

ARTICLE 19

Право общества знать:
принципы законодательства о
праве на информацию

2016

ПРИНЦИП 1. МАКСИМАЛЬНОЕ РАСКРЫТИЕ

Законодательство о праве на информацию должно исходить из принципа максимального раскрытия информации

Принцип максимального раскрытия устанавливает презумпцию того, что любая информация, хранящаяся в государственных органах, подлежит раскрытию, и исключения из этой презумпции допустимы только в очень ограниченных случаях (см. Принцип 4). Этот принцип воплощает основную идею самой концепции права на информацию в международном законодательстве и в идеале должен устанавливаться Конституцией, чтобы сразу было ясно, что доступ к официальной информации – одно из основных прав. Приоритетной целью законодательства должно быть обеспечение максимального раскрытия информации на практике.

Государственные органы обязаны раскрывать информацию, а любой член общества соответственно имеет право получать информацию. Как отмечалось выше, в международном праве таким правом обладают все лица, в том числе неформальные и формальные организации, не зависимо от гражданства (страны регистрации). Осуществление данного права не должно требовать от физических лиц доказательств конкретной потребности в данной информации или объяснений, почему они хотят получить её. Если государственный орган стремится отказать в доступе к информации, на него возлагается бремя обоснования отказа на каждой стадии рассмотрения. Иными словами, государственный орган должен показать, что информация, которую он желает скрыть, охватывается ограниченным режимом исключения из права, как подробнее показано ниже.

Определения информации

Как "информация", так и "государственные органы" должны определяться максимально широко.

Термин 'информация' включает все материалы, хранящиеся государственным органом, независимо от формы хранения (документ, компьютерный файл или база данных, аудио- или видеоплёнка, электронный носитель и т.д.), источника (была ли она произведена самим государственным органом либо же иным лицом или организацией) и даты выпуска. Закон должен касаться также засекреченных сведений и информации иного специального назначения, вводя для них те же тесты, что и для всей прочей информации. В некоторых государствах (например, в Индии) понятие информации распространяется также на образцы физических материалов, используемых государственными органами в гражданском строительстве. Закон должен также гласить, что обязанность раскрытия означает раскрытие документов в той форме, в которой она хранится, так что доступ к информации подразумевает возможность воспроизведения самих файлов, записей и документов, а не просто содержащихся в них сведений, так как контекст, в котором они хранятся – это тоже информация.

С позиций раскрытия информации понятие "государственный орган" ('public body') должно определяться как можно шире и включать в себя: все уровни и ветви исполнительной власти (в т.ч. местные администрации); выборные органы (в т.ч. парламенты стран); органы, действующие на основании уставных обязанностей; национализированные предприятия; государственные или публично-правовые корпорации; вневедомственные органы или полуавтономные НПО, а также судебные органы. Исключений не должно быть, это относится также и к оборонным и правоохранительным ведомствам. Частные структуры также должны быть охвачены подобным законом, если они ведают информацией, раскрытие которой с вероятностью снизило бы риск ущерба для основных общественных интересов (например, для окружающей среды и здоровья населения) либо повлияло на соблюдение прав личности. Межправительственные организации должны также быть субъектами режимов права на информацию, основанных на принципах, установленных в данном документе.

Сохранение и уничтожение информации

Для поддержания целостности и доступности информации закон должен установить минимальные стандарты касательно хранения и поддержания информации в государственных органах. Эти органы следует обязать уделять достаточные ресурсы и внимание обеспечению надлежащего документооборота. Следует установить уголовную ответственность за сознательное препятствование доступу к информации или за ее умышленное уничтожение.

ПРИНЦИП 2. ОБЯЗАННОСТЬ ПУБЛИКОВАТЬ ИНФОРМАЦИЮ

Государственные органы должны быть обязаны публиковать ключевую информацию

Право на информацию означает не только то, что государственные органы должны отвечать на запросы о предоставлении информации, но также и то, что они должны проактивно публиковать и широко распространять – в разумных пределах, зависящих от ресурсов и возможностей – общественно значимую информацию. Какую именно информацию публиковать, будет зависеть от конкретного государственного органа. В законе следует установить общую обязанность публиковать информацию и также определить основные категории информации, подлежащей обязательной публикации.

Как минимум, государственные органы следует обязать в рабочем порядке публиковать и обновлять следующие категории информации:

- информация о функциях государственного органа, в том числе о его задачах, организационной структуре, стандартах, достижениях, руководящих документах, политике, процедурах, правилах и основном кадровом составе;
- информация об инспектированной отчётности, лицензиях, бюджетах, доходах, расходах, программах субсидий, государственных закупках и контрактах;
- информация обо всех запросах, жалобах и иных непосредственных действиях, которые могут предпринять представители общественности в отношении данного государственного органа;
- руководство по процедурам, с помощью которых представители общественности могут вносить предложения по вопросам политики или законодательства;
- виды информации, которая хранится в данном государственном органе, и формы хранения этой информации, в т.ч. любые реестры документов и базы данных;
- содержание всех решений и политик, влияющих на общество, а также причины принятия соответствующего решения и базовые материалы, имевшие значение для его принятия, в том числе все оценки воздействия на окружающую среду, общество или права человека.

Открытые данные и повторное использование

Проактивно публикуемые сведения, также как и сведения, раскрываемые в ответ на запрос, должны быть по возможности доступны в открытых машиночитаемых форматах без ограничений на повторное использование и публикацию.

ПРИНЦИП 3. ПРОДВИЖЕНИЕ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Государственные органы должны активно продвигать открытое правительство

Для реализации целей законодательства о праве на информацию существенное значение имеет информирование граждан об их правах и продвижение культуры открытости внутри государства. Практический опыт различных стран показывает, что "неподдающиеся" чиновники могут свести на нет самое прогрессивное законодательство. Таким образом, существенной частью режима права на информацию становятся действия по его продвижению. Конкретные действия в этой области различаются от страны к стране, зависят от таких факторов, как способ организации государственной службы, ключевые ограничения на свободное раскрытие информации, уровень грамотности и информированности. Закон должен требовать уделять адекватное внимание и ресурсы вопросу продвижения целей данного законодательства.

Просвещение населения

Как минимум, закон должен содержать положение касательно просвещения населения и распространения сведений о праве на доступ к информации, объеме имеющейся информации и способов осуществления права на доступ к ней. В странах с низким уровнем грамотности и небольшими тиражами и аудиториями печатной прессы важнейшим средством распространения такой информации и просвещения населения могут стать вещательные средства массовой информации.

Информационно-коммуникационные технологии тоже могут быть эффективны. Следует использовать также информационные стенды и другие местные средства информирования. Не следует упускать из виду и альтернативные нестандартные пути – такие, как местные собрания или передвижные кинопроекторы. Соответствующие меры должны осуществляться как отдельными государственными учреждениями, так и специально уполномоченным адекватно финансируемым органом – тем, который рассматривает запросы на информацию, либо же иным, созданным специально.

Борьба с культурой официальной секретности

Закон должен обеспечивать ряд механизмов, работающих с проблемой культуры секретности в государстве. В частности, следует требовать от государственных ведомств предоставлять своим сотрудникам всесторонний тренинг в области права на информацию. Соответствующий тренинг должен рассматривать вопросы важности и объема права на информацию, процедурных механизмов доступа к информации, эффективного хранения документов и доступа к ним, сферы охвата защиты осведомителей, а также категорий информации, которую ведомства обязаны публиковать. Ту или иную переподготовку должны проходить служащие всех уровней, в зависимости от их функций.

Официальный орган, ответственный за просвещение населения, должен играть роль и в продвижении открытости в государственных ведомствах. Соответствующие инициативы могут включать поощрение ведомств за хорошую работу в данной области, кампании по проблемам секретности и коммуникационные кампании по поощрению ведомств, стремящихся к открытости, и критике избыточной секретности в других ведомствах. Ведомствам следует предоставлять парламентам или парламентским органам ежегодные отчеты о своей деятельности, достижениях и проблемах, в которых могли бы описываться и предпринятые меры по улучшению доступа общественности к информации, сохраняющиеся препятствия для свободного потока информации и планы соответствующих мероприятий на будущий год.

ПРИНЦИП 4. ОГРАНИЧЕННЫЙ КРУГ ИСКЛЮЧЕНИЙ

Исключения должны иметь чёткие и узкие формулировки, прошедшие строгие тесты на "ущерб" и "общественную значимость"

Государственный орган должен удовлетворить любой запрос на предоставление информации, если не сможет показать, что соответствующая информация входит в ограниченный круг исключений из закона о доступе. Отказ в раскрытии информации оправдан только тогда, когда государственный орган может показать, что данная информация соответствует критериям строгого трехстороннего теста.

Государственный орган должен скрывать только конкретную информацию ограниченного доступа, содержащуюся в документе или записи, и предоставлять гражданам отредактированные версии соответствующих материалов, в которых будет доступна прочая информация.

Трехсторонний тест:

- информация должна иметь отношение к какой-либо законной цели, согласно международному праву;
- должен быть риск того, что раскрытие информации нанесет этой цели серьезный ущерб; и
- соответствующий ущерб должен превосходить общественное благо от доступа к данной информации.

Ни один государственный орган не может быть полностью исключён из сферы действия данного закона, даже если большинство его функций подпадают под исключения. Это относится ко всем ветвям власти (исполнительной, законодательной, судебной) и ко всем ее функциям (в том числе к обороне и государственной безопасности). Отказ от раскрытия информации должен быть обоснован в каждом конкретном случае.

Ограничения доступа к информации, цель которых – оградить правительства от неловких ситуаций или от разоблачения злоупотреблений (в том числе коррупции и нарушений прав человека), не могут быть оправданы ни в коем случае.

Законные цели, оправдывающие ограничение доступа к информации

В законе должен приводиться полный перечень законных целей, которые могут оправдывать нераскрытие информации. Такой перечень должен включать только интересы, законно обосновывающие отказы в доступе к информации, и ограничиваться понятиями, признанными международным правом – такими, как охрана правопорядка, частная жизнь, национальная безопасность, коммерческая или иная конфиденциальность, безопасность общества или граждан, а также

эффективность и целостность процессов принятия государством решений.

Исключения должны формулироваться чётко и в узком смысле, чтобы избежать ограничений в раскрытии информации, не наносящего ущерба законным интересам. Ограничения следует основывать не на типе информации, а на ее конкретном содержании. Скрываемую информацию следует в рабочем порядке проверять на предмет того, действуют ли ещё основания для её сокрытия. Например, основания для засекречивания информации по соображениям национальной безопасности могут отпасть после того, как отпадёт конкретная угроза для национальной безопасности. Исключения должны ограничиваться по сроку не более чем 15 годами, кроме чрезвычайных случаев.

Отказы в информации должны пройти существенный тест на ущерб

Тот факт, что информация формально подпадает под описание законной цели, определённой в законодательстве, сам по себе не является достаточным основанием для отказа в доступе к ней. Государственный орган должен также показать, что раскрытие этой информации нанесёт существенный ущерб для этой законной цели. Иногда раскрытие информации может одновременно принести и пользу, и вред. Например, раскрытие коррупции в военном ведомстве может, на первый взгляд, ослабить национальную оборону, но в долгосрочной перспективе преодоление коррупции укрепляет вооружённые силы страны. Для оправдания нераскрытия информации в таких случаях суммарный эффект от ее раскрытия должен наносить существенный ущерб соответствующей цели.

Преобладающее общественное благо

Даже если можно показать, что раскрытие некоей информации нанесёт существенный вред некоей законной цели, эту информацию всё равно следует раскрыть, если польза от ее раскрытия превысит ущерб. Например, некая информация может быть частной по своей сути, но в то же время раскрывать коррупцию на высшем уровне государственной власти. При раскрытии такой информации следует взвесить ущерб для законных целей и общественную пользу от ее раскрытия. Если польза превысит вред, закон должен разрешать раскрытие такой информации. Другие аспекты общественного блага включают в себя, в частности, существенный вклад в текущие общественные обсуждения проблем, общественное участие в политических спорах, совершенствование подотчетности в общественно важных вопросах и, в частности, в вопросах расходования государственных средств; раскрытие серьёзных злоупотреблений, в т.ч. нарушений прав человека, иных уголовных преступлений, злоупотреблений служебным положением и умышленного сокрытия серьёзных нарушений, а также пользу для здоровья и безопасности населения.

ПРИНЦИП 5. ПРОЦЕДУРЫ УСКОРЕНИЯ ДОСТУПА

Запросы на информацию должны рассматриваться своевременно и справедливо, следует обеспечить независимое рассмотрение любых отказов

От всех государственных органов следует требовать построения открытых общедоступных внутренних систем, обеспечивающих право общественности запрашивать и получать информацию. Органам следует назначить конкретных должностных лиц, ответственных за рассмотрение таких запросов и за соблюдение закона.

От государственных органов следует требовать также помощи заявителям, запросы которых относятся к уже опубликованной информации, либо являются нечеткими, носят чрезмерно широкий характер, или по каким-либо другим причинам требуют исправления. С другой стороны, государственные органы могут быть вправе отклонить явно поверхностные или досаждающие запросы, целью которых является затруднить работу органа. Государственные органы не должны быть обязаны предоставлять частным лицам информацию, уже опубликованную и находящуюся в свободном доступе, однако в таких случаях орган должен дать заявителю ссылку на соответствующую публикацию.

Следует законодательно обеспечить полный доступ к информации для лиц с ограниченными возможностями, в частности, для лиц, не умеющих читать или писать, не владеющих языком, на котором записана информация, или страдающих от нарушений здоровья, - например, от слепоты.

Закон должен устанавливать строгие сроки рассмотрения запроса – не более одного месяца.

Закон должен требовать, чтобы любые отказы обосновывались по существу в письменной форме. Отказ должен основываться на законодательно установленных исключениях из закона о доступе к информации, а также информировать заявителя о его правах на обжалование.

Обжалование

Процесс принятия решений по запросам на информацию должен определяться на трех различных уровнях: внутри государственного органа, на стадии обжалования в независимый надзорный орган и на стадии судебного обжалования.

Закон должен предусматривать внутреннее обжалование отказа в назначенный вышестоящий орган внутри ведомства, который может пересмотреть изначальный отказ.

В любом случае закон должен гарантировать индивидуальное право на обжалование в независимый орган отказа государственного органа в раскрытии информации. Под независимым органом может подразумеваться уже существующий орган (например, уполномоченный по правам человека) либо специально учрежденный для этой цели административный орган. В любом случае такой орган должен соответствовать определённым стандартам и обладать определёнными полномочиями. Его независимость должна гарантироваться как формально, так и через процедуры назначения его руководства. Лучшая практика – создание независимой комиссии по доступу к информации.

Руководство такого органа должны назначать представительные органы (например – парламентская комиссия, включающая в себя представителей всех фракций), а сам процесс должен быть открытым и с участием общественности – например, на стадии выдвижения кандидатов. Лица, назначаемые работать в таком органе, должны соответствовать строгим критериям профессионализма, независимости и компетентности, а также подчиняться строгим правилам в части конфликтов интересов.

Процедура рассмотрения данным административным органом жалоб на отказы в информации должна быть организована так, чтобы осуществляться достаточно быстро и как можно экономичнее. Тем самым эта процедура будет доступна для всех, а задержки, прежде всего, не подорвут самую суть запрашивания информации.

Данный административный орган должен иметь полномочия расследовать любую жалобу – в частности, вызывать свидетелей и (что особо важно) требовать у государственных органов предоставить на рассмотрение – при необходимости в закрытом режиме, если на то есть разумные основания, – любую информацию или запись.

По завершении расследования данный административный орган должен иметь полномочия либо отклонить жалобу, либо потребовать от государственного органа раскрытия информации, а также пересмотреть любые пошлины и сборы, взысканные этим государственным органом, применять к государственным органам санкции за чинящие препятствия действия либо наложить на государственный орган расходы, связанные с обжалованием.

Данный административный орган должен также иметь полномочия ссылаться на судебные прецеденты, в которых вскрывалось преступное воспрепятствование доступу к информации или умышленное уничтожение записей.

Заявитель должен иметь право обжаловать решение данного административного органа в суде. Суд должен обладать всеми полномочиями на рассмотрение дела по существу, не ограничиваясь вопросом, обоснованно ли поступил административный орган. Это обеспечивает должное внимание к разрешению сложных вопросов и способствует согласованному подходу к вопросам права на информацию.

ПРИНЦИП 6. РАСХОДЫ

Граждане не должны лишаться доступа к публичной информации по причине расходов

Если главная цель законов о праве на информацию – содействовать открытому доступу к ней, то расходы, связанные с доступом к информации, хранящейся государственными органами, не должны мешать гражданам требовать социально значимую информацию. Общеизвестно, что долгосрочные выгоды от открытости существенно перевешивают затраты на неё. В любом случае опыт ряда стран показывает, что взимание платы за доступ к информации – неэффективный способ компенсации затрат на обеспечение режима доступа к информации.

В общем случае данный принцип означает, что информация предоставляется бесплатно или за невысокую цену, ограничивающейся реальной стоимостью воспроизведения и доставки информации. В случае, когда запрос касается личных данных либо совершается во имя общественных интересов (что предполагается по умолчанию, если цель запроса связана с публикацией), а также если доходы заявителя ниже национальной черты бедности, информацию следует предоставлять бесплатно или по сниженным ценам. В некоторых государствах за коммерческие запросы назначают более высокую цену, считая это способом финансировать запросы во им общественных интересов, но такой способ не считается полностью эффективным.

ПРИНЦИП 7. ОТКРЫТЫЕ ЗАСЕДАНИЯ

Заседания государственных органов должны быть открыты для публики

Право на информацию включает право общественности знать, что делает правительство от имени общества и участвовать в процессах принятия решений. Следовательно, законодательство о праве на информацию должно предусматривать презумпцию открытости для публики всех заседаний органов власти.

Под “органами власти” в данном контексте понимаются главным образом органы, принимающие решения. Однако органы, которые только предлагают рекомендации, тоже могут быть охвачены соответствующими законодательными нормами, если ожидается, что их рекомендации повлияют на решения. Съезды и пленумы политических партий не входят в число органов власти.

С другой стороны, закон должен охватывать также заседания выборных органов и их комитетов (комиссий), советов по планированию и зонированию, советов общественных и образовательных учреждений, а также государственных органов развития промышленности.

Термин "заседание" в данном контексте относится главным образом к официальному заседанию, то есть к официальному созыву государственного органа с целью осуществления государственных дел. Официальность заседания определяется такими факторами, как необходимость кворума и применимость формальных процедурных правил.

Уведомлять о заседаниях необходимо, если у общественности имеется реальная возможность участия, и закон должен требовать адекватного уведомления о предстоящем заседании (достаточно заранее, чтобы обеспечить посещение и участие) с приложением существенных материалов, которые будут на заседании обсуждаться. Это особенно важно в случае проектов, относящихся к развитию и оказывающих экологическое и социальное влияние.

Заседания могут быть закрытыми, но только в соответствии с установленной процедурой и по разумным основаниям. Общественность должна быть уведомлена о любом решении касательно проведения заседания в закрытом режиме. Основания для проведения заседаний в закрытом режиме шире, чем список исключений из правила раскрытия информации, но всё же ограничены. В соответствующей ситуации такими основаниями могут служить, например, соображения охраны здоровья и безопасности населения, правопорядка, тайна следствия, трудовые конфликты, защита частной жизни, коммерческая тайна и национальная безопасность. Решения, принятые на заседаниях, сделанных закрытыми незаконно, подлежат пересмотру и считаются не имеющими юридической силы.

ПРИНЦИП 8. РАСКРЫТИЕ ПОЛУЧАЕТ ПРИОРИТЕТ

Законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия информации, должны быть изменены или отменены

Закон о праве на информацию должен требовать толкования прочих нормативных актов в соответствии с его положениями, а при необходимости - отмены этих актов.

Режим исключений, определяемый законом о праве на информацию, должен быть исчерпывающим: другие законы не должны его расширять. Например, законы о защите какой-либо тайны не должны делать незаконными действия официальных лиц, разглашающих информацию, которую они должны раскрывать в соответствии с законом о праве на информацию.

Кроме того, должностные лица должны быть защищены от санкций за то, что они разумно и добросовестно раскрыли информацию по запросу в рамках права на информацию, даже если впоследствии обнаружилось, что раскрытая информация не подлежала разглашению или содержала клеветнические сведения. Иначе так и будет поддерживаться культура секретности, охватывающая многие органы власти: ведь во

избежание личных рисков должностные лица могут стать слишком осторожны, когда речь заходит о запросах на информацию.

ПРИНЦИП 9. ЗАЩИТА ОСВЕДОМИТЕЛЕЙ

Осведомители – лица, сообщающие о нарушениях, – должны быть под защитой

Граждане, сообщающие о нарушениях со стороны государственных или частных структур, должны быть защищены от ущерба и от любых юридических, административных или связанных с работой санкций за такие сообщения. Это должно быть чётко сказано в законе. Лучшая практика в данном вопросе – когда страны принимают всеобъемлющие законы, учитывающие все сопутствующие аспекты уголовного, гражданского, административного и трудового права.

Под “нарушением” в данном контексте подразумевается совершение уголовного преступления, невыполнение законных обязанностей, ненадлежащее отправление правосудия, коррупция или нечестность, а также серьёзная недобросовестность в управлении (со стороны государственного органа). Этот термин также включает серьёзную угрозу здоровью, безопасности или окружающей среде независимо от того, связана ли данная угроза с конкретным нарушением или нет.

Осведомителей следует обеспечивать защитой при условии, что они действовали, обоснованно предполагая, что раскрываемая ими информация по сути правдива и выявляет доказательства нарушения. Такая защита должна обеспечиваться даже в случаях, когда раскрытие информации нарушает юридические или связанные с работой требования. Лица, которые применяют к осведомителям санкции, вредят или угрожают им, сами подлежат административным или юридическим санкциям, а в самых серьёзных случаях – уголовному преследованию.

В некоторых странах защита осведомителей осуществляется на условиях раскрытия ими информации конкретным лицам или надзорным органам. Подобная же защита других лиц, раскрывающих соответствующие сведения кому-то другому, в том числе средствам массовой информации, должна осуществляться, если у них были достаточные основания считать, что раскрытие сведений надзорным органам не приведёт к надлежащему устранению выявленного нарушения. Анонимное раскрытие информации также должно быть разрешено и подлежать защите.

В данном контексте понятие “общественной пользы” от раскрытия информации третьим сторонам, включая СМИ, должно охватывать ситуации, когда выгода от раскрытия информации превышает ущерб, или когда для защиты какого-либо ключевого общественного интереса требуются альтернативные способы раскрытия этой информации. Это относится, например, к ситуациям, когда осведомителям нужна защита от возмездия, когда решение проблемы с помощью официальных механизмов маловероятно, когда для разглашения информации существует исключительно серьёзная причина (например, неминуемая угроза здоровью или

безопасности населения), а также когда существует риск, что без раскрытия информации доказательства нарушений будут скрыты или уничтожены.