

Анализ законодательства Кыргызстана о праве на информацию

В настоящем Анализе рассматриваются правовые основы право на информацию (ПНИ) в Кыргызстане, уделяя при этом основное внимание Закону о доступе к информации (ДКИ), а также Закону о гарантиях и другим, относимым к рассматриваемой сфере, законам. В документе подчеркиваются сильные и слабые стороны законодательной базы, а также определены области для реформирования с предоставлением конкретных рекомендаций по ним.

При подготовке Анализа в качестве основного метода исследования использован метод кабинетного исследования. В Анализе проводится оценка законодательной базы Кыргызстана в соответствии с международными стандартами в отношении права на информацию согласно рейтингу свободы информации (RTI Рейтинг), ведущей мировой методологии оценки сильных сторон правовых основ для ПНИ.

По итогам оценки Кыргызстан занимает 63 место из 128 стран со всего мира, законодательство которых подвергалось оценке согласно RTI Рейтингу. По истечении почти тринадцати лет с момента принятия основного законодательства о ДКИ, для Кыргызстана было бы уместным пересмотреть свою законодательную базу с целью его усиления. Анализ не предлагает заменить непосредственно Закон о ДКИ на совершенно новый закон, напротив, внесение соответствующих поправок в закон позволило бы улучшить его в долгосрочной перспективе.

1. Право на доступ и сфера применения

Одна из основных причин, по которой Кыргызстан занимает относительно хорошее место в RTI Рейтинге в категории Право на доступ, является наличие конституционной гарантии для права на информацию.

Рекомендации:

- Со временем, следует рассмотреть возможность внесения изменений в конституционную норму о праве на информацию и четко установить, что закон, в рамках которого реализуется это, должен содержать только ограниченные («необходимые») исключения, иначе говоря, быть простым в применении по своей природе.
- В законе должно быть четко указано, что каждый, включая иностранных лиц, имеет право подавать запросы на информацию.
- Закон должен быть дополнен четким и объемным определением «информации», которое охватывало бы все категории зафиксированного материала, независимо от того, на каком носителе он записан.

2. Обязанность опубликования

Закон о ДКИ содержит подробные положения об обязанности по публикации информации или проактивную публикацию.

Рекомендации:

- Список видов информации, подлежащей проактивной публикации в статье 20, следует расширить, включив в него более подробную финансовую информацию.
- Следует рассмотреть возможность передачи полномочий центральному органу, такому как Омбудсмен, определять дополнительные категории информации, которые подлежат проактивной публикации.

3. Процедуры для запроса информации

Нормативно-правовая база для доступа к информации в Кыргызстане набирает 18 из 30 возможных баллов в категории «Процедуры запроса информации» RTI Рейтинга или 60%.

Рекомендации:

- При запросе на информацию от заявителей необходимо требовать только указания адреса для доставки информации, а не таких деталей, как их имена, дата рождения и место жительства.
- Следует рассмотреть вопрос о введении в закон базовых норм о праве повторного использования информации, в том числе путем создания сильной презумпции в пользу открытого повторного использования информации, созданной или принадлежащей государственным органам.

4. Исключения и Отказы

В плане режима исключений, набрав только 12 из возможных 30 баллов по RTI Рейтингу, ПНИ в Кыргызстане оценивается достаточно слабо или на 40%, таким образом, категория исключений представляют собою вторую из числа самых слабых категорий для Кыргызстана в RTI Рейтинге.

Рекомендации:

- Закон о праве на доступ к информации должен содержать исчерпывающий перечень охраняемых законом законных интересов, а также требования о проверке вреда и приоритете общественных интересов, далее должен быть установлен его приоритет в отношении норм о конфиденциальности других законов в случаях возникновения каких-либо противоречий.
- Исключения должны быть тщательно ограничены узкими и конкретными интересами, которые могут оправдать секретность; проблематичные исключения, перечисленные выше, должны быть исключены или сужены по сфере применения.
- Ограничения в отношении общественных интересов, содержащиеся в законах о государственной тайне и электронном управлении, должны носить общий характер, и это должно применяться ко всем исключениям из права на доступ.

5. Обжалование

Закон о ДКИ относительно хорошо работает в этой категории RTI Рейтинга, набрав 21 из возможных 30 баллов или 70%, что является вторым лучшим показателем по категориям для Кыргызстана. В то же время систему обжалований можно было бы значительно усовершенствовать. Лучшей практикой с точки зрения обжалований является обеспечение подачи жалобы на трех уровнях, внутри организации, обычно в рамках одного и того же государственного органа, который отклонил запрос в первую очередь, внешне, в независимый административный орган, а затем в суд.

Рекомендации:

- Следует рассмотреть возможность внесения изменений в закон с целью создания специального административного надзорного органа – такого как комиссия по информации - для рассмотрения жалоб, связанных с запросами на информацию, и осуществления общей пропагандистской роли в отношении права на информацию.
- В законе должно быть четко указано, что Омбудсмен обладает полномочиями, по крайней мере, в контексте права на информацию, издавать обязательные распоряжения о средствах правовой защиты и о том, что он может распоряжаться широким спектром соответствующих средств правовой защиты, если государственные органы не соблюдают правила Закона о ДКИ.
- В закон следует добавить более четкие процедуры, в том числе общие временные рамки, для рассмотрения жалоб.

6. Санкции и меры защиты

Это категория RTI Рейтинга, где нормативно-правовая база Кыргызстана для ПНИ работает наименее удовлетворительно, набрав всего 2 балла из 8 возможных, или 25%.

Рекомендации:

- Закон должен налагать прямую ответственность на государственные органы за общее (системное) несоблюдение или реализацию Закона о ДКИ.
- Лица, которые добросовестно раскрывают информацию в соответствии с законом, должны быть защищены от правовых или связанных с работой санкций. Можно было бы принять полностью разработанный закон об информаторах.

7. Меры продвижения

Нормативно-правовая база ПНИ в этой категории RTI Рейтинга работает умеренно, заработав 8 из 16 возможных баллов или 50%, что чуть ниже его общего среднего балла.

Рекомендации:

- Центральный орган должен нести общую ответственность за продвижение и развитие права на информацию, в том числе путем проведения мер по повышению осведомленности общественности. В идеале это должен быть специальный надзорный орган по ПНИ, но эта задача также может быть передана другому органу.
- Закон о ДКИ должен создать надлежащую систему управления записями, предусматривающую установление стандартов управления записями, проведение обучения по этому вопросу, а также системы мониторинга эффективности и рассмотрения случаев, когда государственные органы не соответствуют минимальным стандартам.
- Следует рассмотреть требование о том, чтобы государственные органы публиковали списки записей, которые они хранят, или, по крайней мере, категории или типы записей, которые они хранят.
- Центральный орган должен ежегодно публиковать центральный отчет о том, что было сделано в целом во всех государственных органах для реализации права на информацию.