

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ "ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ"

Хелена Ядерблом,
руководитель департамента Министерства юстиции Швеции,
председатель группы экспертов Совета Европы по доступу к информации

О международном и шведском опыте обеспечения доступа к информации

Я хотела бы поблагодарить за приглашение, которое получила. Хотя Швеции и была охарактеризована как продвинутая страна, я считаю, что участие в этой интересной конференции может обогатить и наш опыт.

В разных странах существуют различные варианты законодательства относительно принципов общественного доступа к официальной информации. Законодательство на основе данных принципов распространено на всей территории Скандинавии. Шведская система, будучи основанной в 1766 году, является старейшей. Финляндия приняла законодательство в данной области в 1951 году, и оно в основном соответствует шведскому. Дания и Норвегия последовали нашему примеру в 1970 году.

В ряде стран Европы, таких как Нидерланды, Испания, Португалия, Австрия, Венгрия, Эстония, Бельгия и Румыния, право общественности на доступ к официальной информации закреплено конституционно. В других странах: во Франции, Греции, Италии и России – эти права закреплены в текущем законодательстве. Работа в данной области – принятие нового закона или пересмотр существующих актов – ведется в Великобритании, Германии, Эстонии, Молдове, Польше и ряде других стран, недавно перешедших на принципы демократии.

Некоторые страны, как, например, Швеция и Финляндия, имеют законы, гарантирующие частным лицам основополагающее право на доступ к документам, находящимся в ведении властных структур с ограничением данного права в законе в целях защиты информации деликатного характера, а также документов, находящихся на стадии разработки. В других странах, как, например, в Нидерландах, несколько иной подход, а именно: система доступа более направлена на информирование частных лиц, вне зависимости от того, содержится ли информация в документах или где-нибудь еще. Можно говорить, с одной стороны, о доступе к информации, а с другой – о системе доступа к документам.

Общественный доступ к официальной информации был в повестке дня различных форумов, посвященных международному сотрудничеству. В рамках Совета Европы вопрос обсуждался рабочей группой специалистов Организационного комитета по правам человека. Сопровождения также проходят в рамках Европейского Союза.

Право частных лиц на доступ к официальной информации

Фундаментальное право на свободу слова в соответствии со статьей 10 Европейской конвенции по правам человека включает право на получение и передачу информации без вмешательства властей.

Рамки защиты, обеспечиваемой 10 статьей в отношении права на доступ к информации, апробировались на нескольких процессах Европейского суда по правам

человека. Суд провел грань между доступом к информации общественности и СМИ, с одной стороны, и частных лиц и партий – с другой.

Суд провозгласил важность доступа общественности к официальной информации. Защита в рамках Статьи 10 не распространялась на всеобщее право на доступ к официальной информации, но было отмечено, что общественность имеет право на получение информации, представляющей общественный интерес (например, Дело "Обзервер" и "Гардиан"), и что СМИ имеют привилегию в плане свободы слова и информации, поскольку их роль состоит в том, чтобы информировать общественность по вопросам, представляющим общественный интерес, а общественность имеет право на получение подобной информации (например, Дело "Санди Таймс").

Европейский суд по правам человека интерпретировал Статью 8 Конвенции – право на уважение к частной жизни – в некоторых случаях, имеющих отношение к запросам частных лиц на информацию, имеющую отношение к заявителям (например, Дело Линдера, Дело Гаскина и Дело Гуерра). Суд постановил, что в соответствии со Статьей 10 право на получение информации запрещает государству вмешиваться в право частного лица на получение информации, но не влечет обязанность государства собирать, передавать и распространять информацию частным лицам. Однако Статья 8 дает право частным лицам получать от властей важную информацию, имеющую отношение к ним или затрагивающую их лично.

Среди международных инструментов, регулирующих свободу получения информации, можно отметить Рекомендацию Совета Европы N R (81) 19 от 25 ноября 1981 года о праве на доступ к информации, находящейся в ведении государственных организаций, включающую ряд принципов. Например, что все государства–члены Совета должны обеспечивать право на получение по запросу информации, находящейся в ведении государственных организаций (за исключением законодательных и судебных органов), и что должны быть обеспечены эффективные и должные меры по обеспечению доступа к информации. При этом допускаются лишь четко определенные ограничения и исключения.

В рамках Совета Европы группа специалистов по доступу к официальной информации при Организационном комитете по правам человека в настоящее время обсуждает развитие инструментов в этой области, возможно, конвенцию или новую рекомендацию. Ожидается, что группа представит результаты этой работы к концу 2000 года.

На межгосударственной конференции принято Соглашение Европейского Союза относительно открытости работы организаций Европейского Союза. В соответствии с Соглашением Совет министров обязан определить основные принципы и ограничения, регулирующие право доступа к документам Европейского Парламента, Совета и Комиссии. Это должно быть сделано до 1 мая 2001 года и в настоящее время Комиссия готовит предложения, которые планируется представить в Совет и Парламент осенью 1999 года.

Для того, чтобы национальные законодательства обеспечивали полный спектр нормативных актов в области доступа к официальной информации, необходимо включить в структуру этой системы ряд элементов. На мой взгляд, следует обсудить следующие вопросы.

Объем нормативных актов

Здесь имеется в виду необходимость определения рамок законодательства: кто обязан предоставлять информацию, кто может пользоваться этим правом, какого рода информация должна подпадать под действие закона о доступе к информации, а также

каким образом и для каких целей он может ограничиваться. Важно также, чтобы законодательство в подобных отраслях, определяющее права частных лиц и обязанности властей, было всеобъемлющим, легким в применении и поддавалось отслеживанию.

Возможные ограничения на право доступа к официальной информации в некоторых системах рассматриваются в том же контексте, что и возможные ограничения свободы слова в отношении официальных лиц, то есть, что запрещение выдавать официальные документы на основании их секретности целиком и полностью соответствует профессиональной секретности, ограничивающей деятельность официальных лиц. Когда система разрабатывается в этом русле, рамки секретности следует искать в нормативных положениях, регулирующих рамки свободы слова, изложенных в Статье 10 Европейской конвенции по правам человека.

Запросы на получение информации и их подача

Что касается запросов на доступ к официальной информации, то возникают, например, такие вопросы: должен ли порядок подачи запросов быть формализован и если да, то до какой степени и какие сведения должен предоставить заявитель, чтобы его запрос был принят к рассмотрению? Чем больше формальных требований предъявляется к процессу подачи запросов на получение информации, тем больше риск снижения эффективности и скорости рассмотрения подобных запросов.

Это, разумеется, относится также к формальностям, относящимся к процессу принятия решений по подобным вопросам. Если запросы в рядовых случаях рассматриваются официальным лицом, ответственным за информацию или документ, фигурирующий в запросе, то обычно нет подробных нормативных актов, расписывающих процесс подачи запроса. Если же запрос должен рассматриваться сложной иерархической бюрократической организацией, то существует гораздо больше правил и формальностей относительно порядка и процедуры подачи запроса.

Необходимо также рассмотреть процесс подачи запросов с точки зрения сроков их исполнения. В частности, необходимо ответить на вопрос: следует ли назначать максимальные сроки рассмотрения запросов.

Быстрота рассмотрения запросов на информацию является вопросом фундаментальной важности. Этот момент, разумеется, чрезвычайно важен для СМИ, но и частным лицам зачастую необходимо получить информацию незамедлительно. Таким образом, вопрос об ограничении максимального срока рассмотрения запросов должен быть решен положительно. Однако не стоит забывать о том, что ограничение максимального срока может повлечь за собой установление стандартного времени рассмотрения запросов.

Другой важный аспект, который необходимо рассмотреть, – это проблема закрытия конфиденциальной информации. Национальные системы имеют в этом отношении разный подход. В некоторых системах предполагается ограниченный список причин для закрытия информации, который меняется исключительно в случае официального пересмотра или отзыва закона в конкретные фиксированные периоды времени. Другие системы лишь предупреждают, что рассматриваемый документ содержит информацию деликатного характера, но при этом каждый запрос рассматривается в индивидуальном порядке.

Одним из вопросов в данном контексте, также имеющим отношение к форме доступа, являются пределы закрытия информации. В некоторых системах ограничение доступа распространяется на сам документ, в других – на содержащуюся в документе информацию деликатного характера, то есть на часть документа. Соответственно,

остальная часть документа подлежит предоставлению. Технически это осуществляется следующим образом: документ предоставляется, однако секретные части из него удаляются или замазываются краской.

Формы доступа

Здесь необходимо рассмотреть вопрос о том, до каких пределов желание заявителя в отношении формы запроса должно удовлетворяться, в частности, сверка документов в госучреждениях, копирование, перевод и т.п.

Вопрос перевода, как правило, не рассматривается в законодательствах о праве частных лиц на информацию, по крайней мере в странах с одним официальным языком, а скорее в более общем законодательстве об административных процедурах. В странах, где более одного официального языка, либо есть языки нацменьшинств, вопрос перевода более тесно связан с фундаментальными принципами права на доступ к информации.

Возможность сверки документов в госучреждениях чрезвычайно важен, но не стоит забывать, что это часто привилегия тех, кто живет вблизи от данного госучреждения.

Не менее важно ответить на вопрос, кто должен нести расходы по доступу к информации и на каких принципах. В существующих европейских системах, как правило, не взимают плату за проверку общественностью документов и других форм информации в зданиях госучреждений. Плату часто берут за разного рода копирование, причем здесь действует принцип самокупаемости и сумма, как правило, основана на средней стоимости копирования.

Новые технологии позволяют властям распространять, а общественности получать документы по низким ценам. Возможности электронной обработки данных – весьма желательное дополнение к различным формам доступа к официальной информации, но следует иметь в виду, что при этом возрастает риск раскрытия информации деликатного характера.

Пересмотр

Отказы на предоставление информации должны подлежать пересмотру. В Европе национальные системы относительно прав доступа к официальной информации, как правило, предоставляют право юридического пересмотра случаев отказа предоставления информации. Обычной практикой также является пересмотр дела на более высоком уровне, например, в вышестоящем учреждении, по отношению к структуре, рассматривавшей запрос, а также возможность обратиться с жалобой в независимые структуры, такие как Парламентская комиссия по рассмотрению претензий граждан или к омбудсмену.

Поддерживающие правовые нормы и меры

Для того, чтобы законодательство о праве на доступ к информации стало эффективным, необходимо, чтобы юридическая система обеспечивала правовые нормы, которые позволяли бы реализовать это право, например, обязывали учреждения хранить и структурировать информацию должным образом, вести официальные реестры документов – как секретной, так и открытой информации – и хранить их в открытых для доступа архивах. Важно также иметь гарантии, что официальные документы не подвергаются преждевременному разрушению. Реестры образуют особенно важный элемент в системе доступа к документам, и они важны не только для тех, кто запрашивает информацию в частном порядке, но также помогают сделать делопроизводство более эффективным.

Помимо поддерживающего законодательства, важно также обучать сотрудников госучреждений применению положений закона о доступе к информации, а при работе с гражданами осознавать, что они должны предоставлять услуги. Опыт Швеции показывает, что это должен быть непрерывный процесс в том смысле, что все вновь нанятые сотрудники, равно как и те, кто имеют большой опыт, должны проходить стажировку по вопросам законодательства и юридической практики в данной области. Важно также, чтобы администрация информировала общественность об их правах.

Защита информаторов СМИ

Помимо правовых норм, регулирующих права СМИ на доступ к информации и обязанность защищать источники, Конституция Швеции содержит положения о защите информаторов прессы и других СМИ, что является уникальной практикой в мире.

Для начала необходимо отметить, что в соответствии со шведской системой уголовного и гражданского законодательства ответственность за содержание периодических печатных материалов лежит на одном человеке, а именно, в случае с газетой или журналом, на ответственном редакторе. Таким образом, защита выглядит естественной в отношении других лиц, принимавших участие в производстве и распространении газет и других СМИ.

Существует фундаментальное право любого человека заявлять что-либо или передавать информацию по любому вопросу, например, журналисту или информационному агентству с тем, чтобы она была опубликована в печатном издании. Ни одно госучреждение или другая организация не имеют право выяснять личность информатора СМИ. Запросы, сделанные в нарушение этого закона, влекут наказание до одного года тюремного заключения.

В отношении официальных лиц это означает, что они имеют право анонимно сообщать журналистам информацию, даже секретную (хотя и не всю); при этом попытки руководства или других чиновников выяснять источник утечки признаются преступлением.

Помимо общих аспектов доступа к информации считается, что подобная практика позволит "доносчикам" стать важной частью борьбы с коррупцией. Считается, что иногда, когда в госучреждении происходит что-то подозрительное, сотрудники неохотно сообщают об этом начальству или другим представителям властей, таким как полиция, из-за страха преследования. Возможность предупредить общественность через прессу без риска быть узнанным представляется выходом и может принести обществу большую пользу.