



ARTICLE 19

INTERNATIONAL CENTRE AGAINST CENSORSHIP

ПРАВО граждан на доступ к информации

Принципы законодательства о свободе информации

г.Воронеж
2000

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ _____	1
ПРИНЦИП 1. Максимальная открытость _____	2
ПРИНЦИП 2. Обязанность опубликования _____	4
ПРИНЦИП 3. Пропаганда прозрачности деятельности правительства _____	4
ПРИНЦИП 4. Исчерпывающий перечень исключений из принципа открытости информации _____	6
ПРИНЦИП 5. Процедуры, способствующие доступу к информации _____	7
ПРИНЦИП 6. Расходы _____	9
ПРИНЦИП 7. Открытые заседания _____	10
ПРИНЦИП 8. Открытость информации имеет первостепенное значение _____	11
ПРИНЦИП 9. Защита лиц, раскрывающих информацию _____	12

ПРЕДИСЛОВИЕ

Информация - кислород демократии. Если люди не знают, что происходит в их обществе, если действия тех, кто ими правит скрыты, они не могут принимать деятельного участия в делах общества и государства. Информация не просто необходима для граждан, это еще и важнейшая характеристика демократического правительства. Плохое правительство нуждается в секретности, чтобы выжить. Секретность не повышает эффективность деятельности государственной власти и способствует расцвету коррупции. По словам экономиста и лауреата Нобелевской премии Амартии Сен, в стране с демократической формой правления и сравнительно свободной прессой, не бывает голода. Информация позволяет людям следить за деятельностью правительства и создает основу для обсуждения его действий со знанием дела.

Большинство правительств, однако, предпочитают действовать секретно. На языке Суахили, одно из слов, обозначающих «правительство», буквально звучит как "строжайший секрет". Даже демократические правительства скрывают значительную часть своей деятельности от общественности. И правительства всегда могут найти причины для секретности – например, в интересах национальной безопасности, общественного порядка и более широкого общественного интереса. Очень часто правительства обращаются с официальной информацией как со своей собственностью, а не как с тем, что должно использоваться для пользы людей.

Поэтому АРТИКЛЬ 19 разработал эти международные принципы - стандарты, с помощью которых каждый может определить, гарантируют ли внутригосударственные законы доступ к официальной информации или нет. Принципы точно и понятно устанавливают пути, с помощью которых правительства могут достичь максимальной открытости в соответствии с общепризнанными международными стандартами и практикой.

Принципы важны как стандарты, но самих по себе их не достаточно. Они должны быть использованы участниками кампаний, юристами, представителями, занимающими выборные должности и должностными лицами. Они должны применяться в конкретных обстоятельствах, в каждом обществе, гражданами, которые понимают их важность и преданы идее поддержки открытости деятельности правительства. Мы публикуем эти принципы, как вклад в улучшение государственного управления и укрепления демократии во всем мире.

ОСНОВЫ

Данные принципы устанавливают стандарты для национальных и международных правовых режимов, которые регулируют право на свободу информации. Они разработаны в первую очередь для национального законодательства о свободе информации и доступе к официальной информации, но применимы и по отношению к информации, имеющейся у межправительственных органов, таких, как ООН и Европейский Союз.

Принципы основаны на международных и внутригосударственных законах и стандартах, включая правоприменительную практику (как отражено в государственных законах и решениях национальных судов) и основные принципы права, признанные сообществом наций. Они являются продуктом продолжительного процесса изучения, анализа и консультаций под наблюдением и руководством АРТИКЛЯ 19, имеющего большой опыт и работающего с организациями - партнерами во многих странах мира.

ПРИНЦИП 1. МАКСИМАЛЬНАЯ ОТКРЫТОСТЬ

Законодательство о свободе информации должно базироваться на принципе максимальной открытости

Принцип максимальной открытости устанавливает презумпцию того, что вся информация, имеющаяся у государственных органов, должна быть открыта, и от этой презумпции можно отступить только в очень ограниченных случаях. (См. Принцип 4). Данный принцип лежит в основе всей концепции свободы информации и, в идеале, это должно быть закреплено в Конституции, что показывало бы, что доступ к официальной информации является одним из основополагающих принципов правового государства. Но наивысшей целью законодательства является реализация открытости информации на практике.

Государственные органы обязаны предоставлять информацию, и каждый член общества имеет корреспондирующее право получать информацию. Каждый, находящийся на территории страны, должен пользоваться этим правом. Для реализации этого права человек не должен обосновывать необходимость получения той или иной информации. Там, где государственные власти отказывают в доступе к информации, они обязаны мотивировать отказ на каждом этапе доступа к информации под угрозой ответственности за невыполнение этой обязанности. Иными словами, власти должны продемонстрировать, что информация, в предоставлении которой они отказывают, входит в перечень информации с ограниченным доступом, как разъяснено ниже.

Понятия

Понятия "информация" и "государственные органы" определяются широко.

"Информация" включает в себя все данные, принадлежащие государственным органам, безотносительно формы, в которой информация содержится (документ, кассета, электронные записи и так далее), ее источника (была ли она выпущена государственным органом или иной организацией) и даты выпуска. Законодательства также должно применяться и к тем записям, которые были систематизированы, распространяя на них те же требования, что и ко всем другим видам информации.

В целях обеспечения открытости информации, определение "государственного органа" должно исходить из функций соответствующего органа, а не его названия или формы организации. С этой целью, к «государственным органам» относятся органы всех ветвей и уровней власти, включая органы местного самоуправления, выборные органы, судебные органы, иные уполномоченные законом органы, государственные предприятия и учреждения, неправительственные организации и организации, находящиеся в частной собственности, занимающиеся необходимой для функционирования государства деятельностью (например, поддержанием и обеспечением функционирования транспортной инфраструктуры – автодорог и железнодорожных путей). Частные организации также должны быть включены в это понятие, если они обладают информацией, открытость которой уменьшит риск нанесения вреда ключевым общественным интересам, таким, как окружающая среда и здоровье. Международные организации должны быть также субъектами, на которых распространяются принципы свободы информации, которые изложены в этом документе.

Уничтожение данных

Чтобы защитить сохранность и доступность носителей информации, закон должен предусматривать, что воспрепятствование доступу к информации, или умышленное уничтожение носителей информации является преступлением. Закон должен устанавливать также минимальные стандарты, относящиеся к содержанию и сохранности информационных данных государственных органов. От государственных органов выделение достаточных финансовых ресурсов и уделение достаточного внимания для гарантии обеспечения должной сохранности информационных ресурсов. Помимо этого, чтобы предотвратить любую попытку исправления или изменения информационных данных, открытыми должны быть сами источники информации, а не только содержащаяся в них информация.

ПРИНЦИП 2. ОБЯЗАННОСТЬ ОПУБЛИКОВАНИЯ

Государственные органы должны быть обязаны публиковать информацию, представляющую особую важность

Свобода информации подразумевает не только то, что государственные органы предоставляют информацию в ответ на запрос, но и то, что они сами публикуют и широко распространяют документы, представляющие особый общественный интерес, исходя из имеющихся ресурсов и возможностей. Вид информации, которая должна быть опубликована, зависит от специфики государственного органа, обладающего ею. Закон должен устанавливать общую обязанность обнародовать сведения путем опубликования и основные категории информации, которые должны быть опубликованы.

Государственные органы, как минимум, должны публиковать следующие категории информации:

- оперативную информацию о том, как государственный орган работает, включая стоимость предоставляемых им услуг, его цели, результаты аудиторских проверок, стандарты, достигнутые результаты, и так далее, особенно, если государственный орган оказывает непосредственные услуги общественности;
- информацию по любым запросам, жалобам и другим действиям, которые члены общества могут предпринять в отношении государственных органов;
- сведения о возможных формах участия представителей общественности в принятии решений в области политики и законодательства;
- перечень информации, которой владеет орган и в каких формах данная информация содержится;
- содержание любого решения государственного органа и его намерений, которые могут отразиться на общественности, а также причины и подготовительный материал, имевшие значение при принятии решения.

ПРИНЦИП 3. ПРОПАГАНДА ПРОЗРАЧНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Государственные органы должны активно содействовать прозрачности и открытости деятельности правительства

Если общество хочет реализовать цели, устанавливаемые информационным законодательством, необходимо информировать членов общества об их правах, а также пропагандировать открытость деятельности правительства. Опыт разных стран показывает, что бездеятельность государственных служащих может подорвать реализацию даже самого прогрессивного законодательства. Деятельность по пропаганде открытости, следовательно, является необходимым компонентом свободы информации. В разных странах эта деятельность будет различной и будет зависеть от таких факторов, как система организации государственной службы, основные ограничения свободы и открытости информации, уровень грамотности, степень информированности общественности. Закон должен требовать привлечения достаточных ресурсов и соответствующего внимания для реализации целей законодательства.

Образование общественности

Как минимум, закон должен предусматривать общественное образование и распространение информации, касающейся права на доступ к информации, ограничения доступа к информации, и порядок реализации этих прав. В странах, где распространение газет или уровень грамотности находятся на низком уровне, электронные средства массовой информации являются важным средством просвещения. Другие инициативы, такие как городские митинги или передвижные кино бригады, также могут применяться. В идеале, такая деятельность должна проводиться как каждым государственным органом в отдельности, так и специально созданным, финансируемым в достаточной степени государственным органом, основной или одной из функций которого является рассмотрение запросов информации.

Сдерживание тенденции к официальной секретности

Закон должен предусматривать разнообразные механизмы борьбы с тенденциями закрытости деятельности правительства. Закон должен содержать требование к государственным органам проводить тренинг по свободе доступа к информации для государственных служащих (своих сотрудников). Такой тренинг должен быть посвящен вопросу важности свободы информации, ее видам, процессуальным механизмам доступа к информации, защите лиц, сообщающих о совершении правонарушений, а также, видам информации, которые официальные органы обязаны опубликовывать.

Государственный орган, ответственный за образование общественности, должен также играть определяющую роль в реализации принципа прозрачности деятельности правительства. Инициативы должны содержать поощрения тем государственным органам, которые работают безупречно; кампании, посвященные проблемам секретности, а также информационные кампании в поддержку тех органов, которые улучшают свою деятельность в этом направлении и критикуя тех, которые продолжают работать в режиме секретности. Другая возможность - предоставление ежегодного отчета Парламенту и/или Парламентским комитетам и комиссиям, в котором бы содержалась информация о трудностях и достижениях данного государственного органа, а также говорилось о действиях предпринятых для улучшения доступа общественности к информации, о выявленных препятствиях к свободному доступу к информации, и мерах по их устранению, планируемых на ближайший год.

Необходимо поддерживать инициативы государственных органов в принятии внутренних актов о доступе к информации и открытости деятельности государственного органа.

ПРИНЦИП 4. ИСЧЕРПЫВАЮЩИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ИСКЛЮЧЕНИЙ ИЗ ПРИНЦИПА ОТКРЫТОСТИ ИНФОРМАЦИИ

Исключения должны быть ясны и четко обозначены, и подлежат строгой проверке на "ущерб" и "общественный интерес"

Все индивидуальные запросы информации в государственные органы должны быть удовлетворены, за исключением тех случаев, когда государственный орган сможет продемонстрировать, что запрашиваемая информация подпадает под ограниченный перечень исключений из принципа открытости информации. Отказ в предоставлении

информации может быть оправдан, только если государственный орган сможет доказать, что информация отвечает трем необходимым в совокупности признакам.

Три необходимых признака:

- информация должна быть связана с законной целью, закрепленной в законе;
- раскрытие информации должно угрожать нанесением существенного вреда этой цели; и
- вред, нанесенный этой цели, должен превосходить общественный интерес в раскрытии этой информации.

Ни один государственный орган не должен быть полностью исключен из сферы действия закона, даже если в своем большинстве информация о деятельности данного органа является секретной и подпадает в список ограничения доступа к информации. Это применимо ко всем ветвям власти (исполнительной, законодательной, и судебной), так же, как и ко всем функциям власти (включая, например, функции органов безопасности и обороны). Нераскрытие информации должно быть обосновано в каждом конкретном случае.

Ограничения, целью которых является защита репутации правительства и недопущение огласки его неправомочных действий, никогда не могут быть оправданы.

Законные цели, оправдывающие ограничения

Исчерпывающий перечень законных целей, которые могут оправдать отказ в доступе к информации, должен быть закреплен законом. Этот перечень должен включать только те основания, которые установлены законом для отказа в предоставлении документов, содержащих информацию о государственной тайне, национальной безопасности, коммерческой и иной, охраняемой законом тайне, общественной или личной безопасности, эффективности и стабильности процесса принятия решений правительством.

Исключения должны быть четко обозначены, чтобы избежать их расширительного толкования и включения в них информации, не наносящей вреда законным интересам. Для того, чтобы определить, является ли документ закрытым, необходимо исходить из содержащейся в нем информации, а не из типа документа. Ограничения должны иметь временные рамки. К примеру, засекречивание информации в целях защиты национальной безопасности не обосновано после того, когда угроза уже миновала.

Отказы должны соответствовать всем трем указанным ранее признакам

Не достаточно простое попадание информации в **перечень информации с ограниченным доступом**, в связи с охраной законной цели, закрепленной в конкретном законе. Государственный орган должен продемонстрировать, что раскрытие информации нанесет **существенный вред законному интересу**. В некоторых случаях, раскрытие информации может принести как пользу, так и вред. Например, разоблачение коррупции в армии, на первый взгляд, может повлечь ослабление национальной обороны, но, в тоже время, это может помочь искоренить коррупцию и укрепить вооруженные силы.

Важнейший общественный интерес

Даже если существует возможность того, что обнародование информации может причинить существенный вред охраняемому законному интересу, информация должна, тем не менее, быть раскрыта, если польза от раскрытия перевешивает возможный вред. Например, определенная информация может содержать сведения частного характера, но, в тоже время, разоблачать коррупцию на высоком уровне в правительстве. В таких случаях, необходимо сравнивать вред, причиняемый законной цели, и общественный интерес в получении данной информации.

ПРИНЦИП 5. ПРОЦЕДУРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ

Быстрота и добросовестность рассмотрения запросов информации; доступность обжалования любых отказов в предоставлении информации

Процедура принятия решения по вопросу о предоставлении информации на запрос должна предусматривать три различных уровня: решение непосредственно в **государственном органе**, обладающем соответствующей информацией, затем обжалование в **независимый административный орган**, и обжалование в **суд**. Где это необходимо, должны быть созданы условия полного доступа к информации для определенных групп населения, например, тех, кто не умеет читать или писать, тех, кто не владеет языком, на котором изложена информация, или тех, кто имеет физические недостатки, такие, как, например, слепота.

Все государственные органы обязаны создать открытые, доступные внутренние механизмы для обеспечения права граждан на получение информации. То есть, в государственном органе должно быть специально уполномоченное должностное лицо, которое бы занималась обработкой запросов и обеспечением выполнения требований закона о доступе к информации.

Государственные органы обязаны оказывать помощь обратившимся с запросом, по поводу уже ранее опубликованной информации; если запрос неясен; излишне широк или нуждается в уточнении. Государственные органы не обязаны предоставлять информацию, которая уже была опубликована, но, в таких случаях, должны указать обратившемуся с запросом на опубликованный источник, содержащий требуемую информацию. С другой стороны, государственные органы должны иметь возможность отказывать в ответе на несущественные запросы.

Закон должен устанавливать строгие временные рамки для рассмотрения запросов и требовать, чтобы все отказы в предоставлении информации были мотивированы и оформлены в письменном виде.

Обжалование

Везде, где это практически реализуемо, должна существовать возможность пересмотра первоначального решения вышестоящим органом в порядке подчинения.

Во всех случаях, закон должен гарантировать гражданину **право обжаловать** в независимом административном органе отказ государственного органа предоставить информацию. Это может быть как уже существующий орган, как, например, Омбудсмен

или Комиссия по правам человека, так и орган, специально созданный для этих целей. В любом случае, такой орган должен соответствовать определенным стандартам и иметь соответствующие полномочия. Ему должна быть гарантирована независимость, как де-юре, так и де-факто, так и посредством установления определенной процедуры назначения его главы или коллегиального органа руководства.

Назначать на должности в таком органе должен представительный орган власти, такой как многопартийная парламентская комиссия, процесс назначения должен быть открытым и доступным для участия в нем общественности, например, в части выдвижения кандидатур. Должностные лица, назначенные в такой орган должны отвечать высоким требованиям профессионализма, быть независимыми и компетентным. Также при назначении их на должность должно быть проверено отсутствие у них конфликта интересов.

Процедура рассмотрения жалобы на решение государственного органа об отказе предоставить информацию в порядке запроса должна быть оперативной и ее стоимость должны быть насколько возможно невысокой. Это гарантирует равный доступ всех граждан к обжалованию а также то, что трата дополнительного времени на обжалование не сведет на нет саму цель первоначального обращения с запросом.

Административному органу должны быть предоставлены полномочия исследовать любую жалобу, включая возможность привлекать свидетелей, и, что важно, истребовать из государственных органов любую информацию или документы по своему усмотрению, и, где это необходимо и оправданно, рассмотреть их в закрытом заседании.

По результатам рассмотрения жалобы, административный орган должен обладать полномочиями отклонить жалобу; обязать государственный орган предоставить информацию; изменить любые платежи, взимаемые государственным органом; наложить штраф на государственный орган за неправомерные действия, а также возложить на государственный орган финансовые расходы по пересмотру решения, как наряду со штрафом, так и отдельно от него.

Административный орган должен также обладать полномочием передавать дело в суд, когда имеются доказательства уголовно-наказуемого воспрепятствования доступу или умышленного уничтожения записей.

Обе стороны конфликта (лицо, обратившееся с запросом и соответствующий государственный орган) должны иметь право обжаловать решение административного органа в судебном порядке. При рассмотрении жалобы на решение административного органа весь спор должен быть полностью рассмотрен по существу, а не только вопрос об обоснованности решения административного органа. Это обеспечивает правильность разрешения сложных дел. Кроме того, это обеспечивает последовательный подход к рассмотрению дел о свободе выражения мнения.

ПРИНЦИП 6. РАСХОДЫ

Плата за предоставление информации на запросы граждан не должна быть чрезмерной, чтобы не быть препятствием для обращения с запросом

Плата за получение информации, находящейся в распоряжении государственного органа, не должна быть настолько высока, чтобы не быть препятствием для потенциальных заявителей при подаче запроса, принимая во внимание и то, что сама свобода информации состоит в обеспечении открытого доступа к ней. Установлено, что в долгосрочной перспективе польза открытости информации более чем превосходит затраты. В любом случае, опыт ряда стран показывает, что плата за доступ к информации не является эффективным средством возмещения затрат на обеспечение свободного информационного режима.

В мире были разработаны различные механизмы для того, чтобы гарантировать, что взимание платы за предоставление информации не будет выступать сдерживающим фактором для запроса информации. В некоторых государствах применяется одновременно два вида оплаты: одинаковая плата для каждого запроса, и дифференцированная плата в зависимости от фактических расходов на подбор и предоставление информации. Плата за предоставление должна быть снята или существенно снижена для запросов граждан об их персональной информации или для запросов информации, представляющей общественный интерес (что всегда презюмируется, когда конечной целью запроса является публикация информации в СМИ). В некоторых странах устанавливается более высокая плата за предоставление информации на запрос, необходимый в коммерческих целях, как средство уменьшения платы за запросы, связанные с общественным интересом.

ПРИНЦИП 7. ОТКРЫТЫЕ ЗАСЕДАНИЯ

Заседания государственных органов должны быть открыты для общественности

Свобода информации включает право общественности на информацию о деятельности правительства, для того, чтобы иметь возможность принимать участие в процессе принятия решений. Поэтому законодательство в области свободы информации должно устанавливать общее правило: все заседания органов власти являются открытыми для граждан.

К "органам власти", в данном контексте, относятся органы, обладающие полномочиями принимать решения, имеющие обязательную силу, а не те органы, которые выносят решения рекомендательного характера. Политические объединения, то есть съезды членов одной политической партии, не считаются органами власти.

С другой стороны, заседания выборных органов и их комитетов, заседания плановых и территориальных коллегий, отделов народного образования, общественных комиссий, отделов промышленного развития должны быть включены в категорию «заседания органов власти».

"Заседание", в данном контексте, означает, в первую очередь, **формальную** встречу, то есть **официальный** созыв государственного органа для осуществления управления публичными делами. Признаками официального заседания, являются необходимость кворума и применения формальных процессуальных правил.

Сообщение о заседаниях необходимо для того, чтобы общественность имела реальную возможность принять в них участие. Закон должен требовать заблаговременного объявления о заседаниях государственных органов, чтобы обеспечить реальную возможность присутствия на заседании.

Заседания могут быть закрытыми, но только в соответствии с предусмотренным законом порядком, и если существуют веские основания для проведения закрытого заседания. Само решение о проведении закрытого заседания должно быть всегда открыто для общественности. Основания для назначения закрытых заседания шире, чем список исключений, относящихся к правилам открытости информации, но не может быть безграничным. Основаниями для назначения закрытого заседания, при соответствующих обстоятельствах, может быть рассмотрение вопросов охраны здоровья населения и

общественной безопасности, законности и правопорядка, тайны следствия, отношений работника и работодателя, личная тайна, коммерческая тайна и национальная безопасность.

ПРИНЦИП 8. ОТКРЫТОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ИМЕЕТ ПЕРВОСТЕПЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Законы несоответствующие принципу максимальной открытости должны быть изменены или отменены

Закон о свободе информации должен требовать, чтобы, насколько это возможно, другие законы толковались в соответствии с его положениями. В случае если это невозможно, законодательство, регулирующее доступ к информации, держателями которой являются государственные органы, должно соответствовать принципам, лежащим в основе законодательства о свободе информации.

Перечень исключений, предусмотренных в законе о свободе информации, должен быть исчерпывающим и не подлежащим расширению другими законами. В частности, разглашение официальными лицами информации, которую они обязаны предоставить в соответствии с законом о свободе информации, не должно признаваться незаконным по законам о государственной тайне.

Со временем, должны быть взяты обязательство привести все законы, так или иначе регламентирующие вопросы доступа к информации, в соответствие с принципами лежащими в основе законодательства о свободе доступа к информации.

Помимо этого, официальные лица должны быть защищены от преследования и наказания, если они обоснованно и добросовестно предоставили информацию согласно требованиям свободы доступа к информации, даже если впоследствии обнаружится, что информация не подлежала обнародованию. В противном случае, атмосфера секретности будет сохранена в органах власти и управления, так как должностные лица будут чрезмерно осторожны в предоставлении информации на запросы, чтобы избежать персонального риска.

ПРИНЦИП 9. ЗАЩИТА ЛИЦ, РАСКРЫВАЮЩИХ ИНФОРМАЦИЮ

Лица, информирующие о правонарушении, должны быть защищены

Граждане должны быть защищены от любых правовых, административных или дисциплинарных санкций за сообщение информации о правонарушении.

"Правонарушение", в этом контексте, включает совершение уголовного преступления, неисполнение законных обязанностей, судебную ошибку, коррупцию или мошенничество, или серьезное злоупотребление административными полномочиями со стороны государственного органа. Сюда же входит создание серьезной угрозы здоровью, безопасности или окружающей среде, в том числе и со стороны физических лиц. Право на защиту имеют граждане, сообщающие о правонарушении, если они действуют

добросовестно и убеждены, что информация верна и предоставляют доказательства правонарушения. Такая защита должна предоставляться даже тогда, когда раскрытие информации будет нарушением требований закона или работодателя.

В некоторых странах защита лиц, предоставляющих информацию о правонарушении, обусловлена наличием требований предоставить информацию определенным физическим лицам и контролирующим органам. Когда это приемлемо, защита должна предоставляться также в тех случаях, когда этого требует общественный интерес, в случае раскрытия информации широкому кругу лиц или даже средствам массовой информации.

Понятие "общественный интерес", в данном случае, означает, что польза от раскрытия информации перевешивает вред или когда альтернативные способы обнародования информации необходимы для защиты первостепенного интереса. Это применимо, например, в ситуациях, когда необходима защита лиц, сообщающих о правонарушении, от возмездия, и когда обычных механизмов явно недостаточно, когда существует исключительно серьезная причина для раскрытия информации, как, например, угроза здоровью населения или безопасности, или при наличии риска сокрытия или уничтожения доказательств правонарушения.