препятствием для некоторых заявителей. В апелляции должно быть указано название учреждения или организации, имя заявителя и имена третьих лиц, дата появления причины для жалобы, действия, в отношении которых подается апелляция, аргументы и копия любых официальных документов, касающихся данного случая (например,

уведомление об отказе в доступе к информации) (Статья 54). Апелляции следует подавать в отдел по связям с общественностью соответствующего учреждения, из которого оно на следующий день будет направлено в Институт (Статья 49). Апелляции также могут быть поданы напрямую в Институт либо через систему SISI, которая автоматически отсылает уведомление в ответственный государственный орган и запускает процесс рассмотрения в Институте.

Специальный уполномоченный должен изучить апелляцию и сообщить о результатах в течение 30 рабочих дней, а решение должно быть принято в течение последующих 20 дней, хотя эти временные сроки могут быть увеличены вдвое по веским причинам (Статья 55). Если учреждение не предоставило ответ вовремя, Институт может рассмотреть апелляцию в сокращенные сроки (Статья 54). Апелляция может быть отклонена, если она подана не в установленные сроки, когда Институт уже вынес окончательное решение, если апелляция не относится к решению, принятому одним из комитетов, либо если апелляция рассматривается в суде (Статья 57).

По истечении года с момента вынесения решения Институтом, если он подтверждает первоначальное решение госоргана, заявитель может потребовать у Института пересмотреть свое решение. При этом второе решение должно быть вынесено в течение 60 дней с момента повторного обращения в институт (Статья 60).

Статья 33 предписывала создать Федеральный институт доступа к общественной информации как независимый орган, в обязанности которого входит продвижение права на информацию, исполнение роли кассационного органа для рассмотрения отказов в доступе к информации, а также органа, который защищает информацию личного характера. В Законе установлен ряд положений, нацеленных на продвижение независимости Института. Пять комиссаров назначаются на пост исполнительной властью. При этом на кандидатуру может быть наложено вето большинством голосов Сената либо Постоянной комиссии по истечении 30 дней с вступления кандидатуры в должность. Комиссаром может быть назначен только гражданин Мексики, который не обвинялся в уголовных преступлениях или мошенничестве, достигший 35-летнего возраста, не имеющий тесных политических связей и «проявивший себя в профессиональной деятельности» (Статьи 34 и 35).

Срок полномочий Комиссаров - 7 лет, но они могут быть смещены за серьезные либо повторяющиеся нарушения Конституции или Закона о праве на информацию, а также если их действия или бездействие подрывают работу Института или если они обвиняются в уголовном преступлении с последующим тюремным заключением (Статья 34). Двое из пяти Комиссаров могут быть назначены на 4 года с возможностью возобновления в должности еще на 7 лет (Переходное положение 5).

Институт может принять запрос, отклонить либо изменить его, и это решение должно содержать указание на сроки выполнения решения Института (Статья 56). Вынесенное решение является окончательным для учреждений, но не для заявителей, которые могут обратиться в Федеральный суд (Статья 59).

Прочие государственные органы также обязаны устанавливать процедуры для подачи жалоб в соответствии с теми, которые применяются к учреждениям и организациям (Статья 61).

Санкции и меры защиты

Госслужащие, которые нарушают Закон разными способами: включая уничтожение информации, отклонение запроса без тщательного изучения его, посредством махинаций или по злому умыслу, отказывая в доступе к информации, которая не является конфиденциальной, умышленно либо по распоряжению одного из комитетов или Института – привлекаются к административной ответственности. За перечисленные нарушения, как и в любом другом случае проявления неуважения к Закону, предусмотрено наказание в соответствии с Федеральным законом об административных обязанностях государственных служащих. За повторяющиеся ошибки, которые расцениваются как серьезное нарушение, предусмотрены соответствующие санкции (Статья 63).

Закон о праве на информацию также предусматривает ответственность на тех же условиях за раскрытие засекреченной либо конфиденциальной информации. Данное положение Закона является одним из тех, что несут потенциальную угрозу развитию культуры открытости, поддерживая традицию госслужащих ошибаться в пользу секретности (Статья 63). Многие законы о праве на информацию защищают госслужащих, которые обнародуют информацию с добрыми намерениями.

Меры продвижения

Закон Мексики о праве на информацию устанавливает целый ряд любопытных процедурных механизмов для продвижения эффективной реализации права на доступ к информации. Все государственные органы обязаны создать «отдел по связям с общественностью», что является аналогом установленной в других законах должности чиновника по работе с информацией. Отдел должен заниматься проактивным опубликованием информации, давать предложения по улучшению процедуры подачи запросов, получать и обрабатывать их, оказывать помощь заявителям, обучать сотрудников и вести учет входящих запросов и решений по ним. Такие отделы должны быть созданы в течение полугода со дня введения Закона в действие и начать функционировать в течение последующих шести месяцев (Статьи 28 и 62 и Переходное положение 3 и 4).

Закон также устанавливает необходимость создания Информационного комитета при каждом учреждении и организации, с учетом ряда исключений. В штат каждого комитета должен входить служащий, глава отдела по связям с общественностью и глава внутреннего надзорного органа. Комитет координирует информационную деятельность, контролирует работу с информацией и процесс ее засекречивания, совместно с отделом по связям с общественностью ведет поиск информации и документов, устанавливает и контролирует соблюдение критериев ведения документации, а также отвечает за предоставление Институту информации, необходимой для составления ежегодного отчета (см. ниже) (Статьи 29-31).

98

У Института много функций. Помимо прочего, ему поручается интерпретировать Закон и проводить мониторинг его выполнения как административного положения, выдавать рекомендации в случае его несоблюдения, консультировать граждан, разрабатывать формы информационного запроса, подготавливать простое руководство по применению Закона и содействовать обучению работе с ним (Статьи 37 и 38).

Статья 9 включает в себя достаточно общее правило ведения документов, обязывая учреждения и организации администрировать собственную информационную базу, включая размещение информации в режиме он-лайн, в соответствии с нормами, установленными Институтом. Статья 32 обязывает Институт сотрудничать с Государственным архивом для разработки «критериев каталогизации, категоризации и сохранения административных документов, а также организации архивов».

Институт обязан представлять ежегодный отчет Конгрессу. Он должен включать в себя, как минимум, следующую информацию: «количество запросов о доступе к информации, полученных каждым учреждением и организацией, результаты работы с ними; указание сроков, в которые были удовлетворены запросы; количество и характер решения вопросов, которые были переданы на рассмотрение Институту; статус денонаций, представленных внутренним надзорным органам, а также информацию о любых трудностях, возникших при реализации Закона». Институт обязан выпускать руководство для комитетов различных учреждений, которое бы содержало информацию о том, какие сведения они должны предоставить Институту в соответствии со Статьей 29(VII) (Статья 39). Прочие государственные органы обязаны подготавливать отчеты о собственной деятельности в соответствии с правилами, установленными для Института и предоставлять экземпляр отчета Институту (Статья 62).

Конституция Перу 1993 года гарантирует право доступа к информации государственных органов.²³⁶ В соответствии с Конституцией для запроса информации не нужно указывать его причины, но эта норма сводится к «требуемой информации». Конституция предоставляет широкую защиту «банковской тайне и конфиденциальности, связанной с информацией о налогах», а также личной и семейной информации.²³⁷ Закон о прозрачности и доступе к общественной информации (далее – Закон Перу о праве на информацию; Закон), принятый в августе 2002 года, предоставляет законодательную поддержку этой конституционной гарантии и не сводится к понятию «требуемая информация».²³⁸ Однако он подвергся критике, особенно в связи с очень широким режимом исключений. Кроме того, омбудсмен ставил под сомнение его правомочность.²³⁹ В результате в феврале 2003 года сразу после вступления Закона в силу были обнаружены изменения к нему, направленные на устранение ряда недочетов.

Закон Перу о праве на информацию является прогрессивным и включает в себя все основные характеристики, необходимые для осуществления права на информацию в соответствии с принципом максимального раскрытия информации. В некоторых аспектах положения Закона являются слишком краткими, хотя и релевантными, оставляя без внимания определенные детали, которые нашли отражение в других подобных законах. С другой стороны, его положения об активном раскрытии информации являются, возможно, наиболее детализированными по сравнению с другими законами о праве на информацию, особенно в отношении финансовой информации.

Право на доступ к информации

99

Закон Перу о праве на информацию четко формулирует право доступа к публичной государственной информации. Статья 1 описывает цель Закона, которая состоит в «...продвижении принципа прозрачности по отношению к законодательным актам государства» и в регулировании права на информацию, которое предоставлено Конституцией. Статья 7 утверждает, что каждый гражданин имеет право запрашивать и получать информацию от государственных органов. Статья 3 поддерживает это положение, утверждая, что вся информация, которая находится в распоряжении государства и не подпадает под исключения, считается общественной, и что государство обязано предоставлять информацию по требованию, согласно «Принципу общественного раскрытия информации». Кроме этих общих сильных положений об открытости, Закон не называет других целей.

Статья 10 является основным положением, рассматривающим объем информации, которая подпадает под действие Закона о праве на информацию. Она утверждает, что государственные органы обязаны раскрывать информацию независимо от формы ее хранения: «в письменных свидетельствах, фотографиях, записях, на магнитных или цифровых носителях или в любом другом формате». Но только если эта информация была создана или получена государственным органом, или является его собственностью, или находится под его контролем. Более того, любая документация, создание которой финансировалось из общественного бюджета и которая основана на решениях административного характера, является общественной информацией, включая протоколы официальных собраний. Статья 3 развивает эту тему и говорит, что вся деятельность и решения госорганов должны руководствоваться принципом раскрытия в интересах общественности.

Это довольно широкое определение, хотя не до конца понятно, к чему приведут ограничения, которые в нем есть. Определение «создана или получена государственным органом», похоже, относится к большей части информации, которую можно было бы считать общественной. Требование того, что информация должна быть во владении или под контролем государственного органа также является обоснованным, потому что информация частной структуры также контролируется государственным органом, который данную информацию архивирует, и она остается доступной для него.

Статья 2 Закона Перу о праве на информацию дает определение государственного органа в соответствии со Статьей 1 Предварительного Закона №27.444 «Об общих административных процедурах». Этот закон определяет государственные органы как все три ветви власти – исполнительная ветвь, включая министерства и децентрализованные госорганы, законодательная ветвь и судебная, а также региональные и местные органы самоуправления. Кроме того, сюда входят органы, которым Конституция или иные законы предоставляют автономию, или «государственные субъекты, органы, проекты и программы, деятельность которых осуществляется на основании административной власти». Сюда также входят частные юридические лица, которые предоставляют общественные услуги или имеют административные полномочия «на основании концессии, делегирования полномочий или назначенные государством».

Статья 8 утверждает, что на государственные предприятия также «распространяются процедуры, определенные Законом». Статья 9 утверждает, что частные юридические лица, «описанные в Статье 1, пункт 8 Предварительного титульного закона №27.444 (см. выше) обязаны информировать об услугах, которые они предоставляют, расходах на выполнение этих услуг и своих административных функциях». Этот набор обязанностей является более ограниченным по сравнению с теми, которыми наделены другие госорганы.

Как уже говорилось, право доступа к информации предоставляется всем (см. Статью 7). Если это положение еще не достаточно понятно, то Статья 13 конкретно говорит, что запрос на информацию не может быть отклонен на основе «идентификации» личности.

Процедурные гарантии

100

Запросы на информацию должны обычно подаваться на имя ответственного лица, назначенного госорганом для этой цели. Если такое лицо не было назначено, запрос направляется чиновнику, который имеет искомую информацию, или непосредственному начальнику этого чиновника (Статья 11(a)). Для подачи запроса на информацию причин указывать не надо (Статья 7). Требование направлять запрос чиновнику, который располагает данной информацией, может быть проблематичным, потому что податели часто не знают, кто именно хранит ту или иную информацию.

Обычно ответы на запросы должны быть даны в течение семи рабочих дней, хотя этот срок может быть увеличен еще на пять рабочих дней, если информацию трудно найти. В этом случае государственный орган обязан в письменном виде проинформировать заявителя до истечения первых семи дней (Статья 11(b)). Сроки кажутся короткими по сравнению с теми, которые предусмотрены большинством законов о праве на информацию. И заслуживают критики, потому что в них трудно уложиться. В случае нарушения любого срока считается, что запрос отклонен (Статья 11(b), (d) и (e)). Отклоненным считается также запрос, на который госорган дал расплывчатый ответ (Статья 13). Если госорган не имеет искомой информации, но знает, где ее можно получить, он должен проинформировать об этом заявителя (Статья 11(b)).

Статья 13 утверждает, что любой отказ в доступе к информации должен основываться на исключениях, описанных в Статьях 15-17. Заявителя необходимо уведомить о причинах любого отказа, а также о сроках, в течение которых информация будет оставаться конфиденциальной. Это позитивные положения, особенно требование об указании срока, в течение которого информация будет храниться как конфиденциальная. В то же время, их можно детализировать, как и другие процедурные положения Закона Перу о праве на информацию, например, конкретизировав, что именно следует указывать в уведомлении об отказе в доступе к информации. На практике, эти положения очень часто нарушаются, а запросы на информацию остаются без какого-либо ответа.

Статья 20 Закона устанавливает правила взимания платы. Заявители должны нести расходы по воспроизведению запрашиваемой информации, но любые дополнительные расходы рассматриваются как ограничение права доступа, что влечет за собой наложение санкции (см. ниже). Каждый государственный орган должен сам определить уровень взимаемых платежей в своих «правилах по административным процедурам» (Texto Unico de Procedimientos Administrativos – TUPA). Эти правила по

взиманию платежей являются довольно прогрессивными, т.к. они исчерпываются себестоимостью воспроизведения информации. В то же время, разработка общего преискуранта могла бы способствовать взиманию одинаковой платы всеми государственными органами, а освобождение от оплаты могло бы распространяться, например, на неимущих.

Закон Перу о праве на информацию, в отличие от других подобных законов, очень четко определяет, что государственные органы не обязаны создавать или производить информацию, которой у них нет или которую они не обязаны иметь, хотя в этом случае они должны проинформировать заявителя о данном факте. Госорганы также не обязаны обеспечивать оценку или анализ информации (Статья 13). Данные положения являются обоснованными, но существует риск, что на них могут ссылаться, отказываясь выполнить обычные технические операции, такие как автоматическое извлечение информации из базы данных в определенном виде. Хотя при нормальном подходе подобная операция соответствовала бы праву на получение информации.

Закон Перу о праве на информацию не имеет положений по целому ряду процедурных вопросов, которые обычно рассматриваются подобными законами. Он не требует от госорганов оказывать помощь нуждающимся в ней заявителям, если это неграмотные люди или инвалиды или если податели запроса затрудняются детально описать нужную информацию. Закон не требует подтверждать получение запроса или консультироваться с третьими лицами, если запрос имеет отношение к касающейся их информации. Закон также не имеет положений, позволяющих заявителю конкретизировать форму получения запроса, наиболее удобную для него. Например, электронная копия, фотокопия и т.д., хотя он утверждает, что заявителям надо предоставлять «прямой и немедленный доступ» к информации в рабочие часы, что является прогрессивным и практичным правилом.

Обязанность опубликования информации

101

Закон Перу о праве на информацию примечателен чрезвычайно обширными положениями об активной публикации. В дополнение к нескольким положениям в тексте всего Закона, Раздел IV «Прозрачность в управлении общественными финансами» имеет 14 статей, посвященных этой теме.

Статья 5 содержит прогрессивное положение о том, что бюджетные государственные департаменты обязаны предоставлять информацию различного типа через Интернет. В частности, общую информацию о данном департаменте, бюджетную информацию, зарплату сотрудников, детальную информацию о приобретении различных товаров и услуг, а также информацию об официальной деятельности чиновников высокого ранга. Госорганы обязаны официально назначать лиц, ответственных за разработку вебсайтов. Статья 6 устанавливает сроки создания вебсайтов (например, 1 июля 2003 года для центральных правительственных департаментов) и требует, чтобы чиновники, ответственные за бюджет, учли данный срок при выделении необходимых ресурсов.

Как уже говорилось, Раздел IV содержит хорошо детализированные обязательства по проактивному опубликованию, которые являются одними из самых сильных по сравнению с международными законами о праве на информацию, особенно в сфере общественных финансов, на которой они и сфокусированы. Этот Раздел содержит подраздел с указанием своей собственной цели и определений (Статья 23), а также положение о механизме опубликования информации (Статья 24). Оно касается опубликования через вебсайты или основные газеты в зависимости от имеющихся ресурсов, а также требования опубликования материалы в местах с небольшим населением. Статья 24 требует использовать определенную методологию для сбора информации, подлежащей опубликованию, и определенные нормы для разработки документов, чтобы в дальнейшем можно было провести необходимый анализ полученной информации. В ней также есть требование ежеквартального опубликования информации, за 30 дней до окончания квартала, с обязательным приведением аналогичной информации двух предыдущих кварталов для возможности сопоставления данных.

Особые обязательства налагаются на такие органы как Министерство экономики и общественных финансов, Национальный фонд финансирования государственной предпринимательской деятельности и Совет по государственным контрактам и закупкам. Масштабы данного исследования не позволяют

останавливаться в деталях на конкретных обязательствах, перечисленных в Разделе IV. Достаточно сказать, что они обширны и включают в себя бюджетную информацию, информацию о персонале, проектах, контрактах и закупках, макроэкономическую информацию и даже экономические прогнозы (как, например, возможное воздействие изменений в налогообложении на государственный бюджет и на социально-экономическую ситуацию). Существуют также правила опубликования определенной информации за три месяца до общих выборов. Например, должны быть опубликованы обзор достижений администрации последней каденции и фискальный прогноз на следующие пять лет

Исключения

Статьи 15-17 Закона Перу о праве на информацию содержат исключения из свободного доступа к ней. Статья 15 рассматривает «секретную информацию», к которой относится, в основном, военные и разведывательные данные. Статья 16 рассматривает «скрытую информацию», связанную, в основном, с деятельностью полиции и судебной системы. Статья 17 говорит о «конфиденциальной информации», включающей другие типы исключений. Статья 18 называет условия применения всех этих исключений.

Согласно Статье 18, Статьи 15-17 называют единственно возможные основания для отказа в доступе к информации. Их сила не может быть преодолена «нормой меньшего масштаба», и их следует интерпретировать в ограничительном смысле. Эти общие правила являются прогрессивными. Статья 17(6) предоставляет исключение для всей информации, защищенной законодательством, принятым Конгрессом или Конституцией. Статья 17(2) дополняет этот список конфиденциальной информацией, защищенной юридическими нормами в различных сферах, как, например, банковская информация, налогообложение и т.д.²⁴⁰ В результате получается, что Закон о праве на информацию не может преодолеть положения о тайне, содержащиеся не только в других законах, одобренных Конгрессом, но и в меньших по статусу юридических правилах.

Закон Перу о праве на информацию устанавливает сложные взаимоотношения с системой засекречивания информации. Он утверждает, что только начальники департаментов или назначенные ими официальные лица могут закрывать информацию. Затем приводится список случаев, когда информация может быть засекречена, но в этом списке есть много исключений. Вероятно, информация, засекреченная в нарушение этих правил, будет подлежать раскрытию.

Многие исключения из Закона Перу о праве на информацию содержат определенное требование проверки на нанесение ущерба от раскрытия ее. Следует отметить, что разведывательная и контрразведывательная деятельность Национального совета по разведке («Consejo Nacional de Inteligencia, CNI») полностью исключена из доступа безотносительно к конкретным видам ущерба (Статья 15). Большинство исключений в сфере национальной обороны, описанные в Законе как секретная военная информация, не оговаривают «проверки на нанесение ущерба», за исключением некоторых. Эти некоторые исключения включают в себя информацию о планах обороны для военных баз, технических разработках в сфере национальной безопасности и т.д., независимо от ущерба, который может быть нанесен при её раскрытии. Для сравнения: исключения, касающиеся разведки (кроме CNI, как указывалось выше), а также категории «скрытая информация» и «конфиденциальной информации» по большому счету предполагают нанесение некоторого ущерба от раскрытия, хотя в отдельных случаях степень ущерба является низкой: раскрытие такой информации «может поставить под угрозу» или «может создать риск угрозы».

Важно отметить, что исключения из доступа к информации о «внутреннем распорядке» даже не рассматривают возможный ущерб от раскрытия, и поэтому вся информация, содержащая советы, рекомендации или мнения как часть внутренних процессов организации, является конфиденциальной. Это исключение «отменяется» соответствующим решением, но только в том случае, когда госорган ссылается на совет, рекомендацию или мнение. В результате фоновые документы могут оставаться конфиденциальными, даже если дело, к которому они относятся, было завершено.

Закон о праве на информацию не имеет положения о приоритете общественного интереса. Хотя Статья 18 включает два конкретных случая такого характера. Во-первых, информация, относящаяся к нарушению прав человека или к Женевской конвенции 1949 года, не может считаться конфиденциальной. Вместе с тем исключения не должны использоваться с целью подрыва положений Конституции Перу.

Во-вторых, различные структуры: Конгресс, органы судебной власти, генеральный контролер (Contralor) и омбудсмен по правам человека (Defensor del Pueblo) – в различных обстоятельствах имеют право доступа даже к изымаемой информации, в основном, относящейся к исполнению их функций. Судьи, например, могут иметь доступ к конфиденциальной информации при отправлении правосудия в конкретных случаях, где это оправдано раскрытием правды. Омбудсмен может получить доступ к информации такого рода, если речь идет о защите прав человека.

Статья 19 Закона о праве на информацию устанавливает право делимости информации, когда часть неизымаемой информации должна быть раскрыта, даже если другая его часть остается конфиденциальной.

Статья 15 устанавливает правило раскрытия информации о событиях многолетней давности, но, очевидно, только для изымаемой информации из сферы обороны и безопасности, которую данная статья описывает. Установленная система определяет, что запрос на информацию, которая была секретной в течение пяти или более лет, может быть удовлетворен, если руководитель соответствующего отдела считает, что это не повредит безопасности, территориальной целостности или демократии. Если запрос на такую информацию отклонен, руководитель должен в письменном виде изложить причины отказа и направить это письмо в Совет Министров, который может рассекретить данную информацию.

Список исключений, называемых Законом о праве на информацию Перу:

- информация, засекреченная для оборонных целей, разбитая на несколько подкатегорий (Статья 15(1));
- информация нескольких перечисленных категорий, засекреченная для разведывательных целей (Статья 15(2));
- информация нескольких перечисленных категорий, предназначенная для предотвращения или раскрытия преступления (Статья 16(1));
- информация, относящаяся к международным договорам, раскрытие которой может навредить процессу переговоров, или информация, раскрытие которой может негативно сказаться на международных отношениях (Статья 16(2));
- материалы внутреннего распорядка, как описано выше (Статья 17(1));
- информация, защищенная правилами ведения дел в банковской сфере, налогообложении, коммерции, промышленности, технологиях и биржевых операциях (Статья 17(2));
- информация, относящаяся к идущему расследованию по применению силы, с санкции администрации, но только до тех пор, пока вопрос не будет решен, или по прошествии шести месяцев после начала расследования (Статья 17(3));
- информация, подготовленная или полученная государственными адвокатами, опубликование которой может раскрыть юридическую стратегию; информация, защищенная юридической привилегией, но только до тех пор, пока юридический процесс, к которому имеет отношение данная информация, продолжается (Статья 17(4));

- личная информация, раскрытие которой может привести к вторжению в частную жизнь (Статья 17(5));
- информация, которая называется секретной по другому закону (Статья 17(6)).

Апелляции

Закон Перу о праве на информацию содержит достаточно простые апелляционные положения. Согласно Статье 11(e), если запрос на информацию отклонен или считается отклоненным вследствие отсутствия ответа в установленный срок, заявитель может подать апелляцию в вышестоящий орган (если он имеется), протестуя против принятого решения. Статья 11(f) утверждает, что если апелляция отклонена или если ответ не получен в течение десяти рабочих дней, то считается, что все административные процедуры исчерпаны, и можно подавать юридическую апелляцию. Было бы предпочтительней, чтобы предоставление ответа в течение 10 (или около того) дней устанавливалось законом.

Закон о праве на информацию не предполагает подачи апелляции в независимый административный орган, такой как комиссар по вопросам информации или омбудсмен, ограничиваясь вышеуказанным положением, относящимся к внутренней апелляции.

Статья 11(g) гарантирует подачу юридической апелляции, согласно процедурам административного законодательства или конституционному процессу получения данных Habeas Data²⁴¹, защищенных Статьей 200(3) Конституции, а также поддержанных законодательно.

Санкции и защита

104

Согласно Статье 4 Закона о праве на информацию, государственные органы должны уважать его положения. Чиновники или государственные служащие, т.е., работники легитимных «государственных органов» (но не сотрудники частных структур), которые не выполняют закон, подлежат наказанию за «совершение крупного правонарушения с возможностью уголовного преследования», согласно Статье 377 Уголовного кодекса, рассматривающей положение о «превышении полномочий». Данное положение усиливается Статьей 14, которая гласит, что любое ответственное лицо, которое «произвольно препятствует» доступу к информации, дает неполный ответ на запрос или препятствует исполнению Закона, будет нести ответственность согласно Статье 4.

Статья 4 также утверждает, что соблюдение Закона не приведет к «репрессиям» против госслужащих, отвечающих за раскрытие запрашиваемой информации. С другой стороны, Статья 18 требует, чтобы чиновники не открывали информацию, защищенную Статьями 15-17, и указывает, что они будут нести ответственность за утечку такой информации. Не понятно, как достигается паритет между этими двумя положениями. Похоже, что Статья 4 передает свой предмет Статье 18. Имеется в виду, что к чиновникам, раскрывшим информацию по запросу, не будут применяться санкции, если информация не является исключением. Но если это исключение, то санкции налагаются. Наиболее совершенные законы о праве на информацию защищают официальных лиц от санкций за разглашение информации, пока они действуют из добрых побуждений, что помогает продвигать культуру открытости.

Закон Перу о праве на информацию не предоставляет защиты «свистунам».

Меры продвижения

Закон Перу о праве на информацию предусматривает лишь общие меры продвижения. Согласно Статье 5 государственные органы должны назначать лиц, ответственных за ответы на запросы об информации. Статья 8 поддерживает это положение и повторяет данную обязанность. Она также ут-

верждает, что если такое ответственное лицо не назначено, ответственность за обработку запросов лежит на руководителе государственного органа.

Статья 3 также устанавливает два общих положительных обязательства. Ответственное лицо должно предусмотреть «адекватную инфраструктуру» для «организации, систематизации и опубликования информации». Кроме того, государственный орган должен «предусмотреть ряд основных мер, гарантирующих и продвигающих прозрачность». Непонятно, насколько далеко простираются эти обязательства, а также каким образом их применять на практике.

Статья 21 возлагает на государство обязанность создавать и вести записи профессиональным образом, чтобы обеспечить надлежащее исполнение права на информацию. Она запрещает государственным органам уничтожать информацию «под любым предлогом». Она также требует передавать всю информацию в национальный архив, согласно срокам, установленным Законом. Национальный архив может уничтожать неточную информацию в соответствии со своими внутренними правилами, но только в том случае, если информацию не запрашивали в течение разумно длительного промежутка времени. Это позитивные положения, но их можно усилить путем создания более конкретных систем, обеспечивающих надлежащее ведение записей. Идея о том, что государственные органы не имеют права уничтожать информацию, но должны всю информацию передавать в архив, похоже, основана на неоправданно узком определении «информации», которое должно бы включать, например, такие понятия как сообщения электронной почты и даже файлы cookies.

Статья 22 возлагает обязательство на Совет Министров ежегодно отчитываться в запросах на информацию перед Конгрессом, с указанием того, какие из них были удовлетворены, а какие нет. Совет Министров должен в свою очередь получать информацию от государственных органов, чтобы такой отчет подготовить. Хотя это положение и прогрессивно, но было бы лучше, если бы Закон детальнее перечислял категории информации, которые необходимо включать в такой отчет.

Южная Африка

Введение

Конституция Южно-Африканской Республики 1996 года гарантирует не только право на доступ к информации государства, но также к информации частных организаций, необходимой для применения или защиты любого права.²⁴² Конституция также требует от правительства принятия закона, в соответствии с которым данное право должно быть приведено в действие в течение трех лет со времени вступления его в силу.²⁴³ Это чрезвычайно практичное положение, которое заставляло правительство принять законодательство вовремя, и это удалось сделать в установленные сроки.

Правоприменительный нормативный акт, Закон о развитии доступа к информации (далее – Закон о праве на информацию; Закон), вступил в силу в марте 2001 года.²⁴⁴ Южная Африка имеет один из наиболее прогрессивных законов о свободе информации в мире, что, вне сомнения, является отражением глубокого недоверия, которое эпоха апартеида вселила в людей по отношению к правительству. Законодательство отличают очень сильные процедурные гарантии наряду с предельно узким режимом исключений. Основным недостатком Закона Южной Африки о праве на информацию является отсутствие гарантии административной апелляции. В результате, если запрос отклоняется государственным органом, его может пересмотреть только суд. Также в Законе отсутствует обязательство активного опубликования информации в интересах общественности, хотя ему уделено немало внимания в ряде современных законодательств в этой области, так как оно является важным аспектом доступа к информации по запросу.

Нужно отметить, что реализация Закона всегда была слабой. В ходе одного из исследований установлено, что 62% запросов сталкиваются с «немым отказом», то есть остаются без какого-либо ответа. Это самый высокий показатель среди стран, изученных в ходе исследования, где действует закон о

праве на информацию.²⁴⁵ Исследование отмечает тот факт, что в плане соответствия (т.е. реального предоставления информации в ответ на запрос), Южная Африка имеет «самый низкий рейтинг из семи изученных государств, где действует законодательство о праве на информацию».²⁴⁶ Это подтверждается Ежегодным отчетом Южноафриканской комиссии по правам человека за 2005-2006 гг., в котором отмечено, что «число государственных органов, подающих отчеты по разделу 32 [о своей деятельности в рамках Закона], продолжает быть низким и даже уменьшилось по сравнению с предыдущим отчетным периодом».²⁴⁷ Проблема действительно существует, если государственные органы не выполняют такие четкие, наглядные и официально контролирующиеся обязательства, как отчетность.

Право на доступ к информации

Право на доступ к записям государства очерчено в разделе 11(1) Закона Южной Африки о праве на информацию. В данном разделе установлено, что лицу, подающему запрос (обозначенному в Законе как заявитель), должен быть предоставлен доступ к учетной записи, если он выполняет все процедурные требования, установленные Законом и если данная запись не входит в категорию исключений. Право на доступ к информации частных организаций установлено в разделе 50(1) Закона и оно во многом идентично праву на доступ к информации государственных органов, но с одним важным отличием: оно применяется только, когда запрашиваемая заявителем информация требуется для реализации или защиты права. Данная глава в основном сосредоточена на праве доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов; Закон содержит параллельные и очень схожие положения с теми, что касаются доступа к информации частных организаций.

«Объекты» Закона четко обозначены в разделе 9. Среди них: приведение в действие права на доступ к информации с учетом оправданных ограничений, направленных на «разумную защиту частной жизни, коммерческой тайны и эффективного управления»; реализация конституционной обязанности продвигать культуру прав человека, в т.ч. через открытие доступа госорганам к информации частных организаций; установление практических механизмов для «быстрой, недорогой и по возможности незатрудненной» реализации права на доступ к информации; продвижение общей идеи открытости, подотчетности и эффективного управления, в том числе посредством государственного образования.

Данные цели являются основой Закона, они обозначают направление его действия. Непосредственное применение Закона описано в Разделе 2, который связан с его интерпретацией. Данный Раздел обязывает суды, и никого другого, например государственные органы, избрать разумную интерпретацию, которая бы согласовывалась с объектами Закона, и избрать ее как более приоритетную по сравнению с любой другой интерпретацией, которая с данными объектами несообразна.

Учетная запись государственного органа или частной организации определяется в разделе 1 как любая записанная информация, независимо от формы или носителя, которой располагает данный орган/данная организация, независимо от того, был этот документ создан ими, или нет. Закон применяется к таким записям, независимо от того, когда они были созданы. Учетные записи рассматриваются как принадлежащие данному органу, если находятся в его ведении либо под его контролем (раздел 3). Согласно принципу максимального раскрытия, это простое определение охватывает всю информацию, которой в любой форме располагает государственный орган или частная организация.

Государственный орган рассматривается как государственное ведомство или администрация национального, провинциального или муниципального уровня, а также любая другая институция, обладающая властными полномочиями в соответствии с Конституцией страны или Конституцией региона, либо осуществляющая государственную власть, либо выполняющая государственные функции в рамках любого законодательства. Это определение не включает в себя частные организации, которые получают существенное государственное финансирование, если только их функции не закреплены в соответствующем законодательстве. Согласно разделу 8, один и тот же орган может рассматриваться как государственный в отношении информации одного рода и как частный по отношению к информации другого рода. Действия Закона не распространяются на правительство и его комитеты, судебские

функции судов или должностных лиц этих судов и на отдельных членов Парламента (раздел 12). Это не совсем удачные исключения; в большинстве законодательств о праве на информацию таких нет, хотя иногда и встречаются исключения в пользу документов, выработанных Кабинетом Министров.

Закон определяет частную организацию как физическое лицо либо организацию, которая проводит торговые операции, занимается бизнесом или профессиональной деятельностью. В это определение также входят существовавшие когда-либо или существующие юридические лица.

Каждый человек имеет право подать запрос на доступ к информации. Закон указывает, что госорганы могут запрашивать информацию у частных организаций, но обращаться с запросом в госорганы им строго запрещено этим же Законом.

Процедурные гарантии

Запрос должен быть направлен ответственному специалисту по работе с информацией по почте, по факсу или с помощью электронной почты в установленной форме,²⁴⁸ с обязательной идентификацией запрашиваемой информации и заявителя, а также с указанием языка, на котором должна быть предоставлена информация. Если заявитель не в состоянии сделать запрос в письменной форме, он может сделать его устно, при этом специалист по работе с информацией обязан от имени заявителя оформить запрос в письменной форме и предоставить заявителю копию запроса (раздел 18). На выполнение запроса не должны влиять ни мотивы заявителя в поиске информации, ни личное мнение госслужащего по работе с информацией касательно данных мотивов (раздел 11(3)).

Специалист по работе с информацией обязан оказать «посильную бесплатную помощь», необходимую для подачи запроса. Запрос не может быть отклонен прежде, чем заявителю предложена помощь в оформлении запроса (раздел 19). Раздел 21 обязывает чиновников по работе с информацией принимать необходимые меры к сохранению любой записи, которая может иметь отношение к запросу до тех пор, пока запрос не будет считаться удовлетворенным.

Решение по запросу должно быть принято как можно быстрее, но в любом случае в течение 30 дней, и податель заявления должен быть уведомлен об этом. Этот период может быть продлен еще на 30 дней, если запрошено большое количество документов, а ограничение 30 днями будет затруднять работу государственного органа, или в случае необходимости поиска информации в другом городе, а также надобности в межведомственных консультациях, которые невозможно провести в отведенное время. Заявитель должен быть уведомлен о факте продления сроков. Если задействован интерес третьего лица, устанавливаются сроки, отличающиеся от стандартных сроков. В соответствии со Статьей 27, если запрос остается неудовлетворенным в установленный срок, это рассматривается как отказ в доступе к информации. Интересен тот факт, что в первый год действия Закона, период рассмотрения запроса составлял 90 дней, а во второй год – 60 дней (раздел 87). В случае положительного ответа на запрос доступ должен быть предоставлен заявителю сразу после внесения оплаты.

Закон содержит детальные положения о передаче запросов, что требуется, если запрашиваемый орган не располагает данным документом или документ в большей степени связан с другим учреждением. Такая переадресация запроса должна быть сделана как можно раньше, но в любом случае в течение 14 дней. Этот период не является дополнительным сроком ответа на запрос. Заявитель должен быть уведомлен о переадресации запроса (раздел 20). Раздел 23 предусматривает ситуации, когда документ не существует или не может быть найден. В таком случае заявитель должен быть проинформирован об этом, а также о шагах, предпринятых для определения местонахождения документа. Это уведомление рассматривается как отказ от предоставления доступа к информации и основание для апелляции.

Закон Южной Африки содержит подробные положения об уведомлении третьего лица и вмешательстве его в процесс раскрытия информации, что является предметом Главы 5 Части 2 Закона. В случае применения исключения, особенно когда речь идет о таких правах третьих лиц, как защита права на личную жизнь или коммерческой тайны, все третьи стороны, которых касается запрошенная

информация, должны быть проинформированы как можно скорее, в любом случае, в течение 21 дня с момента подачи запроса. Третьим сторонам должен быть предоставлен 21 день для того, чтобы сделать заявление, в котором бы объяснялась причина несогласия с разглашением запрашиваемой информации либо дано согласие на ее раскрытие (раздел 48). Решение по обнародованию информации должно быть вынесено в течение 30 дней со дня уведомления третьих лиц о подаче запроса. Третьи стороны также обязаны быть уведомлены о решении по запросу. При положительном решении доступ к информации должен быть предоставлен заявителю в течение последующих 30 дней (т.е. в течение 81 дня со дня подачи запроса), если третье лицо не подаст апелляцию против решения государственного органа о предоставлении доступа к информации (раздел 49).

Если запрос удовлетворен, заявитель должен быть уведомлен об этом, ему должна быть указана сумма оплаты услуги и форма, в которой будет предоставлен доступ, а также он должен быть уведомлен о праве на обжалование суммы оплаты. Если запрос отклоняется полностью или предоставляется частичный доступ, уведомление должно содержать адекватные причины отказа, ссылку на Закон, лежащий в основе такого решения, а также информацию о праве на обжалование данного решения (раздел 25).

В Законе перечислены возможные формы доступа к информации, включая: тиражирование, предоставление документа для изучения или просмотра документа, изготовление дубликата или электронной копии, механическое извлечение информации из документа. Заявитель должен получить доступ в запрашиваемой форме, если только это не помешает работе госоргана, не будет губительным для сохранности документа и не нарушит авторское право. Закон также предусматривает специальные формы бесплатного доступа для лиц с ограниченными физическими возможностями. И, наконец, заявители могут запросить определенную языковую версию документа. Данное требование должно быть выполнено, если документ существует на указанном заявителем языке (разделы 29 и 31).

108

С заявителей может взиматься плата за воспроизведение документа, за его поиск и подготовку. Если эти сборы окажутся выше установленного порога оплаты, заявителю могут предложить внести авансовый депозит. В соответствии с Законом ответственный министр наделен специальными полномочиями. Он может освободить любого человека от внесения установленной оплаты, определять способы ее калькулирования, исключать определенные записи из категории документов с платным доступом, а также может отменить оплату в тех случаях, когда затраты на сборы превышают ее сумму (раздел 22).

Министр юстиции и конституционного развития своим постановлением в феврале 2002 года установил систему оплаты получения информации от государственных органов. 35 рандов (около 5.30 долларов США) стоит обработка запроса и 0.60 ранда (около 0.10 долларов США) стоит копия страницы, 5 рандов (около 0.70 долларов США) - информация на дискете и 40 рандов (около 5,7 долларов США) - информация на компакт-диске. Закон установил объем рабочего времени (6 часов), который может быть включен в оплату.²⁴⁹ В октябре 2005 года Министр юстиции освободил от оплаты за доступ/воспроизведение информации заявителей, чей годовой доход составляет меньше 14.712 рандов (около 2.101 долларов США).²⁵⁰ Если затраты связанные с получением платежа превышают его, то платеж не взыскивается. Оплата не взимается за запросы о личных данных.²⁵¹

Закон также предполагает внесение исправлений в личные данные, если это уже не предусмотрено другим Законом (раздел 88).

Обязанность опубликования информации

Закон Южной Африки о доступе к информации не налагает на государственные органы обязательства публиковать информацию в интересах общественности, и это его серьезный недостаток. Закон требует от каждого госоргана представлять ежегодный отчет назначенному министру, который отвечает за отправления правосудия, определяет, какие категории информации являются доступными автоматически, даже в отсутствие запроса. Он также определяет, какие документы доступны для изучения, на условиях продажи либо на безоплатной основе. Указанием Министра данная информация

публикуется в Gazette (раздел 15). Частные организации имеют право предоставить Министру такой же перечень, и в этом случае он обязан опубликовать его в Gazette (раздел 52).

Закон Южной Африки также содержит уникальное положение, которое требует от правительства размещения имени и контактной информации каждого специалиста по работе с информацией каждого государственного органа в телефонных справочниках общего пользования (раздел 16).

Исключения

Закон содержит очень детализированный, полный и четко обозначенный режим исключений из права на информацию. Особенно важен тот факт, что Статьей 5 Закон не признает действие любого другого нормативно-правового акта, который бы запрещал или ограничивал открытость информации, фактически расходясь в объектах с Законом Южной Африки о праве на информацию или его конкретными положениями. Нужно отметить, что записи, затребованные для использования в судебных разбирательствах по гражданским и уголовным делам после возбуждения их, доступ к которым разрешен другими нормативно-правовыми актами, исключаются из действия Закона Южной Африки о праве на информацию (раздел 7). Предположительно данная мера направлена на сохранение доступа к информации такого рода посредством установленных процессуальных норм гражданского или уголовного права.

Большинство исключений из Закона предусматривает какую-либо проверку на возможное нанесение ущерба, за исключением нескольких. Преимущественно степень ущерба измеряется формулировкой: «на разумных основаниях можно было ожидать [ущерба]», что является достаточно низкой степенью, хотя все зависит от интерпретации. Некоторые исключения обусловлены высоким возможным ущербом от раскрытия информации: «[ущерб] вероятнее всего [будет нанесен]». Закон не требует эмиссии свидетельств конфиденциальности.

Все исключения проверяются с позиции общественного интереса. Общественный интерес рассматривается как приоритетный в тех случаях, когда обнародование учетной записи может раскрыть доказательство существенного нарушения или отклонения от законодательства, представлять собой серьезную угрозу или риск общественной безопасности, окружающей среде. А также в тех случаях, когда общественный интерес в раскрытии информации «явно перевешивает» ущерб от ее раскрытия (раздел 46). Это своего рода ограниченный приоритет общественного интереса, что является следствием ограничений его в Законе. Преимуществом здесь является уход от обычно непоследовательных споров о том, какие составляющие формируют общественный интерес.

Раздел 28 Закона содержит положение о делимости раскрываемой информации. Данный раздел обязывает к раскрытию любой части учетной записи, которая не содержит секретной информации и которая может быть безболезненно отделена от остальной информации. Каждой части соответствует своя форма уведомления заявителей: для сообщения о раскрытии информации - той части записи, доступ к которой разрешается, и для уведомления об отказе в доступе - той, которая остается засекреченной.

В Законе отсутствует общее положение о раскрытии исторических данных. Однако следует отметить, что на некоторые исключения распространяются временные ограничения. Например, временные ограничения сроком на 20 лет, налагаются на информацию, раскрытие которой может нанести ущерб международным отношениям. В эту же категорию входит служебная информация.

Законом установлены два исключения из раскрытия общего характера и целый ряд специальных ограничений. Если учетная запись должна быть опубликована в течение 90 дней, доступ к ней может быть отсрочен «на разумный период». Если заявитель делает представление с указанием причин, по которым ей или ему нужна данная учетная запись до истечения 90 дней, доступ будет предоставлен. Доступ также будет разрешен, если с помощью запрашиваемой информации заявитель может избежать нанесения ему/ей серьезного ущерба (раздел 25). Кроме того, запросы, совершенно очевидно

представляющиеся как «недобросовестные либо досаждающие» или «необоснованно отвлекающие ресурсы государственного органа», могут получить отказ (раздел 45).

Основные исключения из доступа к информации излагаются в Главе 4. Закон Южной Африки представляется уникальным в том плане, что он одновременно обеспечивает как доступ к информации, так и ее конфиденциальность. Это определяется тем, что в отношении некоторых исключений государственный орган должен отказываться в доступе, а в отношении других он может отказать. Закон устанавливает очень подробный перечень исключений, а во многих случаях одни исключения влекут за собой другие, что еще в большей степени ограничивает сферу действия положения о сохранении информации в тайне.

Раздел 34 содержит исключение, которое запрещает «необоснованное» раскрытие информации личного характера о третьем лице». Однако данное исключение не применяется к целому ряду случаев, включая те, когда третье лицо дало согласие на раскрытие информации, когда при предоставлении информации лицу сообщили, что данная информация относится к категории той, которая может быть разглашена или уже является обнародованной. Важно также, что в число исключений не попадает информация, которая касается публичной деятельности должностного лица.

Необычным исключением стала информация, полученная Службой доходов Южной Африки в целях усиления законодательства о сборе налогов (раздел 35). Исключение не проверяется на возможный ущерб.

Раздел 36 защищает коммерческую информацию, включая торговую тайну, информацию, раскрытие которой нанесет вред коммерческим интересам третьего лица, предоставившего ее, а также конфиденциальную информацию, раскрытие которой, «как можно ожидать», поставит третье лицо в невыгодное положение. Раздел 37 также исключает доступ к информации, разглашение которой является нарушением конфиденциальности. Также не может быть разглашена информация, представляющая общественный интерес и предоставленная конфиденциально, разглашение которой может прервать процесс предоставления такой информации в будущем.

В исключения разделов 36 и 37 не попадают случаи, в которых третье лицо соглашается раскрыть информацию или информация уже обнародована. Важно отметить, что под исключение раздела 36 также не попадает информация, которая содержит результаты тестирования продукта или окружающей среды, раскрывающая серьезную государственную опасность или экологический риск. Информация, раскрытие которой представляет опасность для жизни или физической безопасности, безопасности зданий, систем, другого имущества, транспортных средств, или систем защиты, также является предметом исключений (раздел 38).

В разделе 39 приводится подробное описание исключения из права на информацию, связанного с введением в силу законодательства и юридическими процедурами. Оговорены моменты, когда раскрытие информации могло бы подорвать стратегию применения законодательства, систему уголовного преследования, расследование и предотвращение правонарушений. Однако это не относится к информации, касающейся общих условий содержания лиц под стражей. Данное исключение приветствуется, хотя неясно, по какой причине оно расценено как необходимое, поскольку такого рода информация не является первостепенным фактором, влияющим на правоприменение. В перечень исключений также входит информация, в отношении которой действует защита законной привилегии, если только получатель такой привилегии не отказался от нее (раздел 40).

Раздел 41 касается безопасности и международных отношений, предполагает сохранение в тайне информации, которая «в достаточной степени предполагает нанесение серьезного ущерба» обороне, безопасности или международным отношениям. Он также вводит в разряд исключений из права доступа информацию, в отношении которой необходимо соблюдать конфиденциальность в соответствии с международным правом, и информацию, предоставленную конфиденциально другим государством либо другому государству или международной организации. Хотя, это правило не распространяется на информацию, которая существует уже более 20 лет. Последняя часть данного исключения, к сожалению, не предусматривает проверку на возможное нанесение ущерба. Этот же раздел включает подробный, но не исчерпывающий, список информации тех категорий, которые

подпадают под данное исключение, в частности военную информацию, что без сомнения является попыткой ограничить влияние всегда чрезвычайно проблематичного ограничения. В то же время данный перечень содержит невообразимо обширный перечень информации, например, информацию об уязвимости оружия, которая может стать предметом не только правовых, но также и немаловажных общественных дискуссий.

Раздел 42 исключает информацию, обнародование которой представляет «материальную угрозу экономическим интересам или финансовому благосостоянию Республики или способности правительства управлять экономикой». И снова представлен примерный перечень, который немного уже перечня для военной информации. Раздел также исключает коммерческую тайну государства или информацию, раскрытие которой нанесет вред коммерческим интересам государственного органа, поставить его в невыгодное положение на переговорах или в ситуации конкуренции. Следует отметить, что вторая часть исключения не распространяется на информацию, которая содержит результаты испытаний продуктов или состояния окружающей среды и вскрывает серьезный риск для государственной безопасности или экологии.

Другое необычное исключение Закона Южной Африки касается исследований, проводимых третьим лицом либо государственным органом, раскрытие которых может нанести «серьезный ущерб» третьему лицу или государственному органу, исследованию или его теме (раздел 43) Данная информация зачастую относится к исключениям, которые защищают конфиденциальность, поэтому неясно, по какой причине оно вынесено в отдельную категорию.

Южноафриканский Закон, как и большинство законов о праве на информацию, исключает распространение информации, связанной с обеспечением внутренних процессов принятия решений. Раздел 44 исключает документы, содержащие мнения, советы, рекомендации или отчеты о консультациях и обсуждениях, проводимых с целью оказания помощи в выработке политического курса. Это одно из немногих исключений из доступа к информации, которые не подвергаются проверке на возможное нанесение ущерба, и, в результате, оно потенциально имеет более широкую интерпретацию. Раздел 44 также изымает из раскрытия информацию, преждевременное обнародование которой могло бы нарушить совещательный процесс внутри госоргана, препятствуя открытому обмену взглядами и мнениями, или повлиять на успех политики. Эта часть исключения неприменима к документам, которым более 20 лет. И, наконец, раздел 44 исключает информацию, раскрытие которой могло бы поставить под угрозу проведение испытаний, оценочные материалы, предоставленные на условиях конфиденциальности, а также предварительные варианты документов.



Режим исключений Закона о праве на информацию Южной Африки, в целом, может расцениваться как достойный, в том смысле, что он достаточно ограничен. Проверка на возможное нанесение ущерба и приоритет общественного интереса не так серьезны, как могли бы быть, а в нескольких исключениях в них вообще нет надобности. С другой стороны, исключения четко очерчены в явном стремлении обеспечить закрытость только для информации тех категорий, конфиденциальность которых установлена в Законе.

Апелляции

Закон предусматривает два уровня апелляции: внутреннюю, в пределах государственного органа, который отклонил запрос, и затем - судебную. В Законе нет положений о подаче апелляции в независимый административный орган, что является серьезным его недостатком, поскольку подача апелляций - дорогостоящий процесс, который занимает много времени.

Внутреннюю апелляцию может подать либо сам заявитель, либо третье лицо. Может быть обжалован доступ к информации, сумма оплаты за услуги, предоставляемые госорганом, расширение временных рамок предоставления информации или форма доступа к ней. Такую апелляцию необходимо подавать в установленной форме в течение 60 дней (или в течение 30 дней, если требуется уведомление третьего лица), и она должна сопровождаться соответствующей оплатой. Еще раз в Законе предусмотрено детальное положение в отношении третьего лица (разделы 74-76). Внутренняя

апелляция должна быть рассмотрена в течение 30 дней. Соответствующее письменное извещение о принятом решении должно быть направлено самому апеллянту и третьим сторонам, наряду с уведомлением о праве подачи апелляции в суд (раздел 77).

Апелляция в суд должна, как и в случае внутренней апелляции, подаваться в течение 60 дней (или в течение 30 дней, если требуется уведомление третьего лица) со дня получения извещения о решении по внутренней апелляции, и только после вынесения решения по ней. Основания для судебной апелляции те же, что и для внутренней, с добавлением причин, связанных с отказом государственного органа начать процедуру рассмотрения внутренней апелляции. По Закону требуется, чтобы государственные органы предоставили суду любой запрашиваемый им документ, но запрещает данному судебному органу раскрывать документы, которые относятся к сфере исключений (разделы 78-80).

Санкции и защитные меры

Закон Южной Африки о праве на информацию предусматривает как санкции, так и защитные меры. Уголовным преступлением считается уничтожение, повреждение, изменение, сокрытие либо фальсификация учетных записей с намерением отказать в доступе, что карается штрафом либо двумя годами тюремного заключения (раздел 90). Положения, принятые Министром юстиции в октябре 2006 года, называют санкции к специалистам по работе с информацией. Административное наказание (в виде штрафа) либо уголовную ответственность в случаях: отсутствия информационного руководства, наличие которого является обязательным в соответствии со Статьей 14, взимания оплаты за изучение либо копирование руководства или за другие услуги, стоимость которых не установлена преискурantom.²⁵²

С другой стороны, согласно Закону (раздел 89) к ответственности не привлекаются лица, совершающие действия с добрыми намерениями «при исполнении или при подразумеваемом исполнении служебных полномочий или обязанностей». Закон Южной Африки о праве на информацию не предусматривает защиты для «свистунов»; она предусмотрена отдельным законом.²⁵³

Меры продвижения

Закон Южной Африки о праве на информацию содержит целый ряд мер продвижения.

Согласно разделу 1, специалистом по работе с информацией является руководитель соответствующего государственного органа. К тому же каждый государственный орган обязан «назначить определенное количество его заместителей для того, чтобы обеспечить заявителям максимальную степень доступности информации данного государственного органа».

Каждый государственный орган должен в течение шести месяцев после вступления в силу Закона о праве на информацию составить информационное пособие о своей работе по раскрытию информации. Оно должно существовать, по меньшей мере, на трех официальных языках. Подробное содержание пособия изложено в разделе 14. Оно должно включать информацию о структуре органа, о том, как готовить запросы на информацию, о доступных для населения услугах, о любых процессах, связанных с консультированием и гражданским участием, а также описание всех мер защиты. Данное пособие по Закону подлежит ежегодному обновлению и распространению. Положение 2002 года содержит подробные указания по распространению пособия. В список учреждений и организаций для обязательного распространения руководства входят: «все учреждения и организации, где хранятся обязательные экземпляры документов», Комиссия по правам человека и каждый государственный орган.²⁵⁴ Согласно разделу 51, подобное обязательство налагается и на частные организации. Частные организации заявили, что данное обязательство является для них обременительным, и только немногие исполнили его.

Комиссия по правам человека имеет целый ряд обязанностей в соответствии с данным Законом, включая публикацию Руководства по применению Закона на всех одиннадцати официальных языках. В разделе 10 приводятся некоторые подробности того, что должно входить в это Руководство, включая имена и контактные данные каждого должностного лица, отвечающего за работу с информацией в каждом государственном органе, процедуру запроса информации и поддержку, которую можно получить с помощью Комиссии. Руководство должно обновляться один раз в два года при необходимости. Положение 2002 года обязывает Комиссию к активному распространению данного руководства, в том числе среди соответствующих учреждений и организаций, где хранятся обязательные экземпляры документов, и среди государственных органов. Также руководство должно быть опубликовано в Gazette и на сайте Комиссии.²⁵⁵

Госорганы обязаны представлять Комиссии ежегодный отчет, содержащий подробную информацию о количестве запросов, принятым решениям с указанием положений Закона, на которые ссылался госорган при отклонении запроса, информацию об апелляциях и т.п. (раздел 32). Комиссия по правам человека также должна представлять ежегодный отчет о функционировании данного Закона Национальной Ассамблее, включая рекомендации и детальную информацию о работе каждого государственного органа по запросам, которые были получены, удовлетворены, отклонены или в отношении которых была подана апелляция и т.д. (раздел 84).

Комиссия по правам человека имеет также и целый ряд других заданий в объеме ее финансовых и прочих ресурсов, включая:

- проведение образовательных и обучающих программ;
- поддержку своевременного распространения точной информации;
- предоставление рекомендаций по улучшению исполнения Закона, в том числе и государственным органам;
- мониторинг исполнения Закона;
- оказание помощи отдельным лицам в использовании своих прав в рамках данного Закона (раздел 83).

Швеция

Введение

Швеция имеет обширную конституционную защиту права на информацию. Статья 1 Главы 2 «Инструмента Правительства», одного из четырех основополагающих документов Конституции страны, гласит:

Каждому гражданину гарантированы следующие права и свободы в его взаимоотношениях с государственными учреждениями:

...

(2) свобода информации: это свобода приобретения и получения информации и ознакомления с высказываниями других лиц.²⁵⁶

Швеция уникальна в том плане, что законодательство о праве доступа к информации является частью Конституции государства. Глава 2 Закона О свободе печати, еще одного из четырех основополагающих конституционных документов Швеции, озаглавленного «Об общественной природе официаль-

ных документов», фактически является шведским Законом о праве на информацию (далее – Закон о праве на информацию; Закон).²⁵⁷

Уникальность Швеции также состоит в том, что она была первой страной в мире, которая приняла закон, предоставляющий отдельным лицам право на доступ к информации государства, который включает положения о праве на информацию, содержащиеся в оригинальном Законе о свободе печати 1776 года. Право на доступ к информации и исправление личных данных закреплено в Акте о личных данных.²⁵⁸ Акт о секретности также фактически инкорпорирован в Закон о праве на информацию как оговаривающий режим исключений из права доступа к ней.²⁵⁹ Он содержит различные положения, реализующие право на информацию как обязанность регистрировать документы и организовывать базы данных с должным уважением к праву на доступ к информации, находящейся в ведении государства.

Закон о праве на информацию Швеции имеет ряд преимуществ и недостатков. В нем нет некоторых положений, которые содержатся в более современных законодательствах. Среди таких положений - обязательство по проактивному опубликованию информации, подача независимых административных апелляций и проактивные меры по продвижению открытости. Он также скорее исключает из действия Закона ряд документов, чем включает всю информацию государства, предусмотрев исключения из права на нее. В то же время, в Законе содержится ряд прогрессивных правил. Он требует, чтобы все положения о секретности информации были сведены в один центральный закон. Закон также содержит сильные процедурные гарантии, включая обязательство, которое налагается на государственные органы, по созданию общественного реестра всех документов, имеющих у них в наличии.

В результате 200-летнего существования в стране права на информацию Швеция имеет укоренившуюся культуру открытости, что является общепризнанным фактом. Согласно Сванстрему, эта культура основывается на понимании политическими силами открытости как инструмента обеспечения равных «правил игры», когда они находятся не у власти. Это трезвая позиция, которой, оказывается, придерживаются немногие из современных демократических государств. Кроме положительных аспектов в шведском законодательстве существуют и отрицательные, включая часто вносимые поправки. Целью этих законодательных изменений является расширение границ Акта о секретности. Кроме того существует конфликт с законодательством Евросоюза, который несколько раз предпринимал попытки к ограничению шведской открытости в соответствии с принципом наименьшего общего знаменателя.²⁶⁰

Право на доступ к информации

Статья 1 Главы 2 Закона гласит, что «для обеспечения свободного обмена мнениями и просвещения населения каждый шведский подданный должен иметь доступ к официальным документам». Данное положение является общей, но вместе с тем важной толковательной основой для Закона.

В главе 2 Закона Швеции о праве на информацию уделено достаточно большое внимание детализации того, что подходит под определение «официальный документ», а что - нет. В Законе официальный документ имеет достаточно обширное определение, включая любую «запись, которую можно понять путем прочтения, прослушивания либо при помощи технических средств».

Статья 3 сводит определение официальных документов до документов, которые «находятся на хранении в государственном органе, и, придерживаясь терминологии Статей 6 и 7, были получены, изготовлены или составлены данным органом». Считается, что запись «находится на хранении» в госоргане, если она сопровождается расшифровкой, в которой содержится практически вся информация, имеющаяся на носителе. Определение «доступности» информации на электронном носителе регулируется подробными правилами.²⁶¹ В Законе указано, что письма и другие сообщения, адресованные госслужащим и имеющие отношение к служебным обязанностям данных лиц, относятся к категории официальных документов (Статьи 3 и 4).

Статья 6 касается тех документов, которые, по определению, «были получены» государственным органом, включая период, когда они поступили в распоряжение ответственного должностного лица данного органа государственной власти и находились у него. Это касается документов, содержащих официальную информацию, которые госслужащий получает на свой личный почтовый адрес. Корреспонденция, поступающая на конкурсы или тендеры в запечатанных конвертах, не рассматривается как полученная раньше времени, установленного для ее открытия. Документ, который прошел лишь техническую обработку в госоргане, не рассматривается как полученный им. Это касается, прежде всего, электронных документов. Однако определение все еще остается достаточно общим.

Согласно Статье 7 документ считается «составленным» государственным органом только в том случае, если он был подготовлен к окончательной редакции или отослан органом власти. Документ считается «отосланным», если он покинул пределы данного органа. Подготовка документа к окончательной редакции предполагает, что вопрос, который рассматривает данный документ, был «окончательно решен», документ был «проверен и одобрен» или «финализирован каким-либо другим образом». Действие данного правила, которое в чистом виде могло бы запретить обнародование всех неоконченных вариантов документов, модифицируется в какой-то степени исключениями, касающимися регистрационных журналов или перечней, которые ведутся постоянно, а также вынесенными постановлениями суда. Третье исключение из правила «финализации» касается документов и соглашений, которые прошли проверку и одобрение. При этом все же закрытыми остаются «протоколы совещаний парламентских комитетов, аудитов Парламента или органов местного самоуправления, правительственных комиссий или органов местного самоуправления по вопросам, входящим в исключительную компетенцию органов власти, когда эти документы используются для принятия решений.

Эти положения обуславливают исключение целого ряда рабочих документов из действия Закона о праве на информацию, хотя большинство из них подлежат раскрытию после принятия окончательного решения по вопросу, которого они касаются. Нужно отметить, что согласно этому положению, подготовительные документы, не использованные в заключительной версии документа, не подлежат обнародованию.

Документы, переданные другому государственному органу, также не расцениваются как полученные или составленные госорганом.

Неотправленные меморандумы не являются официальными документами, если они не подшиты или не содержат фактической информации. Поэтому меморандум рассматривается как записка-напоминание или другая запись, сделанная с целью подготовки дела или вопроса. Предварительные планы или проекты тоже не являются официальными документами, если они не были подшиты в дело. Эти положения схожи с исключениями о внутренних рабочих документах, которые можно найти во многих законах о праве на информацию, но они не подлежат проверке на возможное нанесение ущерба от их раскрытия. Документы, хранящиеся в техническом хранилище для другого органа, также не являются официальными документами того органа, который их хранит (Статьи 9 и 10).

Статья 11 определяет целый ряд категорий документов, не являющихся официальными, включая:

- письма, телеграммы и тому подобные документы, составленные государственным органом и предназначенные исключительно для переписки;
- документы, предназначенные исключительно для публикации в периодическом издании государственного органа;
- документы, принадлежащие библиотеке или переданные государственному органу для хранения или исследования наряду с записями, которые имеют отношение к данным документам.

Первое из этих положений касается писем, телеграмм и прочих сообщений, которые распространяются государственной организацией, например, почтой и телеграфом. Однако данные функции те-

перь выполняются частными организациями, следовательно, данное положение Закона фактически устарело.

В сравнении с подробным описанием официальных документов, Глава 2 уделяет мало внимания определению государственных органов. Статья 5 действительно содержит положение о том, что «Парламент и любой орган местного самоуправления, наделенный директивными полномочиями, приравнивается к государственному органу». Однако шведский Министр юстиции определил государственные органы как:

...органы, которые входят в государственную или муниципальную администрацию. Правительство, центральные государственные органы, суды и муниципальные советы являются примером таких государственных органов. Однако нужно отметить, что товарищества, ассоциации и фонды не являются органами государственной власти, даже если они находятся в полной собственности государства или муниципалитета и под их контролем.²⁶²

Из вышеприведенного определения следует, что товарищества не являются органами государственной власти, даже если они находятся в собственности государства и управляются им. Это значительное ограничение, особенно в современный период, когда многие общественные функции выполняются товариществами. Некоторые товарищества и прочие юридические лица, наделенные государственными полномочиями либо правом распределения фондов от имени правительства, перечислены в Приложении к Акту о секретности. На данные организации налагаются такие же обязательства по раскрытию информации, как и на органы государственной власти.

Несмотря на название Закона, которое относится к печати, а также Статью 1 Главы 2, которая говорит о субъектах Швеции, все могут заявить о своем праве на информацию. Статья 5(2) Главы 14 Общих положений, гласит о том, что если противное не установлено Законом, иностранные граждане приравниваются к гражданам Швеции в доступе к информации. Швеция - одна из тех стран, в которых можно получить оптимальный доступ к документам Европейского Союза.

116

Процесс

Запрос должен быть подан в орган, где хранится запрашиваемый документ. Зачастую именно этот орган и принимает решение о предоставлении доступа к нему. Однако, «если на то есть особые причины», специальное положение Акта о тайне может ограничить рассмотрение любых запросов конкретным госорганом со ссылкой на то, что речь идет о документах, представляющих «ключевое значение для безопасности эпохи». Государственный орган не может требовать доказательства мотивов запроса, за исключением тех случаев, когда необходимо убедиться, подлежит ли данный документ раскрытию (Статья 14). Например, когда информация является секретной, но заявитель хочет использовать ее в целях, которые не несут риска нанесения ущерба (см. ниже в разделе Исключения).

Закон о праве на информацию Швеции не обязывает госорганы предоставлять помощь заявителям. Однако представители госорганов обязаны помогать людям и оказывать должные услуги, как любая организация, работающая с населением, согласно Акту административных процедур.

Доступ к документу для его изучения должен быть предоставлен «как можно быстрее» (Статья 12), в то время как запросы на расшифровку или копию должны удовлетворяться «оперативно». Для обоих случаев установлены определенные сроки, хотя создается впечатление, что большинство запросов выполняется очень быстро.²⁶³

Кроме приведенного выше правила, согласно которому запрос обрабатывается тем государственным органом, которым он был получен, Закон не предусматривает ничего другого, например, передачи запросов или переадресацию заявителя к третьей стороне для консультирования.

Об отказе в доступе ко всему документу либо к его части заявитель должен быть уведомлен в письменной форме с указанием конкретных причин принятого решения.²⁶⁴

Любой официальный документ, подлежащий раскрытию, должен быть доступным для изучения в том месте, где он находится, и таким образом, чтобы любой человек мог прочитать документ, увидеть его и т.д. на бесплатной основе. В случае необходимости такой доступ должен предоставляться с помощью соответствующего оборудования. Следует отметить, что данные обязательства не распространяются на ситуации, в которых предоставление такой помощи «чрезвычайно затруднительно», либо если доступ может быть предоставлен без существенного неудобства в госоргане, «расположенном неподалеку» (Статьи 12-13). Документ также может быть скопирован или воспроизведен другим способом за установленную плату. При этом госорган не обязан воспроизводить документы, которые хранятся у него в электронном виде иначе, чем распечатанной копией.

Доступ к документу для его изучения должен предоставляться на бесплатной основе. Плата взимается за копирование документа объемом свыше 9 страниц.²⁶⁵

Особенность шведской системы права на информацию, изложенной в Главе 15 Закона о тайне 1981 года, заключается в требовании для всех государственных органов регистрировать все документы, которые они получили или составили. Из этого правила есть четыре исключения:

- документы, совершенно очевидно не имеющие большого значения, например, вырезки из публикаций;
- документы, не являющиеся секретными, по характеру хранения которых можно легко определить, были они получены или созданы данным государственным органом;
- документы, имеющиеся в большом количестве, которые были изъяты;
- электронные материалы, хранящиеся в центральном реестре.²⁶⁶

Реестры должны фиксировать дату получения документа либо его составления, регистрационный номер или другой опознавательный знак, указание лица, от которого документ был получен либо кому был отослан, если данная информация уместна, и краткое содержание документа. В целом, реестры открыты для населения, хотя в исключительных случаях на определенные виды информации, если рассматривать их как официальный документ, может распространяться положение о конфиденциальности.

Обязанность опубликования информации

Очень серьезным пробелом в Законе Швеции о праве на информацию является отсутствие обязательства проактивного опубликования информации в интересах общественности. Хотя фактически большинство шведских государственных органов предоставляет большой объем информации именно на проактивной основе, особенно на сайтах своих организаций.

Более того, положения различных других нормативно-правовых актов налагают на госорганы обязательства проактивного опубликования. Правительство обязано публиковать все законодательные акты, как и различные госорганы, обладающие полномочиями принятия процессуальных норм. Материалы, которые формируют законодательную базу, такие как предложения комитетов правительства, публикуются отдельной серией, которая выходит в свет в начале процесса публичных консультаций, касающихся определенного законопроекта, перед тем, как данный законопроект будет представлен Парламенту.

Соглашения между Швецией и другими государствами либо международными организациями публикуются отдельной серией, которую выпускает Министерство иностранных дел. «Post-och Inrikes Tidningar» (далее - PoIT) является официальным изданием Министерства, предназначенным распространять официальные объявления различных госорганов и прочих организаций, которые обязаны по закону публиковать информацию. Издание также публикует сведения об акционерных обществах

и прочих объединениях, объявления о собраниях акционеров, информацию о разделе имущества, уведомления кредиторов и судебные решения о банкротстве. PoIT, которая была создана в 1645 году, сегодня выходит только в электронном виде и претендует на звание самой старой газеты в мире.

Исключения

Исключения излагаются в Статье 2 Главы 2 Закона, хотя, как отмечалось выше, определение того, является ли документ официальным, также служит причиной для ограничения доступа к нему. Закон Швеции о праве на информацию имеет достаточно уникальную систему определения исключений и взаимодействия с другими законодательными актами. Статья 2(2) требует, чтобы каждое ограничение «тщательно уточнялось в соответствии с положениями специального Законодательного акта», в рамках которого государство может издавать подробные нормативно-правовые акты. Этот специальный Акт является Актом о тайне, который содержит основания для сокрытия информации, включая ссылки на другие законы и правительственные постановления.²⁶⁷

Статья 2(1) предусматривает ограничения, которые «необходимы, с учетом» целого ряда интересов. Согласно Акту о тайне в большинстве случаев предусматривается проверка в той или иной форме на возможное нанесение ущерба от раскрытия информации. Хотя некоторые исключения из права доступа являются абсолютными в том смысле, что информация может быть раскрыта только согласно норме статутного права (например, когда доступ к информации разрешен судам). Остальные исключения поделены на две категории. Первая предусматривает раскрытие информации во всех случаях, кроме тех, когда госорган может доказать факт возможного нанесения ущерба, что представляет собой использование презумпции открытости в чистом виде. Во второй категории презумпция открытости находится в ущербном положении, и документ предлагается оставлять секретным до тех пор, пока не наступила полная ясность того, что раскрытие информации не нанесет ущерба.²⁶⁸

118

Ни Акт о свободе печати, ни Акт о Тайне не устанавливают приоритетности общественного интереса. Однако следует отметить, что некоторые положения о секретности в сфере защиты прав потребителя, а также здоровья и безопасности содержат внутреннюю проверку на приоритетность общественного интереса. Более того, некоторые положения Закона о тайне дают право правительству в особых случаях раскрыть конкретный официальный документ, что аналогично приоритетности общественного интереса.

Закон также предусматривает делимость документов в том случае, когда только часть документа подпадает под исключение (Статья 12). Данный Закон вместе с Законом о тайне также предусматривает, что в некоторых случаях конфиденциальные документы могут быть доступны, но с определенными оговорками. Это может быть запрет на опубликование документа или использование его только в целях научного исследования, т.е. в целях, которые не содержат угрозы ущерба.²⁶⁹ Аналогичные оговорки может выдвигать лицо, чье право на неприкосновенность личной жизни нарушается.

И, наконец, Закон о тайне действительно предусматривает секретность ряда документов на срок от 2 до 70 лет. Например, при защите права на личную жизнь и личные интересы режим секретности применяется сроком на 50 - 70 лет, а защита общественных или частных коммерческих интересов предполагает временные рамки, нередко ограниченные 20 годами.²⁷⁰

Закон о праве на информацию защищает 7 интересов, которые отвечают отдельным главам Акта о секретности:

- безопасность, отношения с иностранными государствами или международными организациями;
- центральную финансовую политику, монетарную или валютную политику;
- инспекцию, контроль или другие курирующие функции;

- заинтересованность в профилактике и наказании преступлений;
- государственные экономические интересы;
- защиту личности и права на экономическую тайну;
- сохранение животного и растительного многообразия.

Все это общие ограничения, за исключением последнего, которое представляется в какой-то мере уникальным. Основания для ограничения доступа к официальным документам ограничиваются только этим списком, поэтому в отношении каждого конфиденциального документа должно быть сделано примечание с указанием соответствующего положения Закона, согласно которому допускается подобное ограничение (Статья 16).

Апелляции

Любое лицо может подавать на апелляцию по поводу любого отказа предоставить информацию или ограничения доступа к ней. Апелляции в большинстве случаев подаются в административный суд. Акт о секретности «подробно оговаривает» процедуру подачи апелляций. Апелляции «всегда рассматриваются оперативно». Апелляция на решения парламентских учреждений рассматривается в рамках специальных положений (Статья 15). Отдельного положения об обязательной апелляции в независимый административный орган нет, что является еще одним серьезным недостатком Закона Швеции о праве на информацию.

Санкции и защита

119

Закон не предусматривает санкции за нарушение его положений. Однако у судов есть право налагать их на лица, которые нарушают Закон. Это может быть раскрытие секретных документов по небрежности либо в результате неправильного рассмотрения запроса.²⁷¹ Закон также не предусматривает защиты для тех, кто с добрыми намерениями раскрывает информацию, связанную с предметом запроса. Вместо этого глава 7 Акта о свободе печати, озаглавленная «О нарушении свободы печати», устанавливает санкции для лиц, которые без умысла помочь другому государству, передают либо разглашают по «недопустимой небрежности» информацию о безопасности государства (Статьи 4(4) и (5)). Согласно Статье 5 той же главы нарушением является намеренное опубликование секретного официального документа, полученного в период пребывания на государственной службе, а также нарушение обязательств секретности.

Меры продвижения

Закон Швеции о праве на информацию не содержит положений об обязательствах госорганов по обеспечению мер продвижения Закона. В то же время культура открытости и фактическая реализация различных мер продвижения в этой стране демонстрируют, что это, возможно, важнее, чем закрепление подобных мер законами, как это сделано в других более современных законодательствах.

Наиболее значительный за многие десятилетия экономический кризис, достигший своего пика в 1990-х годах, имел решающее воздействие на политическую ситуацию в Таиланде и привел в октябре 1997 года к принятию новой Конституции, которая предоставила гражданам сильные гарантии соблюдения их прав. Конституция 1997 года гарантировала право на доступ к информации государственных органов, предлагая достаточно ограниченный режим исключений из него. Они касаются государственной безопасности, сохранения общественного порядка и соблюдения интересов других граждан.²⁷² Конституция 1997 года также гарантировала право получать информацию от госорганов до того, как будет дано разрешение на совершение любого действия, способного нанести вред экологии, здоровью, качеству жизни или иным материальным интересам.²⁷³ Те же самые гарантии содержатся в Конституции 2007 года, одобренной референдумом 19 августа 2007 года.²⁷⁴

Общественное возмущение коррупцией и непрозрачностью деятельности правительства, которое, по мнению многих, было повинно в экономическом кризисе, привело к принятию Закона об официальной информации (далее - Закон Таиланда о праве на информацию; Закон),²⁷⁵ который вступил в силу 9 декабря 1997 года, за три месяца до принятия Конституции 1997 года.

Закон Таиланда о праве на информацию имеет ряд позитивных характеристик: широкий спектр применения, хорошие, в целом, гарантии общего процесса и достаточно ограниченный режим исключений. В то же время в нем есть ряд довольно серьезных недостатков. Например, не оговорены жесткие временные рамки для ответов на запросы информации, не обеспечена независимость надзорного органа и предусмотрено немного мер продвижения.

Хотя Закон о праве на информацию сначала воспринимался с большим энтузиазмом и имел определенный успех,²⁷⁶ в последующем этот энтузиазм угас из-за слабого выполнения Закона и, прежде всего, из-за длительных задержек в работе с запросами. В 2007 году в англоязычной версии сайта Комиссии по официальной информации²⁷⁷ было зарегистрировано 214 жалоб и 135 апелляций (общее число запросов в госорганы не регистрировалось). Вместе с тем, не была приведена информация о результате этих обращений.²⁷⁸

Право на доступ к информации

Право доступа определено в разделе 11 Закона о праве на информацию как процедурное право на подачу соответствующего запроса. Если этот запрос удовлетворяет определенный минимум пороговых стандартов (как, например, достаточно подробное описание искомой информации), госорган, куда направляется запрос, должен эту информацию предоставить.

Закон не содержит положений о его цели и задачах.

Информация определяется широко, включает любой материал, который что-то сообщает, независимо от формы этого материала. Официальная информация, к которой применяется право доступа, определяется просто как информация, имеющаяся в наличии у государственного учреждения (термин используется для описания госоргана) и относящаяся к государственным или частным делам (раздел 4).

Раздел 4 дает широкое определение государственному органу: «центральная администрация, провинциальная, местная администрация, государственное предприятие, правительственное учреждение, подчиняющееся Национальной ассамблее или суду (только в делах, не связанных с судебными разбирательствами или вынесением приговора), профессиональная надзорная организация, неза-

висящее государственное учреждение и подобные структуры, как это описано в Административном нормативном акте» (раздел 4). Такое определение охватывает административные функции законодательной и судебной ветвей власти, а также довольно широкий перечень госорганов. Однако, частные организации, получающие значительное финансирование из государственных фондов, сюда не входят.

Право доступа, как определено в разделе 11, распространяется на каждого. Однако, степень его применения к иностранцам, которыми называются люди не тайской национальности и не зарегистрированные в Таиланде, а также к некоторым компаниям и ассоциациям, определяется решением министра в каждом отдельном случае (разделы 9 и 11).

Процедурные гарантии

Любой человек может подать запрос на информацию, которую государственные органы не обязаны публиковать или предоставлять для ознакомления с ней общественности. Информация должна быть предоставлена при подаче достаточно детального запроса. Запросы могут быть отклонены, если они касаются большого объема информации или если их подают слишком часто без обоснованной причины (раздел 1).

Информация должна быть предоставлена в течение разумного промежутка времени, который Законом не определен. В некоторых случаях это приводит к значительным задержкам с ответами и является одним из самых больших недостатков Закона. Если в результате доступа запись может быть повреждена, госорган вправе увеличить период подготовки ее к предоставлению (раздел 11). Это не совсем обычное положение, и неясно, почему может возникнуть такая необходимость, к тому же не предусмотренная Законом, для простой защиты целостности записи.

Государственный орган, даже при наличии у него запрашиваемой информации, может порекомендовать заявителю, чтобы тот обратился в другой государственный орган. Если информацию подготовил другой госорган, который маркировал ее как конфиденциальную, запрос будет передан туда для принятия решения (раздел 12). Это выглядит вполне логичным, но и здесь не указаны временные рамки.

В Законе Таиланда о праве на информацию есть достаточно подробные положения об уведомлении третьих лиц. Третьему лицу должно быть направлено уведомление о запросе информации, которая может повредить его интересам. На возражения в письменном виде третьей стороне дается 15 дней. Если возражения приводятся, их следует рассмотреть и направить автору этих возражений уведомление о принятом решении по поводу раскрытия информации. Если принято решение в пользу раскрытия, его исполнение должно быть отсрочено на 15 дней, чтобы дать возможность третьей стороне подать апелляцию (раздел 17).

Заявителей должно уведомлять о любом отказе в удовлетворении их запросов. Уведомление также должно называть тип запрошенной информации и причины отказа в раскрытии (раздел 15). Это довольно полезно, но уведомление могло бы дополнительно содержать ссылку на конкретное положение Закона, дающее право не раскрывать информацию, а также ссылку на право апелляции.

Информация будет предоставлена только в той форме, которая подходит для ее распространения, без дополнительной подготовки, анализа или составления. Однако это положение не действует, если информацию можно генерировать в электронном виде, например, с видео или звукового записывающего устройства. Если искомая информация не предназначена для коммерческих целей, но является необходимой для защиты прав и свобод заявителя или служит общественному благу, госорган может предоставить информацию в необработанном виде. Если состояние документа требует заботы о его сохранности, допускается предоставление копии (раздел 11). В других случаях заявитель имеет право ознакомиться с документом, получить его копию или заверенную копию (раздел 9).

Закон предусматривает взимание платы госорганами, но только при одобрении этого Комиссией по официальной информации. Более того, в случае обращения людей с низким доходом, необходимо должным образом учесть их потребность в скидках при начислении платы за предоставляемые услуги (раздел 9).

Раздел III Закона о праве доступа, озаглавленный «Информация личного характера», является своего рода режимом защиты для личных данных. В разделе определены правила сбора, раскрытия и исправления личных данных. Хотя, по большому счету, здесь нет расхождений с принципами права на информацию. Вся эта тема является довольно сложным предметом, и предпочтительнее было бы осветить его в полномасштабном законе о защите данных.

Обязанность опубликования информации

Закон о праве на информацию Таиланда требует публиковать информацию в официальной газете правительства Government Gazette и предоставлять определенную информацию для ознакомления. Ни одно из этих обязательств не касается информации, которую нужно распространять или раскрывать в соответствии с другим законом (раздел 10); информации, которая появилась до вступления в силу Закона о праве на информацию (раздел 42). Первое обязательство, сформулированное в разделе 7, требует давать информацию о структуре и организации госоргана, его правилах или политике, уставе, резюме его основных полномочий, обязанностей и методов работы. Требуется предоставлять контактную информацию для подачи запросов, а также другую информацию согласно решению Комиссии по официальной информации.

Раздел 9 требует от государственных органов предоставлять для ознакомления следующую информацию, которая не является исключением из права доступа:

- решения, которые напрямую воздействуют на частное лицо;
- любую политику или ее интерпретацию, не рассмотренную в разделе 7;
- годовой план и годовую смету бюджета;
- руководство или приказ, относящиеся к работе и имеющие влияние на права или обязанности граждан;
- опубликованные материалы, относящиеся к полномочиям и обязанностям госоргана;
- монопольные контракты и проекты совместных предприятий;
- решения руководящих органов, созданных согласно закону;
- другую информацию по определению Комиссии по официальной информации.

Комиссия по официальной информации может установить правила и процедуры ознакомления с документами в соответствии с разделом 9. Как и для запросов на информацию, доступ к этим документам будет предоставляться на платной основе, одобренной Комиссией.

Исключения

Закон Таиланда о праве на информацию имеет полномасштабный режим исключений из этого права. Раздел 3 этого Закона утверждает, что все законы, не соответствующие ему, должны быть изменены в его пользу в части этих несоответствий. Однако, раздел 15 (1), (6) утверждает, что информация, кото-

рую другие законы определяют как конфиденциальную, должна быть внесена в исключения. Таким образом, следует считать, что требования раздела 3 не распространяются на имеющиеся исключения из права доступа к информации, и, в результате, законы о тайне соблюдаются Законом о праве на информацию. Более того, согласно Правилу по защите государственной тайны (раздел 16), госорганы должны создать системы и правила для предотвращения раскрытия секретной информации.

Относительно большинства исключений предусмотрена какая-либо проверка на риск ущерба от раскрытия информации. Виды ущерба различный, начиная с возможности нанести ущерб («поставить под угрозу») и заканчивая уверенным прогнозом его («приведет к...»). Не обосновываются риском нанесения ущерба два ключевых исключения по доступу к внутренним обсуждениям и консультациям, хотя сюда, по крайней мере, не входят отчеты о техническом состоянии, фактологические доклады и информация, поверенная конфиденциально. Оба эти исключения имеют большое значение. Закон не предусматривает практику эмиссии свидетельств конфиденциальности, хотя допускает перевод информации в разряд секретной королевским указом (см. ниже).

Раздел 15 - основной раздел по исключениям. В нем утверждается, что при издании приказа, запрещающего раскрытие официальной информации, государственный орган должен принимать во внимание свои обязательства, общественные интересы и любые интересы личности. Имеющаяся здесь ссылка на общественный интерес, хотя и является полезной, однако, не подразумевает общего понятия «приоритет общественного интереса», которое должно быть изложено в более обязательных терминах и не должно быть единственным фактором, который надо принимать во внимание. Раздел 20 устанавливает случаи более сильного приоритета общественного интереса. Этот раздел утверждает, что чиновники не несут ответственности за раскрытие информации из добрых побуждений, если они предоставляют ее с целью обеспечения приоритета общественного интереса, и если раскрытие является обоснованным. Это определение отличается от подобных, изложенных во многих других законах о праве на информацию, где в некотором роде уравнивается риск ущерба защищаемому интересу и удовлетворение общественного интереса. Тайский Закон, наоборот, является почти комбинацией общественного интереса и защиты тех, кто раскрывает информацию из добрых побуждений.

123

Закон не имеет четкого положения о делимости раскрываемых документов, но, вероятно, раздел 9(2) намерен учесть этот аспект. Раздел также касается и запросов на информацию. Кроме того, этот раздел утверждает, что если часть той информации, которая предназначена для открытого ознакомления (или обнародования согласно поданному запросу на информацию), входит в исключения, то эту часть следует удалить либо предпринять необходимые действия для предотвращения ее раскрытия. Это означает, что оставшаяся, то есть неизъясимая, часть информации должна быть раскрыта.

Закон также называет временные рамки секретности документов. Информация, имеющая отношение к институту монархии, должна быть раскрыта через 75 лет, а прочая информация подлежит раскрытию через 20 лет, хотя, если госорган посчитает, что и через 20 лет информацию раскрывать нельзя, то он может продлить период секретности еще на пять лет. Затем информация передается в дивизион национального архива или в иной архивный институт или, если это предусмотрено правилами (раздел 26), уничтожается.

Раздел 14 говорит о специальном исключении из права доступа: «официальная информация, способная поставить под угрозу институт монархии, не раскрывается». Здесь подразумевается одна из форм оценки возможного ущерба от раскрытия, но неясно, какая именно информация будет проверяться подобным образом. На практике секретность в отношении королевской семьи является очень строгой.

Раздел 15 называет такие категории исключений:

- информация, раскрытие которой будет угрожать национальной безопасности, международным отношениям или национальной экономической безопасности;
- информация, раскрытие которой мешает применению права;

- внутренние (для организации) мнения или советы, при этом в число исключений не входят технические отчеты или фактологические доклады, на которых эти мнения или советы основаны;
- информация, раскрытие которой поставит под угрозу человеческую жизнь или безопасность;
- личная информация, которая способствует необоснованному вторжению в частную жизнь;
- информация, которая уже защищена законом или предоставлена в режиме конфиденциальности;
- любая другая информация, защищенная Королевским Указом.

В большинстве своем это исключения, которые признаются и законами о праве на информацию других стран. Двумя яркими отличиями являются исключения, связанные с институтом монархии и правом короля защищать секретность информации своим указом.

Апелляции

Любой человек, который считает, что госорган не опубликовал, не сделал доступной требуемую информацию или не удовлетворил запрос на информацию, может подать жалобу в Комиссию по официальной информации. Это право не действует в ряде случаев, в частности, когда госорган издал указ об изъятии информации, или о преодолении возражений третьего лица, или об отказе внести исправления в личные данные. Эти исключения серьезно подрывают результативность подобных обжалований, так как ограничивают вмешательство Комиссара. Однако при этом все же сохраняется право подачи апелляции в Трибунал по раскрытию информации. Комиссия должна принять решение в течение 30 дней. Этот срок может быть продлен еще на 30 дней, о чем заявитель должен быть уведомлен (раздел 13).

Закон предусматривает создание Комиссии по официальной информации, состоящей из постоянных секретарей, например, по обороне, сельскому хозяйству и коммерческой деятельности и министра, назначаемого Премьер-министром в качестве Главы данной Комиссии. Кроме того, Совет Министров назначает дополнительно 9 других членов из государственного и частного секторов (раздел 27). Все члены занимают эту должность в течение 3 лет с возможностью продления срока. Их можно снимать с должности за разные нарушения, включая некомпетентность, недостойное поведение или из-за приговора к тюремному заключению (разделы 29 и 30). Эта система не может обеспечить независимость Комиссии, которая в основном состоит из государственных чиновников и возглавляется министром.

Закон о праве на информацию устанавливает различные процедурные правила для Комиссии в отношении собраний (раздел 13). Комиссия имеет полномочия требовать от госоргана предоставления любой информации, а также инспектировать помещения любого госоргана (разделы 32 и 33). Отказ от выполнения приказа Комиссии относительно предоставления требуемой информации может привести к тюремному заключению до трех месяцев и/или штрафу (раздел 40). Однако Закон не дает четкого описания полномочий Комиссии в разрешении жалоб.

Заявители и другие лица в течение 15 дней могут через Комиссию апеллировать к Трибуналу в связи с распоряжением, запрещающим раскрытие информации, или возражениями третьего лица (раздел 18).

По рекомендации Комиссии Совет Министров назначает различные специализированные трибуналы по раскрытию информации в зависимости от ее типа, например, в области безопасности, экономики или применения права. Каждый такой трибунал состоит из трех членов (как минимум), среди которых государственные чиновники должны занимать должности секретаря и заместителя секретаря. Отсутствие полной независимости Комиссии означает, что и трибуналы также страдают от недоста-

точно структурированной защиты своей независимости. В то же время правило, запрещающее членам Трибунала, представляющим конкретный госорган, участвовать в принятии любого решения по поводу данного госоргана, некоторым образом защищает от предвзятого мнения. Трибунал должен рассматривать апелляции в течение семи дней. Решения Трибунала являются окончательными (разделы 36 и 37). Полномочия и обязанности трибуналов, а также процедурные вопросы содержатся в правилах, принятых Комиссией и опубликованных в правительственной газете.

Если Комиссия, Трибунал или суды в процессе принятия решения или обсуждения знакомятся с информацией под грифом «конфиденциальная», им запрещено раскрывать эту информацию как части принятия решения или обсуждения (раздел 19).

Санкции и защита

Закон о праве на информацию не содержит санкций против преднамеренного препятствования доступу к ней. Он также не обеспечивает никакой защиты в случае раскрытия информации из добрых побуждений. Раздел 20, который рассматривался ранее в связи с приоритетом общественного интереса, защищает чиновников, которые раскрывают информацию, не являющуюся секретной согласно разделу 16, даже если такое раскрытие фактически игнорирует исключение, установленное разделом 15. Более того, чиновники определенного уровня, как сказано в министерских правилах, освобождаются от ответственности, если они раскрывают информацию в общественных интересах. Тем не менее, даже в этом случае госорган может понести ответственность. Из чего можно заключить, что это полномочие используется редко.

Меры продвижения

Закон о праве на информацию Таиланда предусматривает несколько мер продвижения. Как уже говорилось, в нем есть раздел по защите личных данных, который ограничивает сбор, хранение и использование их. Любой человек может иметь доступ к собственным данным. Но эта информация также защищена режимом исключений (разделы 21-25). Кроме рассмотрения жалоб, Комиссия должна оказывать консультативную помощь государственным служащим и госорганам, давать рекомендации по имплементации правил и норм Закона, представлять ежегодный отчет об исполнении его в Совет Министров и выполнять другие обязанности, которые возлагаются на нее Советом Министров или Премьер-министром (раздел 28).

125

Уганда

Введение

Статья 41(1) Конституции Уганды 1995 года гарантирует каждому гражданину право доступа к информации государства, кроме случаев, когда разглашение информации может нанести ущерб его безопасности или суверенитету, нарушить право частной жизни. Важно отметить, что Статья 41(2) конкретно требует от Парламента разработать Законы, устанавливающие категории информации, на которые распространяется это право, а также процедуры его реализации.

Несмотря на эти четкие гарантии, потребовалось почти десять лет для подписания Закона Уганды О доступе к информации²⁷⁹ (далее - Закон о праве на информацию; Закон). Оно состоялось 7 июля 2005 года, и еще девять месяцев прошло прежде, чем 20 апреля 2006 года Закон вступил в силу. Начиная с 2003 года, гражданское общество активно выступало за право иметь такой Закон, и правительство, еще мотивированное желанием побороть коррупцию, в том же году дало обещание принять его.

Одним из позитивных аспектов Закона является узко очерченный режим исключений, в который, в свою очередь, входит ряд исключений. Процедурные гарантии также хорошо прописаны, и, по большому счету, являются прогрессивными. Особенно в отношении уведомлений, которые необходимо предоставлять на каждом этапе рассмотрения запросов, с указанием конкретной детальной информации. Важно отметить, что Закон предоставляет защиту «свистунам» - тем, кто раскрывает случаи правонарушений. С другой стороны, Закон содержит очень ограниченный порядок активного или обычного опубликования информации в интересах общественности, что не соответствует общей тенденции, наблюдаемой в ряде современных законов о праве на информацию. Закон также не предусматривает создания независимого наблюдательного механизма, поэтому единственным видом защиты от отказа в доступе к информации является суд. Закон также содержит очень ограниченный набор мер продвижения, что может служить препятствием на пути его успешного выполнения.

В самом деле, выполнение Закона остается иллюзорным. На момент подготовки этого обзора, через два года со времени принятия Закона, правила по выполнению его еще не были приняты. Это препятствует надлежащему исполнению Закона. В настоящее время предпринимаются шаги по принятию данных правил. Однако и после их принятия придется приложить определенные усилия, чтобы они успешно выполнялись. Весь вопрос теперь состоит в том, когда это случится.

Право на доступ к информации

Раздел 5(1) Закона о праве на информацию четко предоставляет право доступа к ней, повторяя Статью 41 Конституции. Он гласит, что каждый гражданин имеет право на доступ к информации и записям, хранящимся в государственных органах, при условии, что раскрытие информации не приведет к нарушению безопасности, суверенитета или права частной жизни. Раздел 5(2) дополняет это положение, утверждая, что информация, к которой граждане имеют право доступа, должна быть точной и обновленной. Раздел 24(1) содержит подробные и важные разъяснения, которые предоставляют доступ к информации или записям, хранящимся в государственных органах, если требования Закона были соблюдены, а доступ не запрещен Частью III Закона, которая приводит исключения из доступа к информации. Это немаловажно, поскольку ограниченные исключения, на которые ссылается Конституция и раздел 5(1) Закона Уганды о праве на информацию, являются недостаточными для защиты различных общественных и личных интересов. Они могут послужить основанием для законодательного нарушения права на доступ к информации.

Раздел 3 называет цели Закона, которые среди прочего предполагают «продвижение действенного, эффективного, открытого и подотчетного» правительства. Закон также видит свою задачу в содействии выполнению Статьи 41 Конституции; защите граждан, которые раскрывают случаи правонарушений в правительстве; продвижении прозрачности и подотчетности государственных органов путем предоставления общественности доступа к своевременной и точной информации; создании возможности для общественности анализировать государственные решения и участвовать в их принятии, если последние имеют общественную направленность. Раздел 2(3) утверждает, что никакие положения Закона не отменяют положений других законов, предоставляющих право на доступ к информации.

Все эти цели являются весьма прогрессивными, и в целом должны быть хорошей интерпретационной базой Закона.

Право доступа, как его представляет Раздел 5, касается информации и записей. Раздел 4 дает определение первой как письменной, визуальной, устной и электронной информации. Записью названа «любая записанная информация, в любом виде, включая и электронную», находящаяся в ведении госоргана, без учета того, создал он данную запись или нет. Похоже, что эти определения охватывают всю хранящуюся там информацию.

Право доступа применимо ко всей информации и записям государства или его органов. Раздел 4 дает определение госорганов, в которые входят «правительство, министерства, департаменты, уставные корпорации, органы власти или комиссии». Раздел 2(1) утверждает, что Закон применяется

к информации, хранящейся в «правительственных министерствах, департаментах, местных органах самоуправления, уставных корпорациях и организациях, комиссиях и других правительственных органах и агентствах». Последнее определение выглядит более обширным. Однако эти определения не являются достаточно широкими по сравнению с теми, которые дают другие законы о праве на информацию, когда также говорят об органах, финансируемых или контролируемых государством, и даже частных организациях, выполняющих общественные функции.

Как уже говорилось, право доступа к информации предоставляется только гражданам, в отличие от более совершенных законов об информации, которые предоставляют право доступа всем, включая и корпорации.

Процедурные гарантии

Запросы должны подаваться в письменном виде согласно предписанной форме. Закон о праве на информацию не предусматривает подачу запроса в электронном виде. Запрос должен содержать описание запрашиваемой информации или записи с достаточной детальностью, чтобы опытный чиновник мог найти эту информацию. Запрос также должен включать идентификацию заявителя и его (ее) адрес, а также указывать предпочтительные средства предоставления ответа (раздел 11). Если вследствие неграмотности или инвалидности заявитель не может подать письменный запрос, его можно сделать устно. В этом случае ответственный за информацию запишет этот запрос и предоставит копию заявителю.

Раздел 12 возлагает на ответственного за информацию лицо обязанность помогать заявителям бесплатно, даже если подается запрос на информацию, хранящуюся в другом госоргане. Если запросы не отвечают описанным выше требованиям, ответственный за информацию обязан также уведомлять заявителей об этом и предлагать помощь в исправлении недочетов.

Согласно разделу 6, никакая причина подачи запроса на информацию или предположение ответственного за информацию об этой причине не могут нарушить право доступа к информации. Возможно, было бы лучше просто констатировать в Законе, что причины запроса на информацию указывать не обязательно, как это делается во многих других подобных законах. Хотя запрет учитывать личное мнение чиновника о причинах подачи запроса может оказаться весьма существенным.

Раздел 14 рассматривает случаи, когда госорган не хранит у себя или не может после достаточных усилий найти запрошенные записи и не знает, какой именно госорган располагает ими. Об этом следует письменно уведомить заявителя, изложив перечень мер, предпринятых для обнаружения записей. Уведомление такого рода считается отказом в выполнении запроса, что важно для подачи апелляции. Раздел также говорит о том, что если все же информация будет найдена, ее нужно предоставить заявителю.

Как правило, заявителя должны проинформировать в течение 21 дня о возможности удовлетворения запроса (раздел 16(1)). Этот срок может быть увеличен еще на 21 день, если возникает необходимость в обработке большого количества записей; или выполнение большого запроса в этот срок может поставить под угрозу работу госоргана; или запрос требует доступа к записям, находящимся в другом месте, и по объективным причинам его нельзя удовлетворить в отведенные сроки; или если заявитель письменно соглашается с продлением срока. В этом случае ответственный за информацию должен уведомить заявителя о времени задержки, ее причинах и праве подачи апелляции (раздел 17). Согласно разделу 18 невозможность уложиться в определенные сроки считается отказом от удовлетворения запроса. Данные положения являются хорошим балансом между необходимостью укладываться в установленные сроки и разумной продолжительностью их, что позволяет госслужащим вовремя выполнять свою работу.

Согласно разделу 15, доступ к записи может быть отсрочен, если запись должна быть опубликована в течение 90 дней «или в течение большего периода времени, необходимого в разумных пределах для подготовки записи к опубликованию»; если Закон требует опубликования записи или если запись

была подготовлена для передачи (в адрес госоргана, в адрес ответственного за информацию или конкретному лицу), но еще не была передана. В этом случае заявитель будет уведомлен о возможном сроке задержки, и ему будет предоставлена возможность уведомить ответственного за информацию, почему ему нужна данная запись до истечения этого срока. Ответственные за информацию должны предоставлять доступ к записям раньше указанного срока, только если существуют «обоснованные причины считать, что заявитель просьбы может сильно пострадать» от задержки получения информации.

В аналогичных ситуациях многие Законы о праве на информацию оговаривают задержку в ее предоставлении. Проблема состоит в том, что они не содержат четких сроков предоставления информации. Закон может, например, требовать опубликования определенных материалов, не указывая конкретные сроки или говоря о двух годах. Документ может быть подготовлен к передаче госоргану в далеком будущем, или его вообще могут не передать, и в этом случае Раздел 15 допускает длительную задержку. Возможность преодолеть ее уместна. И хотя степень ущерба – «сильно пострадать» – очень высока, особенно с учетом того, что доступ к информации является правом, она все же не является достаточным основанием для пренебрежения установленными сроками, которое стоит за такими задержками.

Раздел 13 обеспечивает передачу запросов в другие инстанции, если госорган, к которому первоначально обратились, не располагает запрашиваемой информацией или если предмет запроса более тесно связан с работой другого госоргана. Тогда передача запроса должна осуществиться как можно скорее, но в любом случае в течение 21 дня. В этой ситуации направляется уведомление о факте передачи запроса, о причинах передачи запроса и сроке, в течение которого запрос будет рассмотрен. Подобное встречается и в других законах о праве на информацию, хотя срок, в течение которого должна осуществляться передача запроса - 21 день - является таким же, как и срок для обработки запроса. И представляется необоснованно долгим для такого относительно простого дела.

128

Согласно разделу 35, если ответственный за информацию намеревается раскрыть ее, он должен в течение 21 дня письменно проинформировать третье лицо, если запись может содержать принадлежащую ему коммерческую тайну, конфиденциальную, финансовую, коммерческую, научную или техническую информацию, предоставленную третьим лицом, или информацию, разглашение которой может привести к коммерческим потерям третьего лица. В этом случае ему дается 20 дней, чтобы привести обоснования для закрытия информации. Ответственный за информацию в течение 21 дня должен принять решение, раскрывать или не раскрывать данную запись (раздел 36(1)). Такое положение типично для Законов права на информацию, кроме сроков, которые неоправданно велики и не соответствуют временным требованиям, обозначенным в разделах 16 и 17 (т.к. различные сроки, перечисленные в данном разделе, превышают 60 дней).

Если принято решение удовлетворить запрос, то заявителю направляется уведомление о необходимых платежах и о предлагаемой форме предоставления доступа к информации. Заявитель имеет право обжаловать предлагаемую оплату или форму доступа, а также процедуру подачи апелляции (раздел 16(2)). В случае отказа на доступ к информации уведомление должно содержать адекватные причины, включая и положения Закона, на которых основан отказ. Кроме того, заявителя должно уведомить о его праве подать апелляцию, а также сообщить о ее процедуре (раздел 16(3)). Если доступ предоставляется к части записи, а другая часть остается закрытой, уведомление должно содержать описанные выше данные относительно открытых частей записи (раздел 19(2)).

Закон о праве на информацию содержит детальные положения о форме доступа. Раздел 20(2) приводит длинный список возможных форм, включая копирование записи (в электронной форме, если это релевантно), ознакомление с документом (в том числе и посредством звуковоспроизводящего оборудования), извлечение информации из записи с использованием имеющегося в госоргане оборудования. Заявителю предоставляется даже возможность самостоятельно делать копии записи при соблюдении определенных условий. Обычно доступ предоставляется в указанной заявителем форме, если только предоставление информации в данной форме не мешает работе госоргана, не повредит сохранности самой записи и не нарушит авторских прав, не принадлежащих государству. Если по одной из названных причин доступ предоставляется в отличающейся от запрошенной заявителем формы, плата за него не должна превышать ту, которая взималась бы за предоставление инфор-

мации в запрошенной форме. Закон также содержит детальные положения о доступе, предоставляемом лицам с ограниченными физическими возможностями или лицам, которым доступ должен предоставляться в особой форме, если только он не будет «чрезвычайно дорогостоящим». Плата в этом случае будет взиматься в установленном размере, как и с остальных.

Закон о праве на информацию содержит только рамочные правила оплаты. Раздел 20(1) утверждает, что доступ будет обеспечен, как только будет внесена плата. В Законе больше нет упоминаний об оплате, кроме того, что ответственный за исполнение Закона министр имеет право определять правила для «решения любых вопросов, касающихся оплаты, включая разработку процедур и руководств, которые бы устанавливали возможность отмены или уменьшения подобных сборов». Платежи должны отображать только реальную себестоимость получения или копирования информации (раздел 47(1)(b) и (2)). Такая система имеет как сильные, так и слабые стороны. Во всяком случае, она обеспечивает унифицированные правила взимания платы, что позволяет всем госорганам практиковать одинаковые подходы к этому важному вопросу, а также пользоваться одной и той же системой отмены или уменьшения оплаты. С другой стороны, взимание платы за извлечение информации может значительно увеличить себестоимость доступа к ней. Также это означает, что заявители становятся в известной мере заложниками плохой работы с записями в госорганах.

Обязанность опубликования информации

Раздел 7 является основным положением о проактивном опубликовании информации. Он требует, чтобы в течение шести месяцев было подготовлено руководство по введению в силу данного раздела. Это руководство должно обновляться каждые два года. Руководство должно быть доступным, «как предписано», и содержать: описание госоргана и его функций; почтовый адрес и другие контактные данные ответственного за информацию и его заместителей; адрес, по которому общественность может подавать запросы на информацию; описание процесса подготовки запроса; перечень категорий информации, хранимой госорганом, и перечень доступной для населения информации (раздел 8); описание предоставляемых услуг и способов получения их; указание всех возможностей, предоставляемых гражданам для участия в процессе принятия решений; перечисление всех средств судебной защиты, предоставляемых населению; другую подобную информацию.

Это достойный список, но он намного уступает в тщательности подобным в других законах о праве на информацию, принятых в последние годы. В частности, идея опубликования руководства вместо размещения большего объема информации в Интернете кажется неоправданно ущербной. Вопрос, как эта информация будет распространяться, остается открытым до принятия еще одного правила в будущем.

Раздел 8 требует от госорганов хотя бы раз в два года публиковать описание категорий информации, которая становится доступной на основе активного опубликования. Раздел 9 требует, чтобы госорганы обеспечили опубликование почтовых адресов и других контактных данных лиц, ответственных за информацию, в каждом справочнике для общего пользования. Это полезно с точки зрения доступа к информации. Хотя сомнение вызывает обнародование частных адресов лиц, ответственных за информацию. Если только имеется в виду именно эта контактная информация.

Исключения

Часть III Закона о праве на информацию содержит обширный режим исключений из права на информацию. Эта часть в разделе 23 даже имеет собственное руководство по интерпретации, что существенно помогает избежать ситуаций, когда определенное прочтение положения одной части может ограничивать другие. Раздел 2(2) определяет два полных исключения из сферы действия Закона, а именно: правительственные документы (и документы правительственных комитетов), записи ведения судебных заседаний до завершения дела, по которым эти записи ведутся. Правительственные документы защищены разделом 25, хотя это положение предполагает, что министр разрабатывает

правила для раскрытия информации определенных категорий. Вероятно, речь идет о документах, которые могут быть доступными через семь, четырнадцать и двадцать один год. Неясно, как эти правила будут действовать на практике.

Непонятно и то, как Закон взаимодействует с другими законами - в частности, с Законами о тайне. Вероятно, здесь прибегают к обычным нормам интерпретации, когда превалирование одного Закона над другим будет зависеть от ряда различных факторов. Как и некоторые другие Законы о праве на информацию, Закон о праве на информацию Уганды также является Законом о тайне. Это подтверждается тем, что некоторые исключения из права на информацию являются обязательными (т.е., чиновникам запрещено раскрывать указанную информацию, а не «разрешено не раскрывать»). Речь идет о правительственных материалах, коммерчески уязвимой информации и информации третьих лиц, которая является конфиденциальной, информации для защиты отдельных граждан от опасности, честного судопроизводства и юридически привилегированной информации (см. ниже более подробное описание этих категорий). В целом здесь нет ничего плохого, однако, данные положения могут подорвать посыл, который был сформулирован принятием Закона о праве на информацию. Это означает еще, что любая защита госслужащих, применивших Закон из добрых побуждений (см. ниже в разделе «Санкции и защита»), предусмотрена не только на случай раскрытия информации, но также и на отказ в этом (т.е., отказы в раскрытии информации из добрых побуждений защищаются так же, как и раскрытие информации из добрых побуждений).

Большинство исключений из права на информацию в той или иной форме оцениваются на возможное нанесение ущерба от раскрытия ее. Кроме тех, которые имеют отношение к протоколам заседаний правительства, а также несколько других, например, касающихся внутреннего распорядка госорганов. Информация личного характера подлежит «раскрытию без указания причин», причем многие другие исключения основываются на том, что раскрытие «с разумной степенью вероятности» может привести к одному из перечисленных выше видов ущерба. Нанесение ущерба «с разумной степенью вероятности» является потенциально более низкой степенью ущерба от раскрытия информации личного характера, чем те, что предусмотрены другими законодательствами о праве на информацию. От наиболее точной интерпретации степени ущерба будет зависеть успешное применение данного Закона. Многие исключения в свою очередь содержат исключения или указания на обстоятельства, которые имеют приоритет над исключением. Закон о праве на информацию не предполагает разработку министрами инструкций, предписывающих рассматривать доступ к определенным документам как исключение из права на информацию.

Раздел 34 содержит положения о приоритете общественного интереса, когда информация должна быть раскрыта, даже если она попадает в режим секретности. Раскрытие такой информации может быть обусловлено серьезным нарушением законодательства, серьезной и неминуемой угрозой общественной безопасности, общественному здоровью или экологии. И общественный интерес в таком случае имеет приоритет над ущербом, который может быть нанесен законным интересам. Хотя это положение суживается до перечисленных видов ущерба – нарушение законодательства и т.д. – оно, во всяком случае, имеет то преимущество, что является более ясным, по сравнению с общими ссылками на общественный интерес.

Статья 19(1) включает в себя параграф о делимости, когда любая часть документа, не относящаяся к исключениям, должна быть раскрыта. Закон не говорит об общих сроках сохранения конфиденциальности, но они действуют в сферах обороны, международных отношений, а также в исключении из права на информацию, касающемся внутреннего распорядка госорганов (см. ниже).

Названы конкретные исключения из права доступа к информации:

- протоколы правительства и другие документы (разделы 2(2) и 25(1))
- безосновательное раскрытие личной информации или записей из личной медицинской карточки, кроме как если ее собственник дал на то свое согласие; если его уведомили о том, что эта информация относится к раскрываемой; если информация уже обнародована или если она касается функций государственного чиновника (разделы 21 и 26);

- информация, содержащая торговую тайну, нарушающая авторское право, патенты и тому подобное;
- информация, раскрытие которой может нанести вред интересам или определенным функциям госоргана; информация, которую предоставили конфиденциально и чье раскрытие может с большой степенью вероятности поставить третью сторону в невыгодное коммерческое положение, кроме случаев, когда информация уже была обнародована, когда третья сторона дала согласие на ее раскрытие, когда информация содержит результаты испытаний продукции или окружающей среды, свидетельствующие, что существует серьезная угроза общественной безопасности или здоровью (раздел 27);
- информация, разглашение которой может быть нарушением законной конфиденциальности, предоставленная конфиденциально, разглашение которой может с большой степенью вероятности навредить получению подобной информации в будущем (вопреки общественному интересу), кроме случаев, когда эта информация уже стала известна общественности и когда третье лицо дало согласие на обнародование данной информации (раздел 28);
- информация, раскрытие которой может с большой степенью вероятности поставить под угрозу жизнь или физическую безопасность человека, или которая может представлять угрозу безопасности здания или иного имущества, или средствам транспорта, или методу, плану и т.д. защиты свидетеля, общественной безопасности или собственности (раздел 29);
- информация, раскрытие которой лишает человека честного суда; с большой степенью вероятности может нанести ущерб эффективности методов или реальному предотвращению, обнаружению или расследованию случаев нарушения Закона, или преследованию правонарушителя; привести к нарушению правосудия; раскрыть конфиденциальный источник информации; привести к запугиванию свидетеля; способствовать совершению правонарушения. При этом информация об общих условиях содержания под стражей не может утаиваться на этих основаниях (раздел 30);
- информация, изъятая из судебных заседаний, если лицо, имеющее право на это, не отказалось от него (раздел 31); информация, раскрытие которой может навредить защите, безопасности, суверенитету, международным отношениям; раскрыть информацию, предоставленную конфиденциально другим государством или международной организацией, при условии, что документ не старше двадцати лет (раздел 23);
- информация, содержащая совет или рекомендации или являющаяся резюме консультации или дискуссии; информация, разглашение которой может с большой степенью вероятности помешать творческому процессу обсуждений из-за препятствования донесению мнения, отчета или рекомендации, проведению консультации или дискуссии, кроме случаев, когда документ старше десяти лет (раздел 33).

В целом, эти исключения соответствуют принятым стандартам, хотя можно сделать несколько замечаний. Во-первых, как отмечалось, важная часть исключения из права на информацию о внутренних процедурах не проверяется на ущерб от предоставления доступа к ней. Такая проверка не предусмотрена также для советов и рекомендаций. Подобная практика может привести к пробелу в реализации права на доступ к информации, как в случае с бланкетным исключением для правительственных документов. Во-вторых, Закон предоставляет исчерпывающий перечень информации оборонного характера. Хотя, на первый взгляд, это кажется положительным фактом, многие виды информации из этого списка в демократических странах являются неотъемлемой частью официальной информации, подлежащей общественному контролю. Только один пример: перечень содержит информацию, относящуюся к качеству, характеристикам или уязвимости вооружений, но проведение общественных обсуждений по этому вопросу является вполне законным. Поэтому, хотя список без сомнения пытается сузить масштабы исключений в оборонной сфере, своей цели он не достигает.

Закон Уганды о праве на информацию не предусматривает подачу апелляции в независимый административный орган. Это очевидное несовершенство Закона, и опыт других стран доказал важность возможности независимой апелляции. Закон, тем не менее, содержит относительно подробные правила подачи апелляций в суд. Раздел 37 предоставляет возможность гражданам подавать жалобы в Главный Магистрат по поводу любых отказов предоставить доступ к информации, необоснованной задержки в ответе на запрос или по поводу отказа предоставить доступ в запрашиваемой форме. Согласно разделу 38, любое лицо, неудовлетворенное решением Главного Магистрата, может в течение 21 дня апеллировать в Верховный суд. Комитет по разработке правил²⁸⁰ должен принять свод правил для работы с такими жалобами (раздел 39).²⁸¹

Раздел 40 утверждает, что, несмотря на любые положения Закона о праве на информацию или любого иного закона, при рассмотрении обращений суд может изучить любую запись, хранящуюся в государственном органе. Никакой документ не может быть скрыт от суда по каким-либо причинам, кроме случаев, когда доступ к информации явно запрещен Законом о праве на информацию или иным законом. Звучит довольно запутанно, и намерения составителей Закона совершенно непонятны. Это может означать, что суды будут иметь доступ к документам, если Закон конкретно не запрещает это им, в отличие от общественности. Многие удачные Законы о праве на информацию просто предоставляют органам по административным апелляциям и судам полный доступ к информации, хотя конечно это право может быть преодолено другим законом. Осуществляя доступ к документам, суд может не раскрывать публично тот, в доступе к которому было отказано. Чтобы выполнить это практически, суд среди прочих методов может применять заслушивание сторон по одной (*ex parte*) или проводить закрытые слушания в кабинете судьи. Согласно разделу 22, государственные органы должны сохранять документ, пока все апелляционные процедуры по нему не будут завершены.

132

Согласно Закону о праве на информацию, любые рассмотрения этих дел являются гражданскими по своей природе. Хотя обязательство доказывать, что отказ в доступе к информации или любое другое решение по выполнению Закона является легитимным, возлагается на сторону, которая считает, что данный отказ соответствует Закону (раздел 41). Учитывая, что обязательства по выполнению Закона возлагаются почти исключительно на госорганы, эта обязанность также ложится на них. При вынесении решения по жалобе, связанной с Законом о праве на информацию, суд может подтвердить или отложить первоначальное решение, потребовать предоставления доступа к запрошенной информации. А также потребовать для заявителя финансовую помощь, включая компенсацию оплаты расходов, или потребовать от госоргана осуществить другие необходимые действия (раздел 42). Суды располагают широким набором исправительных мер, которые позволяют обеспечивать надлежащее исполнение Закона.

Санкции и защита

Закон Уганды о праве на информацию имеет сильные положения по санкциям и защите. Согласно разделу 46 всякий, кто отказывается в доступе к информации, уничтожает, повреждает, изменяет, скрывает или фальсифицирует документы, совершает преступление, наказуемое штрафом до 240 «валютных единиц» или тюремным заключением сроком до трех лет (одна валютная единица равняется 20 000 угандийских шиллингов или, приблизительно, 11,50 долларам США)

С другой стороны, по Закону Уганды о праве на информацию ни один госслужащий не подлежит гражданскому или уголовному преследованию за действия, совершенные из добрых побуждений при выполнении любых действий или обязанностей (раздел 45). Чиновники, таким образом, защищены при раскрытии информации, если они действуют из добрых побуждений. Как уже говорилось, данное положение защищает как раскрытие информации, так и ее утаивание на основании того, что этого требует Закон Уганды о доступе к информации, так как он является одновременно законом, который устанавливает рамки секретности информации и доступ к ней.

Раздел 44 Закона о праве на информацию предоставляет защиту от юридических, административных или должностных санкций «свистунам», т.е. людям, которые раскрывают информацию о правонарушениях или серьезной угрозе жизни, безопасности или экологии, если они действовали из добрых побуждений и с большой долей уверенности, что раскрытая информация была правдивой и свидетельствовала о правонарушении. Правонарушением называется совершение уголовного преступления, несоблюдение юридического обязательства, несоблюдение правосудия, коррупция, нечестность или недобросовестное ведение дел. Эти положения являются примечательными, потому что немногие законы о праве на информацию предоставляют защиту «свистунам», хотя все большее количество стран имеют по этому поводу отдельные законы.²⁸²

Меры продвижения

Закон Уганды о праве на информацию немного говорит о мерах продвижения. Раздел 10 утверждает, что главное исполнительное лицо каждого госоргана несет ответственность за обеспечение доступа к документам. Это соответствует назначению чиновника, ответственного за информацию, который, согласно разделу 4, является главным исполнительным лицом. Как утверждается в этом разделе, лицо, ответственное за информацию, отвечает за выполнение большинства обязательств, налагаемых на госорганы. Идентифицируя эту должность как главное управленческое лицо, можно добиться того, что эти обязанности будут серьезно восприниматься в госорганах.

В соответствии с разделом 43 каждый министр должен ежегодно представлять в парламент отчет о деятельности тех госорганов, за которые он отвечает, с описанием полученных запросов на информацию, уточнением, был или не был предоставлен доступ к ней по запросам, и если нет, то с указанием причины отказа. Такие отчеты являются типичными для законов о праве доступа к информации. Но многие подобные законы имеют более детальные и расширенные обязанности по отчетности в сравнении с Законом Уганды.

Закон Уганды о праве на информацию не имеет других мер продвижения, присутствующих во многих законах о праве на информацию, таких, как опубликование руководства для общественности по составлению запросов на информацию, создание системы продвижения эффективного документооборота или обязательство обучать чиновников в области доступа к информации. Закон также не определяет ответственного лица в правительстве, которое обеспечивало бы надлежащее исполнение Закона, что грозит провалом важному начинанию.

133

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Введение

Соединенное Королевство не имеет конституционного билля о правах, и право на информацию не находит конституционного выражения. Акт о правах человека 1998 года, хотя формально и является обычным законом, имеет все же некий специальный статус. Он включает в себя гарантию свободы выражения мнений, которая прописана в Европейской конвенции по правам человека. Однако Европейский суд по правам человека отказался считать право на доступ к информации государства частью общей гарантии свободы выражения мнений,²⁸³ и поэтому вполне объяснимо, что британские суды интерпретируют это право шире.

Великобритания представляет собой интересную загадку в области права на информацию. С одной стороны, в стране работают активные СМИ, действующие в атмосфере сравнительно глубокого уважения к свободе выражения мнений. А с другой стороны, правительство Великобритании традици-

онно является исключительно закрытым. Этот контраст может объяснить странную ситуацию, когда Закон О свободе информации 2000 года (далее - Закон о праве на информацию; Закон) не принимался в Великобритании до ноября 2000 года,²⁸⁴ что было серьезным отставанием в этом вопросе от других развитых демократических стран. И даже после принятия данный Закон вступил в полную силу лишь после января 2005 года.

Закон о праве на информацию был принят сравнительно поздно, несмотря на длительные кампании, проводимые группами гражданского общества, которые продвигали данный Закон многие десятилетия. Попытка принятия его посредством введения билля о частных лицах в 1978 году провалилась, и, несмотря на то, что страны из «группы равных», такие как Австралия, Канада и Новая Зеландия, приняли у себя законы о праве на информацию вначале 1980-х гг., британское правительство не последовало их примеру. В 1997 году после длительного правления консерваторов к власти пришло лейбористское правительство, одним из предвыборных обещаний которого было принятие Закона о праве на информацию. Это обещание было выполнено в 2000 году. В октябре 2001 года, сразу после террористических атак 11 сентября в США, правительство отложило реализацию ключевых элементов Закона до января 2005 года.

Закон Соединенного Королевства о праве на информацию имеет хорошие процессуальные гарантии и широкий спектр применения, а также ряд инновационных мер продвижения. Например, он вводит идею плана проактивного опубликования, предоставляя гибкий механизм для увеличения объема информации, которая подлежит опубликованию с течением времени. Вместе с тем данное начинание серьезно подорвано очень широким режимом исключений из права доступа к информации. Кроме того, что этот режим довольно широк по своей сути, многие исключения не проверяются на риск возможного ущерба и не подчиняются принципу приоритета общественного интереса.

Первое положение Закона Соединенного Королевства о праве на информацию, раздел 1(1), заявляет, что любой человек, «подающий запрос на информацию в государственный орган, имеет право...» получить уведомление относительно наличия искомой информации в данном органе. И если такая информация имеется в наличии, она должна быть «передана». Это право лежит в основе и других положений Закона, включая:

- обоснованный запрос государственным органом большего объема сведений, необходимых для того, чтобы определить и найти требуемую информацию;
- режим исключений из права доступа к информации;
- получение оплаты;
- отклонение запросов, поданных в раздражительной форме или повторяющихся запросов (разделы 1(2) и (3)).

В Законе не описана его цель, хотя его название позволяет судить о том, что эта цель состоит в «обеспечении раскрытия информации», находящейся у государства.

Закон определяет информацию просто как «информацию, записанную в любой форме» (раздел 84), которая хранится в госоргане на момент получения запроса на нее (раздел 1(4)). Это положение подразумевает любую информацию, хранящуюся в госоргане, независимо от ее формы, статуса, даты получения и того, была или не была она произведена данным госорганом. Закон также утверждает, что под информацией, хранящейся в госоргане, следует понимать отличную от другой информации, которая хранится от другого имени, или информацию, хранимую от имени госоргана кем-то другим (раздел 3(2)). Таким образом, госорганы не могут избежать своих обязательств, предоставив другим возможность хранить их информацию.

На 18 листах Приложения 1 Закона о праве на информацию перечислены различные государственные органы. Этот список включает в себя все государственные департаменты, различные законодательные органы (Закон не распространяется на Шотландию, которая имеет свой собственный Закон),²⁸⁵ Вооруженные силы и различные другие организации, перечисленные в алфавитном порядке. Следует отметить, что в перечне названы и силы специального назначения, которые полностью исключены из сферы действия Закона.

Закон также предусматривает, что Государственный секретарь может расширять или сужать Приложение 1 на основании определенных условий (раздел 4) или вообще вносить в список госорганов учреждения, «выполняющие функции общественного назначения», или учреждения, которые предоставляют субподрядные услуги госоргану (раздел 5). В Раздел 4 уже были внесены некоторые изменения.²⁸⁶

Государственные предприятия, которые определены как организации, полностью находящиеся в ведении Короны, или учреждения, не являющиеся правительственными ведомствами, также по определению являются госорганами (раздел 6). Закон утверждает, что если организация назначена быть государственным органом только в связи с определенной информацией, обязанность раскрытия распространяется только на данную информацию (раздел 7).

В последнее время предпринимались попытки, например, Билль МакЛина,²⁸⁷ исключить Парламент из сферы действия Закона, но эти попытки подверглись резкой критике, и сейчас, похоже, умерли.²⁸⁸ Более обнадеживающим событием было проведение консультаций 25 октября 2007 года по поводу возможного распространения действия Закона на более широкий круг частных организаций, выполняющих общественные функции.²⁸⁹

Право доступа к информации в Соединенном Королевстве не ограничено национальной принадлежностью или местом жительства.

Процедурные гарантии

Запрос на доступ к информации должен подаваться в письменном виде и содержать имя и адрес заявителя, а также описание требуемой информации. Считается, что информация подана в письменной форме, если она направлена по электронной почте, разборчива и может быть использована для последующих ссылок (раздел 8). Хотя Закон четко не говорит о том, что причины подачи запроса называть не обязательно, это подразумевается, потому что причины подачи запроса не включены в список того, что должно этот запрос сопровождать.²⁹⁰ Госорганы должны оказывать заявителям такую помощь, «которую обосновано можно было бы ожидать от властей» (раздел 16). Сущность этого обязательства развивается в Практическом кодексе, принятом Государственным секретарем в соответствии с разделом 45 Закона.²⁹¹ Хотя Кодекс сам по себе не имеет обязывающей силы, считается, что он является официальным пояснением положений Закона, которые имеют обязывающую силу. Госорганы должны помогать тем заявителям, которые не в состоянии оформить свои запросы письменно, либо направив их в органы, которые могут предоставить ее, либо, в исключительных случаях, написав запрос от их имени (параграф 7). Если запрос не содержит достаточно детального описания запрашиваемой информации, должна быть также оказана помощь в детализации запроса (параграфы 8-9).

Государственный орган обычно либо сам предоставляет информацию, либо информирует заявителя об отказе в течение 20 рабочих дней. С целью правильного отсчета этого срока, время между информированием заявителя о необходимых платежах и датой, когда эти платежи реально вносятся, не учитывается. Государственный секретарь может своим приказом продлить этот срок до 60 дней в зависимости от категории запрашиваемой информации (раздел 10).²⁹²

Немного отличающийся режим применяется, когда решение о раскрытии информации должно быть принято с учетом общественного интереса.²⁹³ В таких случаях госорган не должен предоставлять информацию «до тех пор, пока это не будет целесообразным в данных обстоятельствах» (раздел 10).

Однако заявителя необходимо уведомить в течение 20 дней о том, что дело по-прежнему находится на рассмотрении. Уведомление также должно содержать приблизительный расчет времени, в течение которого будет принято соответствующее решение (раздел 17(2)). Если все же будет принято окончательное решение не разглашать информацию, об этом должно быть направлено еще одно уведомление с указанием причин ее неразглашения (раздел 17(3)).

Закон о праве на информацию не рассматривает вопрос о передаче запросов в другие госорганы или о прямых консультациях с третьими сторонами. Но 45 раздел Практического кодекса предписывает уведомить заявителя о том, кто действительно располагает запрошенной информацией, и предоставить ему соответствующие контактные сведения. Если «более адекватным действием» будет передача запроса по назначению, то это можно сделать, но только после предварительной консультации относительно наличия этой информации и с согласия заявителя. В этом случае последнего следует как можно быстрее проинформировать о передаче запроса, а срок удовлетворения запроса будет отсчитываться от дня получения его другим госорганом (Часть III Практического кодекса).

Часть IV Практического кодекса рассматривает вопрос консультаций с третьими сторонами. Такие консультации проводятся, если информация имеет отношение к другому лицу, а не к заявителю, или если раскрытие информации может повредить интересам третьего лица. Если информация была предоставлена другим госорганом, его надо об этом уведомить, и если это релевантно, то проконсультироваться прежде, чем информация будет раскрыта.

Уведомление об отказе в доступе к информации должно содержать ссылку на соответствующее законодательное ограничение, другие причины отказа и детали любой внутренней процедуры обжалования, а также возможности подать жалобу Комиссару по вопросам информации (раздел 17).

Согласно Закону о праве на информацию, заявитель может указать форму, в которой он желал бы получить информацию. Существует три варианта получения информации: предоставление информации на бланке или в иной установленной форме; ознакомление с записью, содержащей информацию; обобщение или резюме информации на бланке или в иной установленной форме. Госорган должен предоставить информацию в форме, указанной в запросе, если это «приемлемо», с учетом, кроме всего прочего, и стоимости (раздел 11).

Закон имеет две отдельные системы взимания платы, одна – для «обычных», другая – для более сложных запросов. В соответствии с первой системой, госорганы могут сделать раскрытие информации платным, и такая плата должна быть внесена в течение трех месяцев (раздел 9(2)). Плата должна соответствовать правилам, установленным Государственным секретарем, который может также указать, что в некоторых случаях оплата взиматься не будет, или установить максимальную оплату и/или предоставить методику расчета подобной платы. Правила, принятые в 2004 году, утверждают, что с заявителя взимается плата только за информирование о факте, что в госоргане имеется искомая информация, и передачу этой информации (включая стоимость копирования и почтовой доставки или иных расходов, связанных с передачей информации). Рабочее время персонала в эту оплату не входит.²⁹⁴

Такой подход, однако, не применяется во второй системе, которая, согласно разделу 12, вступает в действие, когда себестоимость предоставления информации превышает такой «надлежащий предел, который можно было бы порекомендовать». Правила 2004 года устанавливают этот предел в размере 600 ф.ст. (около 1234 долларов США) при получении информации от центральных правительственных учреждений и Парламента и 450 фунтов стерлингов в случае обращения в структуры широкого государственного сектора. Здесь время, затраченное на установление наличия информации, ее поиск, извлечение и предоставление, может оплачиваться из расчета 25 фунтов стерлингов/час (около 54 доллара США (параграф 4)). Стоимость множественных запросов может аккумулироваться, если два или более запроса схожей информации получены в течение 60 рабочих дней и направлены одним и тем же лицом или лицами, которые действуют совместно. Если себестоимость превышает установленный предел, госорган не обязан предоставлять информацию, хотя, согласно Разделу 13, он может все же сделать это и учесть все вышеназванные расходы для расчета лимита, а также расходы на воспроизведение и передачу информации заявителю (параграф 7 Правил). Ис-

пользуемый здесь разрешительный тон означает, что Раздел 12 формально является исключением из правила, которое позволяет госорганам отклонять объемные запросы.

В последнее время предпринимались попытки ввести ретрогрессивные изменения в правила оплаты. Учесть, например, себестоимость времени, потраченного на консультации с другими лицами, а также выяснить, могут ли делаться какие-либо исключения при расчете стоимости, и позволить не связанным между собой запросам аккумулироваться, если это «целесообразно при любых обстоятельствах».²⁹⁵ Эти предложения были отклонены правительством, когда данная публикация готовилась к печати.

Обязанность опубликования информации

Закон Соединенного Королевства о праве на информацию, в отличие от других подобных законов, не предоставляет список информации, которую любой госорган должен публиковать без запроса. Раздел 19 утверждает, что каждый госорган должен разрабатывать, обнародовать и выполнять график публикации, устанавливая для этого категории информации, способ опубликования и указывая свои намерения по взиманию платы за любую конкретную публикацию. Принимая к исполнению график публикации, госорган должен учитывать общественный интерес в доступе к информации, которая у него есть, и в «опубликовании причин принятия решений ответственными лицами».

Важно отметить, что график опубликования должен быть одобрен Комиссаром по вопросам информации. Комиссар может установить временные рамки действия своего «одобрения» или отозвать его, уведомив об этом за шесть месяцев (раздел 19). Более того, Закон предусматривает, что Комиссар будет предлагать свои модели графика публикации различным категориям госорганов.²⁹⁶ Пока график остается в силе, любой госорган в соответствии со своей категорией может просто применять его вместо того, чтобы разрабатывать собственный (раздел 20).

Эта система привносит определенную гибкость в обязательство активного опубликования, позволяя госорганам адаптировать его к своим специфическим потребностям. И также может упростить работу Комиссара по наблюдению за процессом, что важно при большом числе госорганов. Еще важно отметить, что такой подход помогает распределять проактивное опубликование по времени с учетом возрастающего опыта госорганов в этом деле.

На практике предоставленные различными госорганами графики публикации весьма разнородны, за исключением тех, которые созданы на основании модели, предложенной Комиссаром. Существует также значительная вариативность в количестве информации, предоставляемой функционально близкими госорганами, у каждого из которых существует своя схема опубликования. Отчасти, виной тому небрежность Комиссара по вопросам информации. Он не попытался скоординировать работу таким образом, чтобы госорганы не публиковали схожую информацию.

Практический кодекс, опубликованный Государственным секретарем в соответствии с разделом 45 Закона, назвал некоторые обязательные для опубликования документы, в частности, процедуру рассмотрения запросов на информацию (параграф 4).

Исключения

В Соединенном Королевстве существует очень широкий режим исключений из права доступа к информации, который отображает озабоченность Правительства сохранением повышенной степени секретности в деятельности госорганов. Действительно, это Ахиллесова пята всего Закона, который в остальных аспектах является прогрессивным. Большинство исключений достаточно ясны, но многие из них очень широки, и в некоторых случаях они намного превосходят практику, считающуюся вполне достаточной в других странах.

Закон сохраняет положения о секретности, предусмотренные другими законами, а также запрет на раскрытие информации по обязательствам Евросоюза или по правилам, относящимся к понятию «неуважение к суду» (раздел 44). Однако он дает общие полномочия Государственному секретарю на аннулирование или изменение своим приказом законов, ограничивающих раскрытие информации (раздел 75), что теоретически может смягчить, во всяком случае, самые вопиющие ограничения. До сих пор было принято только одно правило на основании этого полномочия,²⁹⁷ и оно не смогло преодолеть наиболее важный документ законодательства о тайне - Акт о государственной тайне 1989 года.²⁹⁸ В то же время, Закон Соединенного Королевства о праве на информацию утверждает, что никакие положения Закона не могут ограничить полномочия госоргана раскрывать информацию (раздел 78). Таким образом, как и большинство законов о праве на информацию, он ни в коей мере не является законом о тайне, потому что аспект засекречивания информации был учтен в Акте о государственной тайне и других законах о тайне.

Некоторые исключения из права доступа к информации предусматривают проверку на возможный ущерб от ее раскрытия, но большинство – нет, что делает эти исключения категорийными. Стандартная формулировка степени ущерба, применяемая к исключениям, где оценка предусмотрена, звучит как «могут» или «скорее всего, могут» нанести ущерб защищаемому интересу и является весьма сильной. В нескольких случаях, как, например, в случае юридически привилегированной информации, исключения уже проверены на возможное нанесение ущерба.

Свидетельства о конфиденциальности определяют исключение из доступа к информации органов безопасности (раздел 23), национальной безопасности (раздел 24) и парламентских привилегий (раздел 34), а также засекречивают информацию во имя приоритета общественных интересов (см. ниже). Если ответственный министр издает свидетельство о том, что информация подпадает под одно из этих исключений, то это решение будет «убедительным доказательством необходимости исключения», на которое будет ссылаться Информационный трибунал при проведении разного рода проверок (см. ниже) (раздел 60).

Закон предусматривает приоритет общественного интереса, хотя и в негативной формулировке, утверждая, что обязанность раскрывать информацию не действует, если «при всех обстоятельствах общественный интерес в применении исключения перевешивает общественный интерес в раскрытии информации» (раздел 2(2)(b)). Это хорошая проверка, требующая наличия перевеса оснований для исключения над основаниями в пользу раскрытия. В то же время, она несовершенна по двум ключевым моментам. Первое. Раздел 2(3) дает длинный список исключений из права доступа к информации, которые являются «абсолютными» в том смысле, что приоритет общественного интереса на них не распространяется. Сюда входит информация, которую можно получить иным способом (раздел 21); информация, относящаяся к органам безопасности (раздел 23); судебные записи (раздел 32); парламентские привилегии (раздел 34); ведение государственных дел по обеим палатам Парламента (раздел 36); информация наиболее личного характера (раздел 40); информация, предоставленная конфиденциально (раздел 41); информация, раскрытие которой запрещено любым другим законом или обязательством Евросоюза (раздел 44). Большинство из этих исключений являются категорийными, поскольку не проверяются на возможный ущерб от раскрытия.

Исключения в связи с приоритетом общественного интереса являются довольно многочисленными. Но еще существеннее то, что раздел 53 дает полномочия преодолевать приоритет общественного интереса «ответственному лицу» в любом из госорганов, указанных в этом разделе (обычно министру), в течение 20 дней после решения Комиссара раскрыть информацию в интересах общественности. Это «ответственное лицо» может выдать свидетельство о том, что «на серьезных основаниях он(на) сформировал(а) мнение о том, что в отношении данного запроса или запросов не было никаких причин» следовать Закону о праве на доступ к информации. В результате такого свидетельства решение Комиссара относительно приоритета общественного интереса аннулируется. Подобные полномочия предоставлены всем государственным департаментам, Национальной ассамблее Уэльса и другим госорганам, назначенным госсекретарем. На практике, такое положение серьезно подрывает власть Комиссара по соблюдению приоритета общественного интереса.

Закон о праве на информацию не включает в себя конкретного положения о делимости документов. В то же время, положения Закона применяются к информации, а не к документам, и значит, делимость

подразумевается. Другими словами, исключения распространяются только на информацию, к которой они имеют отношение, но не на документы, содержащие данную информацию, таким образом, любая информация, к которой не исключен доступ, должна быть раскрыта.

Закон содержит детальные положения об исторических записях, определяемых, в большинстве своем, как записи старше 30 лет. Хотя некоторые из них защищены на более длительные сроки, а некоторые вообще не подлежат раскрытию. Ряд исключений из права доступа к информации не применяется к историческим записям после истечения установленной даты сохранения ее в тайне. Сюда входят исключения, которые защищают отношения внутри Соединенного Королевства (раздел 28), судебную информацию (раздел 32), внутренние государственные процессы (разделы 35 и 36) и коммерческую конфиденциальную информацию (раздел 43). Консультативное совещание по сокращению 30-летнего ограничения было назначено на 25 октября 2007 года.²⁹⁹

Существуют три общих и около двадцати специальных оснований для отклонения запроса. Среди них: навязчивые или повторяющиеся запросы (раздел 14); информация, которая уже достаточно доступна заявителю, даже если для ее получения необходимо заплатить (раздел 21); информация, которую намереваются опубликовать, и разумным было бы не раскрывать ее по запросу, даже если дата обнародования еще не установлена (раздел 22). Последнее может приводить к нарушениям, поскольку его можно использовать для затягивания обнародования информации до истечения стандартного срока ответа на запрос.

Отдельные исключения:

- информация, полученная прямо или косвенно и имеющая отношение к длинному списку органов безопасности и трибуналов, выполняющих надзорную функцию (раздел 23);³⁰⁰
- информация, засекречивание которой «необходимо для охраны национальной безопасности» (раздел 24), или информация, раскрытие которой нанесет ущерб обороноспособности страны (раздел 26);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить отношениям с другими странами и международными организациями или нанесет ущерб интересам Великобритании за рубежом; информация, представленная конфиденциально другой страной или межправительственной организацией (раздел 27);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить отношениям между различными администрациями внутри Соединенного Королевства (раздел 28);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить экономическим интересам Соединенного Королевства или финансовым интересам правительства (раздел 29);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить уголовному расследованию (раздел 30);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить выявлению, предотвращению или наказанию преступления или отправлению правосудия в целом (раздел 31);
- судебные записи (раздел 32);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить аудиторским функциям или проверке эффективности деятельности госорганов (раздел 33);
- информация, защищенная парламентскими привилегиями (раздел 34);

- информация, относящаяся к формулированию государственной политики или министерских связей; это не относится к статистической информации, но не исключает другую информацию, если политика уже принята (раздел 35);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить коллективной ответственности министров или свободному и честному предоставлению консультаций (раздел 36);
- информация, имеющая отношение к коммуникации с Королевой (раздел 37);
- информация, раскрытие которой повредит или может повредить здоровью или безопасности (раздел 38);
- информация, которую нужно предоставлять отдельно по требованиям, связанным с экологией (раздел 39);
- информация личного характера (раздел 40);
- информация, раскрытие которой приведет к нарушению конфиденциальности (раздел 41);
- информация, имеющая юридические привилегии (раздел 42);
- торговые секреты и информация, раскрытие которой повредит или может повредить коммерческим интересам любого лица (раздел 43);
- информация, раскрытие которой запрещено любым другим законом или обязательством перед Евросоюзом (раздел 44).

Весь этот обстоятельный список в целом представляет собой набор широко трактуемых, часто повторяющихся и во многих случаях ненужных исключений.

Апелляции

Закон о праве на информацию предусматривает трехуровневый процесс подачи апелляций. Первый уровень - подача апелляции внутри госоргана, сохраняющего у себя информацию. Второй уровень - апелляция к Комиссару по вопросам информации. И третий уровень - апелляция в Трибунал по вопросам информации. Два последних органа были созданы в соответствии с Актом о защите информации 1998 года, как и должность Комиссара по защите данных и Трибунал по защите данных. Комиссар назначается Королевой.³⁰¹ Трибунал состоит из председателя и нескольких его заместителей, назначаемых Лорд-канцлером (Министром юстиции), а также нескольких членов трибунала, назначаемых Госсекретарем.³⁰² На практике, оба эти органа являются довольно независимыми, хотя факт назначения не обеспечивает сильных структурных гарантий этой независимости.

Раздел 45 предусматривает публикацию Практического кодекса Госсекретарем. Этот Кодекс рассматривает различные аспекты, включая внутренние процедуры по рассмотрению жалоб, связанных с удовлетворением запросов на информацию. Практический кодекс 2004 года в Части VI содержит детальные положения по этому вопросу. Любой письменный ответ заявителя, выражающий неудовлетворенность, будет рассматриваться как официальная жалоба, независимо от того, оформлен он так по форме или нет. Каждый госорган самостоятельно устанавливает процедуру рассмотрения жалоб, которая должна быть честной и способствовать тщательному и непредвзятому рассмотрению дела, по возможности, должностным лицом, старшим по отношению к тому, кто принимал решение. Жалоба регистрируется, и заявителю сообщается о предполагаемом времени ее рассмотрения. Предусмотренный срок - «в разумных пределах», без указания конкретных временных рамок. Заявителя должно проинформировать о результате и, если жалоба будет отклонена, его уведомят о праве апел-

ляции. Если жалоба вскроет процедурный промах, будут предприняты шаги для того, чтобы это не повторялось.

Согласно разделу 50 Закона, Комиссар по вопросам информации должен рассмотреть все жалобы по поводу обработки запросов на информацию при условии, что заявитель исчерпал все внутренние процедуры, что жалоба была подана без чрезмерной задержки и что заявитель не ведет себя нескромно. Комиссар должен выдать извещение о своем решении по жалобе. Если было отмечено нарушение любого положения Части I, включая обязательство раскрывать информацию, предоставлять информацию в запрошенной форме или предупреждать заявителя в должной форме о причинах любого отказа раскрыть информацию, то решение Комиссара должно сориентировать госорган предпринять необходимые меры для исправления ситуации.

Комиссар имеет полномочия требовать от любого госоргана предоставления любой информации, которую он посчитает необходимой для уточнения жалобы или для проверки соблюдения Закона госорганом (раздел 51). Комиссар также может потребовать от госоргана предпринять такие шаги, которые необходимы для выполнения своих законных обязательств, даже при отсутствии жалобы (раздел 52).

Если государственный орган не предпринимает шагов, требуемых от него Комиссаром, то последний может уведомить об этом суд. И если проведенное им расследование подтвердит правоту Комиссара, то в отношении названного им госоргана будет проведено судебное разбирательство как за проявление неуважения к суду (т.е., как в случае нарушения судебного распоряжения) (раздел 54).

И заявитель, и госорган могут обращаться к Трибуналу по поводу любого решения или приказа Комиссара по вопросам информации. Трибунал имеет полномочия рассматривать решения комиссара с точки зрения исполнения Закона и по конкретным фактам (разделы 57-58). Как уже отмечалось, Трибунал имеет различные полномочия относительно апелляций против министерских свидетельств о конфиденциальности. Если в свидетельстве сказано, что информация относится к органам безопасности, Трибунал имеет полномочия проанализировать ситуацию и аннулировать министерское свидетельство, если будет установлено, что информация не является секретной. В отношении актов по национальной безопасности у Трибунала есть только полномочия проводить судебный анализ. Трибунал может аннулировать свидетельство, если убедится, что у министра не было достаточных оснований для его издания (раздел 60).

Следующая апелляция, согласно соответствующему законодательству (раздел 59), направляется по решению Трибунала в суд.

Санкции и защита

Закон о праве на информацию предусматривает некоторые санкции и защиту. В контексте подачи запросов на информацию преступлением считаются действия по «изменению, порче, блокированию, стиранию, уничтожению или сокрытию любой записи, хранящейся в государственном органе, совершенные с намерением предотвратить раскрытие всей или части информации». Такие действия наказываются штрафом (раздел 77).

Закон также предусматривает, что обвинения в разглашении информации не будут предъявлены судом в отношении раскрытия информации, предоставленной третьей стороной, если только раскрытие не осуществлялось злонамеренно (раздел 79). Закон о праве на информацию не предоставляет защиты «свистунам», но другой закон имеет детальную схему защиты раскрытия информации в общественных интересах.³⁰³

Закон о праве на информацию содержит ряд мер продвижения. На очень общем уровне он обеспечивает выделение денежных средств на его надлежащее исполнение (раздел 85). Хотя Закон не говорит конкретно о назначении ответственных за информацию, Практический кодекс 2004 года требует предоставлять адреса и телефоны учреждений, в которые будут направляться запросы на информацию, «и где возможно, - с указанием имени ответственного лица» (параграф 5).

В дополнение к Практическому кодексу, созданному на основании требований раздела 45 Закона о праве на информацию, Лорд-канцлер (Министр юстиции), согласно Разделу 46, должен издать Практический кодекс, дающий указания госорганам по ведению, передаче и уничтожению своих записей. Этот Кодекс также рассматривает вопросы их передачи в бюро общественных записей (архив) и уничтожения тех записей, которые не передаются.

Ни один из кодексов не имеет обязывающего решения, хотя до определенной степени их можно считать основанными на обязывающих положениях основного законодательства. Однако у Информационной комиссии есть мандат на продвижение выполнения этих требований, особенно путем издания практических рекомендаций, показывающих, на каком уровне госорганы должны выполнять положения данных кодексов (раздел 48).

В качестве практических шагов Департамент конституционных дел выпустил ряд руководящих советов для государственных чиновников по практическому исполнению закона.³⁰⁴ Департамента конституционных дел больше не существует, и ответственность в данной области сейчас перешла к Министру юстиции, которое ежегодно готовит отчет по реализации Закона о праве на информацию.³⁰⁵

142

Согласно разделу 47, у Комиссара по вопросам информации есть общий мандат на оптимизацию реализации Закона, два практических кодекса и общая положительная практика по управлению информацией и ее раскрытию. Для этого Комиссару даны особые полномочия предоставления информации в пределах его обязанностей, оценки деятельности любого госоргана (раздел 47) и ежегодного (а также создаваемого по требованию) отчета перед Парламентом (раздел 49).³⁰⁶

Соединенные Штаты Америки

Введение

Конституция США обеспечивает сильную защиту права на свободу выражения мнений, хотя она сформулирована в негативных терминах, которые запрещают Конгрессу принимать любой закон, ограничивающий свободу слова или прессы.³⁰⁷ Верховный суд США решил, что это «не дает права доступа к государственной информации или источникам информации под государственным контролем».³⁰⁸

Несмотря на отсутствие конституционной защиты права на информацию, США были одной из первых стран, узаконивших это право после Швеции³⁰⁹ и Финляндии.³¹⁰ В 1966 году был принят Закон О свободе информации (далее – Закон о праве на информацию; Закон),³¹¹ который ввел в действие это право. С момента принятия Закон несколько раз дополнялся.³¹² Последний раз это произошло 18 декабря 2007 года, как раз накануне выхода этой работы в печати, когда дополнения были приняты в виде Закона об открытом правлении – 2007 г. (здесь и далее на него делается ссылка как на самые последние изменения к Закону о праве на информацию).³¹³ Теперь можно с уверенностью сказать, что, несмотря на падения и взлеты, именно с этого времени в правительстве начала развиваться настоящая культура открытости. Она поддерживается не только Законом о праве на информацию, но также и деятельностью «свистунов»,³¹⁴ и Законом об охране прав личности,³¹⁵ который предоставляет доступ к информации личного характера, хранящейся в государственных органах. А также Законом о

гласности,³¹⁶ который требует раскрытия внутренней документации определенных органов, особенно тех, что имеют административные советы, и Законом о федеральном консультативном комитете,³¹⁷ который требует от комитетов, консультирующих федеральные органы, быть открытыми. В дополнение надо сказать, что все 50 штатов сейчас имеют собственные законы о праве на информацию.

Закон о праве на информацию США имеет как сильные, так и слабые стороны. Он включает положения о взимании платы, сильные правила по предоставлению электронной информации и ряд хороших мер продвижения, введенных не так давно. Слабыми сторонами Закона являются правила о своевременной обработке информации, которые можно обойти, разрешение засекречивать документы, которое значительно расширилось за последние годы, и отсутствие независимого административного надзорного механизма, наделенного полномочиями заслушивать жалобы по поводу ненадлежащего выполнения установленных правил госорганами.

Исполнение Закона в последние годы также было подорвано. Октябрьский меморандум Генерального прокурора от 2001 года вернул прежние подходы, когда госорганам предлагалось раскрывать документы по своему усмотрению. Мартовский меморандум Министерства юстиции от 2002 года наложил дополнительные ограничения в отношении документов об оружии массового уничтожения, о возможной угрозе национальной безопасности или угрозе общественному порядку. Недавний отчет прямо говорит:

«За последние шесть лет принцип открытости как основы демократии был серьезно подорван».³¹⁸

143

Право на доступ к информации

Подпараграф (а)(3)(А) Закона о праве на информацию содержит базовое право любого человека запрашивать и получать информацию независимо от указанных в Законе органов, если запрос отвечает определенным базовым условиям и соответствует положениям Закона. Закон не дает определения цели или общих принципов интерпретации. Однако раздел 2 Дополнений к Акту о свободе электронной информации 1996 года называет ряд «выводов и целей». «Установить процедуры для содействия праву любого человека получить (с учетом установленных исключений) доступ с любой общественной или частной целью» к записям агентств, «продвигать демократию, обеспечивая общественный доступ к записям и информации агентств» и «оптимизировать полезное применение записей агентств и информации, которую федеральное правительство собрало, упорядочило, использует и распространяет».

Новый Закон об открытом правлении добавляет ряд важных «выводов» о том, что конституционная демократия зависит от информированного согласия тех, кем управляют. Что «раскрытие информации, а не секретность, является преобладающей задачей Закона», и что Конгресс должен регулярно анализировать Закон для внесения в него, при необходимости, изменений, дабы не просто удовлетворить «потребность знать», но осуществить «фундаментальное право знать» (раздел 2). Это положение признает право на информацию в соответствии с международным правом.

Закон дает определение термина «запись», который часто используется для ссылок на запросы. Это «любая информация, которая записывается агентством в любом формате, и на которую, при обращении к ней, распространяются требования данного раздела» (параграф (f)(2)). Верховный суд США интерпретировал это определение так, что к подобной записи можно отнести любую, созданную или приобретенную данным государственным органом запись, которая находится под контролем этого органа в момент подачи запроса на данную информацию.³¹⁹ Самые последние дополнения к Закону

также относятся к записи информацию, которую содержат для госоргана по контракту (раздел 9 Закона об открытом правительстве).

Термин «учреждение», относящийся к государственным органам, которые должны раскрывать информацию, определяется так: «любой исполнительный департамент, военный департамент, государственная корпорация, корпорация под контролем правительства, или иная структура органов исполнительной власти (включая Исполнительное управление Президента США), или иное независимое регуляторное учреждение» (параграф (f)(1)). Закон, таким образом, сфокусирован на органах исполнительной власти во всех ее проявлениях, включая и частные корпорации, находящиеся под ее контролем. Однако Закон не покрывает законодательную ветвь власти, Конгресс, или суды.³²⁰ Закон также не распространяет свое действие на Исполнительное управление Президента, включая, например, Национальный совет безопасности и Адвоката Белого дома. Наконец, он не охватывает частные организации, которые получают значительное государственное финансирование или выполняют государственные функции. Этот список довольно ограничен в сравнении с теми, что содержат некоторыми более поздние законы о праве на информацию.

При подаче запросов на информацию ограничений по гражданству или месту проживания не существует. Иностранцы довольно часто используют Закон о праве на информацию. Однако подпараграф (a)(3)(E) несколько ограничивает их возможности, утверждая, что госорган, являющийся «элементом разведывательной структуры», как определено в Законе о национальной безопасности 1947 года³²¹ (раздел 3(4)), не предоставляет имеющуюся информацию иностранному правительству или его представителю.

Процедурные гарантии

144

Любой человек может подать запрос на информацию. Если запрос достаточно ясно описывает искомое и соответствует установленным правилам относительно времени подачи, места, взимаемой платы и необходимых процедур, государственный орган обязан предоставить запрашиваемую информацию, кроме случаев, когда доступ к ней исключен (подпараграф (a)(3)). В отдельных случаях госорганы могут собрать вместе несколько различных запросов, которые в реальности представляют собой один запрос (пункт (a)(6)(B)(iv)). Заявителям не нужно объяснять причины подачи запроса, но это может помочь им, если потребуется преодолеть исключение из права доступа, установленное по усмотрению госоргана, просить об отмене платы или об ускорении ответа на запрос. Самые последние дополнения к Закону обязывают госорганы создавать систему отслеживания запросов, присваивать в течение десяти дней с момента подачи отдельный номер запросу каждого заявителя.³²²

Закон требует от госоргана проводить поиск информации корректно, чтобы раскрыть все документы. Сейчас это требование приобретает законную основу в отношении записей в электронном формате, для поиска которых нужны значительные усилия, если только этот поиск серьезно не затруднит деятельность госоргана (подпараграфы (a)(3)(C) и (D)).

Закон не обязывает госорганы предоставлять помощь заявителям. Указ Президента 13392, подписанный в декабре 2005 года,³²³ обязывает госорганы давать адекватные ответы на запросы. В разделе 1 (b) Указа Президента говорится: «Агентства должны предоставлять всем подателям запросов и общественности, в соответствии с потребностями граждан, возможность знакомиться с процессом исполнения Закона о праве на информацию, записями ведения дел в самом агентстве, если они могут быть раскрыты для общественного пользования (например, на сайте агентства), со статусом поданных запросов на информацию и ответов, данных агентством».

Закон в деталях оговаривает сроки, в которые должны даваться ответы. Это должно делаться быстро, как правило, в течение 20 рабочих дней (подпараграф (a)(3)(A)). При «необычных обстоятельствах» временной интервал может быть увеличен еще на 10 дней. В таких случаях госорган сообщает заявителю о том, что информация не может быть предоставлена в течение установленных 20 дней и предоставляет ему возможность либо уменьшить объем запроса, либо согласиться на другие сроки.

Под «необычными обстоятельствами» подразумевается необходимость искать записи в филиалах госоргана, просматривать большие объемы записей или консультироваться с другим госорганом, с одним или несколькими отделами того же госоргана и при этом соблюсти разумно необходимые сроки для работы с запросом (пункт (а)(6)(В)).

Закон также обеспечивает «многоканальную» обработку запросов в зависимости от объема необходимой работы (подпараграф (а)(6)(D)), а также быструю обработку запросов в случаях, когда заявитель демонстрирует «острую в этом необходимость». Запрос при острой необходимости должен удовлетворяться в течение 10 дней, а заявителю направляться уведомление о таком решении. Острая необходимость возникает, если неполучение записи может с большой долей вероятности представлять неминуемую угрозу жизни или безопасности; если есть срочная необходимость проинформировать общественность о деятельности федерального правительства, и главным устремлением заявителя является распространить информацию (подпараграф (а)(6)(E)).

Согласно подпараграфу (а)(6)(С), считается, что заявитель исчерпал административные возможности в решении своего вопроса, если госорган не уложился в установленные сроки (предполагаемый отказ). Однако, если госорган в состоянии доказать наличие исключительных обстоятельств и свою должную старательность в работе с запросом, суд, рассматривающий данное дело, может разрешить госоргану воспользоваться дополнительным временем для удовлетворения запроса. Но это не может быть задержка из-за прогнозируемого большого числа запросов. Вместе с тем, любой отказ заявителя изменить объем запроса или согласиться с выделением дополнительного времени для удовлетворения его будет принят во внимание. На практике, в результате применения этих правил, уже возникало несколько серьезных задержек в предоставлении информации. Такие организации, как ФБР, например, позволяют себе не отвечать на некоторые запросы годами, а иногда десятилетиями,³²⁴ и многие такие прецеденты уже были рассмотрены судами.

Самые последние поправки к Закону вводят ряд мер, призванных решить проблему. На возможность государственных органов продлевать 20-дневный срок предоставления информации будут наложены ограничения, при несоблюдении госорганами сроков, установленных для дачи ответа, плата за услуги взиматься не будет. По Закону в помощь заявителю для разрешения споров должен быть предоставлен механизм связей с общественностью. Более того, госорганам были предъявлены подробные требования, касающиеся отчетности о соблюдении сроков при ответах на запросы. И госорганы должны ежегодно представлять эти отчеты Генеральному прокурору (см. ниже Меры продвижения) (разделы 6 и 8 Закона об открытом правлении).

Закон не предполагает ни передачу запросов в другие госорганы, ни консультаций с третьими сторонами. Однако президентский Указ 12,600 от 23 июня 1987г³²⁵ требует от государственных органов разработать процедуру проведения консультаций с третьими сторонами, если потребуются раскрывать конфиденциальную коммерческую информацию. Более того, пункт (а)(6)(В) (iii)(III) в контексте задержек с ответами на запросы ссылается на консультации с другими госорганами. В действительности передача запросов в другие госорганы является обычной практикой.

Ответ на запрос должен содержать причины принятого решения, а также указывать на право подачи внутренней апелляции (пункт (а)(6)(А)(i)).³²⁶ Если весь запрос или его часть отклонены, уведомление об отказе должно содержать имя и должность чиновников, принявших решение об этом ((а)(6)(С)(i)). Уведомление также должно содержать адекватную оценку объема непредоставленной информации, если только та, что приведена в уведомлении, не раскроет информацию, в доступе к которой отказано заявителю (подпараграф (а)(6)(F)).

Согласно подпараграфу (а)(3)(В) информация предоставляется заявителю в указанном им формате, если это возможно. Для соблюдения данного требования госорганы должны предпринимать шаги по обеспечению воспроизводства хранящихся у них записей.

Закон устанавливает подробные правила по платежам, которые могут взиматься за доступ к информации. Каждый госорган после консультаций с общественностью должен разработать правила с указанием прейскуранта платежей, а также процедуры и руководства для отмены или сокращения оплаты. Правила и процедуры, разработанные госорганами, должны соответствовать общему руко-

водству, выпущенному после консультаций с общественностью Директором управления по управлению и бюджету, который излагает общий подход к вопросу платежей для всех государственных органов (пункт (a)(4)(A)(i)).³²⁷

Закон предусматривает три различные системы взимания платы за обработку различных типов запросов. Запросы для коммерческого использования могут оцениваться на основании «разумных стандартных расценок на поиск, копирование и анализ документов». Запросы от образовательных и научных учреждений на информацию, не предназначенную для коммерческого использования, могут оцениваться на основании «разумных стандартных расценок на копирование документов». Все остальные запросы могут оцениваться с точки зрения взимания платы за поиск и копирование документов (пункт (a)(4)(A)(ii)). Что до двух последних категорий, то плата может не взиматься за два первых часа поиска или копирование первых 100 листов документов. Плата также может не взиматься, если себестоимость работы по ее взиманию превышает размер самой платы (пункт (a)(4)(A)(iv)).

Взиматься могут только прямые затраты. Что касается платы за анализ информации, то она берется только на этапе первоначального анализа документа, когда выносится решение о возможности его раскрытия. Более того, если раскрытие производится в общественных интересах, т.е. оно «с большой долей вероятности сделает значительный вклад в понимание общественностью действий правительства», записи должны быть предоставлены бесплатно или с меньшей платой, чем берется обычно (пункт (a)(4)(A)(iii)). На самом деле, это освобождение от платы СМИ и НГО, которые могут доказать наличие общественного интереса. Наконец, авансовый платеж не будет взиматься, если заявитель не имел случаев уклонения от подобной платы или если госорган решит, что плата превышает 250 долларов США (пункт (a)(4)(A)(v)).

Порядок взимания сборов не замещает другие формы внесения платы за информацию, установленные законодательством страны (пункт (a)(4)(A)(vi)).

Обязанность опубликования информации

Закон предусматривает два разных обязательства по опубликованию информации на проактивной основе. Каждый государственный орган должен публиковать определенную информацию в федеральном реестре, как это указано в параграфе (a)(1), включая:

- описание головной организации, ее представительств;
- в каком виде и от кого можно запрашивать информацию;
- обзор основных функций организации и все формальные и неформальные процедуры в ней;
- описание процедур и форм документов, производимых в организации;
- формулировка политического курса и юридические правила общей применимости данного курса;
- любые поправки к указанному выше.

Закон также требует, чтобы государственные органы, согласно опубликованным правилам, предоставляли для государственной инспекции и копирования определенную информацию, если ее не собираются публиковать или продавать в ближайшее время. Выше названные записи, созданные после 1 ноября 1996 года, должны предоставляться в электронном виде. Под это правило подпадают принятые решения, приказы, формулировка политики, ее интерпретации и справочные пособия для администрации. Важно отметить, что данное правило касается и записей, предоставляемых по запросу на информацию, если «по решению агентства они стали или возможно станут предметом последующих

запросов», а также каталога этих записей, который должен быть предоставлен в электронном виде. Информацию из этих записей можно удалять в «объеме, необходимом для предотвращения несанкционированного вторжения в неприкосновенность частной жизни», но в этом случае надо предоставлять письменное подтверждение факта удаления и указывать объем удаленной информации, если сама по себе эта информация не будет раскрытием изымаемой. Госорганы должны вести каталог всех записей, подпадающих под данное правило, каталог должен публиковаться ежеквартально (параграф (a)(2)).

Каждый государственный орган с персоналом больше одного сотрудника должен предоставлять для общественного ознакомления запись о поименном окончательном голосовании на каждом своем собрании (параграф (a)(5)).

Исключения

Режим исключений (часто «изъятия») стал более понятным после его юридической интерпретации, но его можно еще улучшить. Подраздел (d) утверждает, что Закон не оправдывает сокрытия информации, кроме случаев, указанных в Законе, и не дает права скрывать информацию от Конгресса. Иными словами, исключения из закона о доступе к информации являются исчерпывающими в том смысле, что других исключений не существует. Важно отметить, что параграф (b)(3), третье исключение, выводит из сферы действия Закона о праве на информацию все записи, которые изымаются из раскрытия другими законами, если эти законы не имеют положения «на усмотрение руководства» в отношении засекречивания информации или устанавливают конкретные критерии для сокрытия ее. Эти положения отменяют некоторые положения о секретности, но оставляют в силе большинство законов о тайне.

Первое исключение из права доступа в данном подразделе (b) включает в себя всю информацию, которая маркируется как секретная по критериям, установленным Указом Президента в интересах национальной обороны или международной политики, при условии соответствия критериев засекречивания Указу. В данный момент секретность регулируется Указом Президента 13292, который является поправкой к Указу Президента 12958. В новом виде он называется «Секретная информация по национальной безопасности» и был подписан Президентом Бушем 25 марта 2003 года.³²⁸ Указ гарантирует некоторые процедурные гарантии против чрезмерной засекреченности, включая уточнения, кто может засекречивать информацию (раздел 1.3.), на каких основаниях (раздел 1.4) и на какое время (раздел 1.5). В целом, информация может быть засекречена по данному Указу только в том случае, если ее раскрытие нанесет ущерб национальной безопасности, но считается, что раскрытие информации, предоставленной иностранными правительствами, нанесет такой ущерб (раздел 1.1). Указ также запрещает засекречивать информацию в ряде случаев, например, для сокрытия нарушений закона, для предотвращения унижения или для уменьшения конкуренции (раздел 1.7).

Многие основные исключения из права доступа к информации в подразделе (b) не предусматривают проверку на риск нанесения ущерба. В результате, многие запросы о доступе к информации подпадают под категорию «на усмотрение ответственного лица». Меморандум, подписанный Генеральным прокурором 4 октября 1993 года, призвал госорганы использовать право «на усмотрение» в пользу раскрытия информации.³²⁹ Более поздний меморандум Генерального прокурора, подписанный 12 октября 2001 года, дает обратное предписание, требуя от госорганов внимательно рассматривать каждый случай обнародования информации «на усмотрение», утверждая, что:

Любое решение, принимаемое на усмотрение вашего агентства, о раскрытии информации, защищенной Законом о свободе информации, должно приниматься только после полного и тщательного изучения институциональных, коммерческих и личных интересов, которые могут затрагиваться раскрытием данной информации.

Последний меморандум также обещает юридическую защиту госорганов, если они имеют «серьезные юридические основания» для своего решения скрыть информацию, что замещает проверку на «прогнозируемый ущерб», применяемую ранее.³³⁰

В Законе о праве на информацию нет положений о приоритете общественного интереса.

Подраздел (b) требует, чтобы любая информация, которую можно отделить от секретных материалов, была раскрыта. Он также требует, чтобы заявителей уведомляли об объеме изъятой информации и, если это технически возможно, о месте в документе, где это было сделано.

В подразделе (b) Закона содержится девять основных исключений из права доступа к информации в дополнение к ключевому исключению информации, которая уже опубликована в Федеральном реестре, или которая должна предоставляться для открытого доступа. Подробное описание первого исключения, касающегося секретной информации, приведено выше.

Второе исключение касается записей, «имеющих отношение исключительно к внутренним правилам и практикам, применяемым в агентстве для своего персонала». Она не оценивается на нанесение ущерба, хотя исключение само по себе является довольно узким.

Третье исключение, касающееся положений секретности в других законах, уже описывалось ранее. Четвертое применяется к торговым секретам и конфиденциальной или привилегированной коммерческой или финансовой информации, полученной от третьего лица. Это исключение не проверяется на риск нанесения ущерба. Пятое исключение применяется к обмену корреспонденцией между организациями, которая не будет доступна для сторон, находящихся в судебном процессе. Это, на самом деле, исключение на основании внутреннего распорядка и дающее «время подумать».

Шестое исключение касается файлов, раскрытие которых «может привести к очевидно нежелательному вторжению в частную жизнь». Здесь присутствует довольно сильная оценка возможного ущерба. На практике суды применяют модифицированную проверку на приоритет общественного интереса для того, чтобы определить, является или не является вторжение в частную жизнь нежелательным. Седьмое исключение имеет отношение к ряду записей, собранных для правоприменения. Все они, кроме того, что защищают конфиденциальные источники информации, имеют «встроенную» проверку на риск нанесения ущерба.

Восьмое исключение имеет отношение к определенным отчетам, которые готовят госорганы, отвечающие за регулирование финансовых институтов. И хотя нанесение ущерба может часто подразумеваться, исключение только выигрывает от того, что явно подвергается проверке на ущерб. И последнее исключение, которое не встретишь в большинстве законов о праве на информацию, имеет отношение к геологической и географической информации о скважинах. Ее добавили вследствие лоббирования со стороны нефтяной промышленности. Данное исключение также не проверяется на риск нанесения ущерба. На практике два последних исключения используются редко.

Согласно подразделу (с), определенные записи полностью исключаются из сферы действия Закона (на них часто ссылаются как на «исключения» в отличие от «изъятий»). Сюда входят записи, относящиеся к реализации уголовного права, если субъект не знает об идущем расследовании и если раскрытие записи может помешать правоприменению. Подраздел также закрывает записи с именем осведомителя, которые хранят судебные органы, если осведомитель не имеет государственного статуса, а также записи, которые содержатся у ФБР, если они имеют отношение к иностранной разведке или международному терроризму.

Апелляции

При любом отказе раскрыть информацию первой инстанцией для подачи апелляции является руководитель государственного органа, куда направлялся запрос на получение информации. Эта внутренняя апелляция должна быть рассмотрена в течение 20 рабочих дней, и если в удовлетворении апелляции будет отказано полностью или частично, то заявителя должны уведомить о возможности судебного рассмотрения (пункт (a)(6)(A)(ii)). При необычных обстоятельствах, как и в случае с первоначальным запросом, этот срок может быть продлен с письменным уведомлением об этом факте

максимум на 10 дополнительных дней (пункт (a)(6)(B) (i)). Если в течение обусловленного срока ответ не поступил, заявитель обращается непосредственно в суд.

Ни одно положение Закона не предусматривает возможности независимой административной апелляции. Это является серьезным недостатком. В то же время, сейчас предпринимаются попытки исправить ситуацию. Самые последние поправки к Закону приведут к созданию нового управления правительственной информационной службы при Национальной администрации архивов и записей. У этого управления будут полномочия и на выработку рекомендаций по реформированию системы, и на посредничество в спорах между заявителями и госорганами. Это призвано уменьшить нагрузку на суды, занятые разрешением подобных споров.³³¹

В случае неэффективного рассмотрения апелляции внутренними средствами, она может подаваться в различные суды по выбору заявителя (подпараграф (a)(4)(B)). Апелляция также подается в суд, если срок для получения ответа превысил установленные нормы, кроме исключительных обстоятельств (см. выше, в разделе Процесс) (пункт (a)(6)(C)(i)).

Госорган-ответчик должен в течение 30 дней дать ответ адвокату заявителя (подпараграф (a)(4)(C)). Суд может потребовать от госоргана предоставить запись для исследования в закрытом режиме (in camera), если это возможно, и потребовать от госоргана раскрыть информацию.

Суд проведет новое расследование (de novo), и ответственность за приведение доказательств в пользу сохранения информации в тайне будет лежать на госоргане. Однако суд должен делать «значительный упор» на письменное показание госоргана под присягой (аффидевит) относительно того, подпадает ли данная информация под режим исключений (подпараграф (a)(4)(B)). При рассмотрении апелляций об отмене платы суд должен проводить новое расследование (de novo), и только в присутствии представителя госоргана (пункт (a)(4)(A)(vii)).

В любом деле, где заявитель «имеет преимущественную силу» в разрешении дела, суд может обязать правительство заплатить разумное вознаграждение адвокату и покрыть другие судебные издержки (подпараграф (a)(4)(E)). В случае неподчинения решению суда ответственный чиновник может быть наказан за неуважение к суду (подпараграф (a)(4)(G)).

Санкции и защита

Закон включает в себя механизм решения вопросов, связанных с препятствованием доступу к информации. Если при рассмотрении дела было вынесено решение против государства, Специальный адвокат проводит специальные разбирательства для установления, действовал ли персонал государственного органа «непредвзято или предвзято», утаивая информацию. Специальный адвокат также определяет, следует ли применять дисциплинарные меры к данному сотруднику. Выводы расследования передаются административному руководителю соответствующего госоргана, а также чиновнику, против которого велось данное дело (подпараграф (a)(4)(F)).³³² Эти положения никогда не применялись. Однако самые последние поправки к Закону требуют от Генерального прокурора уведомлять Специального адвоката о каждом случае, описанном выше, и требуют, чтобы и Генеральный прокурор, и Специальный адвокат подавали в Конгресс годовой отчет о таких случаях (Раздел 6 Закона об открытом правлении).

Закон не предоставляет общей защиты чиновникам, которые раскрыли информацию не надлежащим образом. Однако раздел 1.8 Указа Президента 13292 дает возможность ставить под сомнение необоснованное засекречивание информации и предоставляет защиту от преследований тем чиновникам, которые выражают подобные сомнения. Ряд законов, включая закон Сарбана-Оксли от 2002 года,³³³ предоставляют некоторую защиту «свистунам», но целостного закона, защищающего данную категорию граждан, нет.³³⁴

Закон о праве на информацию предусматривает различные меры продвижения и соответствующие правила. Указ Президента 13392, подписанный в декабре 2005 года,³³⁵ требует от госорганов назначать главное ответственное лицо за соблюдение Закона с широкими полномочиями по обеспечению надлежащего его исполнения. Такие полномочия включают в себя: мониторинг исполнения Закона, выдачу рекомендаций о необходимых изменениях, повышение осведомленности общественности о целях Закона и исключениях из него (параграфы 2(a) и (b)). Самые последние поправки к Закону закрепили это на правовом уровне³³⁶. Кроме этого, государственные органы обязаны создать один или несколько сервисных центров по сбору запросов на информацию и назначить одного или нескольких ответственных за связи с общественностью. Сервисные центры - это первые пункты, куда обращаются заявители, чтобы узнать о судьбе своих запросов, а ответственные - это осуществляющие надзор чиновники, которым заявители могут высказывать свои пожелания (параграф 2(c)).

Руководитель каждого госоргана должен подготовить и распространить руководство по оформлению запросов, включая и каталог основных информационных систем, описание основных поисковых систем, и справочник по получению различных видов доступной информации от государственных органов (подраздел (g) Закона о праве на информацию).

Государственные органы должны подавать годовые отчеты Генеральному прокурору о своей деятельности по исполнению Закона. Эти отчеты должны быть публично доступными, в том числе и через электронные системы. Отчеты должны освещать следующие вопросы:

- количество отказов раскрыть информацию вместе с их причинами;
- количество апелляций, их результат и основания для сокрытия информации по каждой отклоненной апелляции;
- список всех норм, на которые ссылались при утаивании информации, независимо от того, поддержал суд отказ раскрыть информацию или нет, а также объем нераскрытой информации;
- количество «зависших» запросов и среднее количество дней задержки ответов;
- количество запросов, полученных и обработанных, а также среднее время, которое потребовалось для обработки запросов разных типов;
- общая сумма полученных платежей;
- число штатного персонала, обеспечивающего доступ к информации (параграфы (e)(1) и (2)).

Генеральный прокурор должен размещать на центральном сайте все ежегодные отчеты и информировать различных представителей комитета Конгресса о наличии этих отчетов в Интернете (параграф (e)(3)). По согласованию с директором управления менеджмента и бюджета Генеральный прокурор должен разработать руководство для подготовки госорганами годовых отчетов о работе с информацией. Годовой отчет, должен содержать: перечень судебных дел, возникших в связи с исполнением Закона; список исключений из права доступа к информации, на который каждый раз ссылались; результаты решения каждого дела; цена, оплата и штрафные санкции, которые применялись (параграфы (e)(4) и (5)).³³⁷

Раздел 3 Указа Президента 13392 требует от государственных органов анализировать и оценивать их действия по соблюдению Закона о праве на информацию, в том числе, с использованием различных ориентиров. Также они должны искать пути устранения или уменьшения количества нерассмотренных запросов. Необходимо разработать план, чтобы обеспечить соблюдение применяемых стандартов, в том числе посредством возрастающего распространения информации на активной основе, чтобы способствовать уменьшению запросов на информацию. План должен включать конкретные

промежуточные результаты с указанием конкретных сроков. Выполнение плана отслеживалось путем включения отчета о его реализации в годовой отчет государственных органов за 2005 и 2006 гг. Генеральный прокурор подготовил отчет Президенту о выполнении Закона за 10 месяцев после выхода его Указа. Отчет, опубликованный в октябре 2006 года, утверждал, что все госорганы пересмотрели свою деятельность согласно Закону и разработали планы по его выполнению.³³⁸ В то же время, в Отчете отмечались проблемы с некоторыми из них, а также меры по устранению этих проблем.³³⁹ Успешное выполнение планов на практике будет оценено в недалеком будущем.

160. Размещен на сайте: http://www.antikorrupsiya.gov.az/eng/img/Law_on_right_to_obtain_information_done.pdf
161. Размещен на сайте: <http://www.ijnnet.org/Ditrector.aspx?P=MedicalLaws&ID=25178&LID=1>
162. Банисар, Д., *Свобода информации в мире – 2006. Глобальное исследование законодательства о доступе к правительственной информации* (Privacy International, 2006), стр.47. <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>.
163. *Как работает Закон о получении информации в Азербайджане?* (Институт прав СМИ, 2007 г.). Институт прав СМИ был основан Интерьюнс Азербайджан. См. <http://www.internews.az/eng/media>
164. Кодекс вступил в силу 11 июля 2000 г. Поправки были внесены 20 октября 2006 г.
165. Документ доступен по адресу: <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>.
166. Документ доступен по адресу: <http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm>.
167. Документ доступен по адресу: http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/C4EA720F-B6D3-4316-A3F9-CB4BE9251B1/0/06_Law_Protection_Classified_Information_EN.pdf.
168. См. http://www.aip-bg.org/documents/press_070607_eng.htm.
169. См. *Доступ к информации в Болгарии: 2006* (AIP, 2007), Введение. Документ доступен по адресу: <http://www.aip-bg.org/pdf/report2006-en-end.pdf>.
170. Одна AIP поддержала 120 апелляций.
171. Подробнее см. Исключения.
172. См. Статьи 2(1) и 7(1). См. также Статью 9(2).
173. Переходные и окончательные положения поправок.
174. *S.P. Gupta v. President of India* [1982] AIR (SC) 149, стр. 234. См. также *State of Uttar Pradesh v. Raj Narain and Others*, (1975) 4 SCC 428 и *Indian Express Newspapers (Bombay) Pvt. Ltd. V. India*, (1985) 1 SCC 641.
175. Билль №98-С от 2000 года. Размещен на: <http://orissagov.nic.in/e-agazine/orissaannualreference/>
176. Подробный обзор более ранних документов в сфере права на информацию: см. публикацию АРТИКЛЯ 19, Центра политических альтернатив, Инициативы Содрезества по правам человека и Комиссии по правам человека в Пакистане: «Глобальные тенденции в законодательстве о праве на информацию: Исследование Южной Азии», (Лондон: июль, 2001). Документ доступен по адресу: <http://www.article19.org/pdfs/publications/south-asia-foi-survey.pdf>.
177. Акт о праве на информацию 22 от 2005 года. Доступен по адресу: <http://persmin.nic.in/RTI/WelcomeRTI.htm>.
178. Данная информация была предоставлена автору Шехаром Сингхом, 13 ноября 2007 г.
179. Статья 370 Конституции Индии определяет «особый статус» штата Джамму и Кашмир, Парламент Индии может издавать законодательные акты для этого штата только при условии согласования со штатом.
180. Документ доступен по адресу: <http://jkgad.nic.in/roi/JK-RTI-Act-2004.PDF>.
181. См. Право на информацию и его правовые нормы (оплата и стоимость услуг),

- 2005 г. (принято 16 сентября 2005 г.), также см. Право на информацию и его правовые нормы (оплата и стоимость услуг) (с поправками), 2005 г. (принято 27 октября 2007 г.) Оба документа доступны по адресу: <http://persmin.nic.in/RTI/WelcomeRTI.htm>
182. Индия не имеет полноценного закона для защиты «свистунов», они защищены только лишь Резолюцией 89, принятой 21 апреля 2004 г. Министерством по персоналу, обращениям граждан и пенсиям.
183. См. на сайте: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica/jam62.html>
184. См. на сайте: http://www.jis.gov.jm/special_sections/ATI/ATIACT.pdf
185. В соответствии с Актом доступа к информации (Дополнение), 2003 г., принят в декабре 2003 г. См. на сайте http://www.jis.gov.jm/special_sections/ATI/Amendment.pdf См. новый раздел 5(1). Инструкции были приняты в 2003 г. для выполнения различных аспектов Акта. См. на сайте: http://www.jis.gov.jm/special_sections/ATI/regulations.pdf Ссылки на разделы Акта после дополнений.
186. Зеленый Документ – документ официальных дискуссий, позволяющий общественности делать свой вклад и проводить дискуссии до формализации предложений проведения политики, которые публикуются в Белом Документе (White Paper) или в проекте закона.
187. Как утверждает Кати Суоминен, закон был заблокирован в течение 11 лет и был принят после интенсивных обсуждений в гражданском обществе. См. *Access to Information in Latin America and the Caribbean* на сайте: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/comlawj/cont/2/arc/arc2.pdf>
188. Группа получила официальное одобрение своих полномочий от министра, но других официальных полномочий она не имеет
189. Отчет на сайте: http://jard.gov.jm/ati/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=1&gid=70&orderby=dmdate_published&ascdesc=DESC
190. Согласно разделу 30(4) Интерпретационного Акта Ямайки, это означает, что норма должна быть предоставлена на утверждение обеих палат парламента при ближайшей возможности, и любая из палат может в течение 21 дня отменить эту норму. Фраза «принятие положительного решения» означает, что норма не вступит в силу до тех пор, пока ее не одобрит каждая из палат парламента.
191. Акт №20 от 1982г. См. раздел 10 Акта: <http://www.moj.gov.jm/laws/statutes/The%20Archives%20Act.pdf>
192. См. Анализ Акта Ямайки в бюллетене Инициативы по правам человека в Содружестве, весна 2006 г., информация доступна на сайте: http://www.humanrightsinitiative.org/publications/nl/newsletter_spring_2006/article6.htm
193. См. примечание 189
194. Документ доступен по адресу: http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/frame_01.html.
195. См. Репета: *Системы опубликования информации органами местного самоуправления в Японии*, Национальное бюро исследований Азии, Документ 16, октябрь 1999 г., стр.3. Одно из дел: Докладчик Верховного суда по криминальным делам, том 22, № 23 (1969), стр. 1490 (“Hakata Station Film Case”).
196. Поправки согласно Закону No. 84 от 2004 г. Версия документа с правками доступна по адресу: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/AAHHAO.pdf>.
197. См. Репета и Шульц. *Официальная информация в Японии: новые правила доступа*. Документ доступен по адресу: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/japanfoia.html>.
198. Закон о раскрытии информации и о Надзорном совете по защите информации личного характера, жалоба 60 от 2003 г., принят 30 мая 2003 г.
199. Неопубликованный меморандум Лоуренса Репеты, 2 октября 2007 года
200. См. Репета и Шульц, примечание 197. Этот Закон фактически можно приравнять к закону о доступе к информации, но он распространяется на независимые общественные организации, а не на государственные.
201. Неопубликованный меморандум Лоуренса Репеты, 2 октября 2007 г.
202. Акт административных процедур доступен по адресу: <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APA.pdf>.

203. См. Статью 57 Закона о проверке административных апелляций и Статью 46 Закона об административных притязаниях. Неопубликованный меморандум Лоуренса Репеты, 2 октября 2007 года. Лукицицицици
204. Зачастую меньше 10 за год со всех госорганов. Там же.
205. Вошел в действие 1 апреля 2005 г., когда вошел в силу Закон о Ревизионном Совете. Количество членов Совета было увеличено с 12 до 15. См. примечание 198.
206. Информация о Ревизионном совете предоставлена Лоуренсом Репетой 12 ноября 2007 г.
207. Примечание 196.
208. См.: <http://www.legislationline.org/legislations.php?jid=29<id=14>
209. См.: <http://www.legislationonline.org/upload/legislations/0b/b3/71bdeda3cd18a208b73f34711206.pdf>
210. См. Алмаз Калет, Доступ к информации в Кыргызстане в Центральной Азии – в защиту будущего: СМИ в мультикультурных и мультиязыковых обществах (ОБСЕ, 2003).
211. См.: <http://www.article19.org/pdfs/analysis/kyrgyzstan-foi-06.pdf>. Закон прилагается к анализу; хотя формально это проект закона, но принятый Закон был идентичен тому, который анализируется.
212. Информацию представила Мария Лисицина 4 ноября 2007 г. на основе исследования HRG, выполненного Нурбеком Токтакуновым.
213. В некоторых странах есть отдельные законы по проведению открытых собраний. Примером может быть правительство США по закону Sunshine Act, 5 U.S.C. 552b, см.: <http://www.usdoj.gov/oip/gisastat.pdf>
214. Год принятия первого национального закона о доступе к информации.
215. Версия Конституции редакции 2002 года доступна по адресу <http://historicaltextarchive.com/sections.php?op=viewarticle&artid=93#T1C1>.
216. Для принятия Конституционной поправки требуется согласие 16 штатов.
217. *Опубликовано в Diario Oficial de la Federación*, 20 июля 2007 г.
218. К июлю 2007 г.
219. В Швеции закон о праве на информацию имеет конституционный статус.
220. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/laweng.pdf>. На испанском языке: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/lawesp.pdf>.
221. *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, принят 11 июня 2003. Испанская версия документа доступна по адресу: http://www.sre.gob.mx/transparencia/docs/reglamento_lftaipg.htm.
222. Относительно Института бывший президент Мирового Банка, Пол Волфовиц, сказал: “Я был особенно поражен Институтом, автономным учреждением, которое предоставляет рядовым гражданам доступ к информации государства”. Пресс-конференция в Монтерее, Мексика, 26 апреля 2006 г. Документ доступен по адресу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/MEXICOEXTN/0,,contentMDK:20903722~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:338397,00.html>.
223. *«Lost in Transition: Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox»* (Human Rights Watch, 2006 г.), стр. 4. Версия документа доступна по адресу: <http://hrw.org/reports/2006/mexico0506/mexico0506web.pdf>.
224. См. *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries* (Open Society Justice Initiative, 2006 г.), стр. 43. Версия документа доступна по адресу: [http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/publications/transparency_20060928](http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/transparency_20060928).
225. Собель Д., Богадо, Б., *Федеральный Институт доступа к информации в Мексике и культура открытости*, февраль 2005 г., (Sobel, D. and Bogado, B., *The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency*), краткое содержание. Версия документа доступна по адресу: <http://www.global.asc.upenn.edu/index.php?page=32>.
226. В Статью 6 была внесена поправка 6 июня 2006 г.

227. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217А(III) от 10 декабря 1948 г.
228. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А(XXI) от 16 декабря 1966 г., вошла в силу 23 марта 1976
229. Постановление было принято в июне 2003 г. Оно затрагивает вопрос обработки запросов. См. сноску 221.
230. Вошел в силу 31 декабря 1981 г. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf>.
231. Как оказалось, госорганы интерпретируют это по-разному, некоторые устанавливают цену за страницу, некоторые за весь документ.
232. См. www.sisi.org.mx.
233. Подробно см. Статьи 8-25, постановления 2003, сноска 221.
234. Постановление 2003 включает широкие правила по классификации информации.
235. Значение не вполне ясно.
236. Статья 2(5): <http://www.idlo.int/texts/leg6577.pdf>
237. См. Статьи 2(5) и (6)
238. Закон №27.806
239. См. Комитет по защите журналистов, *Нападения на прессу 2002*, <http://www.cpj.org/attacks02/americas02/peru.html/>
240. Это соответствует Статье 2(5) Конституции, которая, как указано выше, предоставляет более широкую защиту для этих типов информации
241. право доступа к личным данным.
242. Закон №108 от 1996 года, Раздел 32. Электронная версия документа доступна по адресу: http://www.acts.co.za/constitution_of_the_republic_of_south_africa_1996.htm
243. Статья 32(2) и Программа 6, Пункт 23 Конституции 1996 года.
244. Закон №2, 2000. Размещен на: <http://www.gov.za/gazette/acts/2000/a2-00/pdf>
245. См. *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries* (Open Society Justice Initiative, 2006г.), стр. 43. Электронная версия документа доступна по адресу: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/transparency_20060928
246. См. *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries* (Open Society Justice Initiative, 2006г.), стр. 69. Электронная версия документа доступна по адресу: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/transparency_20060928.
247. Annexure, стр. 85. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.sahrc.org.za/sahrc/cms/downloads/Annexures.pdf>
248. Установлено в Form A, Annexure В Положений о продвижении доступа к информации (Regulations Regarding the Promotion of Access to Information), R. 187, от 15 февраля 2002г. Электронная версия документа доступна по адресу: http://www.dme.gov.za/pdfs/about_dme/paia_regulations.pdf.
249. Там же Part II, Annexure A.
250. Для заявителей, которые не состоят в браке. Для семейных пар был установлен порог R27,192.
251. Закон о развитии доступа к информации (Promotion of Access to Information Act) от 2000 г. Исключения и решения по Целям раздела 22(8), No. R. 991, от 14 октября 2005. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.info.gov.za/gazette/regulation/2005/28107.pdf>.
252. Закон О развитии доступа к информации (Promotion of Access to Information Act) от 2000 г. Положения о развитии доступа к информации, No. R. 990, от 13 октября 2006г. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.info.gov.za/gazette/regulation/2006/29278.pdf>.
253. Акт о защите тех, кто разглашает информацию (The Protected Disclosures Act), No. 26 от 2000 г.
254. Примечание 248, Положения 4 и 5.

255. Там же, Положения 2 и 3.
256. «Инструмент правительства» доступен по адресу: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_____6307.aspx
257. Электронная версия документа доступна по адресу: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_____6313.aspx
258. Акт вступил в силу 24 октября 1998. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/55/42/b451922d.pdf>.
259. Акт 100 от 1980 г. Электронная версия документа на шведском языке доступна по адресу: <http://www.notisum.se/index2.asp?iParentMenuID=236&iMenuID=314&iMiddleID=285&top=1&sTemplate=/template/index.asp>. Автору не удалось найти версию шведского Закона о тайне на английском языке, но его описание есть в Главе 3 официального документа Министерства юстиции, «*Доступ населения к информации и секретность деятельности шведских органов власти*» (декабрь 2004 г.). Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/68/28/b8e73d81.pdf>.
260. Сванстрем, К., «*Общественный доступ к информации – эффективный способ контроля государственной власти*». Неопубликованный документ.
261. См. там же, стр.3
262. «*Доступ населения к информации и секретность деятельности шведских органов власти*», Глава 2.1, примечание 259.
263. Согласно Сванстрему, обычно информация предоставляется в течение двух-трех дней. Примечание 260, стр. 5.
264. См. там же.
265. См. там же.
266. «*Доступ населения к информации и секретность деятельности шведских органов власти*», примечание 259, Глава 3.6.1.
267. Нормативно-правовые акты содержатся в Распоряжении о секретности Законодательного Кодекса Швеции, 1980:657. Электронная версия документа доступна по адресу: <http://www.notisum.se/index2.asp?iParentMenuID=236&iMenuID=314&iMiddleID=285&top=1&sTemplate=/template/index.asp>.
268. «*Доступ населения к информации и секретность деятельности шведских органов власти*», Глава 3.3.2, примечание 259.
269. См. там же Глава 3.5.4.
270. См. там же Глава 3.3.3.
271. См. Банисар, Д. «Свобода информации в мире - 2006 год»: *общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире* (Прайвеси Интернешнл, 2006), конкретный пример приведен на стр. 142. Документ доступен по адресу: www.privacyinternational.org/foi/survey2006.pdf
272. Раздел 58. См. Конституцию 1997г Документ доступен на сайте: http://.servant.unibe.ch/law/icl/th00000_.html
273. См. там же, раздел 59.
274. Разделы 56 и 57. См. Конституцию 2007г на сайте: <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007>
275. В.Е. 2540 (1997). См. на сайте: http://www.oic.go.th/content_eng/act.htm
276. Например, см.изучение реального случая о разоблачении коррупции в тайских школах с помощью закона об информации в Статье 19, Центр политических альтернатив, Инициатива по правам человека в Содружестве и комиссия по правам человека Пакистана, *Global Trends on the Right to Information: A Survey of South Asia* (Лондон: июль 2001г), стрю23-24. См.на сайте: <http://www.article19.org/pdfs/publications/south-asia-foi-survey.pdf>. См. также сайт Комиссии по официальной информации: http://www.oic.go.th/content_eng/default_eng.asp
277. Описывается как Совет (Board) в переводе закона на англ. языке.
278. См. сайт: <http://www.oic.go.th/iwebstat/istatyear.asp?language=En>
279. См.на сайте: http://www.freedominfo.org/documents/uganda_ati_act_2005.pdf
280. Не совсем понятно, каков мандат этого комитета, но вероятно, это орган, который устанавливает внутренние правила для судебной системы.

281. Раздел 39 варианта Закона, который рассматривается в этой главе, ссылается на разделы 35 и 40, но мы считаем это ошибкой, т.к. в реальности апелляциям посвящены 37 и 38.
282. Например, Акт по защите раскрытия информации Южно-Африканской республики 2000 г. и Акт о раскрытии информации в общественных интересах Соединенного Королевства 1998 г.
283. В некоторых случаях Европейский суд предоставил право доступа к информации в осуществлении других прав, например, права на семейную или частную жизнь. См. раздел этой книги по Международным стандартам и тенденциям.
284. См. на сайте: <http://www.cfoi.org.uk/foiact2000.html>
285. Акт о свободе информации (Шотландия) 2002 г. См.: <http://www.hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts2002/20020013.htm>
286. См.: <http://www.dca.gov.uk/foi/reference/legislation.htm#coverage>
287. Изначально он назывался «Билль о свободе информации (Дополнение)». См.: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmbills/062/2007062.pdf>
288. См.: http://www.bbc.co.uk/blogs/opensecrets/2007/06/maclean_bill_lacks_a_lords_spo.html. См. также: <http://www.cfoi.org.uk/#other>
289. См.: <http://www.justice.gov.uk/news/newsrelease251007c.htm>
290. То же самое подразумевается в Практическом кодексе (см. ниже), который предусматривает, что целью предоставления помощи заявителям является пояснение запроса, а не определение мотивации его подачи (параграф 9).
291. Принят 25 ноября 2004г. См.: <http://www.dca.gov.uk/foi/reference/impref/coderafunc.htm>
292. Правила по свободе информации (Срок для выполнения запроса) 2004г, Уставный инструмент 2004г №3364, принятый в декабре 2004г, продлил временные сроки для различных организаций. См.: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043364.htm>
293. См. ниже, в главе «Исключения».
294. Свобода информации и Защита данных (Надлежащие временные рамки и размер оплаты) 2004 г., Правила приняты 1 января 2005 г., параграф 6. См.: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043244.htm>
295. Предложения см. на сайте: <http://www.dca.gov.uk/consult/dpr2007/cp2806-condoc.pdf>
296. Был принят целый ряд разных графиков, доступный на сайте: http://www.ico.gov.uk/Home/what_we_cover/freedom_of_information/publication_schemes/model_schemes.aspx
297. Свобода информации (Устранение и ослабление уставных запретов на раскрытие информации) 2004 г., приказ вступил в силу 1 января 2005 г. См. на сайте: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043363.htm>
298. Этот закон подвергался серьезной критике. См., например, АРТИКЛЬ 19 и Liberty, *Секреты, шпионы и свистуны: Свобода выражения мнений и национальная безопасность в Соединенном Королевстве* (2000г., Лондон, АРТИКЛЬ 19 и Liberty)
299. См.: <http://www.justice.gov.uk/news/newsrelease251007c.htm>
300. Это в дополнение к органам безопасности, которые вообще не входят в сферу действия закона. См. выше, в Сфере действия.
301. Акт о защите данных 1998 г., раздел 6(2).
302. Акт о защите данных 1998 г., Раздел 6(4) .
303. В виде Акта по раскрытию информации в общественных интересах 1998г. См. на сайте: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm>
304. См. на сайте: <http://www.dca.gov.uk/foi/practitioner/index.htm>
305. Отчет за 2006 г. см. на сайте: <http://www.justice.gov.uk/publications/freedomofinformationquarterly.htm>
306. Отчет за 2007 г. см. на сайте: http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/corporate/detailed_specialist_guides/annual_report_2007.pdf
307. В первой поправке, см.: <http://www.usconstitution.net/const.html#Am1>

308. *Houchins v. KQED, Inc*, 438 U.S.1 (1978), стр.15
309. Швеция приняла закон в 1776 г.
310. Сначала закон Швеции распространялся и на Финляндию, в то время управляемую Швецией. Финляндия приняла свой собственный закон по защите права на информацию, когда стала независимой в 1919 г., а полномасштабный закон – в 1951 г.
311. 5 U.S.C. § 552.См.: <http://www.usdoj.gov/oip/foiastat.htm>
312. Важное дополнение было сделано в дополнениях к Акту о свободе электронной информации 1996 г. См.: http://epic.org/open_gov/efoia.html
313. S.2488, 110th Cong., 1st Sess. См.: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s110-2488>. Билль был подписан президентом и стал законом 31 декабря 2007 г.
314. См. ниже информацию по различным законам, касающимся «свистунов».
315. 5 U.S.C. § 522a. См.: <http://www.usdoj.gov/oip/privstat.htm>
316. 5 U.S.C. § 522b. См.: <http://www.usdoj.gov/oip/gisastat.pdf>
317. 5 U.S.C. App. II. См.: http://www.gsa.gov/gsa/cm_attachments/GSA_BASIC/without_annotations_R2G-b4T_0Z5RDZ-i34K-pR.pdf
318. Банисар Д., *Право правительства на секретность своей деятельности: решения без демократии* (Фонд «Народ за американский путь развития» и OpenTheGovernment.org; 2007 г.), исполнительное резюме, стр.7.
319. *Департамент юстиции против Аналитиков налоговой службы*, 492 US 136 (1989), стр.144-145
320. Действительно, эти ветви однозначно исключены особой ссылкой в параграфе (f)(1) документа 5 U.S.C. § 551(1). См. на сайте: <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>
321. См. на сайте: http://www.intelligence.gov/0-natsecat_1947.shtml
322. Раздел 7 Акта об открытом правлении.
323. См. на сайте: http://www.usdoj.gov/oip/executive_order13392.htm
324. *Отчет о том, как Федеральное агентство не выполняет запросы по закону о свободе информации*, опубликован Архивом национальной безопасности в 2006г. Называет много госорганов, в которых запросы не рассмотрены в течение более 10 лет, и самый старый запрос – 17 лет. См. на сайте: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB182/index.htm>.
325. См. на сайте: <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12600.html>
326. Правила, применяемые здесь, описаны ниже в разделе Апелляции
327. Закон о реформе закона о свободе информации 1986 г.; *Универсальный график и руководство для взимания платы по закону о свободе информации* был принят Управлением по менеджменту и бюджету 27 марта 1987 г., 52 Fed Reg 10012/См. на сайте: http://www.whitehouse.gov/omb/infoereg/foia_fee_schedule_1987.pdf
328. См.на сайте: <http://www.archives.gov/isoo/policy-documents/eo-12958-amendment.pdf>. Первоначальный Указ президента 12958, подписанный президентом Клинтонном 17 апреля 1995 г., см.на сайте: <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>
329. См.на сайте: <http://www.fas.org/sgp/clinton/reno.html>
330. Текст меморандума см. на сайте: <http://www.usdoj.gov/oip/011012.htm>
331. Акт об открытом правлении, Раздел 10.
332. Такие случаи чрезвычайно редки.
333. См. <http://f11.findlaw.com/news.findlaw.com/hdocs/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf>
334. См. <http://whistleblowerlaws.com/protection.htm>
335. См. <http://www.usdoj.gov/oip/executiveorder13392.htm>
336. Акт об открытом правлении, раздел 10.

337. См. http://www.usdoj.gov/oip/04_6.html

338. Стр. 7, документ доступен по адресу: http://www.usdoj.gov/oip/ag_report_to_president_13392.pdf

339. Стр. 13 *и далее*.

ГЛАВА 5

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Как показывает вышеприведенное исследование, страны всего мира признают, что люди имеют право на доступ к информации государственных органов и что для практического осуществления этого права необходимо разработать соответствующее законодательство. Данное исследование свидетельствует, что во многих вопросах национальные законы занимают сходную позицию, но существуют также и расхождения. Эта глава рассматривает различные аспекты, освещенные законами о праве на информацию, с выделением общих подходов и расхождений. Она также выделяет некоторые из более креативных или инновационных подходов, принятых в различных странах.

Право доступа

Признание права на доступ к информации, находящейся у государства, является основой принятия закона о праве на информацию, что и отражено в большинстве законодательств. В некоторых странах, как, например, в Мексике и Ямайке, право на информацию рассматривается как отдельное право, которое применяет режим исключений. В других случаях, например, в Таиланде и Великобритании, это право в большей степени представлено в процедурных условиях, обеспечивающих любому человеку возможность при соблюдении определенных условий – процедурных и материально-правовых – подать информационный запрос и получить переданную ему (ей) информацию. Неясно, есть ли на практике большая разница между этими двумя подходами, хотя с течением времени подход, основанный на праве, может оказаться более предпочтительным.

159

Некоторые законы, как законы Южной Африки и Ямайки, предоставляют право доступа к документам или записям, а другие обеспечивают право доступа к информации. Другие законы, как Закон Уганды, предоставляют право доступа как к документам/записям, так и к информации. Существуют проблемы с ограничением права доступа к документам вследствие того, что многие заявители при подаче запросов на информацию не знают точно, какой документ им нужен. Были проблемы с чиновниками, которые применяли необоснованно узкое понимание права доступа к документам, чтобы отклонить, а не исполнить по существу, поданный запрос. В то же время, если податель запроса мог конкретизировать определенный документ, он(а) получал(а) доступ к нему. В этом отношении подход Уганды может иметь некоторые преимущества.

Во многих странах закон о праве на информацию включает в себя принципы, управляющие доступом, или называет цели и функции доступа к информации. Это может быть полезным для уточнения базовых положений закона и в качестве инструмента интерпретации, способствующего пониманию двояко трактуемых положений или природы конфликтов между открытостью информации и другими общественными интересами, которые могут возникнуть. Принципы, часто встречающиеся в разных законах: продвижение прозрачного, подотчетного и эффективного правительства, контролирующего коррупцию, способствующего гражданскому участию в управлении государством, предоставляющего общественности возможность отслеживать действия государственной власти, продвигающего демократические и гуманитарные права, культуру, верховенство закона, улучшающего государственный документооборот, создающего атмосферу общественного взаимопонимания и информированности.

Некоторые законы наряду с определенными принципами содержат также ряд более конкретных «инструкций», практических механизмов для обеспечения быстрого, недорогого и несложного доступа к информации. Азербайджан возводит в принцип такие положения, как судебная защита права доступа и ответственность государственных органов за нарушение закона. В нескольких странах – включая Уганду и Кыргызстан – разработаны принципы, относящиеся к качеству предоставляемой информации, в частности, к ее точности и правдивости. Это, похоже, не соответствует основной направленности закона о праве на информацию, который призван обеспечивать доступ к информации, хранящейся в государственных органах, независимо от того, является ли информация корректной.

В некоторых случаях закон точно определяет необходимость достижения равновесия между открытостью и защитой тайны. Например, в Индии закон рассматривает необходимость «гармонизировать эти конфликтующие интересы при сохранении верховенства демократических идеалов» (преамбула). Закон Азербайджана утверждает, что степень засекреченности не должна быть необоснованно высокой. Другие законы просто говорят о необходимости уравновесить право доступа и приоритет общественных или личных интересов.

Есть некоторые отличия в том, как разные законы определяют информацию и/или документы. Ключевым определением является то, которое относится к предмету права на доступ, независимо от того, идет ли речь об «информации», «записях» или о чем-либо еще (как, например, «официальная информация»). Некоторые законы, например Закон Азербайджана, включают множественные определения: «информация», «информация личного характера» и «задокументированная информация». Некоторые из них просто нерелевантны, и это может привести к путанице в терминах.

Многие законы трактуют информацию и/или записи довольно широко, включая все возможные ее формы: письменную, электронную, либо ту, которая создана с помощью какой-либо иной системы хранения информации. Индийский Закон расценивает «сэмплы» (звуковые фрагменты) как форму информации. В некоторых случаях, как, например, в законах Швеции и Японии, приводятся специальные исключения из определения информации. Закон Швеции использует определение информации как своего рода косвенное исключение из внутренних процессов организации, утверждая, что только документы, относящиеся к решенным вопросам, подпадают под закон о доступе к информации, с учётом определённых исключений. Было бы лучше, если бы порядок исключений из права доступа к информации формулировался однозначно. Более серьезным является то, что, при отсутствии определения информации, выключаются такие предохранительные клапаны, как требование проверки на нанесение ущерба законным интересам и на приоритет общественного интереса.

В большинстве случаев право доступа касается всей информации, независимо от цели ее хранения. Некоторые Законы - Ямайки, Мексики и Японии – в своих определениях сводят информацию, открытую для доступа, к той, что хранится в государственном органе для официальных целей или в связи с его функциями. Болгарский Закон идет даже дальше, ограничивая информацию для раскрытия той, что относится к социальной жизни. Эти ограничения неоправданно сужают право на информацию. Они не имеют легитимной базы, т.к. право на информацию не должно зависеть от предполагаемой полезности или роли информации. Более того, эти ограничения требуют от чиновников принятия пороговых решений, которые могут быть очень важными с точки зрения доступа к информации, что одновременно делает эти решения и ненужным обязательством, и - во многих случаях - возможностью для злоупотреблений.

Все законы применяются к информации, реально хранимой в государственных органах; некоторые законы, как в Перу и США, также требуют, чтобы информация находилась под «контролем» государственного органа, что является немного суженным требованием. Шведский закон предусматривает, что информация, если только она подпадает под определение официальной, «хранится», даже когда ее отослали по личному адресу чиновника. Другие законы касаются информации, доступ к которой могут получить государственные органы. Закон Индии, например, разрешает доступ к информации частных организаций, а Закон Соединенного Королевства несколько шире и распространяется на информацию, которая хранится другой организацией, действующей от имени государственного органа. Шведский Закон применяется ко всей информации, доступной для расшифровки государственным органом. Закон Перу даже касается информации, финансируемой из государственного бюджета.

Некоторые законы, как Закон Ямайки, например, исключают из обнародования информацию, которая уже ранее была раскрыта общественности. Хотя имеющиеся системы раскрытия информации и работают в настоящее время, в них есть некоторые недостатки, обусловленные тем, что условия доступа по ним могут быть более ограниченными или стоящими дороже, чем предусмотрено Законом о праве на информацию.

При определении, на какие органы распространяется действие закона о праве на информацию, существуют два основных подхода. В рамках первого и наиболее часто встречающегося подхода дается общее определение органов, подпадающих под действие закона, а промежуточные вопросы решаются «по мере их поступления». Вторым является наличие перечня государственных органов, на которые распространяется действие закона. В этом есть положительный момент, потому что перечень дает большую ясность. С другой стороны, он может быть крайне ограниченным и жестким, что с течением времени может создать проблемы. Закон Соединенного Королевства использует списочный подход, но также утверждает, что Государственный секретарь может дополнять данный перечень государственными органами. Это помогает смягчить жесткость перечня, но также имеет свои недостатки, т.к. «открывает двери» некоторому политическому влиянию на структуры, на которые распространяется действие закона. Возможно, идеальным решением было бы объединить обе системы, предоставив общее определение, а вместе с ним и четкий список организаций, на которые распространяется действие закона.

Многие страны включают в сферу действия закона о праве на информацию все три ветви власти – административную, законодательную и судебную. А другие, как США и Япония, ограничивают сферу действия закона только исполнительной властью. В некоторых странах, как в Ямайке, Южной Африке и Таиланде, закон распространяется на суды, но только в отношении их административных функций. В принципе, нет причин, по которым действие закона о праве на информацию не может распространяться на органы судебной и законодательной власти, пока режим исключений защищает законно обоснованную секретность. И опыт стран, в которых закон распространяется на все три ветви власти, подтверждает эту точку зрения. Более того, ограничение масштаба применения закона к определенным ветвям власти противоречит идее доступа к информации как одного из прав человека, который должен применяться ко всем государственным органам.

161

Мексика использует новый подход к области действия Закона, разработав очень детальный набор обязательств административных органов и наложив на законодательную и судебную ветви общее обязательство по соответствию единым стандартам, не давая подробных инструкций, как выполнять его. Если это начинание будет успешным, что еще неясно, появится прекрасная модель для других стран.

Конституционные ограничения могут воздействовать на широту применения национального законодательства. Мексиканский подход, например, стремится применить ограниченную власть данного Закона для наложения обязательств на другие ветви власти или на конституционно независимые органы. В других странах это не кажется такой большой необходимостью. Закон Перу, например, применяется к конституционно независимым органам. Многие федеративные государства, как США и Мексика, также сталкиваются с вопросами разделения политической власти, когда национальные законы действуют только в отношении федеральных госорганов. Эта проблема часто решается путем принятия отдельными штатами или провинциями своих собственных, суб-национальных законов о праве на информацию. Являясь федеративным государством, как Мексика и США, Индия применяет Закон как к национальным госорганам, так и к органам местного самоуправления.

Государственные корпорации являются еще одной сферой, где используются разные практики применения закона. В большинстве стран закон распространяется на государственные корпорации, хотя и не всегда, как, например, в Швеции. В Японии есть отдельный, параллельно действующий закон, применяемый к государственным корпорациям. В Соединенном Королевстве Закон действует только по отношению к организациям, которые полностью принадлежат государству. В Ямайке он касается организаций, в которых 50% акций владеет государство. В соответствии с идеей права человека на информацию, закон должен распространяться на все государственные органы, независимо от того, является форма их собственности корпоративной или нет.

Сфера действия многих законов о праве на информацию охватывает не только государственные корпорации, но также и частные организации, которые получают финансирование через государственные подряды или иным образом выполняют государственные функции. Например, Закон Индии распространяет свое действие на все организации, которые принадлежат государству, или контролируются им, или получают значительное государственное финансирование. В Южной Африке действие Закона распространяется на все организации, осуществляющие государственную власть или государственные функции по какому-либо закону. Закон Кыргызстана распространяется на финансируемые государством организации, действующие в сфере здравоохранения, образования, информационной деятельности и т.д. Закон Азербайджана идет еще дальше, распространяясь, хоть и в более ограниченной форме, на все организации, действующие по государственному контракту в различных сферах, включая образование, здравоохранение и культуру, а также на юридические лица, имеющие преимущественное или монопольное положение на рынке.

Вовлечение государства в корпорацию обычно сигнализирует о наличии общественного интереса к ее деятельности. Госконтроль за корпорацией, обеспеченный владением 50% акций (зачастую процент владения акциями намного ниже), является подтверждением проявления этого интереса. Такая же логика должна применяться в отношении использования государственных фондов или государственной власти, особенно, как подчеркивается в законе, для определения государственной роли частных компаний.

В некоторых странах сделали особые исключения из закона о праве на информацию. На Ямайке, например, Генерал-губернатор и службы безопасности исключены из действия Закона, а в Соединенном Королевстве специальные силы (т.е. разведывательные подразделения) не включены в его сферу. Южная Африка, в свою очередь, не включает в сферу действия Закона Кабинет министров или членов Парламента. Это нежелательные исключения. Любые законные интересы по сохранению тайны лучше защищены режимом исключений, а не бланкетным исключением такого рода.

162

Среди рассмотренных стран Южная Африка, насколько известно автору, является уникальным государством, т.к. налагает на частные организации, которые определены как коммерческие единицы, обязательство раскрывать информацию, необходимую для осуществления или защиты любого права. Частные структуры хранят ценную информацию, которая должна быть доступна в общественных интересах. В то же самое время масштаб доступа к информации и процедуры, по которым он осуществляется, отличаются от масштабов доступа и процедур в госорганах. В связи с этим в Южной Африке наблюдались некоторые проблемы.³⁴⁰ Возможно, стоит больше подумать об оптимизации исполнения частными структурами их обязанностей по раскрытию информации.

В большинстве стран любое лицо, независимо от гражданства, может требовать обеспечения права на доступ к информации, хотя в других - это право ограничено определениями «гражданин» или «житель». Закон Перу указывает, что запрос на информацию не может быть отклонен на основе идентификации заявителя. Существуют совершенно очевидные причины предоставления права на доступ к информации каждому человеку, и опыт стран, где такой подход используется, свидетельствует, что для этого не нужно нести значительные дополнительные расходы, как и не нужно преодолевать какие-либо трудности.

Процедурные гарантии

В различных законах наблюдается некоторая вариативность в отношении правил по обработке запросов на информацию. Но это такая область, где разные законы, в конечном счете, демонстрируют относительно высокую степень последовательности. Практически все законы предусматривают подачу заявок в письменном виде, включая и электронные запросы, с указанием имени и контактной информации заявителя, а также с достаточно детальным описанием искомой информации, чтобы облегчить ее поиск. В некоторых странах, как Южная Африка, Азербайджан и Кыргызстан, податели запросов могут делать это устно или по телефону.

В большинстве стран нет необходимости указывать причины подачи запроса. Закон Индии указывает на то, что информацию о заявителе можно не запрашивать, разве только с целью установления контакта с ним. В Кыргызстане не надо уточнять предполагаемых целей использования запрошенной информации. В Уганде мнение чиновника о предполагаемых целях использования информации можно не учитывать. С другой стороны, в таких странах, как Швеция, необходимо предоставлять дополнительную информацию с указанием причин подачи запроса, чтобы их можно было учесть при обработке его, например, для уточнения, может ли к данному запросу применяться норма исключения.

Многие законы уточняют, что запросы должны подаваться определенным госслужащим, ответственным за обработку информации, а другие законы просто констатируют, что запрос может быть подан в государственный орган, который имеет данную информацию.

В некоторых странах запросы должны быть официально приняты, что сразу же дает возможность отслеживать этот запрос, если возникают какие-нибудь проблемы или если потребуется подавать апелляцию. В Азербайджане и Кыргызстане запросы должны подаваться на специальном бланке с указанием имени госслужащего, принимающего запрос, даты и детального описания того, как запрос был обработан и какое, в конечном итоге, принято по нему решение.

Большинство законов о доступе к информации также особо подчеркивают необходимость помогать заявителям, например, если они затрудняются описать запрашиваемую информацию с достаточной степенью детальности или если они не могут подать письменный запрос по причине неграмотности либо инвалидности. В Индии такая помощь расширена до помощи людям с ограниченными физическими возможностями. Степень необходимой помощи может различаться, но многие законы просто ссылаются на помощь «в разумных пределах». В Кыргызстане помощь поставлена на более структурированную основу, и Закон требует использовать бланки подачи заявки с инструкциями на обратной стороне. Эти бланки должны быть в наличии в почтовых отделениях.

Большинство законов устанавливают временные сроки для выдачи ответов на запросы об информации от 7 дней (Азербайджан) до приблизительно 30 дней (разные страны). Многие законы требуют предоставлять информацию как можно скорее с указанием максимально допустимого срока. Почти все законы допускают продление срока, например, если запрос является очень сложным, или требует просмотра записей, которых нет в наличии в головном офисе, или требует проведения консультаций с другими лицами. Зачастую время, потраченное заявителем, например, для ответа на уточняющие вопросы или для внесения оплаты, не учитывается при установлении временных рамок подготовки ответа на запрос. Во многих странах неспособность ответить на запрос в установленные сроки считается отказом в удовлетворении запроса. В Перу неопределенный ответ также считается отказом.

Несколько стран, включая Индию и Азербайджан, имеют более короткие сроки удовлетворения запросов в специально установленных случаях. И в той, и в другой стране предусмотрен 48-часовой срок, если информация нужна для защиты жизни или свободы. В Азербайджане предусмотрен 24-часовой срок, если информация нужна срочно. В США применяется специальный срок в случаях острой необходимости, включая угрозу жизни или безопасности, или если есть насущная потребность проинформировать общественность о деятельности правительства. В этом случае информация должна предоставляться в течение десяти дней.

В Законе Соединенного Королевства установлен набор специальных (более продолжительных) временных рамок, если речь идет о приоритете общественного интереса. В ряде стран, включая Японию, Болгарию и Уганду, другие (более длительные) временные интервалы применяются, когда необходимо уведомить третью сторону. Некоторые страны, включая Ямайку и Уганду, также допускают расширение временных рамок в определенных случаях, когда информация готовится к печати. Если удлиненные сроки тщательным образом не ограничивать, они могут значительно затянуться.

В большинстве стран практикуется перенаправление запросов (или уведомление заявителей), если информация хранится в другом госоргане. Стандарт осуществления таких «перенаправлений» различается от «если первичный госорган не имеет такой информации» - Уганда, Болгария - до «если информация имеет большее отношение к деятельности другого государственного органа» - Соединенное Королевство, Индия. Или «если это оправдано» - Япония. В Таиланде таким условием яв-

ляется, была ли информация подготовлена и маркирована как «конфиденциальная» другим госорганом. В Швеции госорган, получивший запрос на информацию, обязан ответить на него, кроме исключительных случаев, специально оговоренных Законом, как, например, когда запрос касается безопасности Королевства. В некоторых случаях, как в Ямайке, Южной Африке и Таиланде, госорган, в который обратились с запросом, сам направляет его по назначению, а в других странах, как в Мексике, заявителя просто информируют о возможности перенаправить запрос в другую инстанцию. В Соединенном Королевстве прямое перенаправление запросов разрешено только в случаях, если другой госорган подтвердил наличие у него искомой информации, а заявитель не будет препятствовать передаче запроса. В противном случае заявителя просто информируют о возможности перенаправить запрос в другую инстанцию.

Большинство законов требуют от госорганов предоставлять уведомление о своих ответах на запросы. Для удовлетворенных запросов уведомление может содержать информацию о платежах и форме, в которой запрос будет удовлетворен, и, возможно, упоминание о праве подавать апелляцию, если заявитель не согласен с ответом. Если запрос отклонен, уведомление обычно содержит причины отказа, желательно со ссылкой на конкретное положение закона, и информацию о праве подать апелляцию. Это дает возможность заявителю решить, нужно ли подавать апелляцию, и является основой для ее подачи, если такое решение принято.

Существуют и более конкретизированные правила. В Перу уведомление об отказе в информации должно сообщать о сроке, в течение которого информация будет оставаться конфиденциальной. В Болгарии уведомление, гарантирующее доступ, должно указывать временной интервал, в течение которого доступ к информации можно «требовать», а уведомление об отказе должно быть либо подписано заявителем, либо отправлено заказным письмом. В США и Кыргызстане уведомление об отказе должно содержать имя чиновника, ответственного за принятое решение. В США необходимо указывать объем информации, в которой отказано, а в Кыргызстане – детальную информацию не только о праве подавать апелляцию, но также и перечень организаций в данном регионе, которые занимаются вопросами доступа к информации и прав человека.

164

Многие страны разрешают заявителям выбирать между разными формами доступа, такими как: ознакомление с документом, расшифровка, электронная версия, фотокопия или официальная копия. Закон Индии предусматривает инспектирование общественных работ и сэмплов (небольших звуковых фрагментов, вырезанных из записи), а Закон Болгарии допускает устные ответы. В определенных ситуациях конкретная форма доступа может быть отклонена, например, если есть угроза повреждения записи, или ресурсы госоргана необоснованно отвлекаются, или авторские права нарушаются. В некоторых странах, включая Южную Африку и Азербайджан, закон конкретно предоставляет доступ на языке, предпочитаемом заявителем, если данная запись на нем существует. Закон Уганды обеспечивает специальный доступ к информации инвалидам без дополнительной оплаты.

Сложным представляется вопрос о том, какие усилия должны предпринимать госорганы для предоставления информации в предпочитаемой заявителем форме или для извлечения информации из различных форм ее хранения. В некоторых странах, как Таиланд и Перу, закон говорит, что право доступа не распространяется на информацию, которую госорган должен специально обрабатывать для удовлетворения запроса. В Законе Южной Африки для удовлетворения запроса предусмотрено извлечение госорганом информации с использованием компьютера. На практике большинство стран прилагают определенные усилия для извлечения информации из различных электронных носителей, но в ограниченных масштабах.

Различные подходы практикуются в вопросах оплаты. Существует четыре основных статьи расхода на предоставление информации: поиск информации, подготовка и анализ, воспроизведение или предоставление доступа, отсылка информации заявителю, если это будет сделано. Некоторые страны, как Мексика, Ямайка и Перу, включают в оплату только себестоимость воспроизведения информации. В Перу считается, что взимание дополнительных расходов является препятствованием доступу и может повлечь наложение санкций.

Ряд законов, включая законы Индии, Японии, Швеции, предусматривает создание преискуранта на информационные услуги, предоставляемые центральным государственным органом. В Японии,

например, этот преискурант создается распоряжением правительства. Такой подход позволяет избежать фрагментарности в тарифах оплаты для разных госорганов, помогает уменьшить инфляционную нагрузку. Многие страны также предусматривают определенные случаи, когда оплату можно отменить, например, для неимущих. В Южной Африке граждане, имеющие уровень дохода ниже установленного минимума, освобождаются от подобных платежей.

В некоторых странах для различных категорий информации применяются различные режимы оплаты. Например, в Мексике доступ к личным данным является бесплатным, а в Азербайджане, Швеции и Болгарии не взимается плата за ознакомление с информацией или за изготовление собственной копии. В некоторых странах взимаются лишь фактические издержки, равные стоимости услуг тиражирования, копирования и извлечения информации.

Закон США содержит подробное положение относительно оплаты и предусматривает следующую градацию. Коммерческий заявитель должен оплатить поиск, копирование и изучение документов; образовательные или научные организации должны оплатить копирование информации; другие заявители должны оплатить поиск и копирование информации. Для двух последних групп предусмотрено освобождение от платы за два первых часа поиска и за копирование первых 100 листов. Плата не взимается по запросам общественного интереса, которые обычно подают СМИ и НГО. Другие страны, включая Кыргызстан и Швецию, также предоставляют определенный период времени работы и фотокопирование бесплатно.

Независимо от используемой системы, важно удерживать низкий уровень оплаты получения информации, чтобы стоимость услуги не стала отпугивающим фактором для населения. Каждая страна сама определяет, как этот вопрос решить наилучшим образом в зависимости от таких факторов, как благосостояние, работа в государственном секторе и др.

Швеция является относительно уникальной страной в плане требования к госорганам вести журнал всех документов, имеющихся у них в наличии, за некоторым исключением (кроме, например, документов, не считающихся важными). Азербайджан также ввел похожие требования в свой Закон. Журналы обычно являются открытыми документами, доступными в Интернете, что значительно способствует увеличению количества запросов на получение информации.

Обязанность опубликования информации

Большинство рассмотренных законов, за исключением законов Швеции, Южной Африки и Японии, где по-прежнему действуют более общие правила, налагают на государственные органы обязанность публиковать определенную ключевую информацию, даже если она не запрашивается. Это является признанием того факта, что эффективное продвижение доступа к информации государства требует большего усилия, чем пассивное опубликование ответов на запросы. Действительно, возрастает понимание того, что при помощи проактивного опубликования материалов можно успешно продвигать идею доступа к информации, хранящейся в госорганах. Многие из недавно принятых законов о праве на информацию, таких, как законы Перу (2002 год), Азербайджана (2005 год), Индии (2005 год) и Кыргызстана (2007 год), имеют обширные правила по проактивному или штатному опубликованию информации.

Большинство законов содержат перечень категорий документов, которые должны быть опубликованы. Это информация об общей деятельности госоргана, о предоставляемых им услугах и о процедуре подачи запросов. Содержание перечня в каждой стране может иметь значительные различия. В этом разделе мы не будем повторять детали, указанные в разделах по каждой из них. В большинстве случаев на документы, подлежащие активной публикации, по-прежнему распространяется режим исключений.

В Соединенном Королевстве, в отличие от других стран, Закон требует от государственных органов предлагать свои схемы опубликования документов, которые должны быть одобрены независимым

Комиссаром по вопросам информации. Кроме того, госорганы могут просто принять соответствующую модель схемы публикации, предлагаемую Комиссаром. Схема, одобренная Комиссаром, может быть ограничена по времени или может быть отменена по причине прогрессивного наполнения информационной базы государства. Это гибкий подход, позволяющий вносить изменения в существующую систему с течением времени. В то же самое время, он требует от независимого органа, в данном случае от Комиссара по информации, вести активное наблюдение за всем процессом опубликования, и может приводить к ситуациям, когда разные госорганы публикуют информацию в разных объемах. Некоторые страны, как Мексика, однозначно приняли первый подход, но также установили систему наблюдения за процессом опубликования, осуществляемого независимым органом.

Многие законы, включая законы Уганды, Кыргызстана, Перу и Индии, предусматривают регулярное обновление опубликованной информации, как правило, ежегодное. В Перу определенную финансовую информацию необходимо публиковать ежеквартально, в течение 30 дней после завершения квартала, вместе с информацией за предыдущие два квартала, чтобы можно было сравнить ее.

Ряд законов рассматривает вопрос о подготовке информации к проактивному опубликованию для широкого доступа. Закон Таиланда обеспечивает двойной подход к опубликованию информации при котором определенная информация должна быть опубликована в государственном печатном органе Gazette, а другая - предоставляться для изучения. Идея выборочного подхода к обязанности публиковать является довольно интересной, хотя использование правительственного печатного органа Gazette для этих целей может быть не лучшим вариантом выхода на широкую аудиторию. США используют тот же подход, однако, там есть требование публиковать информацию в электронных сетях. Закон Мексики идет еще дальше, требуя от госорганов предоставления компьютеров для пользователей, а также принтеров и технической поддержки в случае необходимости. Киргизский и азербайджанский законы обеспечивают распространение информации, кроме иных средств, посредством общественных библиотек и Интернета. Индийский и перуанский законы содержат конкретные инструкции госорганам, как использовать наиболее подходящие методы распространения информации, включая распространение ее в сельской местности и в малонаселенных районах.

По Закону США любая однажды обнародованная по запросу информация, оцененная как такая, к которой может возникнуть повторный интерес, должна предоставляться в электронном виде вместе с каталогом подобных записей. Это своеобразный встроенный механизм для обеспечения регулярного обширного опубликования важной информации. В Мексике вся запрашиваемая информация предоставляется в электронном виде.

Закон Болгарии является инновационным. Он требует от госорганов опубликования информации, которая может помочь предотвратить угрозу жизни, здоровью, безопасности или собственности. Или если она в целом служит общественным интересам, что является потенциально широким обязательством. Подобным образом Закон Азербайджана требует активного немедленного распространения информации, которая несет в себе угрозу жизни, здоровью, собственности, экологии, и информации, касающейся иных важных вопросов из сферы общественных интересов.

Среди рассмотренных стран Кыргызстан был единственной страной, Закон которой имеет положения по поводу проведения открытых собраний, хотя в некоторых странах, а именно в США, есть отдельные законы, регулирующие этот вопрос. Такие собрания являются важным механизмом продвижения открытости в государственном секторе, и поэтому этот подход следует приветствовать.

Доминирующей чертой во всех странах является активное распространение информации, особенно через Интернет, независимо от того, требует ли этого закон о праве на информацию. Такой подход может предоставить ряд преимуществ государственному сектору, а также оптимизировать процесс предоставления информации, что, в целом, является общей тенденцией перехода к еще более серьезному этапу - электронному правительству. С учетом относительной легкости и низкой себестоимости проактивного опубликования информации в Интернете, логичным является продвижение данного способа распространения информации среди прочих возможных, потому что он сокращает количество запросов на получение информации (которые стоят относительно дорого). Вполне вероятно, что количество запросов информации в странах, где она активно размещается в Интернет, является намного меньшим по сравнению с теми странами, где этого не делается. Закон Индии открыто

признает роль проактивного опубликования в уменьшении количества запросов на информацию, и выдвигает в связи с этим особое требование к госорганам по оптимизации такого опубликования

Исключения

Большинство законов имеют обширный перечень исключений или оснований для отказа в раскрытии информации, хотя некоторые из них, как болгарский и киргизский законы, такого списка не содержат, ссылаясь в подобных случаях на существующие законы о тайне. Такой подход является довольно противоречивым и потенциально может серьезно подорвать режим открытости (см. ниже).

В большинстве случаев исключения, существующие в различных законах о праве на информацию, имеют отношение к законным интересам, хотя очень часто эти исключения выражены необоснованно широкими терминами, что является серьезной проблемой многих законов. Несколько законов содержат редкие и специфические исключения из права доступа к информации. Законы Соединенного Королевства и Таиланда, например, предусматривают исключения в отношении королевских семей, а Закон Южной Африки - исключения в сфере внутренних коммерческих перевозок и в исследованиях, проведенных третьей стороной. В перечень исключений Закона США входит информация о нефтяных скважинах. Причиной тому, согласно слухам, действующий в то время президент Линдон Б. Джонсон, уроженец Техаса, нефтедобывающего штата страны. Закон Индии содержит исключение для информации, которая может подстрекать к бунту. Подстрекательство к бунту является во многих странах преступлением, поэтому трудно представить, как раскрытие информации, хранящейся в госоргане, может привести к подстрекательству. В общем, потребность в таких «специальных» исключениях может быть оспорена, т.к. современные государства имеют очень похожие (законные) требования к конфиденциальности.

Кроме интересов, защищаемых исключениями из права доступа к информации, трудной задачей представляется обеспечение надлежащего равновесия между защищаемыми интересами и потребностью открытости. Различные законы предлагают разные средства для решения этой задачи.

Во многих законах предприняты различные попытки сузить масштаб исключений. Некоторые из них содержат исключения в исключениях. Такой подход широко используется в законах Южной Африки и Уганды, которые наравне с японским Законом не применяют исключений по защите частной жизни к вопросам, касающимся официальной роли государственных чиновников. Законы Южной Африки и Уганды также лимитируют исключения, касающиеся отношений с третьими сторонами, утверждая, что если третья сторона заранее уведомлена о возможности раскрытия информации, то такая информация не может быть исключена из раскрытия.

Законодательства ряда стран, включая Таиланд и Ямайку, предоставляют возможность обнародовать фактологическую или техническую документацию, которая в других странах защищена исключениями, связанными с конфиденциальностью внутренних документов правительства или служебных переговоров. Во многих случаях законы предоставляют возможность раскрывать информацию, предварительно закрытую для обнародования. Например, после принятия соответствующего решения, после решения суда, после завершения расследования или после достижения финальной стадии судебного процесса. Азербайджанский Закон содержит длинный перечень категорий информации, которую нельзя считать конфиденциальной, как, например, экономическая и финансовая информация, информация о льготах, предоставляемых определенным категориям населения и т.д.

Трудным вопросом остаются взаимоотношения между законами о праве на информацию и законами о тайне. В принципе, не важно, какой из законов устанавливает исключения, если только эти исключения достаточно весомы, чтобы иметь приоритет над принципом открытости. На практике, многие законы о тайне не устанавливают надлежащего равновесия, частично оттого, что они писались до возникновения принципа открытости. Иными словами, оставляя без изменений существующий режим секретности после принятия закона о праве на информацию, государство рискует надолго сохранить атмосферу ненужной конфиденциальности.

Несмотря на вышесказанное, в большинстве стран законы о праве на информацию не меняют действия законов о тайне, хотя в некоторых странах, включая Южную Африку и Индию, закон о праве на информацию имеет приоритетную силу. Закон Индии о праве на информацию указывает, что имеет преимущество перед Законом о служебной тайне 1923 года. Возможная причина - чрезвычайно сложный режим секретности последнего. В некоторых странах, как Азербайджан и Ямайка, взаимоотношения между законом о праве на информацию и законом о тайне остаются неясными. Компромиссное решение было принято в Швеции, где только один Закон о тайне считается легитимным. Такой подход имеет положительный аспект сохранения прозрачности и также «отключения» значительного ряда положений секретности, которые во многих странах скрывались в более старых законах. Например, в Японии законы из специального перечня могут иметь преобладающую силу над Законом об информации. Законодательство США обеспечивает некоторую корректировку проблемы «скрытых» положений секретности в разных законах, предусматривая, что законы о тайне остаются в силе, но только в тех случаях, если они однозначно решают вопрос в пользу сокрытия определенной информации.

Еще одним заслуживающим внимания вопросом является значение грифа секретности при принятии решения о раскрытии информации. В большинстве случаев засекречивание является необоснованным, и исключения из закона о праве на информацию, или, возможно, закона о тайне, являются основой принятия решения о раскрытии информации. Это очевидное преимущество, т.к. засекречивание обычной административной информации не в состоянии преодолеть силу юридических положений, требующих раскрытия. С другой стороны, за исключением формальных юридических правил, засекречивание очень часто имеет серьезное воздействие на раскрытие информации, и ряд законов предусматривает меры по сдерживанию его. Закон Азербайджана, например, требует, чтобы секретная информация имела дату завершения срока секретности. По мексиканскому Закону секретность подлежит проверке, включая и оценку независимого наблюдательного органа.

168

В разделе «Законодательные особенности права на информацию» говорилось о трехсторонней проверке исключений из этого права. Согласно такой проверке, информация должна быть раскрыта, если государственный орган не докажет, что: а) информация была исключена из доступа к ней на законных основаниях; б) раскрытие информации создаст риск ущерба защищаемому интересу; в) этот ущерб превышает общественный интерес в раскрытии информации. Немногие из исследованных в этой работе законов строго соответствуют всем трем частям такого оценивания, но многие законы пытаются широко осветить его.

Большинство исключений в законах об информации многих стран проверялись на риск нанесения ущерба в той или иной форме или имеют встроенную проверку на возможное нанесение ущерба при раскрытии. В то же время, во многих законах есть некоторые исключения, которые не подвергаются подобной проверке. Определенные исключения, например, относительно юридически привилегированной информации, содержат эффективный внутренний тест на нанесение ущерба, т.к. определение юридически привилегированной информации было разработано специально для защиты интересов преимущественной силы. С другой стороны, степень ущерба значительно различается, и это имеет большое влияние на раскрытие информации. Чем выше степень ущерба, тем уже применяемое исключение из права доступа к информации на практике. Несколько примеров видов ущерба от раскрытия информации, представленных в различных законах: «вероятно, навредит», «может привести к негативным результатам», «есть все основания считать, что [обнародование] приведет к», и «ущерб может с большой долей вероятности [привести к]...»

В Швеции исключения делятся на две категории, по одной из которых при раскрытии информации предполагается нанесение ущерба, а по другой - существует презумпция безвредности. В некоторых странах, как Соединенное Королевство и Ямайка, определенные чиновники имеют полномочия издавать специальные свидетельства конфиденциальности, по которым раскрытие информации может навредить защищаемому интересу, что дает полное основание для ее засекречивания. Эти свидетельства могут быть весьма сложными с точки зрения принципа открытости в зависимости от их применения. Они обычно ограничивают стандарт презумпции открытости, которой следуют такие апелляционные органы, как Комиссар по вопросам информации или даже суды при рассмотрении жалоб на отказ в доступе к информации.

Ряд законов полностью выводит некоторые органы из сферы действия закона, что является радикальным способом избежать проверки не только на риск ущерба, но также и приоритета общественного интереса, и даже любых сомнений относительно необходимости раскрытия информации. Действие закона не распространяется на органы безопасности и/или разведки в Соединенном Королевстве, Индии и Перу. В Уганде он не распространяется на Кабинет Министров и суды. Важно отметить, что в Индии под исключение не подпадает информация, относящаяся к коррупции или нарушению прав человека.

Ряд стран также исключает определенные типы запросов. В Мексике, например, агрессивные запросы, или запросы, которые уже были рассмотрены, исключаются. В Соединенном Королевстве отклоняются запросы в раздражительной форме, или повторяющиеся запросы, или запросы на информацию, которая уже является доступной, или запросы на информацию, которую собираются опубликовать. В Южной Африке также отклоняются запросы на информацию, подготовленную к печати и запрашиваемую в раздраженной или нескромной форме. Оба исключения в принципе легитимны. Нет ничего плохого в сохранении существующих систем опубликования информации как альтернативы доступу по запросу, если применяемые стандарты, например, относительно своевременности или стоимости запроса, являются одинаковыми. Если это не так, госорганы могут использовать опубликование информации во избежание процедуры подачи запроса. Таким же образом, запросы в раздраженной форме, или агрессивные, или повторяющиеся могут быть обременительны для госорганов и в то же время тормозить продвижение права на информацию. Тем не менее, хочется подчеркнуть, что если применять исключения слишком широко или в пределах необоснованно расширенных произвольных границ, они могут создавать сложности.

Около половины рассмотренных законов, включая законы Соединенного Королевства, Индии, Южной Африки, Уганды, Азербайджана и Японии, имеют положения о приоритете общественных интересов. Законы некоторых стран, как Южная Африка, Уганда, и, возможно, Таиланд, имеют ограниченные положения о приоритете общественного интереса. Они касаются лишь некоторых типов этих интересов, как, например, нарушение закона, серьезный риск общественной безопасности или экологии. Такой подход имеет преимущество ясности, в то время как общая ссылка на общественный интерес может привести к трудностям в интерпретации. В то же время и по тем же критериям, этот подход является узким, исключая широкий набор потенциальных общественных интересов. Ряд законов указывает на конкретные случаи приоритета общественного интереса в контексте определенных исключений. Мексика и Перу, например, предоставляют такой приоритет в отношении нарушения прав человека или преступлений против человечности. Швеция признает приоритет защиты потребителей, здоровья и безопасности, а Ямайка - приоритет общественного интереса в отношении правительственных документов или окружающей среды.

Все рассмотренные законы предполагают частичное раскрытие информации (делимость), когда только часть документа является конфиденциальной.

Большинство законов предусматривает раскрытие информации через определенный промежуток времени, часто с указанием различных интервалов его, применяемых в зависимости от типа исключения из права доступа к информации. Закон Азербайджана, например, обеспечивает раскрытие информации, защищаемой в общественных интересах, через пять лет. В Уганде документы, защищаемые на основании исключений о внутреннем распорядке, раскрываются через десять лет, а ограничения по документам из сферы обороны и международных отношений истекают через 20 лет. Многие другие законы предусматривают более длительные сроки нераспространения информации, например, 20-30 лет.

В этой главе мы не будем приводить список конкретных исключений, потому что более детальная информация на эту тему содержится в главах, посвященных каждой отдельной стране. В то же время, несколько исключений являются общими и одновременно проблематичными. Например, в большинстве законов есть исключения из права доступа к информации, касающейся внутреннего процесса принятия решений, или внутреннего распорядка. Это допустимо, потому что правительство должно иметь возможность проводить внутренние действия эффективно и иметь «время на раздумье». В этом смысле, следующие виды ущерба, наверное, стоит предотвратить:

- ущерб эффективному формулированию или развитию государственной политики;
- препятствование успеху политического курса вследствие преждевременного раскрытия информации о нем;
- подрыв внутренних процессов в государственном органе путем препятствования свободному и открытому консультированию или обмену мнениями;
- подрыв эффективности процедур тестирования или аудита.

В то же время, если названные исключения сформулировать шире, они могут серьезно подорвать принцип максимальной открытости и привести к засекречиванию большого числа внутренних документов. Поэтому очень важно дать четкую и узкую формулировку исключения, чтобы оно ограничивалось защитой конкретных интересов, обозначенных выше, и чтобы на него еще распространялся приоритет общественного интереса.

Еще одним проблематичным исключением является защита налаженных отношений с другими государствами и межправительственными организациями. В принципе, такое исключение допустимо. В то же время, оно может оказаться проблематичным, особенно если его будут применять межправительственные организации, т.к. исключение имеет отношение к значительной части информации, имеющейся в таких организациях. Затруднение состоит в том, что обе стороны могут легко заявить, что им необходимо отклонить доступ к информации на основе того, что ее раскрытие повредит отношениям с другой стороной, что совершенно недопустимо. Это также может привести к ситуации наименьшего общего знаменателя, когда наименее открытая страна с точки зрения раскрытия своей информации, устанавливает стандарты для обеих стран. Кроме того, лица, прямо не вовлеченные в дипломатические отношения, как, например, судьи или комиссары по вопросам информации, в чьи обязанности входит работа над жалобами о нарушении секретности, будут испытывать затруднения в оценке степени ущерба, наносимого данным взаимоотношениям фактом раскрытия информации.

Национальная безопасность является еще одной сферой проблематичных исключений. Для учета особенностей этой сферы АРТИКЛЬ 19 выдвигает ряд принципов. Йоханнесбургские принципы: Национальная безопасность, Свобода выражения мнений и доступ к информации.³⁴¹ Можно проследить серьезную тенденцию государств к излишнему засекречиванию информации в вопросах национальной безопасности. Более того, как и в случае с межгосударственными отношениями, внешним наблюдателям трудно оценить уровень воздействия раскрытия информации на национальную безопасность. Часто возникают ситуации, когда жалобы на нарушение безопасности учитываются, но никакого подтверждения этому нет. Как говорил Смолла:

«История переполнена примерами попыток правительств подавить свободу слова на том основании, что для выживания необходимо принимать меры чрезвычайного характера, а в ретроспективе это оказывалось просто паникой, лицемерием или глупостью.»³⁴²

К сожалению, многие страны отреагировали на проблему терроризма повышением режима секретности, а не продвижением демократии посредством открытости.

Апелляции

Общепризнанным является тот факт, что граждане должны иметь право на жалобы или апелляции, если они чувствуют, что их запросы на информацию оставлены без должного внимания, особенно если им отказали в доступе к искомой информации. Различные законы предоставляют различные возможности подачи жалоб. Внутреннее рассмотрение жалоб является типичным решением таких проблем, как, впрочем, и обращение в независимый надзорный орган и/или суд. Очевидно, что необходимо иметь механизм независимого надзорного органа, т.к. в его отсутствие решение о раскрытии информации полностью зависит от воли государственных чиновников.

Многие законы, включая законы Южной Африки, США, Перу, Индии и Ямайки, указывают на возможность внутренней апелляции, подаваемой обычно вышестоящему начальнику того же госоргана, который отклонил запрос. В некоторых случаях, как в Соединенном Королевстве, подача подобной апелляции является необходимым предусловием обращения в вышестоящие органы.

Многие рассмотренные законы, за исключением законов Южной Африки, Швеции, Уганды, Перу и Болгарии, обеспечивают создание независимого надзорного органа, призванного играть определенную роль в разрешении жалоб по доступу к информации. Такой подход показал себя как важнейший элемент эффективной системы обеспечения права на информацию. Апелляции в суд занимают слишком много времени и являются весьма дорогими для всех, включая и небольшое число людей, подающих жалобы по доступу к информации. Однако, очень важно, чтобы возможность подачи жалоб во внешние институты также присутствовала. Частично важность такой возможности отражена в шагах, предпринимаемых странами, где нет и не было подобных надзорных органов. Совсем недавние поправки к Закону США позволили окончательно создать надзорный орган с мандатом на помощь в решении жалоб, а в Южной Африке создание подобного органа является ключевым требованием гражданского общества.

Чаще всего для этой цели законы устанавливают специальные органы, хотя в некоторых странах, как Кыргызстан, закон о праве на информацию обязывает существующие органы выполнять надзорную функцию. Таким органом часто выступает омбудсмен. Здесь есть ряд недостатков, среди которых невозможность приспособить полномочия омбудсмена к специализированным требованиям по рассмотрению апелляций на отказ в доступе к информации. И вряд ли омбудсмен приобретет специальные экспертные знания, необходимые для надлежащей обработки апелляций по запросам на получение информации. В то же время, подобный подход может быть привлекательным для менее богатых стран или стран с меньшей территорией. В некоторых государствах, как, например, Соединенное Королевство Великобритании и Таиланд, закон предусматривает как независимый надзорный орган, так и специальный трибунал с полномочиями рассмотрения апелляции в более высокой инстанции.

С учетом того, что, выполняя функцию по рассмотрению жалоб, надзорные органы должны быть посредниками между общественностью и чиновниками, важно обеспечить защиту от вмешательства в их деятельность, особенно от политического вмешательства. Различные законы предлагают различные подходы к гарантированию независимости таких органов. Возможность назначения надзорных органов является центральной для сохранения подобной гарантии. В Японии Премьер-министр назначает комиссаров с одобрения обеих палат Парламента. В Мексике назначение надзорного органа осуществляется исполнительной властью, на него может быть наложено вето Сенатом или постоянной комиссией. В Индии назначает Президент, но по представлению комитета, состоящего из Премьер-министра, лидера оппозиции и министра кабинета. Такая же система действует на Ямайке, но без министра кабинета. Вовлечение еще большего числа секторов общества в процесс назначений на должности в надзорном органе является важным элементом в повышении независимости назначенных лиц.

Ряд других положений в различных законах повышает независимость членов надзорных органов. Например, требования к должности: наличие экспертных знаний и сильные моральные принципы. Условия членства: невозможность назначения лиц, имеющих сильные политические связи. Защита от преждевременного снятия с должности: установление ограниченных оснований для этого. Механизмы финансирования: увязывание зарплаты работников надзорного органа с существующими ставками гражданских служащих, скажем, судов.

Основания для подачи жалоб должны быть широкими, чтобы все пробелы в применении закона можно было устранить. В различных законах есть особые основания для подачи жалоб, включающие невозможность подать запрос, неполучение ответа на него в течение установленного срока, отказ от частичного или полного раскрытия информации, взимание слишком высокой платы и предоставление информации в форме, отличной от той, что была указана заявителем. Подробное описание других причин отказа можно встретить во многих законах. Важной также является возможность расследования госорганами внутренних нарушений для устранения общих недочетов в деятельности, по

поводу которых отдельные граждане вряд ли подадут жалобу, как, например, отсутствие уважения к правилам проактивного опубликования.

В большинстве случаев надзорные органы имеют необходимые полномочия проводить полное расследование по жалобам о доступе к информации, включая и вызов свидетелей. Важным является то, что в большинстве случаев они могут запрашивать информацию в госорганах, включая и ту, в доступе к которой было отказано, и которую можно рассмотреть в закрытом режиме (*in camera*), если необходимо защитить конфиденциальность, пока не будет принято соответствующее решение. Также надзорные органы имеют полномочия принуждать к действиям, иногда путем регистрации решений в суде. В ряде стран, включая США, Уганду, Индию и Ямайку, закон указывает, что относительно любой жалобы госорган несет основную обязанность доказывать оправданность отказа в предоставлении информации. Это соответствует идее права на информацию, которое устанавливает презумпцию раскрытия информации, и обоснованность отступления от этого правила должна быть доказана.

Надзорные органы могут: потребовать от госорганов раскрыть информацию в иной форме, или сократить плату, или даже компенсировать расходы заявителю, или назначить ответственного за информацию, или обеспечить больший объем учебных занятий для чиновников, или публиковать определенную информацию в активном режиме, или внести изменения в систему ведения записей и т.д. В некоторых случаях, как в Индии, надзорный орган даже может взимать штрафы.

Многие, но не все законы о праве на информацию предусматривают подачу окончательной апелляции в суд. Даже если закон конкретно запрещает подавать апелляции в суд, как в Индии, суды имеют юрисдикцию по административному праву. Важно отметить, что в Мексике только податели запросов, а не госорганы, могут передавать апелляции в суд. Такой подход способствует предотвращению случаев, когда госорганы используют свою, часто значительную, власть для отсрочки или отказа в раскрытии информации.

Многие законы предусматривают разного рода санкции по отношению к гражданам, которые намеренно препятствуют доступу к информации, хотя в некоторых странах – включая Таиланд и Кыргызстан – санкции не предусмотрены. Отдельные законы оговаривают прямую ответственность госорганов. В некоторых странах - Ямайке, Болгарии, Южной Африке и Перу – намеренное препятствование доступу к информации является уголовным преступлением, и обвинения по этой статье могут привести к уголовному наказанию и даже к тюремному заключению. В других странах – например, Мексике – Закон предусматривает административную ответственность. Закон Индии наделяет надзорный орган полномочиями налагать штрафы за препятствование доступу и дисциплинарные наказания на органы, препятствующие этому регулярно. В таких случаях чиновники обязаны доказать, что они действовали незлонамеренно. В США Закон предусматривает проведение расследования специальным адвокатом для установления, действовал ли чиновник «непредвзято или предвзято» в отношении сокрытия информации.

Различные законы называют различные формы управления информацией, как уничтожение, повреждение, изменение, сокрытие или фальсификация записей. Другие законы делают общую ссылку на любые формы препятствования доступу.

Многими законами предусмотрена защита лиц, раскрывающих информацию с добрыми намерениями. В ряде стран общего права - Индии, Южной Африке и Уганде – установлена законодательная защита госслужащих от любых форм привлечения к ответственности за действия, совершенные при исполнении либо предполагаемом исполнении служебных обязанностей. Законодательство Соединенного Королевства пошло даже дальше, защищая госслужащих от диффамации - распространения порочащих их сведений. На Ямайке против любого чиновника госоргана или автора документа, к которому предоставлен доступ, не могут быть предприняты никакие действия за клевету, нарушение конфиденциальности или авторских прав.

Ряд стран, включая Японию и Кыргызстан, не предоставляет защиты для людей, раскрывающих информацию из добрых побуждений. Некоторые страны устанавливают ответственность за раскрытие изымаемой информации. Закон Швеции, например, предусматривает за это ответственность по Уголовному кодексу, а также налагает некоторые формы прямой ответственности. В Мексике госслужащие несут административную ответственность за неправильное раскрытие информации, а на Ямайке, согласно Закону об официальной тайне и другим законам, госслужащие несут юридическую ответственность за раскрытие информации, которая нарушает Закон о праве на информацию, за исключением случаев защиты, описанных выше. Эти положения явно мешают раскрытию информации и, похоже, стремятся сохранить культуру секретности навсегда.

Только один из рассмотренных законов, Закон Уганды, предоставляет специальную защиту для «свистунов». С другой стороны, другие законы некоторых стран – Соединенного Королевства, Южной Африки и США – такую защиту предоставляют. Защита «свистунов» является важным предохранительным клапаном, который может помочь обеспечить раскрытие информации, значимой для соблюдения общественных интересов.

Меры продвижения

Набор мер продвижения, предлагаемых в разных законах, может значительно различаться. Некоторые законы – Швеции, Болгарии и Таиланда – содержат лишь несколько мер продвижения, а другие страны – Мексика, Соединенное Королевство, Южная Африка и Индия – разработали более обширные меры.

Многие страны, чтобы оптимизировать реализацию закона, предусматривают назначение отдельных чиновников, ответственных за информацию. Эти чиновники выполняют ряд следующих функций: обработку запросов об информации, обеспечение проактивного ее опубликования, предоставление помощи заявителям, подачу предложений по разработке внутренних процедур для выполнения закона, продвижение обучения чиновников, подготовку отчетов и т.д.

В Уганде и Южной Африке эта функция возложена на руководителя госоргана. Для выполнения ежедневных обязанностей в этой сфере руководителю может быть назначен специальный заместитель. Закон Индии предусматривает назначение стольких чиновников для этой функции, сколько может потребоваться. По Закону о свободе информации в США, госорганы должны назначать ответственного за выполнение Закона, создавать сервисные центры по работе с подателями запросов на информацию, предоставлять информацию о статусе прохождения запросов, а также назначать чиновников, ответственных за связь с общественностью и за надзор над обработкой внутренних жалоб. В Мексике отделы по связи с общественностью выполняют большую часть функций ответственного за информацию, а информационные комитеты должны, кроме всего прочего, наблюдать за соблюдением секретности и разрабатывать критерии движения документов.

Ряд законов также предусматривает выпуск руководства для разъяснения гражданам их прав по доступу к информации и того, как ее запрашивать. В других странах такие руководства издаются по умолчанию. Эти руководства содержат информацию о целях закона, правах граждан на информацию, контактные данные лиц, ответственных за ее предоставление, правила подготовки запроса. А также сведения о процедурах обработки запросов, описание видов оказываемой помощи, составляющие калькуляции, пути устранения нарушений закона, включая подачу апелляций.

В некоторых странах такое руководство выпускается централизованно. В Индии и Мексике это делают правительство и надзорный орган соответственно. В других странах – США и Южной Африке – каждый госорган отвечает за выпуск подобного руководства. В Южной Африке комиссия по правам человека должна дополнительно выпускать национальный справочник на всех одиннадцати официальных национальных языках.

Лишь несколько стран предусматривают минимальный набор стандартов для управления записями. Некоторые – Мексика, Азербайджан и Соединенное Королевство – дают право таким центральным органам, как Федеральный институт по доступу к информации в Мексике, ответственный министр в Азербайджане и Лорд-канцлер (Министр юстиции) в Соединенном Королевстве - устанавливать стандарты по управлению записями, а также определенную систему соблюдения госорганами этих стандартов. Это хороший подход, обеспечивающий надежные унифицированные стандарты во всей государственной службе.

Многие страны предусматривают определенную форму отчетности о выполнении закона. В ряде стран эта задача возложена на центральный орган, а все остальные госорганы обязаны либо регулярно отчитываться перед ним, либо предоставлять запрашиваемую им информацию. В таких странах, как Индия, Азербайджан, Таиланд, Южная Африка и Мексика, эту обязанность выполняет надзорный орган. В других странах, как Уганда и США, каждый орган или министерство, должны представлять свой собственный публичный отчет. В США Генеральный прокурор должен обеспечить доступность такого отчета на центральном сайте, а также предоставить свой собственный, обобщенный отчет в Конгресс.

Требования к отчетности могут быть различными, но обычно существуют категории данных, обязательные для предоставления. Например: общее количество полученных, удовлетворенных и неудовлетворенных запросов; перечень положений закона, на которые ссылались при отказе в доступе, частота отказов в доступе; количество апелляций, поданных внутри госоргана или переданных в надзорный орган; решения по апелляциям; время, потраченное на обработку запросов; взимаемая плата; меры, предпринимаемые для реализации закона; рекомендации по реформированию системы.

В ряде стран – Таиланде, Соединенном Королевстве, Южной Африке, Азербайджане – надзорный орган несет общую ответственность за продвижение выполнения закона. Она может включать мониторинг и интерпретацию закона, повышение квалификации сотрудников, разработку форм и других инструментов его реализации, а также предоставление рекомендаций заявителям и/или госорганам, внесение рекомендаций по реформированию действующего информационного режима. В некоторых странах – Ямайке, США, Японии – законодательно предусмотрена некая форма периодической проверки действия закона о праве на информацию. В Кыргызстане Закон о праве на информацию также обеспечивает пересмотр всех нормативно-правовых актов, которые ограничивают раскрытие информации, чтобы привести их в соответствие с Законом о праве на информацию.

-
340. Частные структуры жаловались на высокую стоимость публикации руководства по доступу к информации, которой они обладают.
 341. АРТИКЛЬ 19 (Лондон: 1996 г.)
 342. Смолла Родни, *Свободная речь в открытом обществе* (Нью-Йорк: Knopf, 1992 г.), стр.319.

ГЛАВА 6

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право на информацию в своих лучших проявлениях может предоставить важнейшие социальные преимущества. Оно может являться важным основанием для демократии, способствуя эффективному участию граждан в управлении страной и возможности иметь подотчетное правительство. Существует бесчисленное количество ярких примеров того, как право на информацию использовалось для выявления случаев коррупции на самых разных уровнях, начиная от получения элементарных жизненных благ и завершая коррупционными скандалами, которые отправляли правительства в отставку. Право на информацию также использовалось, возможно, не в таком драматичном, но не менее важном аспекте, для обеспечения эффективного потока информации между правительством и бизнесом.

Эти утилитарные преимущества права на информацию признавались еще с 1776 года, когда сама идея получила законодательное признание в Швеции. Одним из последних достижений является признание права на информацию как фундаментального права человека, как одного из аспектов права на свободу выражения мнений, которое по международным стандартам гарантирует не только право передавать информацию, но также искать и получать информацию и идеи.

Пятнадцать лет назад почти никто не заявлял о том, что доступ к информации, хранящейся в государственных органах, является правом человека. В 2003 году, ко времени публикации первого издания этой книги, идея уже укрепилась в сознании людей - впрочем, преимущественно у активистов борьбы за право на получение информации, у ряда ученых и др. Когда увидело свет второе издание книги, идея укрепилась настолько, что на нее теперь ссылаются не только активисты-правозащитники, но и межправительственные организации, разработчики новых подобных концепций и государственные чиновники. За прошедшие годы автор потратил достаточно энергии, продвигая идею права на информацию как права человека, используя для этого первое издание книги, а теперь и второе. Растущее признание данного статуса права на информацию является источником определенного удовлетворения.

Первое издание книги впервые объединило в себе все ключевые международные стандарты, поддерживающие идею доступа к информации как права человека, а также национального развития. Оно объединило в себе доводы в поддержку такого признания. Второе издание обновило факты и расширило аргументы, которые сейчас выглядят весьма убедительными.

Очень важным является признание надлежащего высокого статуса права на информацию, но, как это бывает с другими сложными правами человека, дьявол прячется в деталях. Эта книга, используя международные стандарты, стремится с некоторой детализацией выработать конкретные принципы права на информацию. Ими являются: сильная презумпция в пользу доступа к информации; хорошие процедуры, с помощью которых это право можно осуществить, в том числе используя обязательства по проактивной публикации; четкий и суженный режим исключений; право подавать апелляцию в независимые надзорные органы в случаях нарушения установленных правил.

Кроме обозначения этих (по-прежнему весьма общих) принципов, данная работа позволяет изучать значительный опыт многих стран в реализации права на информацию в законодательных рамках теми, кто только продвигает его принятие, и теми, кто анализирует существующие подобные законы с точки зрения их имплементации и последующего реформирования.

Эта книга содержит большой объем сравнительной информации по практике применения закона в 14 странах разных регионов мира, которые приняли относительно прогрессивные подходы к осуществлению права на информацию.

Не раз отмечалось, что принятие прогрессивного закона о праве на информацию является только первым и, во многом, самым легким шагом в реализации этого права на практике. Автор полностью поддерживает эту точку зрения, которая также вызрела благодаря практике. Полное выполнение закона требует политической воли, активного гражданского общества и, по крайней мере, некоторых других ключевых демократических факторов, как, например, уважение к верховенству закона. Хотя хорошего закона недостаточно для осуществления права на информацию, он все же является необходимой предпосылкой. Это платформа, на которой строятся другие требуемые элементы. Мы верим, что эта книга поможет тем, кто содействует развитию права на информацию, в создании крепкой юридической базы для поддержки этого ключевого права человека.