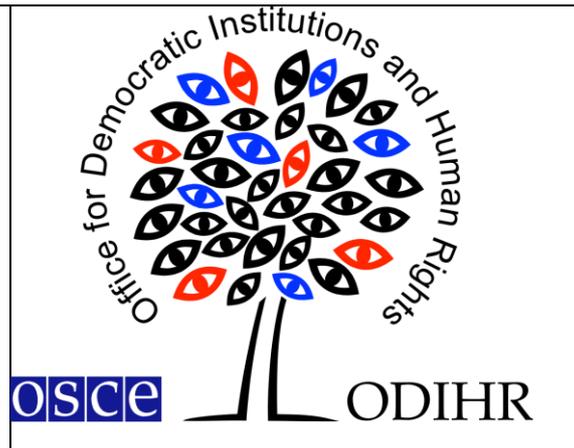


Warsaw, 29 May 2015

Opinion-Nr.: FOI-KAZ/268/2015 [RJU]

www.legislationline.org



ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
«О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ» И
СООТВЕТСТВУЮЩИМ ИЗМЕНЕНИЯМ И
ДОПОЛНЕНИЯМ В ДРУГИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ
АКТЫ

**Основано на неофициальном английском переводе законопроекта, а также
дополнений и изменений**

*Данное Заключение составлено при участии Мейв МакДонах, профессора
колледжа Коркского университета (Ирландия), и при консультациях с Бюро
Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ*

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

Ulica Miodowa 10

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

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

СОДЕРЖАНИЕ:

I. ВВЕДЕНИЕ

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

III. РЕЗЮМЕ

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- 1. Международные нормы**
- 2. Общие принципы и сфера применения законопроекта**
- 3. Пользователи и обладатели информации**
- 4. Ограничение доступа к информации согласно законопроекту**
- 5. Процедуры и сроки**
- 6. Ответственность за нарушение закона и обеспечение его исполнения**
- 7. Порядок обжалования**

Приложение 1: Проект Закона Республики Казахстан «О доступе к информации»

Приложение 2: Изменения и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации (Приложения 1 и 2 являются отдельными документами)

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Начиная с 2010 года, в Мажилисе (нижней палате) Парламента Республики Казахстан идет разработка проекта закона «О доступе к информации». БДИПЧ опубликовало свои заключения по предыдущим проектам данного закона в 2010¹ («Заключение 2010 г.») и 2012² («Заключение 2012 г.») годах. Комитет по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса сформировал Рабочую группу по разработке проектов законов «О доступе к информации» и «Об изменениях и дополнениях в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации».
2. 6 мая 2015 года Руководитель Офиса программ ОБСЕ в Астане направила в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) письмо главы Рабочей группы и Комитета по международным делам, обороне и безопасности Мажилиса, в котором содержалась просьба об оказании содействия в проведении экспертной оценки проектов законов Республики Казахстан «О доступе к информации» (здесь и далее «законопроект») и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации (здесь и далее «дополнения и изменения») с целью обеспечения их соответствия международным стандартам.
3. Письмом от 21 мая Директор БДИПЧ ОБСЕ подтвердил готовность провести экспертную оценку законопроекта, а также дополнений и изменений с целью обеспечения их соответствия обязательствам перед ОБСЕ и международным стандартам.
4. Настоящее Заключение было подготовлено в ответ на вышеупомянутое обращение.

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

5. Настоящее Заключение содержит анализ соответствия положений законопроекта, а также дополнений и изменений соответствующим нормам в сфере прав человека и обязательствам перед ОБСЕ.
6. Заключение основано на неофициальном английском переводе законопроекта и дополнений и изменений и может содержать ошибки, проистекающие из перевода.
7. В этой связи БДИПЧ ОБСЕ заявляет, что настоящее Заключение никоим образом не умаляет значения каких-либо письменных или устных рекомендаций и комментариев, которые БДИПЧ ОБСЕ может представить в будущем в отношении законопроекта и дополнений и изменений, либо иных законов Казахстана, регулирующих вопросы свободы информации или выражения мнений.

¹ См. Заключение по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к информации» от 16 ноября 2010 г. на сайте <http://www.legislationline.org/documents/id/16070>

² См. Заключение по проекту закона Республики Казахстан «О доступе к информации» от 18 апреля 2012 г на сайте <http://www.legislationline.org/documents/id/17108>

III. РЕЗЮМЕ

8. БДИПЧ ОБСЕ приветствует новый законопроект, который является усовершенствованной версией предыдущих законопроектов. В то же время необходимо внести больше ясности в аспекты, касающиеся соотношения между свободным доступом к информации с одной стороны и законными и необходимыми ограничениями с другой. Представляется, что настоящий законопроект основан на разделении информации на информацию с ограниченным и неограниченным доступом. Однако делить всю информацию на подобные категории не представляется возможным или целесообразным. В соответствии с требованиями международных норм, любой тип регулирования доступа к информации должен основываться на принципе максимального раскрытия, вне зависимости от того, классифицируется ли информация как открытая или секретная; однако это не должно вести к автоматическому разглашению любой информации, так как могут существовать необходимые и законные основания для ее неразглашения. В то же время, указав в законе, какая информация должна быть общедоступна, а какая нет, можно создать ситуацию, когда неподлежащая разглашению информация, например, информация о частной жизни физических лиц, получит огласку. И наконец, положения законопроекта об ответственности за несоблюдение закона, о надзоре и порядке обжалования требуют дальнейших пояснений. Кроме того, рекомендуется усовершенствовать механизм исполнения закона, в том числе, путем создания института Комиссара по вопросам информации в соответствии с рекомендациями, содержащимися в предыдущем Заключении.

На основании вышесказанного БДИПЧ ОБСЕ рекомендует внести в действующую редакцию законопроекта следующие изменения и дополнения:

Рекомендации:

- A. Изъять из всего текста законопроекта формулировки, указывающие на разделение информации на информацию с ограниченным и свободным доступом, введя взамен систему, при которой публичная информация будет априори доступна для общественности, за исключением случаев существования серьезных и веских причин для ее неразглашения [пп. 16-19];
- B. Соблюдая рекомендацию о том, что вся информация в принципе должна быть общедоступна, предусмотреть в законопроекте коммерческий характер определенной информации и право на неприкосновенность частной жизни в качестве возможных оснований для ограничения доступа к ней [пп. 27-29];
- C. Сузить круг причин для непредоставления информации в соответствии с п. 18 статьи 11 до случаев, когда предоставление информации безусловно нарушает целостность процесса принятия решений [п. 35];
- D. Включить в законопроект положение об институте независимого

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

Комиссара по вопросам информации [п. 55].

Е. Уточнить формулировки, содержащиеся в предлагаемой статье 159-1 Уголовного кодекса, указав, какие действия влекут за собой уголовную ответственность [пп. 51-53], и разъяснить положения о порядке обжалования [пп. 57-60].

В тексте Заключения также содержатся Дополнительные рекомендации, выделенные жирным шрифтом.

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Международные нормы

9. Настоящее Заключение содержит анализ законопроекта с точки зрения его соответствия международным нормам в области свободы информации и выражения мнений, которые Казахстан обязался соблюдать, а также основным обязательствам перед ОБСЕ в данной области.
10. Важно отметить, что открытое и демократическое правительство обязано предоставлять населению своей страны доступ к официальным документам. Эта обязанность установлена такими международными документами в области прав человека, как Международный пакт о гражданских и политических правах (здесь и далее МПГПП), точнее статьей 19, которая посвящена свободе выражения, в частности свободе «искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».³ Это право включает в себя общее право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов;⁴ оно также отражено в соответствующем законодательстве.⁵
11. Однако право, гарантированное статьей 19 МПГПП, не ограничено. Оно может быть ограничено законом, но только в случаях, когда это необходимо для защиты прав или репутации других людей, для защиты национальной безопасности или общественного порядка (*ordre public*), либо здоровья и нравственности населения.
12. В 2010 году Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение вновь заявил, что правительства обязаны принять необходимые меры законодательного и административного характера для улучшения доступа к публичной информации для всех. Любая политика в области доступа к

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Резолюцией 2200А (XXI)) Генеральной ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г. Республика Казахстан ратифицировала Пакт 24 января 2006 г.

⁴ Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, «Свобода мнений и их выражения», ССРР/С/ГС/34, 21 июля 2011 г, статья 19, п. 18.

⁵ Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, «Свобода мнений и их выражения», ССРР/С/ГС/34, 21 июля 2011 г, статья 19, п. 19.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

информации должна, среди прочего, предусматривать принцип максимального раскрытия информации, презумпцию публичного характера заседаний и основных документов, широкие определения типов доступной информации, разумные платежи и сроки, независимую экспертизу отказов в предоставлении информации, а также санкции за несоответствие этому требованию.⁶ В 2013 году Специальный докладчик представил Генеральной ассамблее еще один доклад, посвященный важности свободы информации для обеспечения средств правовой защиты в связи с нарушениями прав человека, имевшими место в прошлом.⁷ Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека о «Свободе мнений и их выражения» от 2011 года содержит дальнейшие рекомендации по разработке законов, посвященных свободе информации⁸.

13. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательства по соблюдению права на свободу выражения для всех, в индивидуальном или коллективном порядке, включая право на свободное распространение любого вида информации, а также по устранению любых ограничений, противоречащих данным обязательствам.⁹ В Стамбульском документе 1999 года государства-участники подтвердили важность свободного потока информации, а также доступа общественности к информации.¹⁰ В 2012 году Совет министров ОБСЕ подчеркнул важность свободного доступа к информации для предотвращения коррупции, финансирования терроризма и отмывания денег и борьбы с этими явлениями.¹¹
14. Если говорить о национальном уровне, то пункт 2 статьи 20 Конституции Республики Казахстан¹² (здесь и далее Конституция) гласит, что каждый должен иметь право на свободное получение и распространение информации, незапрещенной законом. Перечень данных, составляющих государственную тайну, должен определяться законом.

2. Общие принципы и сфера применения законопроекта

15. В целом законопроект претерпел положительные изменения со времени публикации Заключения БДИПЧ 2012 года, и некоторые проблемные

⁶ См. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, указ. док., прим. 2, п. 32.

⁷ См. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, представленный Генеральной ассамблее ООН на 68-й сессии 4 сентября 2013 г.

⁸ Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, «Свобода мнений и их выражения», ССРР/С/GC/34, 21 июля 2011 г, п. 19.

⁹ См. Заключительный акт Совещания глав правительств СБСЕ, Хельсинки, 1975 г, а также Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников СБСЕ, состоявшегося на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания, Вена, 15 января 1989 г, п. 34, и Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г, п. 9.1.

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

¹¹ См. Декларацию 2/2012 Совета министров иностранных дел ОБСЕ «О совершенствовании надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма» на сайте <http://www.osce.org/cio/97968?download=true>

¹² Конституция Республики Казахстан была принята на [референдуме](#) 30 августа 1995 г. и в последний раз изменялась в 2011 г.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

положения были переформулированы или изъяты из текста.

16. В то же время некоторые важные вопросы все еще остаются открытыми. Примечательно, что пункт 3 статьи 3 более не содержит указания на то, что сфера действия законопроекта не распространяется на положения, касающиеся секретной информации. Однако многие положения законопроекта все еще содержат указание на то, что обычные процедуры и критерии предоставления публичной информации не могут применяться в отношении информации «с ограниченным доступом». В частности, пункт 2 статьи 11 (Предоставление информации по запросу) гласит, что «по запросу предоставляется любая информация за исключением информации с ограниченным доступом». Информация с ограниченным доступом определена в пункте 4 статьи 1 как «информация, отнесенная к государственным секретам или иным охраняемым законом тайнам, а также служебная информация». Законопроект не содержит определения терминов «государственные секреты» и «служебная информация» (вероятно, эти определения даны в других законах, в частности, законе «О Государственных секретах»).
17. Как было указано в Заключении 2012 года, законодательство, регулирующее доступ к публичной информации, должно основываться на принципе максимального раскрытия, что означает, что любая информация, находящаяся в распоряжении государственных органов, должна быть доступна для общественности. Информация не должна автоматически объявляться неподлежащей разглашению, и исключения из этого правила могут существовать лишь в конкретных случаях при наличии законной цели для ограничения доступа к информации, если раскрытие определенной информации может причинить существенный вред и если серьезность угрозы перевешивает заинтересованность общественности в разглашении такой информации.
18. Этот общий принцип все еще не отражен в законопроекте, что способствует дальнейшему разделению информации на информацию с ограниченным доступом и информацию со свободным доступом; хотя доступ к открытой информации предоставляется автоматически, любая информация, каким-либо образом связанная с «государственной тайной», или служебная информация, автоматически становится недоступной.
19. В этой связи следует заметить, что определение информации с ограниченным доступом (п. 4 статьи 1) содержит лишь описание типа информации, которую следует считать информацией с ограниченным доступом, но не содержит каких-либо указаний на угрозу причинения существенного вреда и/или балансирование интересов. Важно помнить, что само по себе засекречивание определенной информации в качестве информации, содержащей государственную тайну, недостаточно, ввиду неопределенности этого термина, для ограничения доступа к публичной информации. Как уже было указано в Заключении 2012 года, засекречивание документа само по себе ничего не говорит о том, содержит ли он информацию, которую следует хранить в тайне или подвергнуть огласке.¹³ **Следовательно, необходимо изъять из всего текста**

¹³ Заключение БДИПЧ 2012 г, п.18.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

законопроекта формулировки, указывающие на разделение информации на информацию с ограниченным и свободным доступом, введя взамен систему, при которой публичная информация будет априори доступна для общественности, за исключением случаев существования серьезных и веских причин для ее неразглашения (в частности, если такая информация может причинить существенный вред или если серьезность угрозы перевешивает общественные интересы).

20. По той же причине было бы целесообразно изменить формулировку статьи 4 законопроекта, в которой «неразглашение государственных секретов и иных охраняемых законом тайн» перечисляется среди основных принципов обеспечения доступа к информации. Так как принцип неразглашения информации должен применяться лишь в исключительных случаях в индивидуальном порядке и не должен быть частью процесса предоставления доступа к информации, этот пункт статьи 4 представляется неуместным и его следует исключить.
21. Пункт 4 статьи 3 о сфере применения законопроекта полностью исключает из сферы применения закона запросы, «порядок рассмотрения которых установлен законодательством Республики Казахстан о Национальном архивном фонде и архивах». Основания для исключения подобных запросов из сферы применения законопроекта неясны. В случае если другие обладатели информации не располагают запрашиваемой информацией, или если предоставление запрашиваемой информации не входит в их компетенцию, например потому, что она была передана в Национальный архив, запрос направляется соответствующему обладателю информации с одновременным уведомлением об этом пользователя информации, направившего запрос, как изложено в пункте 11 статьи 11 настоящей редакции законопроекта.
22. В более общем плане следует отметить, что в настоящей редакции законопроекта, как и в редакции от 2012 года, содержатся перекрестные ссылки на другие законы, лишённые всякой конкретики. В частности, в законопроекте содержится указание на то, что некоторые аспекты регулируются другим законом, но не приводится ни название самого закона, ни его тип. Однако законопроект должен представлять собой автономную и всеобъемлющую систему правового регулирования вопросов доступа к информации в Казахстане. Примеры таких неясных ссылок содержатся в следующих положениях: пункт 1 статьи 2, где упомянуты «иные правовые акты Республики Казахстан» без их перечисления; пункт 1 статьи 14, посвященный открытому характеру заседаний различных органов государственной власти Казахстана, где отсутствуют указания на то, при каких обстоятельствах заседания могут быть закрытыми, а также не приводятся ссылки на соответствующее законодательство, и подпункт 1 пункта 5 статьи 16, в котором упомянуты судебные акты, за исключением не подлежащих размещению в открытом доступе, но не указано, какие именно судебные акты или соответствующее законодательство имеются ввиду. Подобные ссылки встречаются по всему тексту законопроекта, поднимая вопросы относительно четкости и предсказуемости его положений. Поэтому рекомендуется включить в законопроект необходимые перекрестные ссылки, по крайней мере, указав наименование закона или его тип.

3. Пользователи и обладатели информации

23. В то время как в статье 7 обозначены права и обязанности лиц, запрашивающих информацию (пользователей информации), в статьях 8 и 9 содержится определение лиц, предоставляющих информацию (обладателей информации), их прав и обязанностей.
24. В соответствии с изменениями, внесенными в статью 8 об обладателях информации, обладателями информации признаются «получатели бюджетных средств в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета» (п. 4), а также «субъекты», занимающие монопольное положение на рынке в части информации, касающейся цен на производимые/реализуемые ими товары (п. 5). Кроме того, в п. 6 упоминаются лишь юридические лица, владеющие экологической информацией, информацией о чрезвычайных ситуациях и других факторах, оказывающих негативное воздействие на здоровье или «обеспечение безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов». Эти ограничения являются позитивными, как и тот факт, что физические лица более не упоминаются в качестве обладателей информации. Однако в статье 8 не рассматриваются случаи, когда частные организации обладают информацией, необходимой для обеспечения защиты или соблюдения прав, либо когда они выполняют предписанные законом или государственные функции. Кроме того, от получателей бюджетных средств могут потребовать раскрытия информации, не относящейся к освоенным бюджетным средствам. **Следует рассмотреть возможность внесения соответствующих дополнений в статью 8.**
25. В то же время, все еще неясно, к каким типам субъектов относится определение «субъектов квазигосударственного сектора» (п. 3), а также, применим ли данный законопроект ко всем трем ветвям власти (исполнительной, законодательной и судебной), на что также было указано в Заключении 2012 года.
26. Как указывалось в Заключении 2012 года, «права обладателя информации», перечисленные в статье 9, лишь повторяют некоторые аспекты процедуры запроса и предоставления информации, описанной в статье 11. Продление срока рассмотрения или адресации запроса соответствующему обладателю информации не являются правами сами по себе, также как и уточнение содержания запросов или их отклонение. В том, что касается права на доступ к публичной информации, также неясно, какими правами будут наделены обладатели информации, учитывая тот факт, что это право относится только к пользователям информации. Следовательно, **рекомендуется исключить из статьи п. 1 о правах обладателей информации и ограничить статью 9 перечнем их обязанностей (в настоящей редакции п. 2).**

4. Ограничение доступа к информации согласно законопроекту

27. Законопроект не содержит детальных статей относительно ограничения доступа к информации. В то время как статья 5 обговаривает общий

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

принцип ограничения права на доступ к информации, ограничения также упоминаются в различных положениях, касающихся информации, доступ к которой не подлежит ограничению (статья 6), прав и обязанностей пользователей и обладателей информации (статьи 7-9) и порядка предоставления информации по запросу (статья 11). В то же время, некоторые положения по поводу ограничения доступа к информации носят неопределенный характер или кажутся недоработанными.

28. Так, в статье 4 в качестве общего принципа приводится принцип «неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны», при этом законопроект не содержит конкретного положения об ограничении права доступа к информации в тех случаях, когда обнародование подобной информации означает раскрытие личной информации третьих сторон. Пункт 1 статьи 6, который гласит, что доступ к информации о чрезвычайных ситуациях, угрожающих «безопасности и здоровью граждан» не подлежит ограничению, также не предусматривает каких-либо исключений в отношении личной информации об этих гражданах. Это может привести к неоправданным нарушениям права на частную жизнь, например, если во время чрезвычайной ситуации будет разглашена личная информация (медицинского характера) о гражданах.¹⁴
29. В качестве общего принципа в статье 4 также приводится принцип «соблюдения прав и законных интересов юридического лица», однако в законопроекте не предусматривается ограничение доступа к конфиденциальной коммерческой информации. Учитывая рекомендацию о том, что любая информация в принципе должна быть доступна общественности, **все же рекомендуется указать конфиденциальность коммерческой информации и право человека на частную жизнь в качестве потенциальных оснований для ограничения доступа к информации** (право на частную жизнь также подпадает под требование о защите прав и свобод человека в соответствии со статьей 5).
30. Статья 5 гласит, что право доступа к информации может быть ограничено «только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». Хотя эти основания для ограничения сами по себе не являются проблематичными, будет лучше подробнее раскрыть их содержание. С целью избежать ненужных ограничений доступа к информации, **в статье 5 следует указать, что подобные ограничения допустимы только в отдельных случаях, когда раскрытие определенных данных или информации может причинить существенный вред интересам, упомянутым в статье 5, или в случаях, когда вред от раскрытия информации перевешивает интерес общества в плане получения этой информации.**
31. В этом контексте еще раз отмечается, что национальная безопасность не приведена в числе законных интересов, перечисленных в статье 5, хотя указана в статье 19 МПГПП в качестве допустимого основания для ограничения права на свободу доступа к информации. Это вероятно не было сочтено необходимым, исходя из того, что большинство документов,

¹⁴ В этом контексте см. также п. 32 Заключения БДИПЧ 2012 года.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

связанных с национальной безопасностью, являются секретными, поскольку представляют собой государственную тайну, и тем самым не подлежат раскрытию. Однако если будет принято решение существенно изменить подход, отраженный в законопроекте, и привести его в соответствие с международным принципом максимального раскрытия информации, **то будет полезно упомянуть интересы национальной безопасности в числе перечисленных в статье 5 законных оснований для отказа в раскрытии информации, которые могут использоваться в каждом отдельном случае, когда раскрытие информации может представлять собой угрозу национальной безопасности.**

32. Название статьи 6 законопроекта («Информация, доступ к которой не подлежит ограничению») предполагает, что доступ к информации, не включенной в данную статью, может быть ограничен. В то же время определенные сведения, упомянутые в этой статье, представляют собой конфиденциальную информацию, а соответствующие пункты этой статьи гласят, что информация, содержащая тексты нормативных правовых актов (пункт 8), а также информация о формировании и расходовании средств бюджетов (пункт 9) и о контроле над расходованием бюджетных средств (пункт 10) подлежит ограничению в случае, если содержит государственные секреты или иные тайны.
33. Доступ к иной информации, в частности, к информации о чрезвычайных ситуациях или актах терроризма, не подлежит ограничению. Как уже отмечалось в Заключении 2012 года, такой подход также проблематичен, поскольку доступ к определенной информации по таким вопросам может также подлежать ограничению с целью защиты законных интересов, перечисленных в статье 5. По этой причине кажется непрактичным проводить четкое разграничение между информацией, доступ к которой подлежит ограничению, и информацией с неограниченным доступом. **Рекомендуется пересмотреть этот подход также в статье 6 и заменить эту статью положением, согласно которому обнародованию подлежит любая публичная информация, за исключением случаев, когда раскрытие такой информации может представлять собой существенную угрозу, помимо прочего, общественному порядку, правам и свободам человека, а также здоровью и нравственности населения.**
34. В настоящее время в пункте 16 статьи 11 перечислены основания для непредоставления информации по запросу, представленному в порядке, который описан в данной статье. Однако исключения, в настоящее время перечисленные в этой статье, настолько важны, что **их стоит рассмотреть в отдельной статье об исключениях.** В такой статье следует привести исчерпывающий перечень оснований для непредоставления или отказа в предоставлении информации по запросу (в настоящее время основания для отказа в предоставлении информации по запросу перечислены в пункте 18 статьи 11). В этот перечень следует включить не только административные основания для непредоставления информации, которые перечислены в подпунктах 1), 2) и 5) пункта 16 статьи 11, но и связанные содержательные основания для отказа в предоставлении информации по запросу. Из текста этой статьи **следует, что содержательные исключения из принципа максимального**

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

разглашения информации допускаются только в том случае, если преследуют законную цель, или если запрашиваемая информация может принести значительный вред и противоречит общественным интересам, в соответствии с международными стандартами, как уже говорилось в пунктах 16-19 выше. Что касается случаев, когда информация не предоставляется, поскольку «содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию» или поскольку «запрос не соответствует требованиям настоящего Закона» (статья 11, пункт 16, подпункты 1 и 2), то **обладатель информации обязан сначала попытаться уточнить содержание запроса у пользователя информации, как уже отмечалось в Заключении 2012 года, а также как говорится в, пункте 1 (3) статьи 9 (Права обладателя информации).**

35. Пункт 18 статьи 11 содержит перечень оснований для отказа в предоставлении информации по запросу, которые связаны с еще не принятыми решениями или незавершенными процедурами. В целом, в предоставлении информации по запросу может быть отказано с целью защитить совещательные процедуры обладателей информации. Однако формулировка пункта 18 довольно туманна и потенциально допускает широкое толкование. Такое исключение из принципа максимального разглашения информации должно быть направлено исключительно на обеспечение объективности процесса принятия решений. Это исключение не должно, как это предусматривает этот пункт, относиться к любой информации, собираемой обладателем информации или информации, обмен которой происходит между правительственными органами, с другими государствами или с иностранными организациями в ходе формирования политики и процесса принятия решений. **Поэтому рекомендуется сократить перечень оснований для отказа в предоставлении информации в пункте 18, ограничившись случаями, когда предоставление информации может действительно повлиять на непредвзятость процесса принятия решений.**
36. Как отмечается в отношении запросов на предоставление информации (статья 11, пункт 14), обладатели информации должны соблюдать определенные формальные требования, но не обязаны приводить основания для отказа в предоставлении информации по запросу. **Рекомендуется включить такое требование в перечень пунктов, которые должны быть включены в ответ на запрос, приведенный в пункте 14 статьи 11.** Этот принцип должен относиться к ответам, как на письменные, так и на устные запросы (ответы на устные запросы также должны предоставляться в письменном виде, по крайней мере, в случаях, перечисленных в подпунктах 4), 6) и 7) пункта 4 статьи 11).

5. Процедуры и сроки

37. В статье 10 перечислены способы обеспечения доступа к информации (например, путем предоставления информации по запросу, визуального ознакомления или размещения информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, путем размещения информации в средствах массовой информации или на интернет-ресурсах, либо обеспечения

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

доступа на заседания государственных органов), которые затем подробно рассматриваются в статьях 11 – 16. Статья 11 описывает порядок предоставления информации по запросу.

38. В этом контексте приветствуется тот факт, что в соответствии с пунктом 1 статьи 11 информация предоставляется бесплатно. Однако этому пункту противоречит пункт 13 той же статьи, который гласит, что пользователи информации обязаны возместить обладателю информации фактические затраты на копирование или печать. В идеале, предоставление информации, будь то на бумажных или иных носителях, должно быть бесплатным. В то же время понятно, что большое количество запросов о предоставлении информации может стать обременительным для обладателей информации. По этой причине **предпочтительней соответствующий пункт законопроекта 2012 года, который предусматривал оплату только в случаях, когда объем копируемого или распечатываемого материалы превышает 50 страниц, и этот пункт следует вернуть в текст.** Помимо этого, **рекомендуется обговорить, что в ответ на запрос пользователей следует заранее информировать об имеющемся объеме информации и о предположительных издержках в связи с запросом, как говорилось в Заключении 2012 года.**¹⁵
39. Помимо этого, отмечается, что изменились положения, касающиеся устных запросов (п. 4 статьи 11), и теперь устные запросы допустимы только в отношении конкретных видов информации об административных структурах, контактной информации и административных процедурах и сроках. Хотя в принципе такая дифференциация возможна, **рекомендуется вернуть в текст требование о регистрации устных запросов, которое имелось в законопроекте 2012 года, в частности, в подпунктах 3-9,** поскольку может оказаться важным документировать факт получения определенными лицами соответствующей информации о процедурах и сроках. Кроме того, в пункте 4 следует также указать срок предоставления ответа на устные запросы, а также более конкретно упомянуть порядок его предоставления. В этом отношении могут оказаться полезными рекомендации, касающиеся регистрации устных запросов и ответа на них, приведенные в пунктах 52 и 55 Заключения БДИПЧ 2012 года.
40. В соответствии с пунктом 11 статьи 11, письменный запрос, поступивший к обладателю информации, в компетенцию которого не входит предоставление запрашиваемой информации, «в срок не позднее трех рабочих дней со дня регистрации запроса, направляется соответствующему обладателю информации с одновременным уведомлением об этом пользователя информации, направившего запрос». Это представляется излишним в случаях, когда информация действительно находится во владении обладателя информации, которому направлен запрос. **Рекомендуется изменить формулировку пункта 11 статьи 11 с тем, чтобы запросы перенаправлялись только в том случае, если запрашиваемая информация не находится во владении обладателя информации, которому изначально был направлен**

¹⁵ См. п. 65 Заключения БДИПЧ 2012 года.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

запрос, как рекомендовалось и в Заключении 2012 года.

41. Отмечается, что в рассматриваемом законопроекте срок реагирования на запросы о предоставлении информации (статья 11, пункт 10) продлен с пяти до десяти дней по сравнению с законопроектом 2012 года. **Предпочтительней был бы более короткий срок, поэтому рекомендуется вновь указать в законопроекте пять дней.**
42. Как отмечалось выше, пункт 10 статьи 11 гласит, что ответ на запрос о предоставлении информации предоставляется в течение десяти дней со дня регистрации запроса. В то же время в пункте 17 говорится, что мотивированный ответ об отказе в предоставлении информации по письменному запросу «доводится до сведения пользователя информации в течение пяти рабочих дней со дня регистрации запроса». Таким образом, статья 11 предполагает, что в пятидневный срок должен быть представлен отказ в предоставлении информации по запросу, в то же время положительный ответ предоставляется в десятидневный срок. **Рекомендуется при необходимости уточнить формулировку этого пункта.**
43. Помимо сроков, статья 11 также регулирует другие формальности, в частности, пункт 5 этой статьи гласит, что запрос о предоставлении информации, присланный в виде электронного документа, должен быть заверен электронной цифровой подписью. Это кажется излишней обременительной формальностью, и **это требование желательно удалить из статьи 11.**
44. В статьях 12-16 описаны иные методы предоставления информации, например, путем размещения информации в помещении, занимаемом владельцем информации, обеспечения доступа на заседания государственных органов, а также размещения информации в средствах массовой информации и на Интернет-ресурсах. Как отмечалось в Заключении 2012 года, **эти положения можно усилить указанием сроков, в которые должна быть размещена эта информация, и добавлением требования о регулярном обновлении информации.** Что касается доступа на заседания государственных органов, предусмотренного статьей 14, **важно указать, что информацию о дате и формате таких заседаний следует предоставлять общественности задолго до проведения заседания.**
45. В отношении статьи 12, которая касается визуального ознакомления с информацией в помещениях, занимаемых владельцем информации, рекомендуется указать, какого рода информация предоставляется подобным образом. **В пункте 2 этой статьи предусмотрены те же ограничения, что и в пункте 18 статьи 11, поэтому их следует дополнить таким же образом (см. пункт 35 выше).**
46. В статье 16 подробно говорится о том, какого рода информация должна быть размещена на Интернет-ресурсах государственных органов. Приветствуется тот факт, что перечень этой информации довольно обширный, и что процедура размещения информации стало более гибкой по сравнению с законопроектом 2012 года, которые предусматривал

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

предварительного утверждения перечня информации надзорным государственным органом.

47. Согласно статье 16, пункт 2, подпункт 11, информация о проведении конкурсов и тендеров также должна публиковаться в интернете. Это приветствуется, однако также важно обнародовать и информацию о результатах конкурсов и тендеров. **Рекомендуется соответственным образом отредактировать формулировку подпункта 11 пункта 2 статьи 16.**

6. Ответственность за нарушение закона и обеспечение его исполнения

48. Аналогично предыдущим версиям законопроекта 2010 и 2012 года, законопроект не содержит подробной информации о возможных последствиях нарушения закона. В статье 19 только упоминается, что нарушение законодательства Республики Казахстан о доступе к информации влечет за собой ответственность, установленную законами Республики Казахстан. Как уже отмечалось в Заключении БДИПЧ 2012 года, эта статья не содержит достаточных указаний на то, кто именно несет ответственность за подобные нарушения, и, в частности, какие именно действия считаются нарушением закона.¹⁶
49. Хотя пункт 19 статьи 11 гласит, что личную ответственность за организацию работы с запросами, за состояние приема, регистрации, учета и рассмотрение несут руководители организаций-обладателей информации, неясно, означает ли это, что только руководители несут ответственность по закону, либо же в определенных случаях к ответственности могут быть также привлечены лица, занимающиеся конкретными вопросами.
50. В этом плане более конкретной является предлагаемая согласно изменениям и дополнениям новая статья 456-1 Кодекса об административных правонарушениях. Она предусматривает административную ответственность, помимо прочего, за «неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, либо неразмещение в соответствии законодательными актами Республики Казахстан информации на интернет ресурсе, либо размещение неполной или заведомо ложной информации». **Эта статья также предполагает индивидуальную ответственность лица, занимающегося конкретным случаем, однако это, вероятно, следует сформулировать более четко.**
51. Помимо других изменений и дополнений, предлагается добавить в Уголовный кодекс новую статью 159-1, которая предусматривает штраф, исправительные или общественные работы в качестве наказания за «незаконное ограничение права на доступ к информации, если это деяние причинило существенный вред правам и законным интересам лиц».
52. Как уже отмечалось в Заключениях БДИПЧ 2010 и 2012 гг., серьезные правонарушения, препятствующие доступу общественности к

¹⁶ См. пп.87-89 Заключения БДИПЧ 2012 года.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

информации, следует рассматривать как уголовные преступления.¹⁷ В то же время, с учетом серьезных последствий уголовной ответственности за какое-либо деяние, в статьях уголовного законодательства следует конкретно указывать, какие именно действия являются наказуемыми. В этом контексте неясно, о каких «незаконных ограничениях» идет речь в статье 159-1. В частности, формулировка этой статьи Уголовного кодекса гораздо менее конкретна, чем формулировка статьи 456-1 Кодекса об административных правонарушениях, что вызывает беспокойство, учитывая более серьезный характер уголовных преступлений (и более суровое наказание за них) по сравнению с административными правонарушениями.

53. **Рекомендуется более конкретно сформулировать предложенную статью 159-1 Уголовного кодекса, указав, какие именно действия влекут за собой уголовную ответственность.** Необходимо четко разграничить серьезные правонарушения, препятствующие доступу к информации (например, создание препятствий в доступе к информации или уничтожение сведений¹⁸), которые влекут за собой уголовную ответственность, и менее серьезные правонарушения, такие как действия, в настоящее время перечисленные в статье 456-1 Кодекса об административных правонарушениях.
54. Что касается соблюдения закона после его принятия и контроля над его соблюдением, для этой цели статья 18 законопроекта предусматривает создание при Президенте Республики «Общественного совета по вопросам доступа к информации». Желательно, чтобы надзор осуществляли органы прокуратуры, как это предусматривала предыдущая редакция законопроекта. В то же время, эффективность контроля со стороны такого Совета по-прежнему вызывает сомнения, поскольку он воспринимается как совещательный и консультативный орган, который, вероятно, не будет обладать полномочиями на реагирование в случае нарушения закона. Помимо этого, в статье 18 ничего не говорится о мандате и составе Совета, а упоминается только, что они будут определены постановлением правительства. Хотя в постановлении может быть отражена подробная процедура, **в интересах гласности и прояснения фактической роли Совета было бы желательно включить в законопроект общую информацию о составе Совета, порядке назначения его членов и его мандате.**
55. В целом, наиболее подходящим органом для контроля и надзора является орган, независимый от исполнительной, законодательной и судебной власти. Как уже отмечалось в **Заключении 2012 года**¹⁹, **вновь**

¹⁷ См. Заключение БДИПЧ 2012 года, п. 91.

¹⁸ См., например, п. 3 статьи 61 Закона Хорватии «О праве на доступ к информации» 2013 года, который предусматривает наказание в отношении физических лиц в случае «повреждения, уничтожения, сокрытия или иного предотвращения доступа к содержащему информацию документу, с целью воспрепятствовать использованию права на доступ к информации». В качестве примера многочисленных аналогичных положений в пространстве ОБСЕ, см. также раздел 303а Уголовного кодекса Германии в редакции, опубликованной в 1998 году, с поправками 2015 года, который предусматривает наказание за незаконное уничтожение, утаивание, приведение в негодность или искажение данных.

¹⁹ См. Заключение БДИПЧ 2012 года, пп. 77-79.

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

рекомендуется предусмотреть в законопроекте создание института независимого Комиссара по вопросам информации. Такой комиссар будет представлять собой независимый административный институт, подотчетный только Парламенту, но не связанный ни с каких государственным или исполнительным органом. Комиссар будет рассматривать жалобы на административные решения об отказе в предоставлении информации, соответственно, будет иметь доступ ко всем материалам и документам, необходимым для принятия информированного решения по делу. Решения, принимаемые комиссаром по информационным вопросам, обязательны для исполнения всеми административными органами, в то же время они могут быть обжалованы в компетентной судебной инстанции. Помимо функции апелляционного органа, комиссар по вопросам информации может обеспечивать надзор над исполнением законопроекта в целом, а также проводить соответствующую работу по повышению информированности. Комиссар обязан составлять ежегодный отчет, включающий в себя, помимо прочего, статистическую информацию о полученных запросах и жалобах. Такие ежегодные отчеты являются полезным инструментом для выявления существующих факторов, препятствующих свободному доступу к информации, а также для определения мер по улучшению ситуации.

56. Отмечается также, что статьи, поощряющие деятельность информаторов, которые входили в законопроект 2012 года, не включены в сегодняшнюю редакцию законопроекта. С учетом важной роли, которую играют информаторы в выявлении фактов злоупотребления властью и получении другой информации в интересах общественности, **рекомендуется вернуть положение о защите информаторов в законопроект.**

7. Порядок обжалования

57. Согласно статье 17, жалоба на действия (бездействие) должностных лиц, а также на решения обладателя информации подается вышестоящему должностному лицу в течение трех месяцев. При отсутствии вышестоящего должностного лица либо несогласия заявителя с принятым административным решением заявление подается непосредственно в суд. Неясно, что означает «отсутствие вышестоящего должностного лица» – означает ли это, что вышестоящего должностного лица не существует? В таком случае это следует **недвусмысленно сформулировать в законопроекте.**
58. Отмечается, что в законопроекте нет положений, определяющих порядок действий в случае, когда заявитель возражает против принятого по поводу жалобы решения. **Статью 17 следует соответствующим образом дополнить, в идеале упомянув компетентную судебную инстанцию и порядок действий в подобных случаях.**
59. Отмечается также, что существующий законопроект уже не содержит упоминания заявлений или жалоб на имя Комиссара по правам человека (как это предусматривалось в редакции 2012 года). **Желательно вернуть в законопроект положение, предусматривающее такую возможность, поскольку это поможет снизить нагрузку на суды; рассмотрение жалобы**

Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О доступе к информации» и соответствующим изменениям и дополнениям в другие законодательные акты

комиссаром может осуществляться параллельно с ее рассмотрением в административном и судебном порядке.

60. Наконец, как уже упоминалось, Комиссар по вопросам информации может также рассматривать административные жалобы на решения обладателей информации. Помимо снижения нагрузки на суды и административные органы, преимуществом такого института является его компетентность во всех вопросах, связанных с доступом к информации.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]