Globethics Repository



Законодательство по свободе информации: прогресс, проблемы и стандарты

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Mendal, Toby
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-15 18:54:04
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177721

Законодательство по свободе информации: прогресс, проблемы и стандарты

Тоби Мендел

Закон о свободе информации (СИ) включает в себя право общественности на доступ к информации, находящейся в распоряжении избранной народом власти, и налагает на избранную народом власть обязанность публиковать ключевые виды информации. Многие недавно принятые конституции включают в себя конкретные гарантии СИ, отражая растущее признание этого фундаментального права человека. Примером этого является конституция Малави 1994 г. и ее аналог в Таиланде, принятый за три года до этого, равно как и многие современные европейские конституции.

Опыт свидетельствует, что статьи в Конституции не достаточно для закрепления права на СИ на деле; требуется воплощение в жизнь этого законодательства. Страны по всему миру принимают подобное законодательство, среди прочих Босния и Герцеговина, Великобритания, Кыргызстан, Польша и Южная Африка осуществили это до 2000 г. Проекты законов рассматриваются в Гватемале, Индии, Индонезии, Нигерии и во многих других странах.

Данная тенденция не ограничивается государствами – ряд межправительственных организаций (МПО) приняли систему СИ. Евросоюз в мае 2001 г. принял Правила, касающиеся общественного доступа, а Мировой банк пересмотрел свою политику о раскрытии информации в сентябре 2001 г.

Не удивительно, что законодательство и практика значительным образом отличаются. Там, где законы создают хорошую основу для открытости, внимание теперь должно быть сосредоточено на воплощении в жизнь. Ряд правительств ответил на давление, требовавшее принятия этого законодательства, но ограничил данное право, насколько возможно. Крайним примером такого подхода является недавно принятый в Зимбабве Акт о доступе к информации и частной жизни, который гораздо больше посвящен контролю за СМИ, нежели обеспечению доступа к информации.

Проблемные области

Ключевыми проблемами при рассмотрении вопроса об оценке, представляет ли конкретное законодательство эффективную возможность использовать право на СИ, являются исключения и изъятия, законы о секретности и право на апелляцию.

- **Исключения** являются самой противоречивой проблемой в большинстве законов о СИ. Все законы о СИ включают в себя множество исключений, многие из которых защищают важные социальные интересы, такие как национальная безопасность и личная информация. Если исключения слишком значительны, то они, следовательно, могут существенно подорвать данное законодательство. Две меры безопасности могут помочь предотвратить эту проблему.

Во-первых, исключения должны включать в себя «тест на ущерб». Например, это незаконно исключить всю информацию, касающуюся национальной безопасности. Только та информация, которая действительно нанесет ущерб национальной безопасности, должна быть закрыта. На деле, хотя тесты на ущерб

Перевод сделан Центром ТИ-Р. Ссылка при цитировании обязательна.

можно найти в большинстве современных законов о СИ, они не относятся ко всем исключениям.
Во-вторых, все исключения могут быть отвергнуты из соображений общественных интересов. Данный подход обеспечивает обнародование информации, даже если она подпадает под раздел исключения, в тех случаях, когда ее раскрытие будет служить общим интересам общественности, к примеру, когда выгоды от раскрытия информации перевешивают ущерб. Такое отвержение из соображений общественных интересов должно применяться, например, там, где личная информация, касающаяся государственного служащего, раскрывает коррупционную группу. Власти продемонстрировали нежелание включать отвержение из соображений общественных интересов в законодательство, и многие законы о СИ не содержат его. Данная проблема оказалась способной вызвать разногласия в Великобритании, и в окончательно принятом законе содержится лишь ограниченное право на отвержение.

- **Изъятия** имеют отношения к учреждениям, полностью находящимся за границей действия закона и не имеющим никаких обязательств по раскрытию информации. Например, подобный закон, рассматриваемый в настоящий момент парламентом Индии, не распространяет свое действие на все организации, занимающиеся разведкой и вопросами безопасности, подобно закону Великобритании. В некоторых странах изъятия касаются крайне узкой группы общественных учреждений. С другой стороны, некоторые законы, такие как польский Акт о СИ, применяют это правило к широкому кругу общественных учреждений.

В принципе, все общественные учреждения в первую очередь должны быть обязаны раскрывать информацию, на которую распространяется только система исключений.

- **Законодательство о секретности** не должно иметь право расширять систему исключений в законе о СИ, который должен быть достаточно всеобъемлющ для того, чтобы защищать законные интересы. Закон о секретности широкого действия может значительно подорвать законодательство о СИ и, как следствие, должен быть подчинен ему. В европейских странах тревожащей тенденцией стало принятие законов о секретности в качестве условия вступления в НАТО. НАТО отказывается раскрыть даже тот документ, который устанавливает его собственные стандарты секретности, хотя никакой причины держать такую информацию в секрете нет.
- **Апелляционные процессы** позволяют отдельным гражданам оспорить любой отказ в раскрытии информации. Независимый надзор принципиален там, где государственные служащие отказываются раскрыть информацию, особенно если они скрывают коррупцию или правонарушения. Отдельные граждане в большинстве стран имеют право на апелляцию в суде, но это средство часто недоступно и этот процесс требует чрезвычайно много времени. Многие законы о СИ дают право на апелляцию административным учреждениям, но эти учреждения могут быть эффективны, только если они действительно независимы. В Японии члены апелляционного учреждения, Совета по контролю за раскрытием информации, назначаются премьер-министром после одобрения обеих палат парламента – процесс, который препятствует контролю со стороны какой-либо одной политической партии.

Перевод сделан Центром ТИ-Р. Ссылка при цитировании обязательна.

Будучи избранным в 1999 г., президент Нигерии Олусегун Обасанжо пообещал, что «все правила и постановления, направленные на помощь честности и прозрачности в общении с властью, будут восстановлены и воплощены в жизнь» в его правление. Поэтому организации гражданского общества были удивлены, когда он оказался неспособен поддержать законодательство о свободе информации и ответили на это разворачиванием кампании. При поддержке других НКО «Программа прав СМИ» (ППСМИ) – организация, занимающаяся свободой прессы и свободой выражений в Нигерии, возглавила усилия по продвижению законопроекта о свободе информации. Однако со времени его внесения, данный проект добился лишь ничтожного прогресса в парламенте. Поддержанный тремя членами нижней палаты парламента Нигерии, этот проект стремится предоставить общественности законное право на доступ к государственным документам. Если он будет принят, этот проект установит временные рамки, в течение которых данная информация (за исключением той, которую определяет закон), должна быть предоставлена любому, кто ее запросит. Предполагается, что в особенности этот проект обратится к таким проблемным законам, как доступ к декларациям об имуществе государственных служащих. В соответствии с конституцией 1999 г. было создано Бюро по кодексу поведения, которое отвечает за получение деклараций об имуществе от чиновников. Однако отсутствие условий, при которых журналисты и другие представители общественности могут получить информацию по декларациям об имуществе, серьезно ограничило влияние этого бюро.

Кампания гражданского общества в поддержку законопроекта о свободе информации включала в себя написание писем каждому из 469 членов Национальной ассамблеи и неформальные встречи как минимум с половиной из них, в том числе с руководством обеих палат парламента и членами соответствующих комитетов. ППСМИ также распространила информационные материалы по ряду соответствующих проблем и пригласила законодателей на семинары, конференции и встречи рабочих групп по свободе информации. Эта пропагандистская стратегия также сопровождалась кампанией в СМИ, которая включала размещение в газетах и журналах объявлений и статей с целью расширить представления общественности об этой проблеме.

Несмотря на такую страстную кампанию, законопроект о свободе информации нашел мало поддержки в парламенте. В то время, как прогресс был замедлен продолжительным кризисом в отношениях между исполнительной и законодательной властью, изначальный энтузиазм, с которым законодатели встретили этот проект, стал падать по мере того, как они стали осознавать его последствия для своей собственной политической безопасности. Законодатели поняли, что режим свободы информации сделает их объектом тщательного общественного расследования.

Опыт ППСМИ характерен для ситуации во многих африканских странах. Для того, чтобы воспользоваться уроками, полученными организациями гражданского общества, занимающимися этой проблемой, «Статья 19» и ППСМИ совместно с Институтом демократии в Южной Африке провели в сентябре 2001 г. в Абуджа африканский региональный семинар. На этой встрече встретились Банковский информационный центр из Вашингтона, округ Колумбия, - наблюдатель за Мировым банком, сосредоточивший свою деятельность на свободе информации, Партнерство Африка-Канада – расположенная в Торонто организация, которая провела новаторское исследование о роли незаконной торговли нефтью и бриллиантами в разжигании конфликтов и коррупции, «Инициатива по правам

Перевод сделан Центром ТИ-Р. Ссылка при цитировании обязательна.

человека в британском содружестве наций» из Индии, и «Программа по доступу к информации» из Болгарии. Семинар подчеркнул тот факт, что организации гражданского общества должны играть важную роль в продвижении законодательства по свободе информации.
Менее чем за год до того, как действующий парламент Нигерии закончит в середине 2003 г. свой срок, НКО понимают, что если процесс прохождения законопроекта о свободе информации не будет ускорен, эту кампанию можно будет начинать заново.

Эдетаен Оджо

Необходимость стандартов

Одной из причин различной эффективности законов о СИ является отсутствие четких, авторитетных стандартов. Неправительственная организация (НПО) «Статья 19» сделала шаг в сторону определения стандартов СИ своей публикацией «Право общественности знать: принципы законодательства о свободе информации». Специальный докладчик ООН по свободе мнений и выражений, а также Комитет Министров Совета Европы также улучшили общие принципы СИ, но еще многое требуется сделать. Принятие ООН Декларации по СИ было бы шагом вперед по обращению к этой проблеме и помогло бы дать толчок принятию национального законодательства.
Пропаганда большей открытости требуется также внутри МПО, таких как Мировой банк, Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация, равно как и в региональных организациях, как Европейский и Африканский союзы. Учреждения международной системы управления, не менее чем национальные правительства, должны быть прозрачны. Необходимость корпоративной открытости становится все более критичной, особенно среди транснациональных компаний. Должны быть разработаны стандарты корпоративной прозрачности и необходимо убедить корпорации применять их. «Статья 19» также предложила провести всемирную кампанию по продвижению целей СИ с учетом НКО и симпатизирующих властей по всему миру. Гражданское общество должно действовать заодно в разработке авторитетных стандартов по СИ и обеспечить то, чтобы органы управления – и национальные, и международные – в полном объеме уважали их.

Разоблачение коррупции при помощи Закона о раскрытии информации Японии

С того момента, как Закон о раскрытии информации вступил в силу в Японии в апреле 2001 г., организации гражданского общества, которые вели кампанию за его принятие, начали применять его. Этот закон гарантирует гражданам право на доступ к официальной информации, имеющейся у правительственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство решит не раскрывать определенную информацию. Эти условия позволили общественным группам разоблачить несколько случаев коррупции.
Один из них вышел на поверхность, когда газета Асахи Шимбун затребовала материалы по расходам «ваташикири» почтовых отделений. Расходы «ваташикири», которые составляют приблизительно 60 миллионов долларов в год, выделяются на операционные, рекламные и иные расходы. Однако, бюджет

Перевод сделан Центром ТИ-Р. Ссылка при цитировании обязательна.

«ваташикири», как правило, состоит из некой общей суммы, по которой не требуется строгой отчетности.

Когда детали использования расходов «ваташикири» были опубликованы в декабре 2001 г., было обнаружено несколько случаев мошенничества в бухгалтерских отчетах. В документах одного почтового отделения обнаружили счета, выписанные компанией, которая не существовала. В другом случае было обнаружено, что почтовые отделения округа Кюсю покупали рекламные товары у корпорации, принадлежащей в действительности самим руководителям почтовых отделений – на протяжении более 70 лет. Корпорация, по приблизительным подсчетам, зарабатывала ежегодно почти 9 миллионов долларов.

Следом за этими находками, инспектора из службы внутреннего контроля почтовой службы начали расследование, которое привело к дисциплинарным мерам по отношению к нескольким руководителям почтовых отделений и другим служащим, а также к отмене системы расходов «ваташикири» в почтовой службе.

Закон о раскрытии информации также помог местной общественной группе Sendai Citizen Ombudsman (SCO) раскрыть дело о растрате государственных средств. В начале 1999 г. чиновник, работающий в офисе прокурора, дал SCO наводку о том, что его коллеги подделывают счета от несуществующих информаторов для создания тайного фонда для своего собственного пользования. Действуя по этой наводке, SCO затребовало доступ к «расходам на проведение следствия» данного офиса.

Хотя детали бюджетных трат не были раскрыты, общая сумма за 1998-2000 бюджетные годы, вместе с помесячной разбивкой была раскрыта. Эти цифры выглядели подозрительно, потому что точная сумма, ассигнованная на проведение следствия, тратилась аккуратно, как по часам, каждый месяц – верный признак подделанных отчетов. Один чиновник из офиса прокурора признался в преступлении и впоследствии дал показания, что некоторые районные отделения думали вернуть деньги, связанные с этими счетами. Министерство юстиции отвергло это предложение, но, для того чтобы избежать растрат в будущем, теперь оно печатает пособие с указаниями того, как надо распоряжаться расходами на проведение следствия. Оно также сократило бюджет на эти расходы.

В то время, как Закон о раскрытии информации дает возможность общественным группам разоблачать коррупцию, препятствием остается произвольная трактовка закона. Государственные служащие по-прежнему наделены властью самостоятельно принимать решения в вопросе о том, какая информация может быть раскрыта. Закон о раскрытии информации будет пересмотрен в 2005 г. Его пересмотр позволит организациям гражданского общества добиться того, чтобы лазейки в нем были устранены. Между тем, организациям гражданского общества необходимо сохранять бдительность и вести кампанию по обеспечению того, чтобы существующий закон был полностью воплощен в жизнь.

Юкико Мики

Перевод сделан Центром ТИ-Р. Ссылка при цитировании обязательна.