



Экспертная оценка проекта закона «О доступе к информации» Республики Казахстан от 28 апреля 2015 года на соответствие международным принципам свободы информации с целью реализации права граждан на информацию и международным обязательствам Республики Казахстан в области прав человека подготовлена в ответ на запрос председателя Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента Республики Казахстан М. С. Ашимбаева.

Экспертная оценка

ПРОЕКТА ЗАКОНА «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

Проект для обсуждения

Июнь 2015, Алматы

Содержание

[**Вступительное слово** 2](#_Toc421817648)

[**Введение** 3](#_Toc421817649)

[**Общие положения** 3](#_Toc421817650)

[**Способы и порядок получения и распространения информации** 3](#_Toc421817651)

[**Обеспечение доступа на заседания обладателей информации** 3](#_Toc421817652)

[**Защита доступа к информации и ответсвенность за нарушение законодательства к информации** 3](#_Toc421817653)

[**Принцип 1. Максимальное раскрытие** 5](#_Toc421817654)

[**Принцип 2. Обязательство опубликования информации** 5](#_Toc421817655)

[**Принцип 3. Продвижение открытого подотчетного правительства** 5](#_Toc421817656)

[**Принцип 4. Ограниченный объём исключений** 6](#_Toc421817657)

[**Принцип 5. Облегчение доступа** 6](#_Toc421817658)

[**Принцип 6. Минимальные затраты** 7](#_Toc421817659)

[**Принцип 7. Открытость государственных органов общественности** 7](#_Toc421817660)

[Принцип 8. Раскрытие — это приоритет. 8](#_Toc421817661)

[**Принцип 9. Защита информаторов** 8](#_Toc421817662)

[**10. Глобальные принципы национальной безопасности и право на информацию (Тсванские принципы)** 8](#_Toc421817663)

[**Рекомендации к некоторым статьям проекта закона** 10](#_Toc421817664)

# 

# **Вступительное слово**

Документ подготовлен в рамках общей программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) для Республики Казахстан на 2010–2015 годы, которая объединяет группу агентств: ПРООН, ЮНЕСКО, ДОИ ООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, УВКБ ООН, УВКПЧ ООН, ООН-Женщины, ВОЗ, UNODC, МОТ, ЮНАЙДС, ДООН, ФАО, МАГАТЭ, ЕЭК ООН, ЮНЕП, ЮНИДО, в частности, способствовать достижению результата III. «Эффективное государственное управление, включая укрепление институционального потенциала, гражданского общества и средств массовой информации, а также привлечение внимания к правам человека».

Экспертная оценка проекта закона «О доступе к информации» Республики Казахстан от 28 апреля 2015 г. на соответствие международным принципам свободы информации с целью реализации права граждан на информацию и международным обязательствам Республики Казахстан в области прав человека подготовлена в ответ на запрос председателя Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса Парламента Республики Казахстан М. С. Ашимбаева.

Доступ к информации, безусловно, содействует реализации Плана нации -  100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента Нурсултана Назарбаева, например, расширению возможности граждан участвовать в процессе принятия решений через развитие саморегулирования и местного самоуправления (Шаг 97), а также созданию эффективной местной полицейской службы, подотчетной местным исполнительным органам и местному сообществу (Шаг 30).

Для того, чтобы быть эффективным инструментом подотчетности правительства, право доступа к информации следует применять в широком смысле во всех государственных органах, включая центральные, региональные и местные органы управления, судебную и законодательную власть, государственные предприятие и любые другие конституционные и уставные органы. Частные компании также должны следовать правилам открытости информации, если они выполняют общественную функцию или являются получателями государственных средств, в пределах функции или финансирования.

Особую важность доступ к информации приобретает в развитии судебной системы. Соблюдение общепринятых стандартов о публичности, открытости судопроизводства тесно связывается с опубликованием судебного решения. Доступность судебного акта предоставляет дополнительные возможности для общественного контроля за судами и обеспечивает равный доступ к правосудию. Вместе с тем, открытость судебной информации должна обеспечиваться лишь в такой степени, которая необходима для обеспечения справедливого правосудия.  Стратегическим планом Верховного суда предусмотрены меры по обеспечению гласности и прозрачности судебных разбирательств, в том числе путем размещения в публичной базе данных Верховного суда резолютивной части итоговых процессуальных решений судов.

Новый закон должен обеспечить прозрачность и открытость деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, субъектов квазигосударственного сектора, получателей бюджетных средств, в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета, субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение. Закон также должен создать правовые условия для развития института подотчетности государственных органов, а также способствовать созданию эффективного механизма общественного контроля и борьбы с коррупцией.

Одна из трудностей продвижения законопроекта "О доступе к информации" связана с отсутствием приоритета права на информацию в «Концепции правовой политики правительства до 2020 года», разработанной в 2002 году и дополненной в 2009 году. В связи с этим, планомерное включение законопроекта в перспективные и годовые планы законопроектных работ правительства Республики Казахстан затруднено. Рекомендуется провести ревизию Концепции правовой политики Правительства.

# **Введение**

В законодательстве Республики Казахстан право на информацию закреплено двадцатой статьей Конституции, которая гласит: «Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом». В разработанном фракцией партии «Нур Отан» проекте закона о доступе к информации содержится 16 статей, включающих общие положения, способы получения и распространения и вопросы доступа на заседания государственных органов.

## **Общие положения**

1. Основные понятия; 2. Законодательство о доступе к информации; 3. Сфера применения; 4. Основные принципы обеспечения доступа к информации;

5. Ограничение права на доступ к информации; 6. Информация доступ к которой не подлежит ограничению; 7. Права и обязанности пользователя информации; 8. Обладатель информации; 9. Права и обязанности обладателя информации.

## **Способы и порядок получения и распространения информации**

10. Способы обеспечения доступа к информации; 11. Предоставление информации по запросу; 12. Визуальное ознакомление с информацией в помещениях, занимаемых обладателями информации; 13. Размещение информации в помещениях, занимаемыми обладателями информации; 15. Размещение информации в СМИ; 16. Размещение информации на интернет-ресурсах.

## **Обеспечение доступа на заседания обладателей информации**

14.Обеспечение доступа на заседания коллегиальных органов государственных органов и онлайн-трансляции.

## **Защита доступа к информации и ответсвенность за нарушение законодательства к информации**

17. Обжалование решений, принятых по результатам рассмотрения запросов; 18. Общественный контроль; 19. Ответсвенность за нарушение законодательства о доступе к информации; 20. Порядок введения в действие настоящего Закона.

Для оценки проекта закона от 15 марта 2012 г. было использовано девять базовых международных принципов свободы информации[[1]](#footnote-1) и пять Тсванских принципов,[[2]](#footnote-2) касающихся безопасности людей, вовлеченных в процесс доступа к информации.

Сильной стороной законопроекта является подробно описанный процесс предоставления информации и дающий детальные инструкции и перечни обязательной информации госорганам по опубликованию, включая рекомендации по применению информационно-коммуникационных технологий. Также в законопроекте предлагается приемлемая и адекватная плата на получение информации, что соответствует шестому международному принципу о затратах.

Вместе с тем законопроект частично реализует право на информацию, предоставляя лишь частичный доступ. Исключения обширны, процессы опротестования очень слабы, а открытость собраний обходит такие госорганы, как Парламент, аппарат Президента, получающие режим особого положения и снятие ответственности в случае непредоставления информации. Механизм апелляции слаб, что затрудняет рассмотрение споров и конфликтов по непредоставлению информации в досудебном порядке. Отсутствует механизм централизованной регистрации запросов в едином реестре. В проекте закона закреплен наблюдательный орган по праву на информацию – общественный совет, независимость которого требует уточнения. Функция совета в отношении апелляции не ясна, что может вызвать слабое исполнение закона. Некоторые из международных принципов не были упомянуты и включены в закон. Четвертая статья законопроекта ссылается на иные принципы, не связанные со свободой информации или реализацией права на информацию. Принципы 1, 6, 7 и 8, предложенные в статье 4 проекта, не соответствуют международным принципам свободы информации. Например, принцип качества предоставляемой информации – достоверности и полноты – создает барьер в доступе и не соответствует направленности закона о праве на информацию, который призван независимо от ее корректности обеспечить доступ к информации, имеющейся у государственных органов. То же относится к внедренному принципу законности, который вступает в противоречие с международным принципом максимального раскрытия, например, информация, находящаяся в ведении государственных органов и утратившая законную силу, так же вправе быть затребована.

Предложенный шестой принцип – «Неразглашение госсекретов и иных охраняемых законом тайн» - является скорее правовым статусом, нежели принципом, и способствует защите культуры секретности. Он вступает в конфликт с международными принципами максимального раскрытия и ограниченного объема исключений. Предлагается принцип неразглашения госсекретов и иных охраняемых законом тайн заменить на международный принцип ограниченного объема исключений.

Статья 1 дает определение информации, которое относится и к архивным данным, однако в п. 4 статьи 3, что действие закона «О доступе к информации» регулируется законом «О Национальном архивном фонде», что может вызвать путаницу в терминах у пользователей информации и дать широкие возможности для злоупотреблений, т. к. практически любой документ государственных органов может иметься в архиве.

В законопроекте отсутствуют предохранительные клапаны, например, требование проверки на нанесение ущерба законным интересам и на приоритет общественного интереса (трехчастный тест). По сравнению с предыдущей версией проекта закона «О доступе к информации» от 15 марта 2012 года, предложенной для оценки депутатом Мажилиса Парламента Ж. К. Асановым, из текущей версии проекта закона изъяты статьи 31 («Защита права на доступ к информации») и 32 («Защита информаторов»). Рекомендуется восстановить изъятые статьи.

Учитывая, что право на информацию является международно признанным фундаментальным правом человека, проект закон «О доступе к информации» носит универсальный характер, реализующий конституционное право граждан на информацию. Все отсылки на другие законы должны быть устранены.

Ниже приводится анализ законопроекта с точки зрения международных принципов свободы информации и международных обязательств Республики Казахстан в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).

1. **Рекомендуется принцип неразглашения госсекретов и иных охраняемых законом тайн заменить на международный «принцип ограниченного объема исключений».**
2. **Принципы «полноты» и «неразглашения» - исключить.**

# **Принцип 1. Максимальное раскрытие**

Согласно первому принципу максимального раскрытия, в основе которого лежит максимальная доступность и раскрытие информации государством, «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, основанного на принципе максимального раскрытия, с презумпцией доступности любого рода информации за исключением узкой системы ограничений». Также в Орхусской конвенции было отмечено, что «любая информация в письменной, визуальной, устной, электронной либо полученной государственным органом» должна быть раскрыта.

В законопроекте не было упомянуто о том, что граждане вправе получать любого рода информацию в любом виде. Принцип максимального раскрытия не реализован.

1. **Рекомендуется данный принцип непосредственно ввести в законопроект в статью 4 и реализовать данный принцип сквозным методом путем ревизии всех статей законопроекта.**
2. **Рекомендуется исключить п. 4 ст. 3 с отсылкой к закону «О Национальном архивном фонде», ограничивающий доступ к архивной информации.**

# **Принцип 2. Обязательство опубликования информации**

В ст. 9 о правах и обязанностях обладателя информации предусмотрены доступ граждан к информации, а также упомянуто о том, что «обладатели информации обязаны обеспечивать в рамках своих полномочий организационно-технических и другие условия, необходимые для обеспечения доступа к информации». Данной статье соответствует международный Принцип 2 «Обязательство опубликования информации», который основывается на идее эффективного доступа к информации, и в этом же принципе подчеркивается оперативность публикации и широкая доступность, тем самым призывая обладателей информации публиковать информацию «по собственной инициативе» и по мере возможности оперативно и заостряя внимание на широком распространении информации. В ст. 9 есть ссылки на принцип 2, но не предоставлены его главные идеи. Кроме того, ст. 15 и 16 определяют методы опубликования в СМИ и Интернет. Ст. 16 дает подробную инструкцию о порядке и составе публикуемой информации, ограничиваясь при этом узким списком доступной для опубликования информацией, что противоречит международным принципам максимального раскрытия и ограниченного объема исключений.

1. **Рекомендуется провести ревизию указанных статей 9, 15 и 16 на соответствие принципу 2.**

# **Принцип 3. Продвижение открытого подотчетного правительства**

В ст. 14 об обеспечении доступа на заседания коллегиальных органов государственных органов и онлайн-трансляции есть ссылка на принцип продвижения открытого подотчетного правительства, но механизм реализации этого принципа не предусмотрен. В ст. 14 сказано, что граждане имеют право на доступ к информации открытых заседании в соответствии с законодательством Республики Казахстан, но в этом же законопроекте отмечено, что доступ на закрытые заседания не открыт для граждан, при этом пояснения закрытого заседания не дано. Принцип 2 призывает предпринять шаги к продвижению широкой информированности населения о законодательстве по вопросу доступа к информации, что не совсем ясно отражено в ст. 14. Также в Принципе 7 поддерживается открытость совещания государственных органов. Закон о праве на информацию должен устанавливать презумпцию открытости всех совещаний правящих органов для граждан.

1. **Рекомендуется закрепить механизмы доступа на открытые заседания. Следует прописать обязательство обладателей информации обеспечить свободный доступ пользователям, в том числе лиц со специальными потребностями (статья 13), включая иные отведенные для этих целей места, где эта информация может и должна храниться (например, в библиотечных и архивных фондах).**
2. **Включить статью об организации посещения заседаний коллегиальных органов обладателей информации (как на центральном, так и на местном уровне), особенно данное положение приобретает актуальность для инвалидов по слуху, зрению и имеющих затруднения в передвижении.**

# **Принцип 4. Ограниченный объём исключений**

Ст. 5 проекта предусматривает, что право на доступ к информации может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». Соответствующий принцип 4 об ограниченном объеме исключений гласит: «исключения должны быть сформулированы предельно четко, подвергаться строгой проверке на «нанесение ущерба» либо на «приоритет общественного интереса». В ст. 5 не сказано о каких-либо конкретных исключениях и ограничениях, тем самым стоит отметить, что исключения не сформулированы должным образом. Принцип 4 четко прописывает, какие именно исключения имеют право быть упомянуты в законе. Согласно стандартам ООН, ограничения должны являться необходимым в демократическом обществе и быть соразмерны целям защиты.

1. **Внести в законопроект список исключений в виде списка информации ограниченного доступа.**

# **Принцип 5. Облегчение доступа**

Согласно принципу 5 о процессе, направленном на облегчение доступа к информации, запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо. Ст. 10 определяет способы обеспечения доступа к информации, однако не в полной мере, и было бы целесообразно указать более обширный перечень возможных форматов записи информации.

В проекте закона нет положения о том, что 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 возможного риска.

Законопроект довольно подробно описывает обязательства обладателей информации о ее размещении и распространении, в частности, на Интернет-ресурсах. Ст. 11 дает обладателю информации право рассматривать запросы в течение десяти дней, что не считается быстрым и оперативным ответом. В этой статье не упоминается максимальная помощь гражданам на получение информации, а наоборот, считается приемлемым долгосрочное рассмотрение информации. О срочности и оперативности не упомянуто. Данная статья предусматривает, что мотивированный ответ об отказе в предоставлении информации по письменному запросу доводится до сведения пользователя информации в течение пяти дней со дня регистрации запроса, что противоречит принципу облегчения доступа, так как закон устанавливает обязанности обладателей информации, но не указывает, что каждый отклоненный запрос должен сопровождаться объяснением причины отказа в доступе к информации.

Ст. 17 говорит о том, что обжалование решений возможно и распространяется исключительно на должностных лиц и подается на апелляцию не позднее трех месяцев, но процедура рассмотрения жалоб в досудебном порядке описана кратко и по сути слаба. Должен существовать независимый орган с полномочиями разрешения жалоб, защищенный от политического влияния. Независимость и прозрачность общественного совета, предусморенного ст. 18, не уточнены и не установлены функции этого органа в вопросах апелляций. Тогда как принцип предписывает, что «заявители 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 государственных органов, а лишь на рассмотрение своих информационных запросов». Ст. 19 не дает представления об ответственности за нарушение законодательства и не уточняет, какую ответственность несет нарушитель.

1. **Рекомендуется ввести процедуру обжалования решения без согласования с вышестоящим лицом обладателя информации в досудебном порядке.**
2. **Помимо Общественного совета по вопросам доступа к информации, необходимо также рассмотреть вопрос о создании специального уполномоченного органа по вопросам информации для рассмотрения жалоб при отказе в предоставлении доступа к информации. В функцию такого специального органа, ответственного за свободу информации, должно входить также повышение осведомленности общественности о законе о доступе к информации и обеспечение его надлежащего исполнения.**
3. **Законопроект должен установить процедуры рассмотрения жалоб и обеспечить подотчетность обществу органов, задействованных в процедуре рассмотрения жалоб.**
4. **Обеспечить равный доступ к своим услугам для всех слоев населения включая наиболее уязвимых, например, лиц со специальными потребностями (инвалидов).**

# **Принцип 6. Минимальные затраты**

По рассматриваемому закону с лиц, запрашивающих информацию, взимается плата на копирование или печать, что определяется Правительством Республики Казахстан. Тарифы на копирование или печать подлежат обязательному опубликованию в периодических печатных изданиях (ст. 11), но согласно принципу 6, взимаемая плата не должна быть слишком высокой, чтобы не отпугнуть потенциальных заявителей. Согласно принципу VII рекомендации Совета Европы «изучение оригинала документа должно быть бесплатным, а стоимость копий, которые выдаются заявителю, не превышала свою себестоимость», о чем не сказано в рассматриваемом законе.

1. **Включить в ст. 11 следующую рекомендацию: «Изучение оригинала документа должно быть бесплатным, а стоимость копий, которые выдаются заявителю, не превышала свою себестоимость».**

# **Принцип 7. Открытость государственных органов общественности**

Согласно ст. 14, заседания Парламента Республики Казахстан, Палат Парламента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан и коллегиальных органов центральных исполнительных органов и местных представительных и исполнительных органов области, (города областного значения), столицы, района, Республики Казахстан являются открытыми, за исключением закрытых заседаний. Как отмечалось выше (принцип 3), не уточняется, какие именно «закрытые заседания» недоступны для граждан. В стандартах ООН в принципе 7 в праве на информацию помимо записей включено и право на информацию в форме совещаний государственных органов. В рассматриваемом законе было отмечено, что «доступ к информации к открытым заседаниям обеспечивается в соответствии с законодательством РК», но уточнения этому не дано, что вызовет вопросы у пользователей информации.

1. **Рекомендуется восстановить ст. 22 «Уведомление пользователей информацией о проведении заседаний коллегиальных органов обладателей информации», 23 «Организация посещения заседаний коллегиальных органов обладателей информации», 24 «Порядок присутствия посетителей на заседаниях коллегиальных органов обладателей информации» из предыдущей версии законопроекта от 15 марта 2012 г.**
2. **Рекомендуется представить перечень оснований к ограничению доступа на закрытые заседания**.

# **Принцип 8. Раскрытие — это приоритет.**

Согласно принципу 8, «законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия информации, следует изменить или отменить», что касается рассматриваемого закона, так как в данном законе присутствуют некоторые ограничения на получение информации и максимального ее раскрытия. В соответствии с принципами должно быть отмечено, что «закон о доступе к информации должен в случае конфликта с другими законами государства иметь приоритет над данными законами». Принцип отражен ограниченно в документе «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» от 28 апреля 2015 г. Законопроект «О доступе к информации» в большей степени защищает культуру секретности, нежели культуру открытости государственных органов.

1. **Рекомендуется включить принцип в законопроект и провести ревизию текстов связанных законов.**

# **Принцип 9. Защита информаторов**

В рассматриваемом проекте закона нет статьи, касающейся защиты информаторов и лиц, предоставляющих информацию о нарушениях. Этот принцип предусмотрен для защиты от «законных, административных или служебных санкций за распространение информации о правонарушениях».

1. **Восстановить статью 32 «Защита информаторов» из предыдущей версии законопроекта.**

# **Глобальные принципы национальной безопасности и право на информацию (Тсванские принципы)**

Наряду с девятью базовыми международными принципами были рассмотрены Тсванские принципы, при этом было учтено не только право на информацию, а также национальная безопасность. Тсванские принципы основаны на международном и национальном законе и стандартах, которые определяют, какая информация допустима и может быть открытой, а какая должна оставаться ограниченной для граждан.

В частности, в этих принципах рассмотрены условия, при которых правительство может удерживать информацию по соображениям национальной безопасности, то есть в целях защиты граждан правительство имеет право на отказ в предоставлении определенной информации, что и является 3 принципом - «Требования по ограничению права на информацию по соображениям национальной безопасности». Согласно ст. 5 проекта закона, упомянуто, что доступ к информации ограничивается в целях защиты «конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения», но о защите национальной безопасности не упомянуто. Следовательно, эта статья не соответствует рассматриваемым принципам, в частности, принципу 3, где приводятся требования по ограничению права на информацию по соображениям национальной безопасности, такие как упомянутые в законе, ограничения необходимые в демократическом обществе, которые несут серьезную угрозу национальной безопасности и т.д. Также в этом принципе сказано, что ограничения не должны сильно отпугивать граждан и ослаблять саму суть права на информацию.

Согласно принципу 10.А о нарушениях международных прав человека и гуманитарного закона, правительство обязано раскрывать информацию о нарушениях прав человека или же о серьезных нарушениях гуманитарного закона, а также информацию о преступлениях и расположении секретных тюрем. Также должна разглашаться информация о прошлых преступлениях и о нарушениях, совершенных государством или государственными органами. Кроме того, должна разглашаться информация о наблюдении и слежке со стороны правительства (принцип 10.Е «Наблюдения»), информация о злоупотреблении властью (принцип 10.G «Подотчетность в отношении конституционных и законодательных нарушениях и других злоупотреблений властью»). Относительно информации, которая должна быть раскрыта, в ст. 6 проекта об информации, которая не подлежит ограничению, не упомянуто ничего о вышеперечисленных пунктах, которые должны быть доступны для граждан.

Согласно принципу 22 об обязанности раскрывать части документов, несмотря на отказ на предоставление информации, предусмотренного ст. 9 проекта, в Тсванском принципе 22 утверждено, что, если в документе присутствует часть, которая может быть открыта, то государство обязано раскрывать доступные части информации из документа». В принципе 26 о праве на пересмотр решения об удержании информации упомянуто о праве на апелляцию в случае отказа в предоставлении информации, что слабо прописано в ст. 17 законопроекта.

Правительство не имеет права удерживать государственную тайну или любую другую конфиденциальную информацию, которая может препятствовать жертве нарушений прав человека, ищущей или пытающейся получить возмещение и защиту от нарушений (принцип 30 «Доступ к информации в гражданских делах»). О разглашении государственной тайны в любом случае в рассматриваемом законе ничего не сказано. Рекомендуется включить в проект список исключений.

# **Рекомендации к некоторым статьям проекта закона**

Статья 1. Основные понятия, используемые в законе

* Рекомендуем включить в список основных понятий и дать определение понятию «обладатель информации», а именно: указать, что обладатели информации – это все государственные органы исполнительной, законодательной и судебной власти и другие органы государственной или правительственной власти[[3]](#footnote-3), полугосударственные органы и частные и иные организации, выполняющие государственные функции и обладающие официальной информацией. Определение обладателя информации должно охватывать все эти категории.
* П. 1: рекомендуем заменить слово «гражданин/граждане» на «человек/люди», так как право на защиту информации должно быть гарантировано всем людям, находящимся на территории государства и подпадающим под его юрисдикцию[[4]](#footnote-4), а не только гражданам страны. Неграждане – рабочие мигранты, люди, ищущие убежища, беженцы и др. – должны пользоваться своим правом на информацию без какой**-**либо дискриминации. Поэтому определение пользователя информации в п. 5 ст. 1 проекта закона необходимо поменять соответствующим образом.
* П. 3: определение информации в проекте закона очень детальное, однако сложно дать исчерпывающее определение понятию «данные», поэтому использование имеющегося в проекте закона на данный момент определения информации может косвенно привести к ограничению сферы закона, так как некоторые типы информации выпадают из определения. Для целей настоящего законопроекта будет предпочтительно определить информацию, например, как любые данные, находящиеся во владении, хранении или под контролем государственных органов независимо от формы их хранения, источников и даты их регистрации.[[5]](#footnote-5)
* Касательно п. 4 ст. 1 проекта закона, смотрите, пожалуйста, п. 30 замечания общего порядка №34 Комитета по правам человека: «Государствам−участникам необходимо весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 [статьи 19 МПГПП] в процессе разработки и применения законов о государственной измене и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например, нарушение пункта 3 [статьи 19 МПГПП] представляет собой ссылки на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности...».
* П. 5: определение пользователя информации расплывчатое и поэтому может толковаться по**-**разному, особенно принимая во внимание широкую ссылку на законодательство. Рекомендуем определить пользователя информации как любое физическое или юридическое лицо. Смотрите, пожалуйста, комментарий к п. 1 ст. 1 проекта закона о том, кому гарантируется право на доступ и распространение информации.

Ст. 2. Законодательство Республики Казахстан о доступе к информации

* П. 1: рекомендуем установить в проекте закона, что закон о доступе к информации превалирует над любыми другими законами/положениями законов, которые могут вступать в противоречие с данным законом. В противном случае наличие других положений по этому вопросу будет противоречить и опровергать цель настоящего проекта закона о доступе к информации.
* П. 2: государство-участник международного договора обязано обеспечить соответствие своего законодательства международным обязательствам, проистекающим из ратифицированных международных договоров. Республика Казахстан должна обеспечить соответствие закона о доступе к информации своим обязательствам в рамках ст. 19 МПГПП, который Казахстан ратифицировал.

Ст. 4. Общие принципы обеспечения доступа к информации

* Рекомендуем включить в список принципов принцип максимального раскрытия информации, т.е. то, что вся информация доступна в принципе. Исключения должны быть узкими и строго сформулированными в проекте закона.
* Необходимо разъяснить использование термина «неприкосновенность» - что именно под ним подразумевается. Ст. 17 МПГПП не использует это слово, хотя предусматривает право каждого человека на защиту от произвольного или незаконного вмешательства в его личную и семейную жизнь, произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции.[[6]](#footnote-6)

Ст. 5. Ограничение права на доступ к информации

* Положение об ограничении права слишком широкое и расплывчато сформулированное. Причины ограничений выходят за пределы ограничений, предусмотренных п. 3 ст. 19 МПГПП. Рекомендуем изменить данную статью и расширить ее содержание, включив в нее, в частности, положение о том, что любое ограничение права на доступ к информации должно вкупе соответствовать следующим условиям, предусмотренным п. 3 ст. 19 МПГПП: 1) ограничения должны быть установлены законом; 2) должны служить одной из следующих целей: а) уважение прав и репутации других лиц; б) охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения; 3) должны быть необходимы и пропорциональны для достижения вышеперечисленных целей.[[7]](#footnote-7) Данная статья также должна содержать положение о том, что ограничение права и исключения из принципа максимального раскрытия информации не распространяются на случаи серьезных нарушений прав человека или преступления против человечности.

Ст. 6. Информация, доступ к которой не подлежит ограничению

* Список типов информации, предоставляемой без ограничений, широкий и исчерпывающий. Однако если авторы проекта закона решат придерживаться включения в проект списка, то это должен быть открытый список, а не исчерпывающие перечисление. Акцент скорее должен быть на ограничениях/исключениях из принципа максимального раскрытия информации (смотрите, пожалуйста, комментарий выше).

Ст. 8. Обладатель информации.

* Смотрите, пожалуйста, комментарий к ст. 1 выше. Рекомендуем внести поправки в соответствии с этим комментарием, включив в нее в качестве обладателя информации частные и иные образования/организации, когда они выполняют государственные функции и обладают официальной информацией.

Ст. 11. Предоставление информации по запросу

* П. 5: требование личной информации у физического лица, обращающегося с запросом, излишне. Люди, опасающиеся репрессии из-за характера запрашиваемой информации, могут поэтому не обратиться со своим запросом, что в свою очередь может быть сдерживающим фактором в доступе к определенной официальной информации. Контактной информации для переписки должно быть достаточно, кроме случаев, когда запрос касается личной информации, находящейся во владении государственных органов. Необходимо поэтому рассмотреть возможность исключения из проекта закона нормы о требовании предоставлять во всех случаях идентифицирующие сведения.
* П. 16: в проекте закона необходимо прямо указать, что государственные органы должны предоставлять веское обоснование отказа в предоставлении доступа к информации[[8]](#footnote-8). Любой такой отказ должен быть предоставлен в письменной форме и содержать имя государственного служащего-исполнителя и существующие возможности защиты права (обжалование и т.п.).

Статья 17. Обжалование решений, принятых по результатам

* Необходимо создать механизм обжалования отказа в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах.[[9]](#footnote-9) Помимо возможности обращения с целью обжалования к руководителю государственного органа, должны быть предусмотрены возможности обжалования в другом, независимом органе. Полномочия по урегулированию обращений с обжалованием могут быть возложены на независимый орган, осуществляющий мониторинг исполнения закона. Возможность обратиться в суд (судебное рассмотрение) в форме обжалования отрицательных решений независимого органа должна так же быть предусмотрена.

Статья 18. Общественный контроль

* П. 2 ст. 18: проект закона должен четко описать права и обязанности такого общественного совета, избрание его членов, методы работы и т. д. Так как общественный совет наделен полномочиями отлеживать соблюдение норм законодательства о доступе к информации, он должен быть независим от исполнительной власти и отчитываться законодательной власти.

**Международные рейтинги и свобода информации**

Свобода информации влияет на ряд международных рейтингов[[10]](#footnote-10).

**Рейтинг качества государственного управления** рассчитанный Всемирным банком с максимальным значением - 100%, показывает:

* Учет мнения населения и подотчетность государственных органов: 14% (2012 и 2013)
* Эффективность работы правительства: 45% (2012), 34% (2013)
* Политическая стабильность и отсутствие насилия: 43% (2012), 35% (2013)
* Качество законодательства: 43% (2012), 36% (2013)
* Верховенство закона: 31% (2012), 30% (2013)
* Сдерживание коррупции: 15% (2012), 20% (2013)

Во всемирном **рейтинге демократии** в 2013 году Казахстан занимал 143 место (из 167).

В **рейтинге свободы слова** от Freedom House - 182 место из 196 (2013) и 185 место из 199 (2015).

В **индексе свободы слова** от репортеров без границ: 160 из 180 (2012-2015).

В **рейтинге устойчивости общества** от Sustainable Society Foundation - 130 место из 151.

В **рейтинге восприятия коррупции** - 140 место из 175 (2013) и 126 место из 174 (2014).

В **рейтинге - легкость ведения бизнеса**: с 49 (2011) на 72 (2014).

В **глобальном рейтинге права на информацию**[[11]](#footnote-11) Казахстан отсутствует, так как закон «О свободе информации» не принят и нет динамики его выполнения.

Реализация закона «О Доступе к информации» будет напрямую содействовать улучшению положения Казахстана в перечисленных индексах.

1. Свобода информации: Сравнительное правовое исследование, второе издание <http://www.unesco.kz/publications/ci/2009/foi_v2_toby_mendel.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию («Тсванские принципы») разработаны в г. Тсване, Южная Африка, 12 июня 2013 года. Принципы, излагают равновесие между защитой интересов подлинной национальной безопасности и уважением, и защитой права граждан на доступ к информации. (“The Tshwane Principles”) <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Смотрите, пожалуйста, п. 7 и п. 18 замечания общего порядка №34 Комитета по правам человека, CCPR/C/G/34, разъясняющее статью 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). [↑](#footnote-ref-3)
4. Смотрите, пожалуйста, п. 1 ст. 2 МПГПП. [↑](#footnote-ref-4)
5. Смотрите, пожалуйста, п. 18 замечания общего порядка №34 Комитета по правам человека. [↑](#footnote-ref-5)
6. Смотрите также, пожалуйста, замечание общего порядка №16 Комитета по правам человека, U.N. Doc.

   HRI/GEN/1/Rev. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Смотрите, пожалуйста, п. 3 ст. 19 МПГПП, разъяснение этой статьи в замечании общего порядка №34 Комитета по правам человека, CCPR/C/G/34, и юриспруденцию комитета. По доступу к информации смотрите, пожалуйста, в частности, сообщение №1480/2006 *Токтакунов против Кыргызстана* (CCPR/C/101/D/1470/2006, соображения приняты 28 марта 2011 г.). П. 22, 24-36 замечания общего порядка №34 Комитета по правам человека дают в этом отношении важное руководство. [↑](#footnote-ref-7)
8. Смотрите, пожалуйста, п. 19 замечания общего порядка №34 Комитета по правам человека, CCPR/C/GC/34. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibid. [↑](#footnote-ref-9)
10. Рейтинги Всемирного Банка, The Economist Intelligence Unit, Freedom House, Sustainable Society Foundation и Transparency International собрал Российский Центр гуманитарных технологий <http://gtmarket.ru/countries/kazakhstan/kazakhstan-info> [↑](#footnote-ref-10)
11. Глобальный рейтинг права на информацию Right to Information (RTI) <http://www.rti-rating.org/> [↑](#footnote-ref-11)