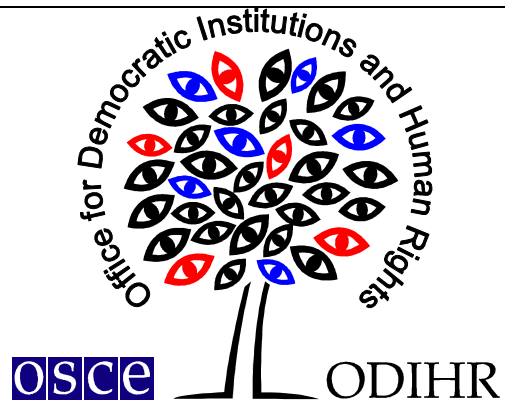


Варшава, 18 апреля 2012 г.

Заключение №: FOI – KAZ/204/2012
(AT)

www.legislationline.org



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ»

**Заключение приводится по тексту неофициального английского перевода
законопроекта**

*Заключение составлено при участии проф. Мейва Макдонаха,
Университетский колледж Корка, Ирландия, а также в процессе консультаций
с Бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ*

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520
0605

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

III. КРАТКИЙ ОБЗОР

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Международные и национальные стандарты, связанные с доступом к информации
2. Законодательство в сфере доступа к информации и сфера применения законопроекта
3. Доступ к информации и его ограничения
 - 3.1. Общие принципы и основные требования
 - 3.2. Распространение информации и доступ на заседания коллегиальных органов
4. Запросы на получение информации и порядок предоставления информации
5. Защита доступа к информации и ответственность за нарушение законодательства о доступе к информации
 - 5.1. Механизмы контроля и надзора
 - 5.2. Процедуры обжалования
 - 5.3. Защита информаторов
 - 5.4. Индивидуальная ответственность

Приложение 1: Проект Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» (неофициальный перевод; Приложение 1 представляет собой отдельный документ)

Приложение 2: Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» (неофициальный перевод; Приложение 2 представляет собой отдельный документ)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. С 2010 года рабочая группа в составе Мажилиса Парламента Республики Казахстан занимается разработкой проекта закона «О доступе к информации». В ноябре 2010 года по просьбе руководителя Рабочей группы БДИПЧ ОБСЕ составило «Заключение по проекту «Закона о доступе к публичной информации»»¹ (здесь и далее «Заключение БДИПЧ 2010 года»). Это заключение обсуждалось в ходе встречи за круглым столом в Астане в декабре 2010 года, посвященной оптимальной практике в области законодательства о доступе к информации.
2. 15 марта 2012 года глава Рабочей группы, он же член Мажилиса Парламента Республики Казахстан, направил письмо руководителю Центра ОБСЕ в Астане с просьбой организовать экспертную оценку проекта закона «О доступе к информации» (далее «законопроект») и проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации» (далее проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»). Целью экспертного анализа являлась оценка соответствия законопроекта международным стандартам, с учетом того, что вопрос о доступе к информации является приоритетным для ОБСЕ в области человеческого измерения. Тексты обоих законопроектов прилагаются к данному заключению.
3. Настоящее заключение составлено в ответ на вышеупомянутую просьбу о проведении экспертной оценки.

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

4. Настоящее заключение относится исключительно к вышеупомянутому законопроекту. Таким образом, заключение носит ограниченный характер и не содержит полного и исчерпывающего анализа всего существующего рамочного законодательства, регулирующего вопросы свободы и доступа к информации в Казахстане.
5. Настоящее заключение затрагивает основные пункты законопроектов и содержит указания на сомнительные вопросы. Проистекающие из анализа рекомендации основаны на нормах международного права и оптимальной практике в области свободы информации, отраженных в международных соглашениях и обязательствах, подписанных и ратифицированных Республикой Казахстан. Значительная часть текста настоящего заключения основана на Заключении БДИПЧ 2010 года.
6. Настоящее заключение предоставлено на основании неофициального перевода законопроектов, который прилагается к данному документу в качестве Приложений 1 и 2, что допускает возможность неточностей, связанных с переводом.

¹ Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту Закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации», заключение №: FOI – KAZ/164/2010, составлено 16 ноября 2010 года.

7. С учетом вышесказанного, БДИПЧ ОБСЕ и бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ хотели бы отметить, что настоящее заключение не будет иметь последствий в отношении каких-либо письменных или устных рекомендаций или комментариев по поводу данного или иных законодательных актов, связанных с доступом к информации, классификацией информации или защитой данных, которые могут быть сформулированы совместно или независимо друг от друга БДИПЧ ОБСЕ или бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в будущем.

III. КРАТКИЙ ОБЗОР

8. С самого начала следует отметить, что в рассматриваемой версии законопроекта усовершенствован ряд вопросов, отраженных в Заключении БДИПЧ 2010 года. В то же время, остались определенные существенные вопросы, которые вызывают обеспокоенность. В целях краткости данное заключение касается, в основном, тех областей, которые могут быть усовершенствованы. С целью гарантировать полное соответствие упомянутого законодательства международным нормам и обязательствам, рекомендуется выполнить следующее:

1. Основные рекомендации

- A. рассмотреть возможность отражения в законопроекте новых подходов в доступу к информации, которые вместо разграничения информации на информацию с открытым и с ограниченным доступом следовали бы общему принципу, согласно которому доступ должен быть предоставлен к любой информации, за исключением случаев, в которых, исходя их баланса интересов, какой-либо охраняемый законом интерес превышает общественный интерес к раскрытию информации; [пп. 18-21; 27-28; 31-34 и 60]
- B. прояснить порядок обжалования, изложенный в статье 31 законопроекта, в числе прочего, введя четкую иерархию апелляционных инстанций; [пп. 73-74]
- C. рассмотреть возможность создания института «уполномоченного по вопросам информации»; [пп. 77-79]
- D. усилить положение о защите информаторов, предусмотренной Статьей 32 законопроекта; [пп. 83-85]
- E. переформулировать положение о личной ответственности в статье 22 законопроекта, сделав его более ясным и предсказуемым; [пп. 87-89]

2. Дополнительные рекомендации

- F. указать в преамбуле или в первом пункте законопроекта, что право человека на доступ к информации является одним из основных прав, проистекающих из гарантируемого конституцией права на свободу выражения; [п. 14]

- Г. указать в статье 2 законопроекта названия или тип законодательных актов, регулирующих вопросы доступа к информации наряду с самим законопроектом; [п. 16]
- Н. удалить п. 3 (2) из статьи 3 законопроекта в соответствии с предполагаемыми изменениями в законодательстве в связи принятием законопроекта; [п. 20]
- И. внести поправки в определение термина «информация» в статье 1 законопроекта, отразив в нем только то, какие материалы или данные считаются информацией в толковании данного законодательства; [п. 21]
- Ж. уточнить цель и значение статьи 6 законопроекта [п. 22] и уточнить значение п. 3; [п. 23]
- К. внести в п. 1 статьи 7 законопроекта следующие поправки:
 - 1) перенести п. 1 в статью 28 и оставить в статье 7 только п. 2; [п. 23]
 - 2) включить национальную безопасность в перечень оснований для ограничения доступа к информации в п. 1 (после переноса этот пункта в статью 28); [пп. 20 и 28]
 - 3) удалить слова «для предотвращения разглашения информации с ограниченным доступом» из перечня оснований для ограничения доступа к информации в ст. 28, п. 1; [п. 29]
 - 4) уточнить значение слов «при наличии обоснования законности такого ограничения», в настоящее время содержащихся в п. 1 (4); [п. 30]
- Л. принять во внимание соображения относительно важности и актуальности пункта 2 статьи 7 законопроекта, а также включить данные о массовых репрессиях, хранящиеся в архивах, как информацию с открытым доступом в п. 14 данной статьи, а также в статью 5 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», вносящую поправки в статью 17 закона «О государственных секретах»; [п. 33]
- М. удалить процедурные аспекты из п. 1 статьи 8 законопроекта и перенести их в главу 4 законопроекта, оставив как общие принципы в статье 8 следующие права: в п. 1 (1) статьи 8 – право доступа к информации, а в п. 1 (8) статьи 8 – право не обосновывать необходимость получения информации; [п. 34]
- Н. внести в статью 9 законопроекта следующие поправки:
 - 1) уточнить характер субъектов квазигосударственного сектора и еще раз оговорить, что к обладателям информации относятся все государственные органы исполнительной, законодательной и судебной власти; [п. 35]

- 2) однозначно расширить сферу применения данного законопроекта, включив в нее частные органы, исполняющие правовые или государственные функции, обладающие информацией, необходимой для защиты какого-либо права или для получения государственного финансирования; [п. 36]
 - 3) исключить физических лиц из перечня обладателей информации; [п. 37]
 - 4) заменить термин «граждане» термином «физические лица» в перечне объектов обеспечения безопасности в п. 2 (2); [п. 37]
- О. удалить п. 2 из статьи 10 законопроекта; [п. 39]
- Р. дополнить положения законопроекта в отношении опубликования информации, указав сроки и регулярность обновления сведений (за исключением статьи 15, где это уже обговорено), а также необходимость контроля и принуждения к осуществлению подобных обновлений; [п. 42]
- Q. включить в ст. 15, п. 1 (14) законопроекта обязательство федерального правительства и парламента обнародовать результаты голосования; [п. 44]
- R. оставить уполномоченному по вопросам информации право на утверждение перечней публичных сведений для публикации на интернет-ресурсах; [п. 45]
- S. удалить из законопроекта лишние статьи 19 и 20; [п. 46]
- T. внести поправки в ст. 21, п. 3, подробно указав, какого рода заседания должны быть закрытыми; [п. 47]
- U. включить в перечень публикуемой в интернете информации о заседаниях коллегиальных органов информацию об открытом или закрытом характере этих заседаний; [п. 48]
- V. внести в статью 23 следующие поправки:
- 1) прояснить порядок установления приоритетности определенных категорий лиц в п. 1; [п. 49]
 - 2) перенести информацию о количестве мест для посетителей в начало п. 1; [п. 50]
- W. пополнить статьи 25-27 информацией о том, каким образом ведется обработка устных запросов и реагирование на них, включая конкретные процедуры регистрации подобных запросов; [пп. 52 и 55]
- X. переформулировать п. 4 статьи 26 и п. 1 (3) статьи 28, указав, что обладатель информации может отклонить запрос о доступе к информации только в том случае, если информации не существует, она не может быть найдена, либо если он ею не владеет; [пп. 53 и 59]

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проектам законов Республики Казахстан о доступе к информации

У. создать специальный веб-сайт, позволяющий пользователям информацией представлять запросы и отслеживать их ход, а также просматривать сведения о предыдущих запросах; [п. 54]

З. внести в статью 28 следующие поправки:

- 1) в удовлетворении запроса на информацию может быть отказано только в случаях, перечисленных в пп. 1 (1) и 2, и только после того, как в ответ на предварительную просьбу о дополнительных разъяснениях они не будут представлены запрашивающим; [пп. 56-57]
- 2) указать в п. 1 (2), что он относится только к письменным запросам; [п. 59]
- 3) удалить п. 1 (4), отказывающий в удовлетворении запросов по той причине, что запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом; [п. 60]
- 4) проверить правильность ссылок на другие статьи в п. 1 (7) и при необходимости внести в них исправления; [п. 61]
- 5) указать в п. 3, что обоснованное решение об отказе в удовлетворении запроса должно быть представлено в письменном виде и должно включать фамилию ответственного лица, дату и информацию о процедурах обжалования; [п. 62]

АА. внести в статью 29 следующие поправки:

- 1) добавить субъектов квазигосударственного сектора в перечень обладателей информации в п. 1; [п. 63]
- 2) пополнить перечень обладателей информации, включив в него все органы исполнительной, законодательной и судебной власти; [п. 64]
- 3) четко оговорить в п. 2, что в случае, если запрос требует копирования/печати материала объемом свыше 50 страниц, пользователи информацией должны оплатить копирование/печать того количества страниц, которое превышает 50-страничную норму; [п. 64]
- 4) обязать обладателей информации заранее информировать пользователей информацией о потенциальной стоимости получения определенных сведений; [п. 65]
- 5) уточнить значение фразы «личная жизнь» в п. 4 и дополнить это положение, включив в него все категории информации общественного значения; [п. 66]

ВВ. дополнить законопроект положением, согласно которому в случае предоставления обладателем информации неточных сведений неточности должны быть бесплатно устранены обладателем информации; [п. 67]

СС. призвать государственные органы к принятию внутренних правил доступа и открытости, выделению достаточного объема

средств на реализацию закона сразу же после его принятия и к обеспечению соответствующих систем обработки информации, а также к проведению/прохождению тренинга по содержанию и порядку применения закона; [п. 68]

DD. удалить из статьи 30 законопроекта п. 5 о надзорной роли прокуратуры; [п. 71]

EE. оговорить тот факт, что в жалобах, представленных омбудсмену, следует указывать, была ли жалоба одновременно представлена в административный орган или в суд; [п. 75]

FF. гарантировать, что порядок обжалования, описанный в статье 31 законопроекта, соответствует порядку обжалования, описанному в п. 3 статьи 17 Закона «О государственных секретах» в новой редакции в соответствии со статьей 5 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» и другими законодательными актами; [п. 76]

GG. прояснить значение определенных формулировок, использованных в новой статье 155-1 Уголовного кодекса в новой редакции в соответствии со статьей 1 «Проекта изменений и дополнений в законодательные акты»; [пп. 91-92 и 94]

HH. внести большую ясность в статью 84 «Кодекса об административных правонарушениях» в новой редакции в соответствии со статьей 2 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты». [п. 93]

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Международные и национальные определения и стандарты, связанные с доступом к информации

9. В демократических государствах право человека на получение информации о деятельности государственных органов является основной гарантией его участия в государственных делах и прозрачности деятельности правительства.² Право запрашивать, получать и распространять информацию является составляющей права на свободу выражения, права, гарантируемого различными международными правозащитными механизмами, помимо прочего, статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»)³. В 2011 году Комитет ООН по правам человека опубликовал «Замечание общего порядка №34» о свободе мнения и выражения, в котором однозначно отмечается, что статья 19 МПГПП охватывает и общее право на доступ к информации, принадлежащей государственным

² См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, представленный на 14-ой сессии Комитета ООН по правам человека 20 апреля 2010 г., п. 31.

³ Международный пакт ООН о гражданских и политических правах, принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI) 16 декабря 1966 г. Республика Казахстан ратифицировала этот пакт 24 января 2006 г.

органам.⁴ В ней сказано далее, что с целью оказания должного эффекта государственным заинтересованным сторонам следует задействовать необходимые процедуры, усовершенствовав законодательство в области свободы информации.⁵

10. Согласно статье 19 МПГПП, право на свободу выражения может быть ограничено только в предусмотренном законом порядке и только в случаях, когда это необходимо для защиты прав и репутации других лиц и для защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и морали общества. Это означает, что ограничение государством права на свободу выражения не должно ставить под угрозу само это право.⁶
11. В 2010 году Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение еще раз повторил, что правительства обязаны принять необходимые законодательные и административные меры для улучшения доступа каждого желающего к публичной информации. Любая политика в отношении доступа к информации должна обладать определенными законодательными и процессуальными характеристиками, к которым относятся соблюдение принципа максимального раскрытия информации, поддержание публичного характера встреч и основных документов, широкое определение категории доступной информации, разумные расценки и сроки, независимая оценка правомочности отказов в предоставлении информации, а также санкции за несоблюдение требований.⁷ В «Замечании общего порядка №34» Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение от 2011 года приводятся дальнейшие указания по поводу формулировки законов о свободе информации⁸ и подчеркивается, что подобные законы должны обуславливать оперативное рассмотрение запросов на предоставление информации в четко определенном порядке, соответствующем МПГПП, и что плата за предоставление информации по запросу не должна являться необоснованным препятствием в получении доступа к информации. Далее, органы власти должны указать причины любого отказа в предоставлении информации, в то же время должны создать механизмы обжалования решений об отказе в предоставлении информации, а также механизмы на случае неспособности обладателя информации реагировать на запросы.
12. Многочисленные документы, подписанные государствами-участниками OSCE, отражают их поддержку соответствующих международных

⁴ См. «Замечание общего порядка №34» комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения (статья 19), CCPR/C/GC/34, 21 июля 2011 г., п. 18.

⁵ См. «Замечание общего порядка №34» комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения (статья 19), CCPR/C/GC/34, 21 июля 2011 г., п. 19.

⁶ См. «Замечание общего порядка №34» комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения, п. 21.

⁷ См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, п. 32.

⁸ См. «Замечание общего порядка №34» комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения, п. 19.

обязательств в отношении поиска, получения и распространения информации любого рода.⁹ Стамбульский документ вновь подтвердил осознание этими государствами важности публичного доступа к информации.¹⁰

13. Что касается национального законодательства, ст. 20, п. 2, Конституции Республики Казахстан¹¹ (далее «Конституция») гласит, что каждый человек имеет право на свободный доступ и распространение информации любыми незапрещенными законом средствами. Перечень вопросов, представляющих государственную тайну, определяется законом.

2. Законодательство Республики Казахстан о доступе к информации и сфера применения законопроекта

14. Законопроект преимущественно устанавливает порядок получения физическими лицами доступа к информации, находящейся во владении государственных органов, и предназначен заменить ныне действующий закон «О доступе к информации» 2000 года. Было бы желательно указать в преамбуле или в первом пункте закона, что право физических лиц на доступ к имеющейся у государственных органов информации является одним из основных прав, проистекающим из права на свободу выражения, гарантированного статьей 20 Конституции.
15. В то же время проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» призван обеспечить согласованность рассматриваемого законопроекта и других соответствующих законодательных актов в области доступа к информации, к которым относятся Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Экологический кодекс, закон «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», закон «О государственных секретах», закон «О средствах массовой информации», закон «Об административных процедурах», закон «О местном государственном управлении и самоуправлении», закон «Об информатизации» и закон «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».
16. В этом контексте необходимо отметить, что статья 2 законопроекта гласит, что доступ к публичной информации основывается на Конституции Республики Казахстан, международных договорах Республики Казахстан, а также «других нормативных правовых актах Республики Казахстан». В то время как это положение предположительно относится к законам, изменения и дополнения к которым вносит проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», характер такого законодательства, регулирующего вопросы доступа к информации, остается неясным для

⁹ См. Заключительный документ третьего Венского совещания, Вена, 15 января 1989 г., п. 34 и документ Копенгагенского совещания в рамках Конференции по вопросам человеческого измерения ОБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г., п. 9.1.

¹⁰ См. Стамбульский документ, Стамбул, 19 ноября 1999 г., п. 26.

¹¹ Конституция Республики Казахстан была принята в результате референдума 30 августа 1995 года; поправки в Конституцию были внесены в 2011 г.

пользователей, которые могут быть незнакомы с содержанием закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты». ¹² Как уже отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года ¹³, а также в ряде предшествующих ему заключений по поводу законодательных актов Казахстана ¹⁴, лица, пользующиеся данным законом, должны знать, какие именно законы и типы законов, помимо Закона «О доступе к информации», регулируют данный вопрос. Таким образом, рекомендуется указать в статье 2 названия законодательных актов или как минимум типы законодательных актов, регулирующих вопросы доступа к информации, помимо самого законопроекта.

17. Сфера применения законопроекта конкретно определена в статье 3. В соответствии с ст. 3, п. 3, настоящий закон не распространяется на предоставление информации с ограниченным доступом.
18. Важно еще раз обозначить разницу между законодательством, регулирующим классификацию секретных документов, и законодательством, гарантирующим доступ к информации. В то время как первое направлено на обеспечение безопасности конфиденциальных документов и документов с ограниченным доступом, а также на предотвращение их незаконного раскрытия, второе определяет условия предоставления законного доступа к информации. ¹⁵ Как отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, сам факт классификации документа как секретного и подпадающего под действие соответствующего законодательства (в данном случае «Закона о государственных секретах»), не обязательно объясняет, представляет ли разглашение содержания документа угрозу национальной безопасности или общественному порядку ¹⁶.
19. По этой важной причине эти законодательные акты рекомендуется разграничить. Пункт 3 (2) статьи 3 в настоящее время исключает все документы с ограниченным доступом из сферы применения данного законодательства, независимо от того, связан ли ограниченный доступ с потенциальным вредом, который может принести содержание каждого отдельного документа. Похоже, это не самое оптимальное решение в данной ситуации, поскольку огульное исключение определенных документов из сферы применения законопроекта не позволяет надежно оговорить в законопроекте, можно ли предоставить доступ к такой

¹² См. другие примеры неопределенных ссылок на другие законодательные акты в ст. 1 (п. 1-3), ст. 3 (п. 2), ст. 7 (1), ст. 8 (п. 1), ст. 12 (п. 7), ст. 13, ст. 14, ст. 27 (п. 3), ст. 30 (п. 4) и ст. 33 законопроекта.

¹³ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 14.

¹⁴ См., например, «Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О регулировании миграционных процессов»» (Заключение № MIG – KAZ/183/2011) от 11 апреля 2011 года, п. 25, а также «Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «Об административных процедурах»» (Заключение № GEN – KAZ/170/2010) от 29 декабря 2010 года, пп. 15-16.

¹⁵ В данном контексте см. письменный анализ двух альтернативных проектов закона Республики Азербайджан «О свободе информации», составленный Яном ван Шагеном, советником по законодательным вопросам при Министерстве внутренних дел и внешних сношений Нидерландов, АТСМ(2004)025, изданный совместно представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Советом Европы 6 сентября 2004 года, Раздел 3.4.

¹⁶ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 21.

информации в конкретной ситуации. Помимо этого, этот подход не принимает во внимание тот факт, что огульное исключение также автоматически запретит доступ к такой информации или документам, в которых только часть содержащейся информации относится к информации с ограниченным доступом (и которые обычно подлежат частичной выдаче). Это также не соответствует пункту 5 статьи 27 законопроекта, который разрешает доступ к информации, только часть которой относится к информации с ограниченным доступом (за исключением той ее части, которая содержит информацию с ограниченным доступом).

20. Поэтому было бы желательно включить в сферу применения данного законодательства всю информацию, в том числе документы, доступ к которым ограничен в соответствии с законом «О государственных секретах»¹⁷. Запросы на предоставление информации, ограничение доступа к которой обосновано и основывается на важнейших интересах безопасности, должны быть отклонены. Конечно, это потребует включить национальную безопасность в качестве одной из допустимых оснований для отказа в доступе к информации в соответствии с данным законодательством (см. пп. 28 ниже). По вышеуказанным причинам рекомендуется удалить п. 3 (2) из статьи 3.
21. Как следствие, необходимо внести поправки в соответствующие части статьи 1 законопроекта об определении терминов¹⁸. Заслуживает одобрения тот факт, что в новой редакции статьи 1 содержится более общее определение «информации», однако это определение по-прежнему разграничивает «информацию» и «информацию с ограниченным доступом». К информации относится любая документированная информация, «доступ к которой не ограничен законами Республики Казахстан». К информации с ограниченным доступом относятся государственные секреты и иные охраняемые законом тайна и (или) информация, доступом к которым обладает ограниченный круг пользователей. Как отмечалось в п. 18 выше, информацию не следует подразделять на информацию с открытым и с ограниченным доступом. Вместо этого определение, приведенное в статье 1, должно просто определять, какого рода материал или данные представляют собой информацию в понимании этого законопроекта. Вопрос о предоставлении доступа к информации в определенный момент времени должен решаться в каждом отдельном случае, с учетом принципов права на доступ к информации, обусловленного статьей 19 МПГПП (более подробно по данному вопросу см. п. 27 ниже).

¹⁷ См. ст. 4, п. 1 хорватского «Акта о праве на доступ к информации», принятого 15 октября 2003 года и обнародованного 21 октября 2003 года, согласно которому «вся информация, которой владеют, распоряжаются и которую контролируют органы государственной власти, должна быть доступна заинтересованным лицам, обладающим правом на получение информации». См. также ст. 2, п. 3, Закона Латвии «О свободе информации», принятого 6 ноября 1998 года, в последней редакции 2006 года, где говорится о том, что информация должна предоставляться общественности во всех случаях, за исключением случаев, особо обговоренных в законе.

¹⁸ Следует внести аналогичные поправки в другие статьи, в которых делается разграничение между информацией и информацией с ограниченным доступом, например, ст. 6, п. 10, ст. 7 п. 1(1), ст. 10 п. 1(11).

3. Доступ к информации и его ограничение

3.1 Общие принципы и основные требования

22. В то время как статья 4 определяет основные принципы предоставления доступа к информации, статья 6 фокусируется на «основных требованиях при обеспечении доступа к информации». С самого же начала следует отметить, что назначение этой статьи не до конца ясно, поскольку многие из обязательств, например, обязательство предоставлять доступ к информации и на заседания, ответственность за нарушение законодательства, а также изъятие из предоставляемой информации сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, также изложены и в других положениях законопроекта. Поэтому рекомендуется пересмотреть целесообразность данной статьи.
23. В пункте 3 статьи 6 речь идет о «ознакомлении с информацией» - неясно, что означает этот принцип. Если под ним подразумевается обязанность обладателей информации знакомиться с содержанием и категорией информации, которой они обладают, это необходимо уточнить.
24. Статья 7 озаглавлена «Виды информации, доступ к которой может быть ограничен», однако фактически статья не ограничивается только этим; в то время как пункт 1 определяет, в каких случаях доступ к информации может быть ограничен (не только тогда, когда информация является секретной), пункт 2 также определяет, доступ к какому виду информации не подлежит ограничению. Таким образом, похоже, эта статья касается двух совершенно различных вопросов: пункт первый касается оснований для отказа в удовлетворении запросов на информацию, в то время как пункт 2 оговаривает, доступ к каким видам информации должен предоставляться в любом случае. Основания для отказа в удовлетворении запросов на информацию должны быть изложены в Главе 4, где приведен порядок получения информации, а именно, в статье 28 об основаниях для отказа в удовлетворении запросов на информацию. Поскольку пункт 2 об информации с открытым доступом носит более общий характер, его следует включить отдельной статьей в главу 1 (Общие положения).
25. Что касается содержания статьи 7, п. 1 этой статьи гласит, что доступ к информации может быть ограничен только в соответствии с законами Республики Казахстан и при соблюдении совокупности требований: в целях защиты законных интересов государства или личности; исключения условия для нанесения значительного вреда этим интересам; в случаях, когда вред, нанесенный охраняемым законом интересам вследствие раскрытия информации, более существенен, чем польза от удовлетворения общественного интереса; а также при наличии обоснования законности такого ограничения.
26. Вышеупомянутые интересы включают интересы защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения, а также предотвращение разглашения информации с ограниченным доступом (статья 7, п. 1(1)). По большей части это отражает интересы, которые могут послужить

основанием для ограничений свободы информации в соответствии со статьей 19, п. 3, МПГПП. Однако п. 1 (1) статьи 7 не включает в этот перечень «национальную безопасность», которая в соответствии с МПГПП также считается основанием для ограничения доступа к информации. Причина неупоминания национальной безопасности как возможного ограничения доступа к информации, вероятно, заключается в том, что большинство документов и материалов, связанных с национальной безопасностью, считается государственной тайной, а секретная информация выходит за пределы сферы применения законопроекта (ст. 3, п. 3 (2)).

27. В целом, международные стандарты в отношении свободы информации основаны на принципе максимального раскрытия информации,¹⁹ который предполагает, что вся информация, имеющаяся у всех государственных органов, включая законодательную и судебную ветви власти, подлежит раскрытию. Никакие государственные органы не могут быть освобождены от обязательства предоставлять информацию общественности, и никакая информация не может автоматически считаться неразглашаемой.²⁰ Как говорилось в п. 21 выше, исключения из этого правила должны быть четко и конкретно оговорены и допустимы только в конкретных случаях, если соответствующая информация связана с законной целью, изложенной в законе, если разглашение информации может поставить эту цель под угрозу, а нанесенный этой цели вред превышает интересы общественности в плане раскрытия информации.²¹ Таким образом, исключения должны основываться на содержании информационного материала, а не на типе документа (см. пп. 18-19 выше).²²

¹⁹ См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, представленный на 14-ой сессии Комитета ООН по правам человека 20 апреля 2010 г., п. 31.

²⁰ См. напр., раздел 11 Закона Латвии «О свободе информации», согласно которому информация с ограниченным доступом может быть запрошена при условии, что в запросе будет указано, в каких целях будет использоваться информация, а также то, что получатель информации обязуется использовать ее только в указанных в запросе целях. Незаконное разглашение информации с ограниченным доступом влечет за собой дисциплинарную или уголовную ответственность; в случае, если разглашение информации нанесло ущерб обладателю информации или другим лицам, либо нанесло материальный ущерб его правовым интересам, против виновного в подобных действиях лица может быть также возбуждено дело о возмещении ущерба (см. раздел 16 латвийского закона «О свободе информации»).

²¹ См. также Меморандум Центра «Артикль 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «Исключения».

²² См. также письменный анализ двух альтернативных проектов закона Республики Азербайджан «О свободе информации», осуществленный Яном ван Шагеном, юридическим консультантом Министерства внутренних дел и отношений Нидерландов, АТСМ(2004)025, изданный 6 сентября 2004 года совместно бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Советом Европы, раздел 3.4. В частности, см. «Йоханнесбургские принципы. Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», принятые 1 октября 1995 г. группой экспертов в области международного права, национальной безопасности и прав человека, созданной Центром «Артикль 19» в сотрудничестве с Центром прикладных правовых исследований Университета Витватерсранд в Йоханнесбурге. Принцип 11 гласит, что право на информацию также включает в себя право на получения информации, связанной с национальной безопасностью. Принцип 12 заявляет о недопустимости автоматического и категорического отказа в доступе к информации, связанной с национальной безопасностью.

28. В соответствии с обсужденным выше и в пп. 18-20 изменением в подходе, вместо безапелляционного ограничения доступа к информации с ограниченным доступом, рекомендуется включить национальную безопасность в перечень интересов, охраняемых законом в соответствии со статьей 7, п. 1 (1) (или, еще более целесообразно, в статье 28 (см. п. 24 выше)), которые могут потенциально служить основанием для ограничения права доступа к информации.
29. В то же время, предотвращение разглашения информации с ограниченным доступом в настоящее время приведено в качестве охраняемого законом интереса на одном уровне с защитой прав и свобод человека и общественного порядка. Однако создается впечатление, что неразглашение определенной информации само по себе является не охраняемым законом интересом, а скорее средством защиты таких охраняемых законом интересов, как национальная безопасность, общественный порядок или права других. Поэтому рекомендуется удалить упоминание о неразглашении информации с ограниченным доступом из перечня охраняемых законом интересов, заменив его национальной безопасностью (см п. 28 выше).
30. После упоминания существенного вреда и баланса интересов в п. 2, четвертое, и последнее требование в п. 1 (4) статьи 7 – это обоснование законности ограничения. Смысл этого пункта неочевиден. Если он относится к соразмерности ограничения права целям защиты законного интереса, тогда это необходимо четко сформулировать.
31. Во втором пункте статьи 7 приведен довольно обширный перечень видов информации, доступ к которой не подлежит ограничению. Хотя заслуживает одобрения сам факт того, что определенная информация считается столькой важной или значимой, что не должна скрываться от населения, этот пункт вновь демонстрирует трудности, связанные с разграничением информации на информацию с открытым и с ограниченным доступом. Например, отмечается, что доступ к информации об общественной безопасности, чрезвычайных ситуациях и террористических актах не подлежит ограничению. Однако в этом контексте может возникнуть ситуация, когда баланс интересов с целью защитить жизни, национальную безопасность или общественный порядок может подвести к выводу, что определенная информация подлежит ограничению. Однако такие ограничения нарушают пункт 2 статьи 7.
32. Аналогично, запрет на ограничение доступа к информации, связанной с обеспечением «личной безопасности физических лиц, их прав, свобод и законных интересов» может привести к необоснованному нарушению тайны личной жизни. По этой причине рекомендуется, в качестве общего принципа, рассматривать всю информацию как подлежащую обнародованию, за исключением случаев ограничения доступа будет необходимым и соразмерным на основаниях, перечисленных в п. 1 (1) статьи 7 или статьи 28 (см. п. 24 выше). Соответствующим заинтересованным сторонам в Казахстане рекомендуется рассмотреть возможность такого изменения в законодательной политике.

33. На фоне сомнительной ценности и целесообразности пункта 2 статьи 7 в целом, следует отметить, что перечень категорий информации с открытым доступом в новой редакции этого пункта расширился по сравнению с перечнем, содержащемся в ст. 5, п. 4, законопроекта в редакции 2010 года. В то же время, п. 2 (14) статьи 7 об информации о массовых репрессиях по прежнему не охватывает данных, хранящихся в архивах, как и в предыдущей редакции законопроекта от августа 2010 г. С учетом важности предоставления доступа к исторической информации и архивам²³, такого рода информация должна быть также открыта для населения, в пределах ограничений, перечисленных в п. 27 выше. То же относится и к статье 5 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», которая вносит поправки в статью 17 закона «О государственных секретах», содержащую перечень несекретной информации, аналогичный приведенному в ст. 7, п. 2, законопроекта.
34. Статья 8, п. 1, касающаяся прав и обязанностей пользователей информацией, оговаривает совокупность важных общих принципов и процедурных вопросов, связанных с наличием прав на доступ к информации. Процедурные вопросы было бы желательно рассмотреть в Главе 4, которая касается использования прав доступа. Удаление этих процедурных вопросов из статьи 8 также помогло бы избежать дублирования и путаницы. Например, и статья 8, п. 1(10), и статья 31 касаются прав на обжалование, однако формулируют эти права различными терминами: статья 31 касается обжалования, наряду с другими инстанциями, на имя уполномоченного по правам человека, в то время как в п. 1 (10) статьи 8 уполномоченный по правам человека не упоминается в качестве инстанции для обжалования. Поэтому рекомендуется удалить процедурные аспекты из статьи 8, п. 1, и перенести их в Главу 4. В то же время важно сохранить право на доступ к информации (ст. 8, п. 1 (1)) и право «не обосновывать необходимость получения информации» (ст. 8, п. 1(8)) как основные принципы в статье 8.
35. Обладатели информации описаны в статье 9 законопроекта. В соответствии с п. 1 (2) этой статьи, к ним также относятся «субъекты квазигосударственного сектора». Как уже упоминалось в заключении БДИПЧ 2010 года, характер этих субъектов неясен²⁴. В частности, неясно, относятся ли к этим субъектам законодательные или судебные органы. В этом контексте, Комитет по правам человека ООН четко заявил, что право на доступ к информации, проистекающее из статьи 19 МПГПП, относится ко всем ветвям государственной власти (исполнительным, законодательным и судебным органам) а также к иным общественным или правительственным организациям.²⁵ Поэтому физические лица должны иметь доступ к информации о любой

²³ См. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, представленный на 14-ой сессии Комитета ООН по правам человека 20 апреля 2010 г., п. 34.

²⁴ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 37.

²⁵ Замечание общего порядка №34 комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения, пп. 7 и 18.

государственной деятельности²⁶, и рекомендуется четко заявить, что к обладателям информации относятся государственные органы²⁷ исполнительной, законодательной и судебной власти.

36. Приветствуется тот факт, что п. 2 статьи 9 теперь более ограничен в отношении категорий информации, разглашаемой частными юридическими лицами. Еще раз повторяем, что частные юридические лица могут рассматриваться как обладатели информацией в целях статьи 9 только в том случае, если они выполняют государственные или общественные функции, владеют информацией, необходимой для защиты и обеспечения какого-либо права, либо являются получателями государственного финансирования.²⁸ В интересах ясности было бы желательно внести поправки в статью 9, очевидно расширив сферу применения законопроекта и включив в нее частные органы, отвечающие этим условиям. В этом случае пункты 1(3), 1(4) и 1(5) статьи 9 станут излишними.
37. В то же время, как отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, рекомендуется исключить физических лиц из перечня обладателей информации, а любая имеющаяся у них информация, которая может представлять общественный интерес или иметь значение в плане обеспечения прав иных лиц, должна быть получена от них в соответствующем судебном порядке. Наконец, в п. 2 (2) статьи 9 речь идет о возможном негативном воздействии на обеспечение безопасности граждан – эта формулировка представляется слишком ограничительной, поскольку потенциально исключает неграждан из сферы применения данной статьи. Рекомендуется исправить этот пункт согласно поправкам, уже внесенным в остальной текст законопроекта, где вместо слова «граждане» теперь используется термин «физические лица».
38. Статья 10 определяет права и обязанности обладателей информации. Хотя обязанности, устанавливаемые пунктом 1, в основном, относятся к добросовестному исполнению обязанностей, пункт 2 содержит текст, который, по мнению авторов законопроекта, отражает права обладателей информации. В этом пункте перечисляются обстоятельства, при наличии которых в удовлетворении запроса на получение информации может быть отказано, в частности, если содержание запроса неясно, если запрашиваемая информация не относится к деятельности обладателя информации, либо если запрашиваемая информация относится к информации с ограниченным доступом.

²⁶ В этом контексте, см. отчет Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, п. 31.

²⁷ См. также «Модельное законодательство по вопросам свободы информации», «АРТИКЛЬ 19», где речь идет о государственных органах, определенных в разделе 6 (1) модельного законодательства как «любой орган, созданный в порядке и в соответствии с Конституцией, созданный на основании указа, представляющий любой уровень или ветвь власти, принадлежащий государству и контролируемый им и в существенной степени финансирующийся на государственные средства, либо выполняющий государственную или публичную функцию»..

²⁸ См. также Меморандум Центра «АРТИКЛЬ 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации» в редакции от 20 сентября 2010 года, II «Субъекты законопроекта».

39. В целом, представляется неуместным считать отказ в запросе на информацию правом государственного органа. Скорее, подобный отказ следует считать исключением из основных обязанностей такого органа, что не позволяет автоматически считать его правом. Таким образом, представляется неуместным приводить перечень обстоятельств, при наличии которых обладатель информации не обязан предоставлять информацию, в ст. 10, п. 2. Основания, на которых в удовлетворении запроса может быть отказано, уместно перечислены в статье 28, содержащей более обширный перечень, который также включает в себя и основания, перечисленные в ст. 10, п. 2, в числе нескольких других, таких как несоответствие запроса формальным требованиям, тот факт, что запрашиваемая информация ранее предоставлялась пользователю информацией, а также необходимость анализа информации. Таким образом, пункт 2 статьи 10 представляется излишним и его рекомендуется удалить.

3.2 Распространение информации и доступ на заседания коллегиальных органов

40. Глава 2 законопроекта озаглавлена как «Способы и порядок получения и распространения информации». Она преимущественно касается обязанности обладателей информации распространять информацию и предоставлять доступ на заседания административных коллегиальных органов.
41. Ст. 11, п. 1, заслуживает всяческого одобрения, поскольку оговаривает обязанность обладателей информации предоставлять доступ к публичной информации, что должно быть сделано различными способами, подробно перечисленными в статье 12. Категории информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах, перечислены в статье 15 законопроекта.
42. Значимость статей 11 и 12 можно усилить, указав в законодательстве сроки обнародования такой информации и регулярность ее обновления (это последнее требование уже включено в ст. 15, п. 4, в отношении информации, размещаемой на интернет-ресурсах). В статье 12 следует также пояснить, как должны осуществляться наблюдение и контроль над исполнением обязанности обнародовать информацию. Было бы желательно, чтобы эти функции выполнял независимый орган (см. анализ института «уполномоченного по вопросам информации» в пп. 77-79 ниже).
43. Как отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, заслуживает одобрения приведенный в статье 15 обширный перечень материалов, подлежащих обнародованию органами Казахстана на интернет-ресурсах²⁹. Другие части статьи 15 также претерпели положительные изменения по сравнению с законопроектом 2010 года, в частности, появилось упоминание защиты личной жизни в п. 1 (11) этой статьи и указание на необходимость обнародования информации на государственном и на русском языках (ст. 15, п. 6).

²⁹ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 40.

44. Следует отметить, что п. 1 (14) статьи 15 содержит требование публиковать результаты голосований по вопросам, находящимся в компетенции органов местного самоуправления, однако не устанавливает аналогичного требования в отношении других уровней органов управления или в отношении парламента страны. В целях обеспечения максимальной прозрачности процедур голосования, рекомендуется дополнить этот пункт, включив в него требования обнародовать результаты голосования ответственных органов на всех уровнях власти, включая парламент, в том числе протоколы открытых заседаний парламента, его палат и маслихатов (местных представительских органов в регионах Казахстана), за исключением результатов тайного голосования.
45. Статья 16 указывает, что такие надзорные институты, как Президент, правительство, парламент и иные государственные органы утверждают перечни публичной информации, подлежащей размещению на интернет-ресурсах, соответственно уровню органа власти. Как отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, эта практика не гарантирует полностью независимого надзора над обнародованием информации. Следует сделать утверждение подобного перечня функцией независимого органа, такого как институт «уполномоченного по вопросам информации» (см. п. 77 ниже).³⁰
46. Статья 19 о доступе на заседания коллегиальных органов обладателей информации и статья 20 о предоставлении информации по запросу, по-видимому, были добавлены в законопроект уже после заключения БДИПЧ 2010 года. В них еще раз приводятся общие формулировки прав пользователей информацией на доступ на заседания коллегиальных органов и на получение информации по запросу, без детализации этих прав. С учетом того факта, что доступ на заседания коллегиальных органов и предоставление информации рассматриваются в главах 3 и 4 законопроекта, соответственно, возникают сомнения в целесообразности этих двух статей, поскольку они просто повторяют то, что и без того будет приведено в оглавлении текста закона после его принятия. Рекомендуется удалить статьи 19 и 20 как не несущие очевидной дополнительной информации.
47. Глава 3 законопроекта посвящена предоставлению общественности доступа на заседания коллегиальных органов обладателей информации. В соответствии со статьей 21, такие заседания должны быть открытыми, за исключением закрытых заседаний, предназначенных для рассмотрения вопросов, предполагающих раскрытие информации с ограниченным доступом. Как уже отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, это исключение носит столь широкий характер, что может относиться к большому числу заседаний, даже к тем, только небольшая часть которых будет посвящена обсуждению «вопросов, информация по которым относится к информации с ограниченным доступом»³¹. Ранее уже рекомендовалось исключить из данного законодательства разграничение информации на информацию с открытым доступом и с

³⁰ См. раздел 19 «Акта о свободе информации» Великобритании.

³¹ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 46.

ограниченным доступом (пп. 18-20 и 28 выше). Предлагается внести поправки в ст. 21, п. 3, подробно указав, какие именно заседания являются закрытыми; например, это могут быть заседания, связанные с охраной здоровья и безопасности населения, правоохранительной/следственной деятельностью, рассмотрением дел сотрудников или личных дел, личной жизни, коммерческих интересов и национальной безопасностью.³² Также рекомендуется ввести право на обжалование решения о закрытом характере заседания на имя уполномоченного по вопросам информации (см. п. 77 ниже).

48. Ст. 22, п. 1, гласит, что обладатели информации публикуют информацию о заседаниях коллегиальных органов на интернет-ресурсах и в средствах массовой информации, включая повестку заседания, информацию о дате, времени и месте его проведения. Рекомендуется включить в этот пункт требование публиковать информацию также и об открытом или закрытом характере заседания.
49. Ст. 23, п. 1, определяет порядок посещения пользователями информацией заседаний коллегиальных органов. Согласно этой статье, при превышении количественного лимита посетителей и неявке лиц, подавших заявки, устанавливается приоритет посещения заседаний для определенных групп лиц, а именно, для физических лиц, права и законные интересы которых затрагивают обсуждаемые на заседании вопросы, для физических лиц, ранее не принимавших участия в заседаниях такого рода, или для лиц, подавших заявку на посещение заседания раньше остальных заявителей. Из этого перечня неясно, какая группа будет иметь преимущество над другими – если эти категории в п. 1 ст. 23 приведены в порядке приоритетности, это следует указать.
50. Ст. 23, п. 2, устанавливает количество мест для посетителей на различных заседаниях. Статья стала бы более ясной, если бы эта информация была приведена выше в тексте статьи, желательно, в ст. 23, п. 1, до параграфа о приоритете посещения заседаний для определенных групп лиц.
51. В то же время, приветствуются внесенные в законопроект дополнения о предоставлении журналистам возможности присутствовать на открытых таких заседаниях без предварительной записи, а также о предоставлении пользователям информацией возможности делать из выписки и копии из протоколов и других документов заседания.

4. Запросы на получение информации и порядок предоставления информации

52. Порядок запроса и получения информации описан в Главе 4. В статье 25 этой главы приведены требования к содержанию запроса. Следует отметить, что в п. 3 статьи 25 также говорится о возможности представления запросов в устной форме. В то время как ст. 26, п. 1, указывает, что все запросы в устной или письменной форме подлежат

³² См. также Меморандум Центра «АРТИКЛЬ 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации», в редакции от сентября 2010 года, II «Доступ к заседаниям общественных органов».

регистрации в день поступления, с указанием времени и даты поступления, ни в статье 26, ни в статье 25 не содержится дополнительных требований к регистрации устных запросов. С учетом неформального характера устных запросов, было бы желательно включить в законопроект дополнительные требования в отношении обработки таких запросов, чтобы гарантировать, что соответствующие сведения о пользователе информацией и сам запрос не будут утеряны. В этом смысле, следует указать в ст. 26, п. 1, что в случае устных запросов обладатели информации необходимо зарегистрировать фамилию, адрес и контактную информацию пользователя информацией, а также общее содержание запроса и его адресата. В то же время приветствовалось бы дополнение ст. 25, п. 3, требованием об уведомлении пользователя информацией, запрашивающего информацию в устной форме.

53. В целом, статья 26 законопроекта касается рассмотрения запросов на получение информации. Пункт 4 этой статьи гласит, что запрос, «поступивший к обладателю информации, в компетенцию которого не входит предоставление запрашиваемой информации», в течение трех рабочих дней со дня регистрации запроса направляется соответствующему обладателю информации. Этот подход в целом кажется формалистическим, поскольку сомнительно, чтобы обладатель информации владел информацией, которая, строго говоря, не входит в его компетенцию. Если же соответствующий обладатель информацией такими сведениями владеет, нет оснований не предоставлять их пользователю информацией. Следует внести поправки в п. 4 статьи 26, указав, что в запрос на доступ к информации может быть отклонен обладателем информации только в случае, если запрашиваемая информация не существует, не может быть найдена³³, либо если он ею не владеет³⁴. В то же время, приветствуется содержащееся в пункте 4 требование об уведомлении пользователя информацией о перенаправлении запроса другому обладателю информации, к чей компетенции он относится.
54. В этом контексте, с целью повышения прозрачности этих процедур, было бы полезно создать специальные веб-сайты, на которых пользователи информацией смогли бы представлять свои запросы, отслеживать их ход и просматривать все представленные ранее запросы и предоставленные данные.
55. Порядок предоставления информации по запросу изложен в статье 27. Пункт 1 этой статьи также допускает предоставление информации в устной форме. Как отмечалось в отношении устных запросов на предоставление информации (п. 52 выше), необходим более подробный порядок и в отношении устных ответов на запросы. В частности, факт предоставления устной информации обладателем информации следует документировать в письменной форме и регистрировать соответствующим образом.

³³ См., например, Раздел 10(1)(а) «Акта о свободе информации» Ирландии

³⁴ В этом контексте, см. ст. 40, par 1 (2), закона Республики Казахстан «Об информатизации», согласно которому в доступе к электронному ресурсу может быть отказано, если соответствующий владелец или обладатель не владеет запрашиваемым электронно-информационным ресурсом и не знает, кому он принадлежит.

56. В статье 28 приведен перечень обстоятельств, исключающих возможность предоставления информации по запросу. К таким обстоятельствам относится ситуация, при которой содержание запроса не позволяет обладателю информации установить запрашиваемую информацию (ст. 28, п. 1 (1)). Поскольку физические лица не всегда знакомы с соответствующей терминологией государственных дел и государственной администрации, рекомендуется указать, что в случае, если содержание запроса не удается определить, запрос может быть отклонен только после требования обладателя информации предоставить разъяснения, которое необходимо включить в статью 26, п. 5.³⁵
57. По тем же причинам, запрос, не соответствующий формальным требованиям, перечисленным в статье 25 (ст. 28, п. 1 (2)), не должен быть сразу же отклонен. Вместо этого, обладателю информации следует направить ответ пользователю информацией, указав, какие именно формальные требования не были соблюдены, и предложив представить запрос повторно. Если пользователь информацией не отреагирует на эти указания, обладатель информации может отказать в удовлетворении запроса.
58. Далее, в ст. 28, п. 1 (2), следует указать, что эти требования относятся только к письменным запросам. Рекомендуется соответственно пояснить эту статью.
59. Пункт 1(3) статьи 28 допускает отказ в удовлетворении запроса в случае, если предоставление запрашиваемой информации выходит за пределы компетенции обладателя информации. Как обсуждалось в п. 53 выше, этот пункт следует переформулировать таким образом, чтобы обладатель информации мог отказать в предоставлении доступа к информации только в случае, если информация не существует, не может быть найдена³⁶, либо если он ею не владеет.
60. Далее, рекомендуется внести поправки в п. 1(4) статьи 28, который гласит, что в предоставлении информации с ограниченным доступом может быть отказано. Как указывалось в п. 27 выше, любая информация в целом подлежит обнародованию, за исключением конкретных случаев, когда баланс интересов позволяет предположить, что определенные охраняемые интересы стоят превыше права физического лица и общественности на получение информации.
61. В п. 1 (7) статьи 28 также говорится, что запросы о предоставлении информации могут быть отклонены в случае их несоответствия требованиям пунктов 2 и 4 статьи 27. Предполагается, что это упоминание вполне может относиться не к этим пунктам, речь в которых идет об обязанностях обладателей информации, а к другим пунктам законопроекта. Это необходимо проверить и при необходимости внести исправления.

³⁵ См. также комментарий Хелены Ядерблом, руководитель департамента Министерства юстиции Швеции, по поводу Закона Украины «Об информации», опубликованный совместно бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Советом Европы в декабре 2001 г., раздел 4.3.

³⁶ См., например, Раздел 10(1)(а) «Акта о свободе информации» Ирландии.

62. Согласно ст. 28, п. 3, мотивированный ответ об отказе в предоставлении информации по запросу доводится до сведения пользователя информацией в течении трех рабочих дней со дня регистрации запроса. Как отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, было бы желательно указать, что подобный ответ должен быть дан в письменной форме, а также, наряду с обоснованием причин отказа, должен включать имя и фамилию должностного лица, отказавшего в удовлетворении запроса, дату отказа, а также разъяснение порядка обжалования принятого решения.³⁷
63. В статье 29 законопроекта сказано, что информация по запросу государственными органами, органами местного самоуправления предоставляется бесплатно; в отношении других категорий обладателей информации, как указано в ст. 29, п. 2, пользователь информацией должен оплатить копирование или печать материала большого объема (более 50 страниц). В этом контексте рекомендуется внести поправки в п. 1 статьи 29, включив субъекты квазигосударственного сектора в категорию обладателей информации, обязанных предоставлять информацию бесплатно.
64. В то же время следует внести поправки в пункт 2 статьи 29, приведя его в соответствие с рекомендацией относительно категорий обладателей информации, охватываемых законопроектом (см. п. 35 выше). Поправки в пункт 2 статьи 29 также необходимы для того, чтобы прояснить, что в случаях, когда удовлетворение запроса требует копирования или печати более 50 страниц, лицо, запрашивающее информацию, должно оплатить стоимость только того количества страниц, которое превышает 50 страниц. Существующая формулировка туманна и может быть понята как требование платить за весь объем информации при превышении ограничительного объема (то есть, включая и первые 50 страниц); вместо этого, необходимо четко указать, что первые 50 страниц копируются и печатаются бесплатно.
65. Хотя п. 3 статьи 29 гласит, что тарифы на копирование или печать подлежат обязательному опубликованию, рекомендуется все же включить в это положение требование к обладателю информации заранее информировать пользователя информацией о размере и объеме запрашиваемых данных, поскольку это не всегда может быть ясно частному лицу. В этом случае у пользователя информацией еще будет возможность отозвать свой запрос в случае, если он не в состоянии оплатить стоимость копирования или печати, либо если эти расходы несоразмерно высоки по сравнению с его заинтересованностью в информации.³⁸
66. Помимо этого, следует также отметить, что в соответствии с п. 4 статьи 29, личная и экологическая информация всегда предоставляется бесплатно, за исключением случаев, «когда обладателем информации являются физическое лицо - получатель бюджетных средств или

³⁷ См. аналогичные требования в статье 11, п. 3 Закона Армении «О свободе информации» и статье 23, п. 4 Закона Украины «О доступе к публичной информации».

³⁸ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 53. См. также, например, Раздел 47 (7) «Акта о свободе информации» Ирландии.

физическое лицо, обладающее личной и экологической информацией». В этом контексте значение фразы «личная информация» неясно – если это личная информация, связанная с пользователем информацией, она никогда не может быть предоставлена за плату. Неясно также, почему в соответствии с этим пунктом именно экологическая информация всегда предоставляется бесплатно, однако это не распространяется на другие, не менее важные для общественности категории информации, в частности, о нарушениях прав человека или общественной безопасности. Эту часть статьи 29 следует пересмотреть и, возможно, дополнить, включив в нее все категории информации, имеющей большое общественное значение.

67. В одной из предыдущих редакций законопроекта от августа 2010 года также говорилось, что в случае, если обладатель информации предоставил информацию, содержащую неточные сведения, он обязан безвозмездно по письменному заявлению пользователя информацией устранить имеющиеся неточности. Как указывалось в заключении БДИПЧ 2010 года, этот пункт являлся хорошим примером должного управления и обеспечения подотчетности государственных органов, поэтому рекомендуется вернуть его в законопроект³⁹.
68. Наконец, с целью гарантировать должное исполнение закона на практике, необходимо вновь призвать соответствующие государственные органы принять внутренние правила предоставления информации и открытости. Рекомендуется также выделять достаточные средства на внедрение четких и прозрачных систем обработки данных и информации. Все административные сотрудники, ответственные за получение запросов о предоставлении информации, должны быть ознакомлены с содержанием этого закона и должным образом обучены применению описанного в нем порядка их рассмотрения. Такого рода обучение может проводить институт «уполномоченного по вопросам информации», в рамках своего мандата в области повышения информированности о праве на информацию и на доступ к публичной информации. (см. п. 77 ниже).

5. Защита доступа к информации и ответственность за нарушение законодательства о доступе к информации

5.1 Механизмы контроля и надзора

69. Статья 30 определяет механизмы контроля и надзора над доступом к информации. В основном, контроль осуществляют руководители обладателей информации, общественность (включая СМИ, политические партии, неправительственные организации, профсоюзы) и прокуратура.
70. Предположительно, под «руководителями обладателей информации» подразумевается иерархическое начальство обладателей информации. Заслуживает одобрения интенсивный контроль над доступом к информации со стороны общественности. Однако, как уже отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, не до конца ясна надзорная роль прокуратуры в отношении «точного и разномерного соблюдения порядка

³⁹ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 56.

предоставления информации»⁴⁰. В случае, если это положение относится в общей роли государственной прокуратуры в проведении следствия по потенциально уголовным делам, тогда это простое повторение того, что уже было четко в соответствующее уголовно-процессуальном законодательстве.

71. Однако, если прокуратура должна исполнять общую роль мониторинга и надзора, это значительно расширяет (а возможно, и превышает) компетенцию органа, обычной задачей которого является расследование преступлений и привлечение преступников к суду. В таком случае весьма сомнительно, чтобы прокуратура обладала знаниями и должным опытом или независимостью для должного контроля над реализацией этого закона. В целом, рекомендуется удалить ст. 30, п. 4 – если это простое упоминание компетенции прокуратуры в соответствии с уголовным законодательством, тогда этот пункт излишен, а если он предоставляет прокуратуре функции контроля и надзора согласно законопроекту, тогда он неуместен. В целом, основную функцию надзора и контроля над реализацией закона должен исполнять независимый институт, такой как уполномоченный по вопросам информации, с учетом того, что законопроект воплощает в себе и определяет права человека на доступ к информации, которое гораздо лучше будет контролировать институт, не являющийся частью самого контролируемого органа.

5.2 Порядок обжалования

72. Комитет по правам человека ООН подчеркнул, что право на доступ к информации, проистекающее из статьи 19 МПГПП, необходимо подкрепить механизмами обжалования.⁴¹ Согласно статье 31 законопроекта, решения и действия (бездействия) обладателей информации (государственного органа, органа местного самоуправления, организации, должностного лица, государственного служащего), нарушающие права пользователей информацией, могут быть обжалованы в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, Уполномоченному по правам человека в Республике Казахстан и (или) в суд (п. 1). Убытки, причиненные пользователю информацией в результате неправомерного отказа в доступе к информации, либо несвоевременного ее предоставления, либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей информации, подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством (п. 2).
73. Как уже отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года⁴², Процедура обжалования, упомянутая в статье 31, п. 1, недостаточно детализирована и подразумевает, что теоретически жалобы могут быть одновременно представлены в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченному по правам человека и в суд. Подобное отсутствие иерархической процедуры обжалования может вызвать путаницу и создать такую ситуацию, когда определенные жалобы будут

⁴⁰ Там же, п. 63.

⁴¹ См. замечание общего порядка №34 комитета ООН по правам человека по вопросу свободы выражения, п. 19.

⁴² См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 59.

одновременно рассматриваться и административными, и судебными органами. Если соответствующие органы не будут в курсе того, что жалоба представлена и в другие органы, это может привести к нежелательному результату, когда по одному и тому же делу будет вынесено несколько (возможно даже, противоречащих друг другу) решений.

74. С целью предотвратить подобные отрицательные последствия, рекомендуется добавить в законопроект пункт, оговаривающий уровни процедуры обжалования согласно соответствующим положениям национального законодательства о порядке административного и судебного обжалования.⁴³ В этом пункте следует указать органы, которые будут являться первой административной инстанцией для обжалования, а также органы второй инстанции, в компетенцию которых входит дальнейшее рассмотрение дел в случае необходимости. В законопроекте также необходимо указать, в соответствии с законодательством о иерархии и компетенции судов, в какие суды можно обжаловать решения административных органов первой или второй инстанции, и каков порядок такого судебного обжалования. То же относится и к ст. 18, п. 3, закона «О средствах массовой информации», который, на основании статьи 6 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», должен быть приведен в соответствие со ст. 31, п. 1, законопроекта.
75. Рассмотрение дела уполномоченным по правам человека может осуществляться параллельно с административными и судебными процедурами, и это могло бы способствовать прозрачности и должному управлению, но в том случае, если в поданной уполномоченному жалобе будет указано, была ли жалоба уже подана в административный орган или в суд.
76. В то же время следует отметить, что статья 5 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», вносящая поправки в статью 17 закона «О государственных секретах», несколько отличается в части, касающейся механизмов обжалования, доступных пользователям информацией. Согласно п. 3 новой редакции статьи 17, пользователи информацией могут обращаться только в суд в случаях невыдачи несекретных сведений, или же в случае принятия решения о засекречивании таких сведений, либо о включении их в носители сведений, составляющих государственные секреты. Таким образом, варианты обжалования, приведенные в законе «О государственных секретах», не соответствуют вариантам обжалования, приведенным в статье 31 законопроекта. При пересмотре статьи 31, как было предложено в п. 74 выше, следует также гарантировать единообразность порядка обжалования решений, нарушающих право человека на доступ к информации, во всех соответствующих законах.
77. Как уже отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, компетентные заинтересованные стороны могут рассмотреть возможность создания

⁴³ См., например, процедуры, описанные в статье 17 «Акта о праве доступа к информации» Хорватии.

института «уполномоченного по вопросам информации».⁴⁴ Как и в других государствах-участниках ОБСЕ, функции уполномоченного по вопросам информации включали рассмотрение административных жалоб в отношении решений обладателей информации, принятых в соответствии с требованиями данного законопроекта.⁴⁵ Такой орган поможет снизить нагрузку на суды и другие институты, например, на уполномоченного по правам человека, а также будет иметь другие преимущества, являясь специализированным институтом в отношении всех вопросов, связанных с доступом к информации. Помимо исполнения функций органа обжалования, уполномоченный по вопросам информации может выполнять иные задачи по мониторингу и информированию в связи с правом на доступ к информации.⁴⁶

78. Институт уполномоченного по вопросам информации является независимым административным органом,⁴⁷ подотчетным только парламенту страны и не входящим в состав правительства или исполнительных органов. Подобная независимость может быть обеспечена посредством выделения отдельной бюджетной статьи, а также прозрачной и плюралистической процедуре назначения на эту должность. Для того, чтобы должным образом рассматривать поданные жалобы, уполномоченный по вопросам информации должен иметь доступ ко всем информационным материалам и документам, имеющим отношение к делу, что позволит ему принимать информированные решения.⁴⁸ Решения уполномоченного по вопросам информации должны быть обязательными для исполнения для всех административных органов, и в то же время подлежать обжалованию в компетентных судах. Суды должны также иметь неограниченный доступ ко всей информации, необходимой для оценки решений, принятых уполномоченным.⁴⁹ В случае, если информация является секретной, судебные слушания могут состояться при закрытых дверях.
79. Наряду с функцией органа обжалования, уполномоченный по вопросам информации может осуществлять регулярный надзор над соблюдением законопроекта и нести ответственность за распространение информации о его соблюдении. Уполномоченный обязан составлять ежегодные

⁴⁴ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, пп. 60-62.

⁴⁵ Такие институты имеются в ряде государств-участников ОБСЕ, например, в Великобритании, Словении, Сербии, Германии, Швейцарии, Венгрии, Шотландии, Азербайджане и Ирландии. См. также Часть V «Информационный уполномоченный» «Модельного законодательства по вопросам свободы информации», «АРТИКЛЬ 19», которая определяет порядок назначения, функции, задачи, заработную плату и отчетные обязательства информационного уполномоченного.

⁴⁶ См. разделы 47-49 «Акта о свободе информации» Великобритании. Процедура подачи жалоб информационному уполномоченному Великобритании описана в разделах 50-55 «Акта о свободе информации».

⁴⁷ По поводу мандата и роли «уполномоченного органа по вопросам информации» Азербайджана см. Статьи 42 – 55 Закона Азербайджана «О праве на получение информации», принятого в 2008 году. См. также Меморандум Центра «АРТИКЛЬ 19» по поводу проекта Закона Республики Казахстан «О доступе к публичной информации», в редакции от сентября 2010 года, II «Исполнение законопроекта»

⁴⁸ См. также принцип 14, «Йоханнесбургские принципы. Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», принятые 1 октября 1995 г.

⁴⁹ Там же.

отчеты, отражающие, помимо прочего, статистику в отношении количества сделанных запросов, количества удовлетворенных запросов, количества отказов, а также количество жалоб.⁵⁰ Такие отчеты могут стать основной для выявления препятствий к свободному предоставлению информации и планирования мер для улучшения ситуации.⁵¹

5.3 Защита информаторов

80. Статья 32 является новым положением, которого не было в предыдущих редакциях законопроекта 2010 г. В целом, эта статья нацелена на защиту информаторов (так называемых «свистунов»), действия которых содействовали защите общественных интересов и польза от удовлетворения таких интересов была более существенна, чем вред, нанесенный охраняемым законом интересам. Согласно п. 2 статьи 32, такие лица освобождаются от юридической ответственности за разглашение информации с ограниченным доступом.
81. За последние годы возросло число информаторов в различных юрисдикциях; по большей части, информаторы рассматриваются как необходимый вспомогательный механизм в борьбе против коррупции и злоупотребления властью, как в государственных, так и в частных организациях⁵². Таким образом, защита таких лиц от юридической ответственности и иных негативных последствий и возмездия соответствует новопринятым международным стандартам⁵³.
82. Факт добавления в законопроект статьи 32 о защите информаторов заслуживает одобрения. Однако защита таких лиц можно выиграет от прояснения и уточнения этой статьи.
83. Во-первых, «защита информаторов» - это довольно туманный термин, который не определяет, за какие именно акты разглашения информации лица подлежат защите. Пункт 1 статьи 32 не содержит информации о том, относится ли это к раскрытию информации об определенных нарушениях со стороны других лиц или к определенным категориям информации, например, сведениям об угрозе здоровью, общественной безопасности, или экологии. Это следует уточнить⁵⁴.

⁵⁰ См. Принцип 3 «Право общественности на информацию», «Принципы свободы информационного законодательства», «АРТИКЛЬ 19», 7 декабря 1999 г., который также предполагает, что подобные ежегодные отчеты могут включать в себя меры по улучшению доступа к информации.

⁵¹ Там же.

⁵² См. «План действий большой двадцатки по борьбе с коррупцией, Действие 7: Защита информаторов», принятый в ноябре 2010 года, п. 1.

⁵³ Некоторые страны также приняли решение о принятии отдельных законодательных актов в отношении информаторов, с целью повысить осведомленность об этом вопросе (там же, п. 13). См., например, «Акт о раскрытии информации в общественных интересах» Великобритании, принятый в 1998 году, в последней редакции 2004 года, который оговаривает комплексную защиту информаторов, как в государственном, так и частном секторе.

⁵⁴ В этом контексте, полезные указания содержатся в разделе 47 «Модельного законодательства по вопросам свободы информации», «АРТИКЛЬ 19» (см. примечание 27):

«(1) Никто не может подвергаться правовым, административным или служебным санкциям, не взвизывая на нарушение правовых или служебных обязанностей, за распространение информации о

84. Во-вторых, основания для действий информаторов, а именно, действий, «содействующих защите общественных интересов», польза от удовлетворения которых «более существенна, чем вред, нанесенный охраняемым законом интересам», согласно ст. 32, п. 2, также довольно неопределенны. В частности, в этом пункте не указывается, кто принимает решение о том, содействовало ли определенное действие защите общественных интересов, или нет. Было бы желательно уточнить в этом пункте, что информаторы подлежат защите в случае, если у них были основания предполагать, что они действовали в общественных интересах.⁵⁵
85. В пункте 2 статьи 32 также не уточняется, от какой именно юридической ответственности освобождаются информаторы. Освобождение от уголовной ответственности уже упоминается в проекте закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», в статье 1, вносящей поправки в ст. 172 Уголовного кодекса «О незаконном разглашении государственных секретов». Однако в ст. 32, п. 2, законопроекта следует указать, что это относится и к другим категориям ответственности, а также к санкциям, а именно, к административным санкциям и санкциям, связанным с трудоустройством. В этом положении также следует уточнить, что такая защита применима независимо от нарушения лицом своих юридических или трудовых обязательств.

5.4 Личная ответственность

86. О личной ответственности за нарушение требований законопроекта, в основном, говорится в статье 33 законопроекта, согласно которой нарушение законодательства Республики Казахстан в сфере доступа к информации влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.
87. Ни данное, ни другие положения законопроекта не содержат достаточной информации о последствиях несоблюдения требований законопроекта. Во-первых, формулировка статьи 33 недостаточно точно объясняет, какие именно действия считаются нарушением законопроекта. Во-вторых, не приводится информация о том, какую именно ответственность влекут за собой те или иные нарушения, в частности, неясно, повлечет ли за собой непредоставление доступа к информации дисциплинарное, административное, либо даже уголовное преследование. То же относится и статье 5 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», вносящей

правонарушениях, или информации, которая раскроет серьезную угрозу здоровью, безопасности или окружающей среде, если он действовал с добрыми намерениями и в разумной степени уверенности, что информация являлась по большей части достоверной и содержит доказательства о правонарушениях или серьезной угрозы здоровью, безопасности или окружающей среде.

(2) Для использования в подразделе (1) правонарушение включает в себя совершение уголовного преступления, неисполнение правовых обязанности, судебную ошибку, коррупцию, бесчестность, или серьезные случаи плохого управления в отношении государственного органа»⁵⁵ Там же, см. также раздел 43В, п. 1 «Акта о публичном разглашении информации» Великобритании.

поправки в ст. 17, п. 3, закона «О государственных секретах». Эта статья также устанавливает ответственность за непредоставление незасекреченных сведений, либо за неправомерное решение о засекречивании таких сведений, либо о включении их в носители сведений, составляющих государственные секреты.

88. Важно включить в законодательство, в частности, в законопроект и другие законодательные акты, санкции за неисполнение законодательства, однако эти санкции будут иметь практический результат только в том случае, если будут сформулированы четко и подробно. Только тогда и пользователи информацией, и обладатели информации будут знать, какие действия могут привести к каким юридическим последствиям. Рекомендуется дополнить статью 33 законопроекта перечнем действий, нарушают требования законопроекта, например, несвоевременное предоставление информации, отказ в предоставлении информации или иные препятствия в получении информации, либо уничтожение, изменение, сокрытие, стирание либо искажение публичной информации или записей.⁵⁶ Либо же в статью 33 следует включить ссылки на соответствующие законодательные акты, в которых сформулирована эта ответственность.
89. Далее, в статью 33 следует включить информацию о том, какие именно процедуры применимы в том или ином случае, каким образом иницируются подобные процедуры, и какой орган или ведомство руководит подобными процессами. Наконец, законопроект должен содержать перечень возможных санкций по каждому виду нарушения законопроекта⁵⁷, либо ссылки на соответствующее другое законодательство, по названию, либо по типу законодательного акта, где это можно найти это положение. Такая информация необходима для обеспечения законности и предсказуемости законопроекта, с тем, чтобы физические лица и органы, применяющие закон после его принятия, знали бы с достаточной ясностью, как должно быть обеспечено должное и законное исполнение этого закона, и какие последствия могут повлечь за собой неисполнение или нарушение этого закона.
90. Хотя настойчиво рекомендуется рассматривать вопрос об ответственности за нарушение положений законопроекта в самом законопроекте, приведенные ниже комментарии относятся к положениям проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», которые касаются вопроса ответственности. Статья 1 проекта этого закона предусматривает изменения в Уголовном кодексе Республики Казахстан, в частности, добавление новой статьи 155-1 «Воспрепятствование осуществлению права на доступ к информации». Согласно этому положению, «незаконное воспрепятствование в представлении документов, решений и источников информации, непосредственно затрагивающих права и законные интересы пользователей информации» является уголовным

⁵⁶ См. статью 26 хорватского «Акта о праве доступа к информации», определяющего нарушения, влекущие за собой ответственность, а также виды наказаний по каждому виду нарушений.

⁵⁷ Там же.

преступлением. То же относится и к непредоставлению информации в установленные законодательством сроки, предоставление пользователям информацией неполной или заведомо ложной информации, а равно неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом. В случае, если какое-либо из перечисленных выше действий повлечет причинение существенного вреда правам и законным интересам пользователей информацией, нарушители наказываются штрафом (50-100 месячных расчетных показателей заработной платы), общественными (120-180 часов) или исправительными работами (сроком до одного года).

91. Как отмечалось в заключении БДИПЧ 2010 года, серьезные правонарушения, которые препятствуют доступу к публичной информации, такие как препятствование доступу к информации или уничтожение записей, должны рассматриваться как уголовные преступления.⁵⁸ Ввиду того, что уголовные положения влекут за собой уголовные санкции, они должны быть четкими и конкретно указывать, какие именно виды поведения влекут за собой какие именно санкции. Анализируя статью 155-1 с точки зрения этого принципа, неясно, какое именно поведение является «незаконным воспрепятствованием» представлению документов, решений и источников информации. Следует дополнить статью более подробным перечнем действий или бездействия, которые являются преступлением, с тем, чтобы обладатели информации знали, какое именно поведение влечет за собой уголовную ответственность, а какое нет. Например, уничтожение записей, упомянутое выше, соответствует требованиям ст. 324, п. 2, Уголовного кодекса (кража или повреждение документов, штампов и печатей), однако оно также может быть включено и в статью 155-1 как акт, препятствующий доступу к информации.
92. В отношении других действий, перечисленных в статье 155-1 (предоставление несвоевременной, неполной или заведомо ложной информации, либо неправомерное отнесение информации к информации с ограниченным доступом), предполагается, что они требуют добровольного действия со стороны нарушителя с явным намерением воспрепятствовать реализации прав или законных интересов лица. Дополнительные требования, в частности, о том подобное действие должно повлечь за собой причинение существенного вреда правам и законным интересам пользователей информацией, не совсем понятно – неясно, во-первых, какой вред будет рассматриваться как «существенный», во-вторых, какого рода вред это в себя включает. Рекомендуется прояснить термин «существенный вред» или удалить слово «существенный» и применять статью 155-1 во всех случаях, если пользователю информацией был нанесен вред вследствие незаконный действий, перечисленный в статье 155-1.
93. В этом контексте следует отметить, что статья 2 проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»,

⁵⁸ См. Заключение БДИПЧ 2010 года, п. 67. См. также См. Принцип 1 «Право общественности на информацию», «Принципы свободы информационного законодательства», «АРТИКЛЬ 19», 7 декабря 1999 г.

вносящая поправки в статью 84 Кодекса об административных правонарушениях, также не прибавляет ясности, поскольку указывает, что определенные действия (между прочим, те же самые действия, которые были криминализованы статьей 155-1 Уголовного кодекса (см. п. 90 выше)) наказываются как административные правонарушения, при условии, что они «не имеют признаков уголовно наказуемого деяния». Наряду с туманностью терминологии в статье 155-1, как уже отмечалось в п. 90-91 выше, это серьезно усложняет понимание разницы между статьей 84 Кодекса об административных правонарушениях и статьей 155-1 Уголовного кодекса. Наряду со статьей 155-1, следует внести поправки в статью 84, чтобы сделать это различие более очевидным.

94. Пункт 2 новой статьи 155-1 Уголовного кодекса гласит, что то же деяние, совершенное лицом с использованием своего должностного или служебного положения, а равно с применением насилия или угрозы его применения, наказывается более сурово. В этом контексте, неясно, каким образом можно воспрепятствовать праву на доступ к информации «с применением насилия или угрозы его применения», если только под этим не подразумеваются случаи, когда лицу препятствуют даже в представлении запроса на получение информации или обжаловании действий, перечисленных в пункте 1 статьи 155-1. Это необходимо прояснить в пункте 2 статьи 155-1.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]