



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ

## **КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ "ОБ ИНФОРМАЦИИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ"**

*Подготовлено Андреем Рихтером, директором Института проблем информационного права (г. Москва), доктором филологических наук (факультет журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации*

**2008**

Проанализировав представленный проект Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», обоснование к нему, другие представленные документы, сопровождающие законопроект, в контексте Конституции и законодательства Республики Беларусь, а также международных норм о свободе информации, Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) пришло к следующему заключению.

## **КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

Новый вариант законопроекта учитывает некоторые из предыдущих пожеланий Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Вместе с тем, некоторые из его положений вступают в противоречие с международными стандартами.

Так, права граждан на получение информации рекомендуется расширить с целью предоставления им возможности получения более широкой информации, в том числе о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Понятие информации, распространение и предоставление которой «ограничено», должно иметь более узкую трактовку и чёткое определение. Её перечень должен быть закрытым, конечным. Предлагается пересмотреть соответствующие нормы законопроекта с учётом Конституции Республики Беларусь и Рекомендации Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам.

Рекомендуется предусмотреть норму, в соответствии с которой в доступе к информации нельзя отказать, если преобладает общественный интерес в разглашении такой информации.

Желательно предусмотреть создание независимого органа по контролю за соблюдением права на информацию с широкими полномочиями. При этом следует чётко определить процедуру апелляции в такой орган. В случае его создания, предусмотреть форму ежегодного публичного отчета этого органа о ходе реализации права на информацию.

## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ....</b>	<b>4</b>
<b>II. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ.....</b>	<b>9</b>
1. Сфера действия закона.....	9
2. Ограниченное право на доступ к информации.....	9
3. Информация, распространение которой «ограничено».....	10
4. Сфера общедоступной информации.....	12
5. Отказ на запросы о предоставлении информации.....	13
6. Обязательная идентификация пользователей.....	14

## **ВВЕДЕНИЕ**

Проект закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» был представлен на рассмотрение Национального собрания Республики Беларусь Советом министров РБ 1 марта 2007 года и принят в первом чтении. В случае окончательного принятия он заменит действующий закон «Об информатизации» от 6 сентября 1995 года.

Проект закона предусматривает разделение информации на «общедоступную», информацию, распространение которой «ограничено» (например, информация, представляющая собой профессиональную тайну или государственные секреты), и информацию, распространение которой «запрещено»; классификацию лиц, имеющих отношение к работе с информацией (с выделением таких групп, как собственники информации, пользователи информации и информационные посредники). Законопроект предлагает урегулирование информационных отношений, возникающих при создании, поиске, передаче, получении, хранении, обработке, распространении и (или) предоставлении информации, пользовании информацией, а также при создании и использовании информационных технологий, информационных систем и информационных сетей. Кроме этого предлагается урегулировать информационные отношения, связанные с оказанием информационных услуг, организацией и обеспечением защиты информации.

Законопроект, в частности, предусматривает определение правового статуса субъектов информационных отношений, правового режима информации, установление порядка распространения и (или) предоставления информации, определение правового режима информационных ресурсов.

В законопроекте, в частности, предлагается:

- установить основания государственной регистрации информационных ресурсов;
- определить порядок доступа физических лиц к общедоступной информации;
- определить порядок и условия распространения и (или) предоставления информации о деятельности государственных органов;
- ввести новые термины, дать им определения (информационный посредник, оператор информационной системы, электронное сообщение, защита информации, предоставление и распространение информации), а также урегулировать связанные с этими субъектами правовые отношения.

Несмотря на то, что в п. 3 статьи 2 законопроекта содержится оговорка об ограниченном характере его правоприменения («Действие настоящего Закона не распространяется на общественные отношения, связанные с деятельностью средств массовой информации и охраной информации как объекта интеллектуальной собственности»), всеобъемлющий характер закона может в результате своего применения иметь побочные последствия в области свободы средств массовой информации. В силу этого Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) считает возможным высказать рекомендации по его улучшению с учётом мандата ПССМИ. Вызывающие беспокойство вопросы перечислены во второй части настоящего комментария.

## I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ

Право на свободу информации связано со свободой выражения мнения, которая издавна признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, защищает право на свободу информации в следующей формулировке статьи 19:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ<sup>1</sup>.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>2</sup> – договор, имеющий обязательную юридическую силу и ратифицированный Республикой Беларусь, – гарантирует право на получение информации в тексте статьи 19:

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу 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.

Свобода информации гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразила Беларусь, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки<sup>3</sup>, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ<sup>4</sup>, Парижская хартия, согласованная в 1990 году<sup>5</sup>, документ саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» в Будапеште в 1994

---

<sup>1</sup> Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русском языке на <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>

<sup>3</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русском яз. на <http://www.osce.org/item/4046.html?lc=ru>, и в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Института проблем информационного права по адресу: [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/zakl\\_akt.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm)

<sup>4</sup> Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русском яз. на <http://www.osce.org/item/13992.html?lc=ru>

<sup>5</sup> Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русском яз. на <http://www.osce.org/item/4047.html?lc=ru>

году<sup>6</sup>, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле<sup>7</sup>. В Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ, в частности, говорится:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берем на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества».<sup>8</sup>

Мировое признание значения свободы информации и свободы выражения мнения нашло отражение в трех региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека<sup>9</sup>, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)<sup>10</sup> и Африканской хартии прав человека и народов<sup>11</sup>. Хотя ни эти документы, ни решения судов и трибуналов, действующие в соответствии с ними, не имеют прямой обязательной силы для Беларуси, они служат важным сопоставимым примером смыслового содержания и применения права на свободу выражения мнения и могут использоваться при толковании статьи 19 МППП, имеющей обязательную силу для Республики Беларусь. Согласно статье 8 Конституции «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Международные органы и суды ясно указывают, что право на свободу информации является одним из важнейших прав человека. На своей первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I), которая, касаясь свободы информации в самом широком смысле, гласит:

Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций.<sup>12</sup>

Под свободой информации в данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН «является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Это нашло отражение и в решениях судов по правам человека.

---

<sup>6</sup> На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. полный официальный текст на русском яз. на <http://www.osce.org/item/4050.html?lc=ru>

<sup>7</sup> Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. См. полный официальный текст на русском яз. на <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>

<sup>8</sup> Пункт 26.

<sup>9</sup> Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

<sup>10</sup> Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

<sup>11</sup> Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

<sup>12</sup> Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

Например, Европейский суд по правам человека подчеркнул, что «полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей»<sup>13</sup>.

Право искать, получать и распространять любую информацию не является абсолютным: в определенных немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели; право не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение видится как оскорбительное или потому что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что такие заявления достойны защиты:

[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет "демократического общества".<sup>14</sup>

В пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП установлены строгие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы. П.3 Ст. 19 МПГПП гласит:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, 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.

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе<sup>15</sup>. Это означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим и, следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных целей, представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть "необходимым" для достижения одной из этих целей. Слово "необходимый" в данном

<sup>13</sup> Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст постановления на русск. яз. см. на сайте Института проблем информационного права по адресу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/52.htm>

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать "насушная общественная потребность"<sup>16</sup>; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть "относящимися к делу и достаточными" и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет ООН по правам человека, "требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение".<sup>17</sup>

В этой связи напомним, что статья 23 Конституции Республики Беларусь гласит:

«Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц».

В свою очередь, часть IV («Возможные ограничения доступа к официальным документам») Рекомендации Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам (принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 г. на 784-ом заседании на уровне постоянных представителей) гласит:

«1. Государства-члены могут ограничить право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть четко установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными целям защиты:

- i) национальной безопасности, обороны и международных отношений,
- ii) общественной безопасности,
- iii) профилактики и расследования уголовной преступлений, судебного преследования уголовной деятельности,
- iv) частной жизни и других законных частных интересов,
- v) коммерческих и других экономических интересов, частных либо общественных,
- vi) равенства сторон в ходе судебного разбирательства,
- vii) окружающей среды,
- viii) инспекционных, контрольных и наблюдательных функций публичных властей,
- ix) государственной экономической, финансовой и кредитной политики,
- x) конфиденциальности взаимодействия в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа публичной власти либо между такими органами» (*неофициальный перевод*).

---

<sup>16</sup> См., например, дело "Хрико против Словакии" (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40).

<sup>17</sup> "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность "принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически государства обязаны создавать условия, удовлетворяющие право населения на информацию.

Основываясь на указанных выше положениях, представляем комментарий и рекомендации в отношении ключевых положений законопроекта Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации».



## **II. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ**

**1. Сфера действия закона.** В Обосновании необходимости подготовки проекта Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» говорится, что «при подготовке проекта Закона было проанализировано законодательство США, Германии, Франции, Италии, Бельгии, Норвегии, Швейцарии, Венгрии, Греции, Эстонии, Литвы, Азербайджана, Кыргызстана, Узбекистана, Молдовы, Российской Федерации». Как представляется, однако, подобные законы являются достаточно необычным явлением за пределами региона СНГ, да и само понятие «информатизация» в данном контексте с трудом поддается переводу на другие языки.

Проект Закона предполагает регулирование:

- реализации права на поиск, получение, хранение, передачу, обработку, использование, распространение и предоставление информации и информационных ресурсов;
- создания и использования информационных технологий, систем и сетей;
- оказания информационных услуг;
- организации и обеспечения защиты информации.

### ***Рекомендация:***

- Действие проекта закона должна быть ограничена сферой процедуры предоставления гражданам и организациям информации из государственных источников.

**2. Ограниченное право на доступ к информации.** В рассматриваемом законопроекте говорится, что правовое регулирование информационных отношений осуществляется на основе принципа свободы поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления любой *общедоступной* информации (ст. 4). Вместе с тем право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации предоставлено гражданам Республики Беларусь без подобного ограничения в соответствии со ст. 34 Конституции Республики Беларусь.

*К общедоступной информации*, в свою очередь, относятся общеизвестные сведения и иная информация, распространение и (или) предоставление которой не ограничено (п. 1 ст. 16 законопроекта). Возникает вопрос, как поступать с информацией, которая должна стать общедоступной, но не переведена в этот разряд в силу тех или иных причин? Почему на неё не распространяется право доступа к информации?

Право граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на направление запроса о предоставлении информации и ее получение ограничены законопроектом нижеследующим (пп. 2 и 3 ст. 14):

- информацией о себе, а также информацией, непосредственно затрагивающей их права, свободы, законные интересы и обязанности;
- информацией о деятельности государственных органов, общественных объединений в порядке и пределах, установленных настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

В отношении последней нормы смеем напомнить, что Конституция Республики Беларусь (ст. 34) гарантирует гражданам Республики Беларусь не только «право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов и общественных объединений», но и «о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды». Сам принимаемый закон, как следует из статьи 3, указывает, что «законодательство об информации, информатизации и защите информации основывается на Конституции Республики Беларусь» (ст. 3). Следовательно, в законе следует предусмотреть также, что государственные органы обязаны информировать не только о собственной деятельности, но и делиться с обществом информацией, полученной или созданной в результате этой деятельности.

Наконец, нельзя не обратить внимание, что законопроект в случае информации о правах и свободах гражданина использует термин «право на получение информации», а в отношении информации о государственных органах – «право на ознакомление с информацией» (пп. 2 и 3 ст. 14). Само по себе «право на ознакомление» не определено. В определениях понятий, используемых в Законе, ознакомление представлено синонимом предоставления и распространения информации (ст. 1, а тж. п. 1 ст. 19). Представляется, однако, что сфера термина «ознакомление» может быть произвольно ограничена по сравнению со сферой действия понятия «получение», что представляется необоснованным.

***Рекомендации:***

- Права граждан на получение информации должны быть расширены с целью предоставления им возможности получения более широкой информации, в том числе о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.
- В ст. 14 термин «ознакомление с информацией» заменить на «получение информации».

**3. Информация, распространение которой «ограничено».** Приветствуя то, что в соответствии с законопроектом (ст. 4) установление ограничений распространения и (или) предоставления информации возможно только *законодательными актами* Республики Беларусь (что, следовательно, не предполагает установление ограничений иными нормативно-правовыми актами), мы обращаем внимание на следующие важные положения. К информации, распространение которой *запрещено*, законопроект (ст. 18) относит информацию:

- направленную на насильственное изменение конституционного строя, пропаганду войны, возбуждение расовой, национальной, религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства;

- посягающую на нравственность, а также честь, достоинство и деловую репутацию граждан и деловую репутацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- распространение и (или) предоставление которой запрещено законодательными актами Республики Беларусь.

Кроме того, законопроект (п. 1 ст. 17) относит к информации, распространение и (или) предоставление которой *ограничено*:

- информацию о частной жизни гражданина и персональные данные;
- сведения, составляющие государственные секреты;
- конфиденциальную информацию (информацию, составляющую коммерческую или профессиональную тайну; служебную информацию; информацию, содержащуюся в материалах и уголовных делах, находящихся в производстве органов уголовного преследования и суда);
- иную информацию в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Таким образом, законопроектом устанавливается два режима «табуированной» информации – 1) которая запрещена, и 2) которая ограничена для распространения и (или) предоставления. Это создаёт определённое противоречие как с международными стандартами, так и с национальным законодательством Республики Беларусь.

Например, указанный выше запрет на распространение информации, посягающей на честь, достоинство и деловую репутацию граждан и деловую репутацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей противоречит Гражданскому кодексу РБ (ст. 153). Кодекс позволяет вводить ответственность за распространение такой информации только в случае её недостоверности. Уголовный кодекс РБ (ст. 188, 189) карает за клевету только в случае *измышлений*, а за оскорбление – только в случае *неприличной формы* посягающей на честь и достоинство информации. Да и сама Конституция Республики Беларусь (ст. 34) говорит, что пользование информацией может быть *ограничено* (но не запрещено!) только законодательством и только в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав. Статья 23 Конституции Республики Беларусь, в свою очередь, гласит, что «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц». В силу этого возникают сомнения в возможности создания *открытого* перечня запрещённой информации, распространение и (или) предоставление которой запрещено или ограничено законодательными актами Республики Беларусь.

Представляется, что список ограничений, установленный в Рекомендации Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам (см. часть I Комментария), с учётом требований Конституции Республики Беларусь является исчерпывающим и для целей рассматриваемого законопроекта.

Обращаем внимание, что в указанной Рекомендации Rec (2002)2 также сказано: «следует рассмотреть вопрос об установлении временных сроков, по истечении которых упомянутые в п.1 ограничения не действуют». Полагаем, что в столь всеобъемлющем акте, как рассматриваемый законопроект, следует указать на временные сроки охраны информации о частной жизни гражданина и персональных данных; сведений, составляющих государственные

секреты; конфиденциальной информации; иной информации, распространение которой ограничено.

**Рекомендации:**

- Следует заменить режим «запрета» информации для распространения и (или) предоставления на режим «ограничения» такой информации.
- Понятие информации, распространение и предоставление которой «ограничено» должно иметь более узкую трактовку и чёткое определение. Её перечень должен быть закрытым, конечным. Предлагается пересмотреть соответствующие нормы законопроекта с учётом Конституции Республики Беларусь и Рекомендации Рес (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о доступе к официальным документам.
- Следует указать временные сроки охраны информации, ограниченной к распространению.

**4. Сфера общедоступной информации.** С удовлетворением отмечаем, что пожелание предыдущего Комментария Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации ОБСЕ расширить список информации, предоставление которой не может быть "ограничено", было учтено и в своём нынешнем виде законопроект (п. 4 ст. 14) имеет расширенный перечень такой информации.

«Не может быть ограничено распространение и (или) предоставление информации:

- о правах, свободах, законных интересах и обязанностях граждан, а также правах, законных интересах и обязанностях юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и о порядке реализации прав, свобод, законных интересов;
- о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, экологической, метеорологической, санитарно-эпидемиологической и другой информации, обеспечивающей общественную безопасность;
- о состоянии здравоохранения, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства;
- о правовом статусе государственных органов, за исключением сведений, составляющих государственные секреты, или иных сведений, охраняемых в соответствии с законодательством Республики Беларусь;
- о состоянии преступности;
- о льготах и компенсациях, предоставляемых государством юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам Республики Беларусь;
- о размерах золотого запаса;
- об обобщенных показателях по внешней задолженности;
- о состоянии здоровья должностных лиц государства;
- о фактах нарушения законности государственными органами и их должностными лицами;
- о накапливаемой в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах государственных органов, юридических лиц, созданных (предназначенных) для информационного обслуживания граждан».

**Рекомендация:**

- Стремиться расширять категории информации, доступ к которой не может быть ограничен.

**5. Отказ на запросы о предоставлении информации.** С удовлетворением отмечаем, что пожелание предыдущего Комментария Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации ОБСЕ сократить перечень причин отказа на запросы о предоставлении информации было учтено при доработке законопроекта. Более того, такие причины были вовсе из него изъяты. Эта крайность, в свою очередь, вызывает опасение, уже высказанное в Заключении на законопроект Национального Центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь. В нём говорится: «Отсутствие закрепленных законом оснований, по которым государственные органы были бы вправе отказать гражданину в предоставлении информации исключает возможность проверки в судебном порядке законности самого отказа. Это может привести к нарушению не только конституционного права на доступ к информации, но и конституционного права на судебную защиту» (п. 12.3).

В указанной выше Рекомендации Rec (2002)2 говорится, что «в доступе к документу может быть отказано в случае, если разглашение информации, содержащейся в официальном документе, нанесет ущерб одному из интересов, упомянутых в п.1, если только отсутствует преобладающий общественный интерес в разглашении». Речь здесь идёт об одном из наиболее принципиальных положений международных стандартов в сфере информации: если общественный интерес важнее сохранения тайны, то тайну дозволено разгласить. Ограничения права на доступ к информации являются оспоримыми и могут быть признаны в установленном порядке недействующими в случае преобладания общественного интереса в разглашении информации. Соответствующая норма в рассматриваемом законопроекте отсутствует.

В связи с этим, возникает вопрос в отношении нормы п. 4 ст. 17 законопроекта, которая гласит, что «конфиденциальная информация может быть предоставлена на основании решения суда, если иное не предусмотрено настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь». Чем именно должен руководствоваться суд, принимая решение о предоставлении конфиденциальной информации? Может ли это быть «общественный интерес»?

Процедура апелляции в соответствии с предлагаемым проектом закона (п. 3 ст. 15) сформулирована в общем виде как апелляция в вышестоящий государственный орган (вышестоящему должностному лицу) и (или) в суд в случае действия или бездействия государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, нарушающих право на информацию. В то же время, практика европейских демократических государств показывает, что в этих целях разумно создать независимый орган по контролю за соблюдением права на информацию. В этой связи, сегодня общепризнано, что любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области информации или телекоммуникаций, должны быть полностью независимы от органов власти и защищены от вмешательства со стороны политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования информации легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях.

Законопроект предполагает, что «государственное регулирование в сфере информации, информатизации и защиты информации включает... обеспечение условий для реализации и защиты прав граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере информации, информатизации и защиты информации». Необходимо, чтобы это не оставалось только лишь декларацией и государство создало орган, способствующий реализации заявленной цели.

**Рекомендации:**

- Предусмотреть норму, в соответствии с которой в доступе к информации может быть отказано в случае, если её разглашение нанесет ущерб одному из интересов, упомянутых в ст. 17 настоящего Закона, *если только отсутствует преобладающий общественный интерес в разглашении такой информации.*
- Предусмотреть создание независимого органа по контролю за соблюдением права на информацию с широкими полномочиями. Четко определить процедуру апелляции в такой орган. Предусмотреть форму ежегодного публичного отчета такого органа о ходе реализации права на информацию.

**6. Обязательная идентификация пользователей.** Распространяемая информация должна содержать достоверные сведения о ее обладателе, а также о лице, распространяющем информацию, в форме и объеме, достаточных для идентификации таких лиц. (ст. 18). Такое условие делает незаконным анонимное распространение информации. Это является необоснованным ограничением гарантированного Конституцией Республики Беларусь и международными соглашениями права гражданина на распространение информации.

В соответствии с п. 2 ст. 19 законопроекта запрос на получение информации должен содержать данные о лице, направившем запрос (фамилия, имя, отчество гражданина, данные о его месте жительства, адрес места жительства индивидуального предпринимателя, наименование и адрес места нахождения юридического лица). Для целей законопроекта, однако, важен не адрес регистрации заявителя, а адрес, по которому он хочет получить ответ. Необходимо внести соответствующее изменение в законопроект. В противном случае, государственные органы занимаются сбором информации о гражданах, запрашивающих информацию, а не информации, позволяющей государственным органам эффективнее выполнять свои функции по предоставлению информации.

**Рекомендации:**

- Следует отказаться от обязательной идентификации пользователей информационных систем и сделать её добровольной.
- Следует заменить требование предоставления адреса стороны, направившей запрос на получение информации, на адрес, по которому должен быть направлен ответ на этот запрос.