

Предложения организаций гражданского общества по концепции Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»

Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 26.12.2019 № 482 «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2020 год» в мае 2020 года должна быть разработана концепция Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – Концепция).

Мы, нижеподписавшиеся общественные организации, приветствуем начало процедуры разработки обновленного закона, регулирующего доступ к информации.

Важно отметить, что обеспечение гарантий эффективного доступа граждан к информации согласуется с рядом задач в рамках выполнения цели устойчивого развития 16, содержащейся в итоговом документе «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»¹:

16.6 Создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях;

16.7 Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества;

16.10 Обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями.

П. 3.3 Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года предусматривает среди целей и задач долгосрочного развития обеспечение конструктивного диалога между органами государственного управления, обществом и бизнесом на 22 принципах открытости, партнерства и ответственности в правовом, социально-экономическом и политическом

¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года [без передачи в главные комитеты (A/70/L.1)]. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

пространстве при соблюдении международных правовых норм и обязательств.

Действующий в настоящее время Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», на наш взгляд, имеет ряд пробелов и недостатков, которые препятствуют получению гражданами полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды, что гарантировано им ст. 34 Конституции Республики Беларусь и международно-правовыми документами, ратифицированными Республикой Беларусь. Также негативное влияние на реализацию гражданами права на доступ к информации влияет отсутствие в Беларуси профильного закона «О доступе к информации о деятельности государственных органов».

Ожидаем, что Концепция будет разработана с учетом потребностей белорусского общества и международных стандартов права на доступ к информации, что позволит в полной мере обеспечить конституционные права граждан.

Мы считаем необходимым, чтобы и в Концепции, и в новой редакции Закона «Об информации, информатизации и защите информации» были закреплены следующие положения.

1. Общие подходы и принципы

1.1. Обязанность предоставлять информацию

Любая информация, хранящаяся в государственных органах, подлежит раскрытию, и исключения из этой презумпции допустимы только в очень ограниченных случаях.

Государственные органы обязаны раскрывать информацию, а любой член общества соответственно имеет право получать информацию. Осуществление данного права не должно требовать от физических лиц доказательств конкретной потребности в данной информации или объяснений, почему они хотят получить её. Если государственный орган

стремится отказать в доступе к информации, на него возлагается бремя обоснования отказа на каждой стадии рассмотрения.

Предлагаем ввести указание на необязательность объяснения причин необходимости получения определенной информации при обращении за ее получением в государственных органах, за исключением информации, ранее предоставленной этому лицу.

Доступ к информации государственных органов должен гарантироваться независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации. В частности, основания для отказа в предоставлении запрашиваемой общедоступной информации по той причине, что она содержится в “докладных записках, поручениях должностных лиц и другой внутренней переписке государственного органа, иного юридического лица” или представляет собой “копии имеющихся в государственном органе, у юридического лица документов других государственных органов, юридических лиц”, нельзя рассматривать как правомерные.

1.2. Продвижение открытого правительства и просвещение населения

Для реализации целей законодательства о праве на информацию существенное значение имеет информирование граждан об их правах и продвижение культуры открытости внутри государства.

Считаем, что Концепция должна содержать положения касательно просвещения населения и распространения сведений о праве на доступ к информации, объеме имеющейся информации и способов осуществления права на доступ к ней. Необходим механизм регулярной отчетности государственных органов о предпринятых мерах по улучшению доступа общественности к информации, сохраняющихся препятствиях для свободного потока информации и планах соответствующих мероприятий на следующий период.

1.3. Обеспечение равного доступа к информации

Следует законодательно обеспечить доступность информации для лиц, чьи возможности доступа к информации ограничены, в частности, для лиц, не умеющих читать или писать, не владеющих языком, на котором записана

информация, или имеющих нарушения здоровья.

Обеспечение равного доступа должно быть процессуально нормировано условиями участия переводчиков (с/на иностранный, жестовый языки, а также альтернативные виды невербальной коммуникации), опекунов, специалистов и лиц осуществляющих необходимую опеку, перевод материалов в доступные форматы (шрифт Брайля, ясный язык), цифровые форматы в стандарте W3C; и другие меры соответствующие ситуации. Иначе - отсутствие адекватных мер доступности - является отказом в разумном приспособлении.

2. Основания для отказа в предоставлении информации

Конституционное право на доступ к информации может быть ограничено только четкой, тщательно проработанной системой исключений для защиты первостепенных общественных и личных интересов. Исключения следует применять только в тех случаях, когда существует риск нанесения существенного ущерба защищаемым интересам и когда такой ущерб может быть более значительным, чем общественная заинтересованность в получении доступа к информации. Бремя доказывания того, что определенная информация подпадает под действие такой системы исключений, должно лежать на государственных органах.

Основания для отказа всегда должны толковаться с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации.

Право на доступ к информации, как и право на свободу выражения мнений, не является абсолютным и может быть ограничено. Так, п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что ограничения должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, можно использовать в качестве теста при определении законности и обоснованности ограничения или нарушения права на свободу информации.

Режим исключений, определяемый законом о доступе к информации, должен быть исчерпывающим: другие законы не должны его расширять.

Предлагаем привести в Концепции полный перечень законных целей,

которые могут оправдывать нераскрытие информации с учетом положений Конституции (часть 1 статьи 23, часть 3 статьи 34) и международных обязательств Республики Беларусь, в соответствии с которыми право на доступ к информации может быть ограничено только в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. В связи этим важно устранить отсылки к неопределенному кругу законодательных актов (в том числе, касающиеся служебной информации ограниченного распространения), порождающие правовую неопределенность.

Предлагаем специально предусмотреть обязательность мотивированного ответа на запросы в случае отказа в предоставлении информации. Он должен содержать указание вида, наименования, номера и даты принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен (в случае, если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа); указание названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, или электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация (в случае, если она уже опубликована). Ответ государственного органа, отказывающий в предоставлении информации, должен также содержать указание уполномоченного органа или должностного лица, которому он может быть обжалован.

Также представляется необходимым установить порядок отделения информации, которая может быть предоставлена общественности от информации ограниченного доступа, т.е. предусмотреть способ исключения “закрытой” информации из предоставляемых документов.

3. Порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц, нарушающих право на доступ к информации и установленный порядок его реализации

Процесс принятия решений по запросам на информацию должен определяться на трех различных уровнях: внутри государственного органа, на стадии обжалования в независимый надзорный орган и на стадии судебного обжалования.

В Концепции должно содержаться указание на необходимость определения государственным органом или организацией соответствующих структурных подразделений или должностных лиц, ответственных за организацию доступа к информации, а также создания эффективных механизмов обжалования отказа в предоставлении информации.

Считаем полезным предусмотреть учреждение в Республике Беларусь независимого органа по доступу к информации (например, общественной комиссии), процесс формирования которого должен быть открытым и происходить с участием общественности.

4. Обязательная публикация общественно важной информации о деятельности государственных органов

Концепция должна устанавливать проактивный подход государственных органов в распространении информации.

В частности, должно быть обязательно адекватное уведомление в формате доступным различным группам населения о всех предстоящих открытых заседаниях государственных органов (достаточно заблаговременно, чтобы обеспечить участие в них граждан) - обязательное размещение информации о дате, времени и месте проведения открытых заседаний не позднее чем за десять календарных дней до дня проведения заседания коллегиального органа с приложением существенных материалов, которые подлежат обсуждению. Это особенно важно в случае рассмотрения проектов, относящихся к развитию и оказывающих экологическое и социальное влияние.

С учетом роста роли социальных сетей в распространении информации предлагаем рассмотреть вопрос о необходимости создания официальных аккаунтов государственных органов в социальных сетях для публикации общественно важной информации.

5. Ответственность за нарушение порядка доступа к информации

Считаем важным предусмотреть в Концепции, что незаконное уничтожение или изменение информации, незаконный отказ в предоставлении информации либо ее несвоевременное предоставление

ответственными должностными лицами являются нарушением законодательства и влекут за собой соответствующую ответственность.

Помимо этого, важно обеспечить возможность защиты нарушенного права на доступ к информации в гражданско-правовом порядке – взыскание морального вреда, причиненного гражданам в результате неправомерного отказа в доступе к информации, включая необеспечение средств доступности, а также получившими недостоверную, неполную информацию или получившими ее несвоевременно.

6. Защита лиц, сообщающих о нарушениях закона

Считаем, что граждане, в том числе имеющие статус государственного служащего, сообщающие публично о нарушениях закона со стороны государственных органов или частных структур, должны быть защищены от ущерба и от юридических, административных или дисциплинарных санкций за такие сообщения, даже если при этом была разглашена информация ограниченного доступа.

Исходя из этого, предлагаем:

1. принять во внимание вышеприведенные предложения и включить их в концепцию закона «Об информации, информатизации и защите информации»;
2. в дальнейшем привлечь представителей наших организации к процессу подготовки и обсуждения концепции и проекта Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»;
3. рассмотреть наши предложения по существу и дать ответ об их обоснованности и необходимости в установленный законом срок;
4. опубликовать концепцию указанного закона для широкого общественного обсуждения;
5. сообщить в наш адрес с какими заинтересованными государственными органами (организациями) планируется согласование концепции проекта Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»;

6. для более эффективного регулирования вопросов доступа к информации о деятельности государственных органов рассмотреть вопрос принятия в Республике Беларусь профильного закона «О доступе к информации о деятельности государственных органов».

Предложения разработаны следующими организациями:

1) Общественное объединение «Белорусская ассоциация журналистов»

Председатель Андрей Бастунец, press@baj.by

2) Общественное объединение «Экодом»

Исполнительный директор Дубина М.А, ecohome.by@gmail.com

3) Учреждение «Консультационный центр по актуальным международным практикам и их имплементации в праве «Хьюман Константа»

Заместитель директора Андрей Сушко info@humanconstantaby.com

4) Просветительское правозащитное учреждение «Офис по правам людей с инвалидностью»

Директор Сергей Дроздовский, info@disright.org

5) Просветительское учреждение «Центр правовой трансформации»

Директор Ольга Смолянок infolawtrend@gmail.com