



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 January 2022
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок девятая сессия

28 февраля — 1 апреля 2022 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам
человека и доклады Управления Верховного
комиссара и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Свобода мнений и их свободное выражение

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Резюме

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 44/12 Совета по правам человека, посвящен передовой практике в деле создания национальной нормативно-правовой базы, способствующей доступу к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов. После изложения текущей ситуации Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представляет передовой опыт на международном, региональном и национальном уровнях и выносит рекомендации.



I. Введение

1. В своей резолюции 44/12 о свободе мнений и их свободном выражении Совет по правам человека просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подготовить доклад о передовой практике в деле создания национальной нормативно-правовой базы, способствующей доступу к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов. Совет также просил УВКПЧ при подготовке этого доклада запросить мнения государств, неправительственных организаций, национальных правозащитных учреждений и других соответствующих заинтересованных сторон, включая Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, и представить этот доклад Совету по правам человека на его сорок седьмой сессии.

2. На своих сорок седьмой и сорок восьмой сессиях Совет по правам человека был проинформирован о том, что в свете продолжающихся финансовых трудностей, с которыми сталкивается Организация, УВКПЧ не смогло выполнить этот мандат в соответствующие сроки и что оно намерено представить доклад Совету на его сорок девятой сессии, если позволит финансовая ситуация¹.

3. При подготовке настоящего доклада УВКПЧ обратилось за помощью к государствам, международным и региональным организациям, национальным правозащитным учреждениям и неправительственным организациям². Кроме того, оно запросило мнение Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. В докладе также использована информация из открытых источников, в том числе информация о работе Организации Объединенных Наций и региональных механизмов по правам человека, а также ученых, практиков и организаций гражданского общества.

II. Применимые международные и региональные нормы и стандарты

4. Право на доступ к информации признано в международном праве прав человека. Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, повторяющая статью 19 Всеобщей декларации прав человека, защищает право каждого человека искать, получать и распространять всякого рода информацию. Государства обязаны уважать и обеспечивать право на доступ к информации каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, без каких-либо различий³. Государства должны принимать все необходимые меры законодательного и иного характера для реализации прав человека в рамках своих национальных систем⁴. Право на доступ к

¹ [A/HRC/48/37](#).

² По состоянию на 28 декабря 2021 года информация была получена от Аргентины, Армении, Афганистана, Бахрейна, Бразилии, Гондураса, Индии, Ирака, Италии, Катар, Колумбии, Ливана, Мальдивских Островов, Марокко, Монголии, Нидерландов, Норвегии, Польши, Российской Федерации, Румынии, Саудовской Аравии, Словакии, Словении, Хорватии, Чили, Швеции и Эквадора. Материалы также были получены от Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Международной организации уголовной полиции (Интерпол), национальных правозащитных учреждений Аргентины, Польши, Португалии, Румынии, Комиссии по доступу к общественной информации и общественным документам Кот-д'Ивуара, организации «Статья 19: Международный центр против цензуры», Ассоциации в защиту гражданских прав, Центра в защиту права и демократии, Испанского комитета представителей лиц с инвалидностью, организации «Чайлд райтс коннект», организации «Граждане против ненависти», фонда «Цифровые права», Международной федерации библиотечных ассоциаций и учреждений, Международной комиссии по правам человека, Кампании «Юбилей» и Всемирной федерации глухих.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 2 (1).

⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 8.

информации распространяется на информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов. Как подчеркнул Комитет по правам человека, это обязательство распространяется на все ветви власти⁵ и может включать другие организации, выполняющие государственные функции⁶. Это право действует независимо от содержания информации и способа ее хранения⁷.

5. Право, предусмотренное в пункте 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, может быть ограничено в соответствии с требованиями, предусмотренными в пункте 3 этой статьи. То есть, любые ограничения должны быть предусмотрены законом⁸, на основаниях, указанных в пункте 3 статьи 19⁹, и быть необходимыми¹⁰ и соразмерными¹¹. Кроме того, ограничения не должны носить дискриминационный характер¹². Государство, ограничивающее право на доступ к информации, должно продемонстрировать, что ограничение совместимо с вышеупомянутыми условиями¹³.

6. Законными основаниями для ограничения права на доступ к информации являются уважение прав или репутации других лиц, а также защита национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Информация, касающаяся предполагаемых нарушений прав человека или нарушений международного гуманитарного права, подлежит раскрытию в интересах общества и не может быть утаена по соображениям национальной безопасности¹⁴. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение отметил, что широко распространенная секретность, оправдываемая соображениями национальной безопасности, вызывает особые проблемы в контексте расследований нарушений прав человека, поскольку она может представлять собой одно из основных препятствий для выяснения ответственности и последствий серьезных нарушений, становясь в конечном итоге барьером на пути обеспечения правосудия и возмещения ущерба¹⁵.

7. Право на доступ к информации также закреплено в других международных и региональных договорах по правам человека¹⁶. В статье 13 Конвенции о правах ребенка подтверждается, что право на доступ к информации распространяется и на детей. Конвенция о правах инвалидов устанавливает общий принцип доступности в статьях 3 f) и 9 и включает конкретные обязательства, касающиеся права на доступ к информации, в статье 21. В частности, пункт а) статьи 21 этой Конвенции

⁵ Там же и замечание общего порядка № 31 (2004), п. 4.

⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), пп. 7 и 18.

⁷ Там же, п. 18.

⁸ Там же, пп. 22 и 24.

⁹ Там же, пп. 22 и 28–32. См. также, например, Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах и Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека), ст. 18.

¹⁰ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 33.

¹¹ Там же, п. 34, и замечание общего порядка № 27 (1999), п. 14.

¹² Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 26.

¹³ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), пп. 27 и 35–36, и [CCPR/C/131/D/2652/2015](#), п. 7.5. По вопросу о сроках оценки совместимости см. Комитет по правам человека, замечания общего порядка № 31 (2004), п. 4, и № 34 (2011), пп. 34–36.

¹⁴ Комитет по правам человека, *Токтакунов против Кыргызстана* ([CCPR/C/101/D/1470/2006](#) и [CCPR/C/101/D/1470/2006/Corr.1](#)), п. 7.7; [A/68/362](#), п. 66; Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию, принцип 10 А; и Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации и Руководящие принципы его применения Организации американских государств, ст. 44.

¹⁵ [A/68/362](#), п. 57.

¹⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 12, в интерпретации Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в его замечаниях общего порядка № 14 (2000), пп. 11, 12 b) iv) и 21, и № 22 (2016), пп. 7 и 18–19; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 10 h) и 14 (2) b); и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, ст. 13 (2).

предусматривает, что информация, предназначенная для широкой общественности, должна распространяться в доступных форматах и с использованием технологий, учитывающих разные формы инвалидности, своевременно и без дополнительной платы.

8. На региональном уровне пункт 1 статьи 9 Африканской хартии прав человека и народов предусматривает право на получение информации, статья 13 Американской конвенции о правах человека — свободу искать, получать и распространять информацию, а статья 10 Европейской конвенции по правам человека — право получать и распространять информацию¹⁷.

9. Государства приняли региональные договоры, конкретно касающиеся доступа к информации. В 2009 году Совет Европы принял Конвенцию о доступе к официальным документам — первый договор об общем праве на доступ к информации, который вступил в силу в 2020 году¹⁸. Другие договоры регулируют право доступа к информации по конкретным вопросам, например, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) и Региональное соглашение о доступе к информации, участии общественности и правосудии по вопросам окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне (Соглашение Эскасу)¹⁹.

10. Широкое признание права на доступ к информации отражает его важность как гарантии соблюдения принципов международного права прав человека. В своей резолюции 44/12 Совет по правам человека подчеркнул фундаментальное значение доступа к информации для демократического участия, прозрачности и подотчетности, а также для борьбы с коррупцией. Эта позиция отражает подход, использованный в руководящих принципах для государств по эффективному осуществлению права на участие в государственных делах 2018 года²⁰, которые были подготовлены УВКПЧ в соответствии с просьбой Совета по правам человека, высказанной в резолюции 33/22, и представлены Советом в виде свода ориентиров для государств и других соответствующих заинтересованных сторон в резолюции 39/11. В соответствии с этими руководящими принципами, государствам следует поощрять принципы открытости и прозрачности во всех аспектах процессов, связанных с принятием решений, а также подотчетности органов государственной власти для осуществления права на участие в ведении государственных дел²¹.

11. На региональном уровне Африканская комиссия по правам человека и народов также заявила, что доступ к информации является основополагающим требованием практики демократического управления²². Канцелярия Специального докладчика по свободе выражения мнений Межамериканской комиссии по правам человека назвала

¹⁷ См. также Европейский суд по правам человека, *Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии*, постановление от 8 ноября 2016 года, и *К. Х. и другие против Словакии*, постановление от 28 апреля 2009 года, п. 44; Inter-American Court of Human Rights, *Claude Reyes et al v. Chile*, Judgment of 19 September 2006; и Inter-American Commission on Human Rights, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, *The Inter-American Legal Framework Regarding the Right to Freedom of Expression* (2010).

¹⁸ В рамках Европейского союза см. также Договор о функционировании Европейского союза, ст. 15; и Хартию основных прав Европейского союза, ст. 42.

¹⁹ См. также материалы, представленные УНП ООН, и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции, ст. 10. Важность доступа к информации и свободы выражения мнений в борьбе с коррупцией также признана в резолюции Комитета министров Совета Европы (97) 24 от 6 ноября 1997 года, посвященной принципу 16 двадцати директивных принципов борьбы с коррупцией; и в рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития по вопросу о неподкупности должностных лиц, принцип 13.

²⁰ A/HRC/39/28, п. 15.

²¹ Там же, п. 23. См. также Комитет по правам человека, замечания общего порядка № 25 (1996) и № 34 (2011), п. 2.

²² Руководящие принципы, касающиеся доступа к информации и выборов в Африке, стр. 3. См. также Декларацию принципов свободного выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 1.

право на доступ к информации «важнейшим инструментом демократического участия, надзора за государством и государственной администрацией, а также мониторинга коррупции»²³. В связи с Конвенцией Совета Европы о доступе к официальным документам было заявлено, что «прозрачность органов государственной власти является ключевой чертой надлежащего управления и показателем того, является ли общество подлинно демократическим и плюралистическим... Право на доступ к официальным документам... укрепляет легитимность органов государственной власти в глазах общественности и ее доверие к ним»²⁴.

12. Доступ к информации имеет решающее значение для содействия личной автономии. Комитет по правам человека пришел к выводу, что права, предусмотренные статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, являются необходимым условием для полноценного развития личности²⁵. Кроме того, региональные правозащитные механизмы и национальные системы признали так называемый принцип хабеас дата²⁶. Этот термин относится к праву на доступ к информации о себе и на исправление неверной информации²⁷, а также широко признан в правилах защиты данных²⁸.

13. Кроме того, доступ к информации играет важную роль в осуществлении ряда других прав человека²⁹, таких как право на здоровье (см. ниже о пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19)). Помимо этого, как сказано в преамбуле Орхусской конвенции:

В вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов,

Такая же связь между доступом к информации и устойчивым развитием была признана в целях в области устойчивого развития³⁰.

14. Право на доступ к информации имеет важнейшее значение для права жертв нарушений прав человека на средства правовой защиты. В частности, жертвы грубых нарушений международного права прав человека и их представители должны иметь право запрашивать и получать информацию о причинах, поставивших их в положение жертв, а также о причинах и условиях, ведущих к грубым нарушениям международного права прав человека и серьезным нарушениям международного гуманитарного права, и знать правду об этих нарушениях³¹.

²³ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008: Volume II — Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (Washington, D.C., 2009), para. 144.

²⁴ См. URL: <https://www.europeansources.info/record/council-of-europe-convention-on-access-to-official-documents/>.

²⁵ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 2.

²⁶ См., например, Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011); Inter-American Commission on Human Rights, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, *Standards for a Free, Open and Inclusive Internet* (2017), para. 178.

²⁷ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 18; и Межамериканская комиссия по правам человека, Декларация принципов свободы выражения мнений, принцип 3. См. также материалы, представленные Интерполом.

²⁸ См., например, Конвенцию о доступе к официальным документам. См. также Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского парламента и Совета (27 апреля 2016 года) о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, отменяющий Директиву 95/46/СЕ.

²⁹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 4. См. также *Стандарты для свободного, открытого и инклюзивного Интернета*, п. 166.

³⁰ См. показатель 16.10.2 целей в области устойчивого развития.

³¹ Резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, п. 24.

III. Текущая ситуация и передовой опыт

A. Элементы процесса разработки законов о доступе к информации

15. Для того чтобы национальные нормативные рамки наилучшим образом способствовали доступу к информации, их совместимость с обязательствами государства в области прав человека должна быть обеспечена уже на стадии разработки. В этом процессе государства должны руководствоваться нормами и стандартами международного права, а также передовым опытом в деле разработки национальных нормативных рамок по доступу к информации. Как это обсуждается ниже, в соответствии с международным правом прав человека, нормативная база должна быть признана в законодательстве, основываться на принципе максимального раскрытия информации, предусматривать проактивную публикацию, включать процедуры, облегчающие доступ, и предусматривать независимые надзор и рассмотрение. Кроме того, государства должны содействовать доступу к Интернету.

1. Признание в законодательстве

16. Право на информацию реализуется наиболее полно, когда доступ к государственной информации гарантирован законодательством о свободе информации³². Государствам-участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации³³. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение призвал государства принять национальные нормативные рамки, которые объективно устанавливают право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в максимально широком смысле³⁴. По данным Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), законодательство о свободе информации приняли 127 государств³⁵.

17. При ограничении доступа к информации государства должны обеспечить, чтобы эта ограничительная мера соответствовала международному праву прав человека, придерживаться стандартов и рекомендаций, установленных международными и региональными правозащитными механизмами, и руководствоваться передовым опытом. Законы о тайне должны точно определять ограничения по соображениям национальной безопасности и четко указывать критерии, которые должны использоваться при определении того, может ли информация быть объявлена не подлежащей разглашению на таких основаниях³⁶. Йоганнесбургские принципы национальной безопасности, свободы выражения мнений и доступа к информации предусматривают, что защита национальной безопасности не может быть использована для оправдания ограничений права на свободу выражения мнений, если только правительство не может продемонстрировать, что выражение мнений направлено на подстрекательство к неизбежному насилию, что оно может подстрекать к такому насилию и что существует прямая и непосредственная связь между выражением мнений и вероятностью или возникновением такого насилия³⁷. В одном из последних докладов была выражена озабоченность в связи с продолжающимся распространением слишком широких

³² E/CN.4/1998/40, п. 14.

³³ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 19.

³⁴ A/68/362, п. 98. См. также показатель 16.10.2 целей в области устойчивого развития, касающийся числа государств, которые принимают и реализуют конституционные, законодательные и/или политические гарантии доступа общественности к информации.

³⁵ Материалы, представленные ЮНЕСКО. См. также материалы Бразилии, Италии, Марокко, Монголии, Румынии, Саудовской Аравии и Словакии, а также Комиссии по доступу к публичной информации и публичным документам Кот-д'Ивуара.

³⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 30. См., например, Тшванские принципы. См. также A/72/350.

³⁷ Принцип 6.

законов о тайне и оснований национальной безопасности, необоснованно ограничивающих доступ к информации³⁸.

18. Право доступа к информации также может быть ограничено для защиты прав других лиц. Например, ограничение права на доступ к информации может быть законным для защиты права человека не подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его частную жизнь, семью, жилище или корреспонденцию или незаконным посягательствам на его честь и репутацию, как это предусмотрено статьей 17 Международного пакта о гражданских и политических правах³⁹. Термин «другие лица» включает в себя любых других лиц как в индивидуальном качестве, так и в качестве членов какого-либо сообщества⁴⁰.

19. В исключительных обстоятельствах, когда может возникнуть необходимость ограничить право на доступ к информации на законных основаниях, государство должно продемонстрировать, что у него нет других средств для защиты интересов, о которых идет речь. Если ограничения необходимы для достижения законной цели, они должны быть соразмерны защищаемому интересу, быть уместны для достижения своей защитной функции и быть наименее интрузивным инструментом среди тех, которые могут достичь своей защитной функции. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства. При соблюдении принципа соразмерности необходимо также учитывать конкретную форму выражения мнения и средства его распространения⁴¹.

2. Максимальное раскрытие информации

20. Вся информация, которой владеют государственные органы, должна подлежать раскрытию, и эта презумпция может быть отменена лишь в очень ограниченном числе случаев⁴². У правообладателей должна иметься возможность получить доступ к надлежащей, доступной и необходимой информации, как только она становится известной⁴³. Максимальное раскрытие информации тесно связано с требованиями по учету и сохранению информации. Эффективное право на доступ к информации зависит от того, как с ней обращаются, в том числе для ее записи, сохранения и простоты поиска. Так, например, Конвенция о доступе к официальным документам налагает на государства обязательство эффективно управлять своими документами, чтобы они были легко доступны, и применять четкие и установленные правила для сохранения и уничтожения своих документов⁴⁴.

21. Типовой закон о доступе к информации для Африки Африканской комиссии по правам человека и народов гласит, что власти обязаны создавать, хранить, организовывать и поддерживать информацию⁴⁵. На практике, чтобы создавать и хранить такие записи, необходимо инвестировать в управление данными и записями⁴⁶.

³⁸ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2020: Volume II — Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* (Washington, D.C., 2021), pp. 385 and 389 ff. По вопросу о национальной безопасности см. также Тшванские принципы;

Йоганнесбургские принципы национальной безопасности, свободы выражения мнений и доступа к информации; и Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 30. См. также материалы, представленные фондом «Цифровые права».

³⁹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 28.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Там же, п. 34, и замечание общего порядка № 27 (1999), п. 14.

⁴² A/68/362, п. 76.

⁴³ A/HRC/39/28, п. 68; и A/68/362, п. 76 а). См. также Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 12; и Декларацию принципов свободного выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 28.

⁴⁴ Конвенция о доступе к официальным документам, ст. 9 с)–d).

⁴⁵ См. также Декларацию принципов свободы выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 30.

⁴⁶ Marianna Belalba and Alan M. Sears, «Implementing a model access to information law in Africa: lessons from the Americas», in *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional*

22. Таким образом, обязательство по обеспечению права на доступ к информации требует установления практики, обеспечивающей запись и сохранение информации, и облегчения доступа общественности к этой информации. В этом отношении использование современных технологий в качестве средства архивирования информации, хранящейся в государственных органах, представляет собой хорошую практику, облегчающую доступ к официальным документам. По сообщениям, некоторые государства предоставляют доступ к информации государственного сектора в онлайн-базах данных⁴⁷. Управление информацией в цифровом формате, безусловно, облегчает доступ, исследования и отчетность. Организации должны активно и своевременно раскрывать информацию, имеющую значение для общественности, и обеспечивать последовательное и удобное обновление, особенно веб-сайтов.

23. Обязательство по предоставлению доступа к информации распространяется на исполнительную, законодательную и судебную ветви власти, а также на все органы государства, включая все де-факто образования и частные организации, выполняющие элементы правительственных функций⁴⁸. Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации и Руководство по его применению Организации американских государств применяется к негосударственным органам, которые относятся к правительству или находятся под его контролем, и к частным организациям, которые работают с важнейшими государственными фондами или льготами или выполняют государственные функции и услуги в той мере, в какой это относится к этим фондам или к государственным услугам или функциям, которые они выполняют⁴⁹. Типовой закон о доступе к информации для Африки идет дальше и включает частные организации в более широком плане, предоставляя доступ к «любой информации, находящейся в распоряжении частной организации, которая может помочь в осуществлении или защите любого права»⁵⁰. Утверждается, что это поможет исправить все более размытую грань между государственными и частными органами при осуществлении полномочий⁵¹.

3. Проактивная публикация

24. Государства должны стремиться к проактивному раскрытию информации в интересах общества⁵². Государства также должны проводить общую политику

Instruments: Soft Law and Human Rights in Africa, Ololade Shyllon, ed. (Pretoria University Law Press, 2018), p. 34.

⁴⁷ Материалы, представленные Индией и Норвегией. См. также эстонский портал открытых государственных данных.

⁴⁸ См. принятые Комиссией международного права статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, ст. 4–5. См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 18.

⁴⁹ Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 13–14. Например, законодательная база Аргентины и Колумбии имеет схожую сферу применения (см. материалы Аргентины и Колумбии, а также Ассоциации в защиту гражданских прав).

⁵⁰ См. также Belalba and Alan M. Sears, «Implementing a model access to information law in Africa: lessons from the Americas», pp. 48–70; См. также Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты», принципы 21 и 31.

⁵¹ Fola Adeleke, «The Impact of the Model Law on Access to Information for Africa», in *Model Law on Access to Information for Africa and Other Regional Instruments*, pp. 14–47.

⁵² A/HRC/39/28, п. 22; и Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 19. См. также Конвенцию о доступе к официальным документам, ст. 10; и Декларацию принципов свободного выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 29. Обязательство проактивно публиковать информацию может также вытекать из общего обязательства государства защищать права людей, включая их права на жизнь и здоровье (см., например, A/HRC/44/49, п. 20; Европейский суд по правам человека, *Герра и другие против Италии*, постановление от 19 февраля 1998 года, пп. 58 и 60). Это обязательство проявлять должную заботу подразумевает, что государства должны принимать соответствующие позитивные меры для защиты осуществления прав, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах, от разумно прогнозируемых

проактивной публикации информации в качестве меры, дополняющей право отдельных лиц на доступ к информации. Государства несут позитивное обязательство делать информацию общественным достоянием, что может быть необходимо для выполнения международных правозащитных обязательств, например, информацию, необходимую для осуществления других прав человека⁵³.

25. Согласно статье 10 Конвенции о доступе к официальным документам, «государственный орган по своей собственной инициативе и в надлежащих случаях обязан принимать необходимые меры по опубликованию имеющихся в его распоряжении официальных документов в интересах обеспечения прозрачности и эффективности государственного правления и содействия осознанному участию общественности в решении вопросов, представляющих общий интерес». Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации рекомендует принятие схем проактивной публикации информации в качестве меры по продвижению открытости и перечисляет основные классы информации, подлежащие проактивному раскрытию⁵⁴. Декларация принципов свободы выражения мнений и доступа к информации в Африке повторяет эту позицию, рекомендуя государствам публиковать информацию о функциях, полномочиях, структурах, должностных лицах, решениях, бюджетах и расходах, среди прочей информации, касающейся деятельности государственных организаций. Кроме того, в этой Декларации подчеркивается, что проактивное раскрытие информации соответствующими частными органами должно применяться к деятельности, для которой используются государственные средства, выполняются государственные функции или предоставляются государственные услуги⁵⁵.

26. В своем обзоре за 2019 год показателя 16.10.2 цели в области устойчивого развития ЮНЕСКО рассмотрела 14 видов информации в отношении 17 стран⁵⁶, включая проактивное раскрытие информации государственными органами. ЮНЕСКО отметила, что более 70 % рассмотренных государств обнародовали четыре вида информации⁵⁷, еще пять видов информации обнародовали более 50 % рассмотренных государств⁵⁸, а остальные пять видов информации обнародовали более 39 % рассмотренных государств⁵⁹. В материалах, представленных для настоящего доклада, несколько государств сообщили, что обязанность проактивно раскрывать информацию в общих интересах включена в их национальные правовые рамки и практику⁶⁰.

27. Насколько это возможно, информация должна публиковаться в форматах, позволяющих использовать ее повторно. В 2019 году Европейский союз принял директиву об открытых данных⁶¹, которая призвана стимулировать публикацию имеющейся у государственных органов информации в форматах открытых данных. Как сказано в директиве, разрешение повторного использования документов, хранящихся в государственном органе, повышает их ценность для повторно использующих лиц, конечных пользователей и общества в целом. Во многих случаях повторное использование принесет пользу самому органу государственного сектора,

угроз (см. Комитет по правам человека, замечания общего порядка № 31 (2004), п. 8, и № 36 (2018), п. 21).

⁵³ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008: Volume II – Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*, para. 22.

⁵⁴ Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 15 и далее.

⁵⁵ Принцип 29 (2).

⁵⁶ UNESCO, «Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2» (2019), p. 8.

⁵⁷ Другими словами, информация о структуре, годовой отчетности, расходах и руководствах.

⁵⁸ Другими словами, информация о контрактах, бюджете, руководство по праву на информацию, наборы данных и аудиты.

⁵⁹ Информация о политике, доклад о праве на информацию, биографии чиновников, шкалы зарплат и протоколы заседаний.

⁶⁰ См. материалы Индии, Колумбии, Нидерландов, Словении и Хорватии, а также материалы национальных правозащитных учреждений Аргентины и Румынии.

⁶¹ Директива 2019/1024 Европейского парламента и Совета от 20 июня 2019 года об открытых данных и повторном использовании информации государственного сектора.

способствуя прозрачности и подотчетности, а также обеспечивая обратную связь с повторно использующими лицами и конечными пользователями, что позволяет соответствующему органу государственного сектора улучшить качество собранной информации и выполнение своих задач⁶².

4. Процедура

28. Правозащитные механизмы подробно рассмотрели применимые стандарты получения и обработки запросов на доступ к информации. Должна быть установлена разумная пороговая величина издержек на доступ к информации⁶³. Комитет по правам человека указал, что размер платы за запрос информации не должен представлять необоснованное препятствие для доступа к информации⁶⁴. В некоторых государствах доступ к информации является бесплатным⁶⁵.

29. Хотя у государств могут быть законные основания для ограничения доступа к информации, запросы на доступ должны обрабатываться своевременно⁶⁶. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение подчеркнул, что необоснованные задержки в ответах на запросы о предоставлении информации являются очень частой проблемой, а сроки иногда не соблюдаются⁶⁷. Задержки в ответах на запросы не могут быть равносильны фактическому отказу в доступе к информации или быть сдерживающим фактором для осуществления этого права. В пункте 4 статьи 5 Конвенции о доступе к официальным документам указывается, что запрос на предоставление доступа должен быть рассмотрен оперативно, а решение должно быть вынесено, сообщено и исполнено в кратчайшие возможные сроки или в течение заранее указанного разумного срока. Решение по запросу информации, подпадающему под действие Орхусской конвенции, обычно должно быть принято в течение одного месяца⁶⁸. Некоторые национальные системы включают аналогичные стандарты⁶⁹.

30. Процедура подачи запросов должна быть простой и понятной, обеспечивать справедливое и быстрое рассмотрение⁷⁰ при уважении прав других лиц. Как подчеркивается в пункте 3 статьи 4 Конвенции о доступе к официальным документам, «формальные требования к запросам не должны превышать требования, необходимые для целей обработки запроса». Региональные документы предусматривают, что, если это не требуется для обработки запросов, не должно быть требования о том, чтобы запрашивающие лица раскрывали данные о себе, а также чтобы запросы были обоснованы⁷¹. По сообщениям, ряд государств воспользовались преимуществами цифровых технологий для облегчения процессов. Например, Индия разработала портал права на информацию, предназначенный для облегчения онлайн-запросов на доступ к информации и подачи первых апелляций на отказы. По состоянию на февраль 2021 года информация о центральных органах власти страны была приведена в соответствие с порталом⁷².

⁶² Там же, пп. 8 и 14. См. материалы Катара и Словении, а также национального правозащитного учреждения Аргентины.

⁶³ См. A/HRC/39/28, п. 22.

⁶⁴ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 19. См. также A/68/362, пп. 76 и 82; Конвенцию о доступе к официальным документам, ст. 7; Типовой закон о доступе к информации для Африки, стр. 31–32; Декларацию принципов свободы выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 31 (4); и Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 20–21.

⁶⁵ См., например, материалы, представленные Норвегией. См. также Закон № 27275 Аргентины.

⁶⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 19.

⁶⁷ A/68/362, п. 79.

⁶⁸ Ст. 4 (2).

⁶⁹ См., например, материалы Армении, Индии, Норвегии, Польши и Словении.

⁷⁰ A/HRC/39/28, п. 22.

⁷¹ См. Конвенцию о доступе к официальным документам, п. 2 ст. 4; Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 14; и Декларацию принципов свободного выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 31 (2).

⁷² Материалы, представленные Индией. См. также материалы, представленные Норвегией.

31. Как упоминалось выше, процедура также должна применяться при условии уважения прав других людей. Государствам следует расширить доступ к информации, особенно для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп. Это может включать в себя установление процедур оказания помощи — от составления запросов на предоставление информации до ее предоставления — в целях поощрения равного доступа к информации⁷³. ЮНЕСКО сообщает, что, хотя Конвенцию о правах инвалидов ратифицировало 181 государство, еще предстоит проделать большую работу по защите прав инвалидов и поощрению политики и стратегий, которые были бы справедливыми для всех и способствовали наличию доступных информационно-коммуникационных технологий и информации. Анализ ЮНЕСКО показывает, что из 127 стран, где действуют законы о доступе к информации, в 64 (только 50 %) упоминается о помощи или какой-либо форме приспособления для инвалидов, обращающихся за информацией⁷⁴.

32. Эффективная реализация права детей на доступ к информации, закрепленного в Конвенции о правах ребенка, необходима для осуществления других касающихся детей прав, таких как право на участие в соответствии с развивающимися способностями детей⁷⁵. Эти права детей подчеркивают, насколько важно, чтобы власти оказывали помощь запрашивающему лицу, когда это необходимо. Однако стоит отметить, что общая обязанность оказывать помощь лицам, запрашивающим доступ к информации, устанавливается в целом везде, где это необходимо. Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Конвенции о доступе к официальным документам, «государственный орган обязан, насколько это реально возможно, оказывать запрашивающему лицу помощь в идентификации запрашиваемого официального документа»⁷⁶.

33. Согласно некоторым региональным документам, государства должны обеспечить, чтобы отказ в удовлетворении запроса на доступ к информации подлежал рассмотрению беспристрастным органом, созданным в соответствии с законом, и/или судом⁷⁷. Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию (Тшванские принципы) предусматривают, что к процессу рассмотрения должны применяться требования своевременности и низкой стоимости и что соответствующий орган должен обладать компетенцией и ресурсами, необходимыми для обеспечения эффективного рассмотрения, включая полный доступ ко всей соответствующей информации, даже если она засекречена⁷⁸. Компетентный суд или орган должен изложить причины отказа в доступе к информации запрашивающему лицу, и он должен сделать общедоступными конкретные причины и свой правовой анализ в письменном виде, за исключением чрезвычайных обстоятельств⁷⁹.

⁷³ A/HRC/39/28, п. 22 с).

⁷⁴ Материалы, представленные ЮНЕСКО.

⁷⁵ Право ребенка быть заслушанным налагает на государства-участники обязательство по рассмотрению или изменению своего законодательства в целях введения механизмов, обеспечивающих доступ детей к соответствующей информации, надлежащую поддержку, в случае необходимости, информирование ребенка об уделении должного внимания его взглядам, а также процедуры подачи жалоб, средства правовой защиты или возмещение (см. замечание общего порядка № 12 (2009), п. 48).

⁷⁶ См. также Типовой закон о доступе к информации для Африки, стр. 24; Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 20–21; и Декларацию принципов свободного выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 31 (3).

⁷⁷ См. Конвенцию о доступе к официальным документам, п. 2 ст. 8, о доступе к быстрой и недорогой процедуре рассмотрения. Типовой закон о доступе к информации для Африки устанавливает право на внутреннее рассмотрение, которое представляет собой новое рассмотрение тем же органом, который отклонил первоначальный запрос (стр. 40–42), и наделяет независимый надзорный механизм полномочиями по рассмотрению отказов в доступе (стр. 56 и далее). См. также Тшванские принципы, принцип 26 с).

⁷⁸ Принцип 26 а)–b).

⁷⁹ Конвенция о доступе к официальным документам, ст. 5 (6); и Тшванские принципы, принцип 26 d).

5. Независимый надзор

34. Независимый надзор является важной гарантией от злоупотреблений. Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел содержат рекомендацию государствам создать независимые и беспристрастные надзорные механизмы, уполномоченные контролировать реализацию права на доступ к информации и сообщать о результатах. Доклады, представляемые таким механизмом, должны быть открытыми⁸⁰. Создание независимых надзорных механизмов рекомендовано в межамериканском и африканском типовых законах о доступе к информации⁸¹.

35. Хотя многие государства в своих материалах для настоящего доклада сообщили о создании надзорных механизмов, единообразной практики в отношении типа учреждений или предоставленных им полномочий, по-видимому, не существует. В Аргентине, как сообщается, мониторинг осуществляется Агентством по доступу к общественной информации⁸². В материалах, в том числе полученных от национальных правозащитных учреждений, подробно описаны типы учреждений и уполномоченных или комиссий по вопросам информации, которые, по сообщениям, занимаются надзором в Армении, Индии, на Мальдивских Островах, в Португалии, Российской Федерации, Хорватии, Чили и Эквадоре⁸³. В своем обзоре за 2019 год показателя 16.10.2 цели в области устойчивого развития ЮНЕСКО отметила, что 17 рассмотренных государств сообщили о наличии у них надзорных органов⁸⁴.

36. В целом документы и механизмы по правам человека призывают к тому, чтобы надзорные функции основывались на принципах независимости и автономии. Это подразумевает обеспечение институциональной автономии, другими словами — обеспечение независимости надзорных механизмов от органов, за которыми они осуществляют надзор. Надзорные органы должны быть наделены компетенцией и полномочиями, необходимыми для мониторинга соблюдения правил доступа к информации, и должны получать достаточные бюджетные ассигнования, чтобы иметь возможность эффективно проводить такой мониторинг⁸⁵.

6. Доступ к Интернету как средство содействия доступу к информации

37. Совет по правам человека вновь подтвердил важность доступа к Интернету для защиты прав человека⁸⁶. По мнению Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, открытый и безопасный Интернет должен считаться одним из главных условий для осуществления свободы выражения мнений⁸⁷. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений, Интернет предоставляет новые возможности для разработки политики проактивной прозрачности и распространения всякого рода информации и идей⁸⁸. Аналогичным образом Комитет по правам ребенка подчеркнул,

⁸⁰ A/HRC/39/28, п. 22. См. также Тшванские принципы, принцип 3; и UNESCO, «Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2» (2019).

⁸¹ Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 31–32; и Типовой закон о доступе к информации для Африки, стр. 43–45.

⁸² Материалы, представленные национальным правозащитным учреждением Аргентины.

⁸³ Материалы Армении, Индии, Мальдивских Островов, Российской Федерации, Хорватии, Чили и Эквадора, а также национального правозащитного учреждения Португалии.

⁸⁴ См. UNESCO, «Powering sustainable development with access to information: highlights from the 2019 UNESCO monitoring and reporting of SDG indicator 16.10.2» (2019), p. 5.

⁸⁵ См., например, Типовой закон о доступе к информации для Африки, стр. 45–46; Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 29; и Inter-American Commission on Human Rights, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, *Specialized Supervisory Bodies for the Right to Access Public Information* (2016), para. 89 (URL: <https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/AccessoEN.pdf>).

⁸⁶ См. резолюцию 47/16 Совета по правам человека.

⁸⁷ См. A/HRC/44/49, п. 24; и A/HRC/29/32, п. 11. См. также A/HRC/17/27.

⁸⁸ См. *Стандарты для свободного, открытого и инклюзивного Интернета*, п. 175.

что цифровая среда, включая Интернет, предоставляет новые возможности для реализации прав детей, включая право на доступ к информации⁸⁹.

38. Интернет предоставляет беспрецедентные средства для обеспечения доступности информации для общества и для значительного облегчения поиска и запросов информации путем разработки соответствующих платформ. Однако эффективность таких средств отчасти зависит от того, насколько население имеет доступ к Интернету. В этой области сохраняются серьезные проблемы. Более 4 млрд человек не имеют регулярного доступа к Интернету, 90 % из них живут в развивающихся странах⁹⁰. Совет по правам человека выразил обеспокоенность по поводу сохранения многочисленных форм цифрового разрыва между странами и регионами и внутри них и признал необходимость устранения этого разрыва, подчеркнув, что гендерный цифровой разрыв подрывает полное осуществление прав человека женщинами и девочками⁹¹. В связи с этим Африканская комиссия по правам человека и народов призвала государства принять конкретные меры для обеспечения того, чтобы маргинализированные группы могли эффективно осуществлять свои права в Интернете⁹². Преодоление цифрового разрыва требует создания соответствующей инфраструктуры и значительных финансовых обязательств. В этой связи Группа высокого уровня по цифровому сотрудничеству в своем заявлении, поддержанном Советом по правам человека и Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, призвала усилить международную координацию и поддержку цифровой связности⁹³.

39. Параллельно с этим государства могут изучить меры по смягчению последствий, которые нестабильный доступ к Интернету оказывает на отдельных людей. Например, опыт многих библиотек по облегчению доступа к электронному правительству предлагает возможную модель для обеспечения более широкого доступа для общественности. Кроме того, в Обзоре по электронному правительству за 2020 год подчеркивается, что публичный доступ к Интернету в таких местах, как библиотеки и учебные заведения, может помочь большему числу людей воспользоваться услугами электронного правительства за счет снижения стоимости подключения для пользователей⁹⁴.

В. Нарращивание потенциала и другие меры для обеспечения эффективной реализации

40. Нарращивание потенциала государственных органов и расширение возможностей гражданского общества и отдельных граждан для осуществления их прав имеют решающее значение для продвижения права на доступ к информации.

1. Укрепление государственной службы

41. Важное значение для обеспечения соблюдения права на доступ к информации имеет наращивание потенциала государственных органов⁹⁵. Это означает развитие культуры открытости и прозрачности в государственном секторе и принятие мер, позволяющих частным лицам, представителям гражданского общества и журналистам осуществлять право на доступ к информации и другие смежные права.

⁸⁹ Замечание общего порядка № 25 (2021), пп. 3 и 50.

⁹⁰ См. URL: <https://www1.undp.org/content/brussels/en/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>.

⁹¹ Резолюция 47/16 Совета по правам человека.

⁹² Декларация принципов свободы выражения мнений и доступа к информации в Африке, принцип 37 (4).

⁹³ High-level Panel on Digital Cooperation, «The age of digital interdependence» (June 2019); A/HRC/44/49, para. 29; и резолюция 47/16 Совета по правам человека.

⁹⁴ См. также материалы, представленные Международной федерацией библиотечных ассоциаций и учреждений.

⁹⁵ Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации, стр. 33; и Конвенция о доступе к официальным документам, ст. 9.

42. Были предприняты значительные усилия для оказания помощи государствам в продвижении и развитии культуры прозрачности. В этой связи ЮНЕСКО сообщила о начале реализации программ, в том числе в партнерстве с региональными организациями, направленных на обучение государственных служащих стандартам доступа к информации. В Южной Африке ЮНЕСКО провела обучение уполномоченных по вопросам информации и их сотрудников из разных африканских стран. В Южном Судане она оказала помощь в наращивании потенциала комиссии по вопросам информации для разработки учебных пособий по доступу к информации. В Самоа она приступила к реализации проекта по содействию разработке политики, которая приведет к подготовке законодательства о доступе к информации. ЮНЕСКО также сообщает об укреплении подхода к верховенству права и реализации доступа к информации посредством наращивания потенциала судебной системы, в том числе путем проведения за последнее десятилетие подготовки 15 000 сотрудников судебных органов в Латинской Америке, также в партнерстве с Межамериканским судом по правам человека. ЮНЕСКО организовала проведение массовых открытых онлайн-курсов по международным и африканским стандартам свободы выражения мнений для работников судебной системы в Африке. Учебная программа, разработанная в сотрудничестве с Африканским судом по правам человека и народов, позволила обучить около 2000 судей, прокуроров, адвокатов и представителей гражданского общества международным и региональным стандартам свободы выражения мнений и доступа к информации⁹⁶.

43. На национальном уровне независимые механизмы, такие как национальные правозащитные учреждения, парламентские омбудсмены, высшие ревизионные учреждения и уполномоченные по вопросам информации, обладают важным потенциалом в плане мониторинга соблюдения стандартов доступа к информации, составления отчетов и вынесения рекомендаций. Например, в Аргентине и Гондурасе были проведены учебные мероприятия по вопросам доступа к информации и транспарентности⁹⁷. В Чили Совет по вопросам транспарентности приступил к проведению серии учебных занятий для учащихся начальных, средних и высших учебных заведений⁹⁸. По сообщениям, организации гражданского общества также вносят свой вклад в подготовку государственных служащих по вопросам права на доступ к информации путем разработки учебных материалов⁹⁹. Для того чтобы усилия по наращиванию потенциала имели максимальный эффект, они должны дополняться политической приверженностью обеспечению транспарентности и открытости и сопровождаться дополнительными мерами по наращиванию потенциала, реализуемыми в рамках всей государственной службы.

2. Укрепление гражданского общества

44. Решающую роль в обеспечении доступа к информации играют журналисты, СМИ и правозащитники¹⁰⁰. Неправительственная организация «Статья 19: Международный центр против цензуры» сообщила о проведении для местных общин подготовки по вопросу о том, как использовать национальные законы о доступе к информации. Например, в Бангладеш местные общины, по сообщениям, использовали закон о доступе к информации для защиты своего права на здоровую и устойчивую окружающую среду путем привлечения властей к ответственности за нарушение национальных экологических стандартов¹⁰¹. В Бразилии сельские общины использовали законы об информации с целью найти сведения о водоснабжении, программах водоснабжения, количестве денег, выделенных на обеспечение водой, и о том, как они были потрачены, о количестве работающих автовододистерн и результатах проверок качества воды в определенном районе¹⁰². В Индонезии местные

⁹⁶ Материалы, представленные ЮНЕСКО.

⁹⁷ Материалы, представленные Аргентиной и Гондурасом.

⁹⁸ Материалы, представленные Чили.

⁹⁹ См. Article 19, *Freedom of Information Training Manual for Public Officials*.

¹⁰⁰ «United Nations guidance note: protection and promotion of civic space» (September 2020).

¹⁰¹ Материалы, представленные организацией «Статья 19».

¹⁰² Там же.

сообщества в неблагополучных районах используют национальный закон о свободе информации для получения информации о помощи в сфере образования и для участия в принятии решений и мониторинге использования средств на образование¹⁰³.

45. Для обеспечения эффективной реализации права на доступ к информации необходимо приложить еще больше усилий для укрепления возможностей отдельных лиц осуществлять это право. Государства должны проводить и поощрять повышение осведомленности и наращивание потенциала, особенно ориентированное на гражданское общество и профессиональные организации, такие как организации журналистов, коренных народов и местных общин. Поскольку все больше информации становится доступной в режиме онлайн, государствам следует поддерживать меры по повышению грамотности в области данных и осведомленности о наличии, актуальности и возможном использовании информации государственного сектора. Некоторые такие инициативы, как сообщается, уже существуют. Например, некоторые библиотеки проводят так называемые хакатоны, собирая экспертов и специалистов, в том числе для поиска творческих решений проблем на основе имеющихся данных и повышения осведомленности о ценности открытых данных¹⁰⁴.

С. Доступ к информации и пандемия COVID-19

46. В своей резолюции 74/306 о всеобъемлющих и скоординированных мерах реагирования на пандемию COVID-19 Генеральная Ассамблея признала важность свободного распространения информации и знаний, в том числе посредством распространения достоверной, ясной, подкрепленной фактами и научно обоснованной информации. В своем докладе, озаглавленном «Наша общая повестка дня», Генеральный секретарь также отметил, что ключевым уроком COVID-19 является важность государства как поставщика надежной информации, товаров и услуг, и призвал разработать глобальный кодекс поведения, способствующий честности и неподкупности в сфере общественной информации¹⁰⁵. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, угроза общественному здоровью усиливает аргументы в пользу открытого правительства, поскольку, только представляя весь масштаб угрозы, которую несет болезнь, отдельные лица и их общины могут делать правильный личный выбор и принимать решения, которые позитивно скажутся на общественном здоровье¹⁰⁶.

47. Государства и местные органы власти, а также международные организации представили ряд политических рекомендаций о том, как государства должны информировать свое население во время пандемии в соответствии со своими обязательствами в области прав человека¹⁰⁷. В этой связи государства должны публично и регулярно отчитываться о воздействии пандемии. Это включает отчетность о непосредственном воздействии пандемии и вируса, в том числе анонимизированные эпидемиологические данные в соответствии с правом на неприкосновенность частной жизни. Государства должны обеспечить, чтобы любые ограничения прав, введенные по соображениям общественного здравоохранения, полностью соответствовали международному праву прав человека. Государствам следует также оценивать воздействие таких мер на права отдельных лиц, в частности на осуществление ими экономических, социальных и культурных прав. Следует также предоставлять информацию об имеющихся медицинских ресурсах, в том числе о больничных учреждениях, персонале и оборудовании, местах тестирования и лабораториях обработки тестов, поставщиках вакцин и соглашениях о поставках,

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ Материалы, представленные Международной федерацией библиотечных ассоциаций и учреждений.

¹⁰⁵ A/75/982, пп. 22 и 26.

¹⁰⁶ A/HRC/44/49, п. 20.

¹⁰⁷ УВКПЧ, «Руководство по борьбе с COVID-19» (13 мая 2020 года). См. также UNESCO, «The right to information in times of crisis» (2020); и https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf.

а также об имеющихся дозах. Кроме того, отчетность должна включать информацию о расходах, включая чрезвычайные расходы, связанные с пандемией.

48. Государства действительно приняли целый ряд мер для информирования общественности о заболевании и принятых ответных мерах¹⁰⁸. Некоторые государства, как сообщается, создали специальные веб-сайты, на которых публикуется и постоянно обновляется информация о пандемии, регулярно проводят брифинги для прессы, выпускают информационные ролики и ведут активную работу в социальных сетях¹⁰⁹. Государствам также следует рассмотреть возможность содействия инициативам по предоставлению точной информации, таким как кампания Организации Объединенных Наций «Проверено», которая направлена на размещение в цифровом пространстве фактов и объективной информации в условиях пандемии COVID-19¹¹⁰.

49. Меры по информированию общественности должны обеспечивать предоставление информации в доступной форме, в том числе для уязвимых групп населения. Всемирная федерация глухих сообщила, что во время пандемии COVID-19 более 100 стран обеспечили перевод на национальный жестовый язык публичных объявлений о пандемии, хотя качество перевода было разным¹¹¹.

50. Некоторые государства приняли меры по улучшению способов доведения до детей информации о пандемии, ее рисках и ответных мерах правительства. Например, парламент Финляндии создал телевизионную программу, в ходе которой дети в прямом эфире могли задавать вопросы премьер-министру и другим членам правительства. Согласно сообщению, Независимый орган по делам детей и подростков Италии разработал руководство по разъяснению детям рисков и рекомендаций во время пандемии COVID-19¹¹².

51. Хотя органы власти должны обрабатывать запросы на доступ к информации без задержек, обстоятельства, связанные с пандемией, могут помешать их способности действовать оперативно¹¹³. Однако такие обстоятельства не отменяют обязательства соблюдать право на доступ к информации. Межамериканская комиссия по правам человека указала, что приоритет должен отдаваться запросам на доступ к информации, связанной с чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения. Если сроки выполнения запросов на информацию по вопросам, не связанным с пандемией, требуется продлить, компетентный орган должен объяснить причины таких мер, установить крайний срок, к которому данное обязательство должно быть выполнено, и разрешить подачу апелляций на такие решения¹¹⁴.

52. Когда чрезвычайное положение объявляется с соблюдением норм международного права прав человека, государства должны информировать население, в частности наиболее пострадавших, о точном содержательном, территориальном и временном охвате применения чрезвычайного положения и соответствующих мер. Достаточная информация о чрезвычайном законодательстве и мерах должна передаваться оперативно и на всех официальных языках государства, а также на максимально возможном количестве других языков, широко распространенных в стране, и в доступной форме, чтобы широкие слои населения знали о новых правовых нормах и могли вести себя соответствующим образом¹¹⁵.

¹⁰⁸ См. A/HRC/44/49, п. 22.

¹⁰⁹ См. материалы, представленные Эквадором.

¹¹⁰ United Nations, «UN launches new initiative to fight COVID-19 misinformation through “digital first responders”» (27 May 2020). См. также URL: <https://shareverified.com/>.

¹¹¹ Материалы, представленные Всемирной федерацией глухих.

¹¹² Материалы, представленные организацией «Чайлд райтс коннект».

¹¹³ Материалы, представленные Ассоциацией в защиту гражданских прав.

¹¹⁴ Межамериканская комиссия по правам человека, резолюция 1/2020, п. 32.

¹¹⁵ ОНЧР, «Emergency measures and COVID-19: guidance» (27 April 2020). См. также A/HRC/44/49, п. 22; и резолюцию 74/306 Генеральной Ассамблеи.

IV. Выводы и рекомендации

53. Право на доступ к информации пользуется всеобщим признанием. Как показывает настоящий доклад, существует множество нормативных рекомендаций и примеров передового опыта для разработки, согласования и изменения национальных правовых рамок в соответствии с международным правом прав человека и обеспечения эффективных способов предоставления доступа к информации.

54. Несмотря на существующие руководящие указания, их реализация во многих отношениях продолжает отставать. Особую озабоченность вызывают необоснованные ограничения права на доступ к информации, включая те, которые опираются на слишком широкие или нечетко сформулированные основания национальной безопасности, которые не отвечают требованиям необходимости и пропорциональности и ставят под угрозу практическое осуществление этого права. В равной степени еще многое предстоит сделать для обеспечения того, чтобы государства осуществляли политику и стратегии на справедливой для всех основе и чтобы они способствовали эффективному доступу к информации для всех лиц и групп. Необходимы дополнительные усилия со стороны государств для содействия более открытому и инклюзивному правительству путем активной публикации информации и укрепления потенциала отдельных лиц в плане осуществления своих прав.

55. В целях обеспечения уважения и защиты права на доступ к информации, а также для того, чтобы национальные нормативные рамки способствовали доступу к информации, находящейся в распоряжении государственных организаций:

а) государства должны обеспечить признание права на доступ к информации в своих законах, а также защищать и реализовывать это право в соответствии с международным правом прав человека. Ограничения этого права должны соответствовать требованиям законности, необходимости, пропорциональности и недискриминации;

б) процедура подачи запросов на информацию должна быть простой и обеспечивать справедливое и быстрое рассмотрение при уважении прав других лиц. Государствам следует расширить доступ к информации, в частности для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп. Это может включать установление процедур предоставления помощи в подготовке запросов на информацию;

в) государства должны обеспечить эффективные процедуры рассмотрения судами или другими беспристрастными органами, установленными законом, случаев отказа в доступе к информации, а также создать механизмы независимого надзора за соблюдением права на доступ к информации;

г) государства должны на постоянной основе и в доступной форме проактивно публиковать информацию в общественных интересах, в том числе о пандемии COVID-19 и о мерах, принятых для борьбы с ней. Публикуемая информация по возможности должна быть в форматах, позволяющих ее повторное использование третьими лицами. Информация о прогрессе в области проактивной публикации должна быть включена в отчеты государств о выполнении показателя 16.10.2 целей в области устойчивого развития;

д) государства должны удвоить свои усилия по наращиванию потенциала, продемонстрировать политическую приверженность открытости и прозрачности государственной службы и обеспечить надлежащую подготовку сотрудников государственного сектора. Они также должны поддерживать усилия по наращиванию потенциала, предпринимаемые, в частности, субъектами гражданского общества;

f) государства должны использовать онлайн-решения для обеспечения доступа к информации и принимать эффективные меры, в том числе в рамках международного сотрудничества, для обеспечения доступа к Интернету для всех без дискриминации, учитывая тот факт, что цифровые технологии позволяют быстро управлять информацией и полностью меняют возможности доступа к ней.
