

ARTICLE 19

Казахстан: законопроект о доступе к
информации

Июль 2012г.

Legal analysis

Краткий обзор

Данный комментарий представляет собой обзор законопроекта о доступе к информации Республики Казахстан с изменениями от апреля 2012. В комментарии изложены положительные аспекты предлагаемого правового регулирования, в том числе широкий перечень лиц, обращающихся с запросами, перечень информации, которая должна обнародоваться без запроса, а также доступ к общественным собраниям. В комментарии также определяются недостатки законопроекта, в том числе расплывчатые формулировки, порядок исключений, которые не соответствуют международным стандартам, требование отделить информацию от записи и предоставлять доступ к информации, которая не подлежит ограничениям, отсутствие наблюдения и обеспечения соблюдения процедур, а также конкретные полномочия омбудсмена, которые позволят ему/ей играть ключевую роль в реализации закона о доступе к информации. Комментарий содержит рекомендации по совершенствованию законопроекта.

ARTICLE 19 призывает рабочую группу тщательно изучить данный комментарий. Мы готовы предоставить в дальнейшем необходимую помощь в работе над законопроектом.

О правовой программе ARTICLE 19

Правовая программа ARTICLE 19 на международном уровне отстаивает развитие передовых стандартов в области свободы слова и доступа к информации, а также их реализацию во внутреннем законодательстве. Правовая программа разработала множество устанавливающих стандарты публикаций, которые отражают международное и сравнительное законодательство и приводит наиболее успешные примеры в таких областях, как клевета, доступ к информации и регулирование телерадиовещания. Чтобы ознакомиться с данными публикациями используйте ссылку <http://www.article19.org/publications/law/standard-setting.html>

На основе этих публикаций и общего юридического опыта ARTICLE 19, правовая программа каждый год публикует ряд правовых анализов, комментарии на законодательные инициативы и анализ существующих законов, затрагивающих право на свободу слова. Данная аналитическая работа ведется с 1998 г. в целях поддержки позитивных законодательных реформ во всем мире и часто приводит к значительному улучшению внутреннего законодательства, в т.ч. проектов законов или действующего законодательства. Все наши анализы доступны на сайте: <http://www.article19.org/resources.php/legal/>.

Если Вы хотите принять участие в дальнейшем обсуждении этого анализа или существует проблема, на которую Вы бы хотели обратить внимание сотрудников правовой программы ARTICLE 19, Вы можете связаться с нами по электронной почте

legal@article19.org.

Для того, чтобы получить больше информации о данном анализе, пожалуйста, свяжитесь с Бойко Боевым, старшим правовым офицером ARTICLE 19 по электронной почте: boyko@article19.org или телефону +44 20 7324 2500.

Введение

Данный документ представляет собой комментарий по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации» (законопроект), подготовленному группой экспертов по заказу Программы развития ООН в рамках проекта «Доступ к информации».¹ В 2010 г. ARTICLE 19 представил свой комментарий к предыдущей версии законопроекта.² С тех пор мы следили за процессом разработки законопроекта и призывали власти уделить первоочередное внимание принятию закона о доступе к информации.³

ARTICLE 19 является международной неправительственной организацией со специальным мандатом в области продвижения права на свободу выражения мнений и доступа к информации. Мы были вовлечены в процесс разработки и исполнения законодательства о доступе к информации во многих странах на четырех континентах посредством предоставления правовой экспертизы и подготовки кадров.

ARTICLE 19 приветствует усилия правительства и гражданского общества Республики Казахстан по принятию закона о свободе информации. Доступ к информации является фундаментальным правом человека, которое имеет решающее значение для функционирования демократии и обеспечению других прав. Право на доступ к информации было кодифицировано в международном праве и в договорах о борьбе с коррупцией.

¹ Рабочую группу возглавил Жакып Асанов, депутат нижней палаты парламента(Мажилис).

² Меморандум по законопроекту РК о доступе к публичной информации

<http://www.article19.org/resources.php/resource/1635/en/memorandum-on-the-draft-law-of-the-republic-of-kazakhstan-on-access-to-public-information>

³ См. заявление: *Казахстан*: двадцать лет независимости не помогли свободе слова

<http://www.article19.org/resources.php/resource/2907/en/kazakhstan:-two-decades-of-independence-has-not-benefited-free-speech>

Наша общая оценка законопроекта положительна⁴; он включает в себя широкое определение права на доступ к информации, хорошие процессуальные гарантии, широкие обязательства по раскрытию информации и прямой доступ, а также право на доступ к общественным собраниям. В то же время проект закона до сих пор страдает от некоторых недостатков. Наиболее серьезный из них относится к исполнению закона. Этот комментарий указывает на главную проблему в законопроекте, с нашей точки зрения, а также учтен в наших рекомендациях для разработчиков.

Наш анализ законопроекта основывается на международном праве и передовой практике в области доступа к информации, как показано в двух ключевых документах ARTICLE 19: «Право общества знать: принципы законодательства о свободе информации»⁵, а также «Модель закона о свободе информации (Типовой закон ARTICLE 19)»⁶. Оба издания представляют широкий международный консенсус по лучшим практикам доступа к информации. Мы рады отметить, что оба издания учитывались в процессе работы над законопроектом.

⁴ Данный анализ основан на русской версии законопроекта от 26 апреля 2012г.

⁵ (Лондон: июнь 1999г.). См.: <http://www.article19.org/pdfs/standards/foi-the-right-to-know-russian.pdf>

⁶ (Лондон: июль 2001г.). См.: <http://www.article19.org/pdfs/standards/foi-model-law-russian-.pdf>

Обобщение рекомендаций

Следует избегать ссылок на другие законы, если возможно, а если нет возможности, то законы, на которые делаются ссылки, должны быть указаны;

Статьи 6, 11 (1) и 32 следует исключить, поскольку они являются чрезмерными и содержат очевидные факты;

Подпункт 3 пункта 1 статьи 8, признающий право потребителей информации "отказаться от получения информации", должен быть исключен как иллогичный;

Критерий для отказа в предоставлении информации, касающийся обоснования правомерности ограничения, должен быть исключен из законопроекта, поскольку он противоречит стандартам доступа к информации.

Судебная и законодательная ветви власти должны нести обязательство по обеспечению доступа к информации, как и другие субъекты права;

Уполномоченный по правам человека должен нести дальнейшую ответственность за информирование общественности о праве на доступ к информации и обеспечение его надлежащего исполнения;

Полномочия уполномоченного должны быть подробно описаны в законопроекте, включая процедуры подачи жалоб уполномоченному и проводимые расследования;

Законопроект должен устанавливать порядок рассмотрения жалоб и обеспечивать ответственность перед обществом органов, которые занимаются их рассмотрением.

Анализ Законопроекта

Законопроект Республики Казахстан о доступе к информации ("законопроект") состоит из пяти глав и тридцати трех статей. Он устанавливает принципы доступа к информации, права и обязанности потребителей и носителей информации, регулирует методы и процедуры получения и распространения информации, а также доступа к заседаниям. Кроме того законопроект также устанавливает механизм контроля и надзора и защиты информаторов.

Положительные аспекты

Следующие аспекты законопроекта должны быть положительно отмечены:

- Широкая сфера применения права на доступ к информации, которая включает в себя не только право на получение информации, но и право на распространение информации;
- Широкий круг потребителей информации: физические и юридические лица, независимо от их гражданства, а также иностранные государства и международные организации имеют право запрашивать информацию;
- Широкий круг носителей информации: государственные органы и органы местного самоуправления, субъекты квази-государственного сектора, физические и юридические лица, которые используют государственное финансирование, «субъекты, занимающие доминирующее положение монополии в отношении условий и сроков поставки товаров и услуг и цен на них»;
- Широкий перечень сведений, который не может быть ограничен, в том числе информация о личной безопасности граждан, их правах, свободах и законных интересах, о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, террористических актах, а также о загрязнении окружающей среды и т.д
- Обязанность физических и частных юридических лиц, которые обладают экологической информацией или информацией о чрезвычайных ситуациях, обеспечивать доступ к информации;
- Обязанность носителей информации создавать специальные подразделения и назначать должностных лиц для удовлетворения информационных запросов;
- Широкий перечень информации для публикации в интернете без запроса;
- Доступ к встречам носителей информации;
- Доступ к протоколам открытых заседаний коллегиальных органов и носителей информации также явно гарантирован;
- Защита информаторов

Проблематичные аспекты

Расплывчатые формулировки проекта закона.

Правовой режим доступа к информации неясен по следующим причинам:

Многие положения содержат ссылки на другие неопределенные законы: например, статья 13 гласит: «информация может распространяться потребителями информации в устной и/или письменной форме, а также в форме электронных документов, любыми средствами, не запрещенными законом». В то время как статья 14 предусматривает, что «информация должна быть опубликована в официальных печатных изданиях или периодических изданиях, как установлено законами Республики Казахстан». Мы обеспокоены тем, что обычным лицам, запрашиваемым информацию, будет трудно эффективно использовать режим доступа к информации из-за ссылок на неопределенные законы.

Рекомендуется избегать ссылок на другие законы, а в случае их использования указывать законы, на которые делаются ссылки.

Цель и содержание некоторых положений неясны: Например, статья 6 гласит: «Доступ к информации осуществляется через обязательство носителей информации или осуществления государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства о доступе к информации или соблюдением условий и порядка закона о доступе к информации». Кроме того статья 11 (1) предусматривает, что «доступ к информации должен обеспечиваться носителем информации». Неясно также, что имеется в виду в пункте 1 статьи 32, который гласит, что «государство гарантирует защиту информаторов».

Рекомендуется исключение данных положений, поскольку они являются избыточными и относятся к очевидным фактам.

Некоторые положения являются необычными. Например, подпункт 3 пункта 1 статьи признает необычное право потребителей информации «отказаться от получения информации». Это «право» является нелогичным и не существует в других законах о доступе к информации.

Рекомендуется исключить подпункт 3 пункта 1 статьи 8 о признании права пользователей информации «отказаться от получения информации» ввиду его нелогичности.

Чрезмерный режим исключений из права на свободу информации

Хотя режим исключений в последнем варианте проекта закона был значительно усовершенствован, он все еще остается проблематичным, поскольку содержит необычные и расплывчатые критерии оценки.

Что касается трех международнопризнанных требований законности исключений права на свободу информации, в случаях, когда исключения, направлены на защиту законных интересов, признанных законом; опубликование может нанести вред законным интересам; и данный вред преобладает над вредом, нанесенным неразглашением, общественным интересам, к ним подпунктом 4 пункта 1 статьи 7 Законопроекта добавляется еще одно требование о том, что законность ограничения должна быть оправдана. Это требование является неясным и не соответствует международным стандартам.

Рекомендуется исключить критерий исключений, относящийся к обоснованию законности ограничений.

Исключение судебной и законодательной ветвей власти

В статье 9, которая содержит перечень государственных и частных органов, которые обязаны отвечать на запросы о предоставлении информации, отсутствует судебная и законодательная власть. В соответствии с международными стандартами и передовой практикой рекомендуется, чтобы все ветви и уровни власти, включая судебные органы и парламент, обязались обеспечивать доступ к информации.

Рекомендуется рассматривать судебную и законодательную ветви власти в качестве субъектов закона.

Слабые механизмы правоприменения

Механизм правоприменения, включая мониторинг и процедуры обжалования, регулируется нечетко. Мы обеспокоены тем, что без детальных и точных положений применение правового режима о доступе к информации будет затруднено.

Глава 5 Законопроекта регулирует исполнение законопроекта. Пункт 1 статьи 31 устанавливает, что решения и действия носителей информации могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, омбудсмену, или в суде. Носители информации несут ответственность за осуществление контроля за обеспечением доступа к публичной информации, а граждане, СМИ, политические партии и профсоюзы обеспечивают общественный контроль⁷. Наконец, контроль за полным соблюдением законодательства о доступе к информации осуществляется прокуратурой.⁸

ARTICLE 19 считает, что в сравнении с предыдущей версией проекта закона механизм исполнения был улучшен. В частности, мы ценим полномочия, предоставленные омбудсмену, по рассмотрению жалоб о нарушении закона. Другие институты омбудсмена в мире имеют схожие параллельные полномочия, связанные с правами человека и доступом к информации, например, в Ирландии и скандинавских странах. Тем не менее, на наш взгляд, механизм исполнения следует и далее укреплять.

ARTICLE 19 рекомендует предоставить омбудсмену право не только рассматривать жалобы, но и играть важную роль в обучении государственных служащих и представителей общественности на предмет существования и последствий закона о доступе к информации, а также консультировать государственные органы о методах совершенствования его исполнения.

Как и Комиссары по информации в других странах, омбудсмен должен организовывать и проводить учебные курсы для государственных служащих или консультировать государственные органы по созданию своих собственных программ. Публикуя годовые отчеты со статистикой о количестве запросов, времени обработки, количестве и основаниях для отказа, омбудсмен может высказывать опасения относительно исполнения Законопроекта и обеспечивать концентрацию внимания с целью периодических обсуждений.

Омбудсмену должны быть переданы особые полномочия, которых нет у обычных судов, такие, как право проверять информацию за закрытыми дверями и проверять требования государственного органа о том, что опубликование наносит вред общественным интересам, или право распорядиться о немедленном опубликовании записи или ее конфискации у госорганов.

Поэтому мы рекомендуем включение в проект закона ряда положений, предоставляющих специальные полномочия омбудсмену в сфере доступа к информации. Наконец, маловероятно, что надзор за носителями информации будет эффективен, потому что проект закона содержит лишь одно положение в этом отношении. Дефицит положений означает, что контроль и надзор за режимом доступа к

⁷ Статья 30, пункты 1 и 2 Законопроекта.

⁸ Статья 30, пункт 5 Законопроекта.

информации будут осуществляться исключительно по желанию уполномоченных органов. Данная ситуация проблематична, так как Законопроект не содержит механизма подотчетности этих органов обществу.

Кроме того, мы отмечаем, что проект закона не устанавливает процедуру рассмотрения апелляций до вышестоящих органов или высших должностных лиц с определенными гарантиями справедливого и незамедлительного рассмотрения. В результате, исход любой жалобы полностью зависит от воли проверяющего органа/должностного лица.

- Рекомендуется:
- передать омбудсмену большую ответственность по обучению общества на предмет закона о доступе к информации и обеспечению его надлежащего исполнения;
- детально предусмотреть полномочия омбудсмена в проекте закона, включая процедуры подачи ему жалоб и расследований, которые он/она может проводить;
- Законопроект должен устанавливать порядок рассмотрения жалоб и обеспечивать, чтобы контролирующие органы несли ответственность перед обществом за свою деятельность.