



unesco

Право на информацию во время кризиса:

**Доступность информации
– это спасение жизней,
восстановленное доверие,
возрождение надежды!**

Краткий обзор из цикла ЮНЕСКО:
Мировые тенденции в
области свободы
самовыражения и
развития СМИ

#ДоступКИнформации

Основные аспекты:

- Доступность информации служит задачам здравоохранения и экономики, представляя собой неотъемлемый общественный атрибут, а не привнесенное извне бремя.
- Доступ к информации – одно из основных прав человека. Опыт многих стран показывает, что соблюдение законодательства в сфере информации во время ЧС вполне возможно
- Во время ЧС государства призваны делиться ценными сведениями по здравоохранению, бюджетированию, политическим вопросам, снабжению, экономической ситуации, предпочтениям и другой информацией.
- Чрезвычайная ситуация усугубляет информационную коммуникацию, осложняет доступ к личным документам или получению сведений для лиц, не имеющих возможности использовать те или иные цифровые технологии. Все это побуждает искать нестандартные пути для выхода из положения.
- Медлительность информационного реагирования госорганов во время чрезвычайного положения может быть частично компенсирована путем активного упреждающего просвещения, приводящего к уменьшению объемов запросов.
- Цифровые технологии предоставляют надежные инструменты для обеспечения права доступа к ИТ системам во время чрезвычайного положения в области здравоохранения. Опыт, полученный во время пандемии COVID-19, свидетельствует о том, что государствам следует формировать надежные цифровые системы для обеспечения права на получение информации

CI-2020/WTR/4

I. Введение

Право на получение информации от органов государственной власти или доступность информации признается международными законами в качестве одного из основных прав человека. Доступ к информации важен как сам по себе, так и как средство защиты других ценностей, включая демократию и поддержку устойчивого развития. Значение этого было прописано в Целевых Задачах в области Устойчивого Развития 16.10, призвавших государства «Обеспечить доступ общественности к информации». ЮНЕСКО является уполномоченным органом ООН по мониторингу и результатов по соблюдению гарантий и реализации прав на информацию во всем мире.

Пандемия COVID-19 четко показала первостепенное значение осведомленности в период кризиса. Доступ к корректной и своевременной информации способствует принятию людьми безопасных решений как для себя, так и для своих близких, что должно обеспечиваться правительством, несущим соответствующие обязательства по широкому распространению информации, востребованной общественностью, а также борьбе с дезинформацией. Открытость информации также способствует прозрачности высокоэффективных решений, принимаемых правительствами во время чрезвычайных ситуаций. В то же время пандемия разрушила обычные административные процедуры, в том числе касающиеся информации, такие, как обработка запросов об её предоставлении или обеспечение того, чтобы актуальная информация должным образом сохранялась.

II. Право на информацию во время чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения

2.1 Право на информацию как основополагающее право человека

Право на информацию признается в качестве основополагающего права в соответствии с международным правом на «распространение», «поиск» и «получение» сведений и идей. Данное право налагает на государства добровольное обязательство признавать это право и разрабатывать удобные для пользователей системы, обеспечивающие практический доступ к информации как путем реагирования на запросы о предоставлении информации, так и путем активного раскрытия информации. С 1990-х годов наблюдается резкий рост числа государств, которые приняли законы о праве на информацию для институционализации этих систем.¹

¹ Согласно рейтингу CLD (Centre for Low and Democracy – Центра права и демократии) RTI (The Right to Information – права на информацию) (rti-rating.org), который ранжирует глобальные законы о праве на информацию, в настоящее время 129 стран имеют информационное законодательство.

2.1.a Получение информации

Государства должны создавать доступные системы снабжения информацией и для этих целей в законодательных актах в данной сфере следует прописывать процедуры осуществления запросов и их оперативного удовлетворения, в том числе на возмездной основе. Названные аспекты регламентируются международно признанной методологией рейтинга ДИ (The RTI Rating), определяющей соответствие нормативно-правовой базы и устанавливающей стандарты в данной сфере.² Несмотря на то, что вопросы оперативного удовлетворения запросов о предоставлении информации, несомненно, представляют собой ключевое право, в текущий исторический момент заслуживает особого внимания роль упреждающего раскрытия информации. Чем эффективнее раскрытие информации, тем меньше общественности приходится прибегать к запросам. И чем больше официальной достоверной информации, тем меньше места для домыслов, дезинформации и слухов.

2.1.b Превентивное открытие информации

Касательно упреждающего раскрытия сведений следует заметить, что государствам, как правило, следует последовательно доводить до общества «востребованную им информацию», постепенно увеличивая ее объемы.³ Такое раскрытие не следует путать с правительственными коммуникациями, такими как связями с общественностью или информационными кампаниями в сфере общественного здравоохранения. Превентивная информация включает в себя ее основные категории, представляющие собой минимальные общие международные нормативы, такие как, например, сведения для обеспечения прозрачного государственного управления, информированного участия общественности и борьбы с коррупцией.⁴ Дополнительно к этим обязательствам, ясно что государства должны раскрывать превентивные данные из ряда неотложной медицинской информации, обеспечивая тем самым права на здоровье и жизнь. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам в рамках соблюдения основного обязательства по защите права на здоровье призвал государства обеспечить «доступ к информации, касающейся основных проблем со здоровьем в обществе, включая методы их предотвращения и контроля».⁵

Распространение медицинской информации имеет первостепенное значение во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения. Орхусская конвенция устанавливает четкие стандарты для этого, заявляя:

В случае любой неминуемой угрозы здоровью человека или окружающей среде... вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры по предотвращению или смягчению ущерба, причиненного этим, и которая находится в ведении государственного органа, незамедлительно и безотлагательно должна быть распространена среди представителей общественности, которые могут быть вовлечены в это.⁶

² Рейтинг RTI подготовлен Центром права и демократии (CLD) и Access Info Europe. См.: www.RTI-Rating.org

³ Международные Предписания Продвижения Свободы Выражения, Совместная Декларация Доступа к Информации и Законодательства по секретам от 6 декабря 2004. Доступно на: <https://www.osce.org/fom/99558?download=true>.

⁴ Как подытоживается в Хелен Дарбишир "Упреждающая прозрачность: Перспективы Права на информацию", Институт Всемирного банка, 14 сентября 2010 года, стр. 21. Доступно по адресу: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf>.

⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 August 2000, para. 44. Available at: <https://undocs.org/E/C.12/2000/4>.

⁶ Конвенция о Доступе к Информации, Участии Общественности в процессе Принятия решений и Доступе к Правосудию по вопросам, касающимся Окружающей среды, принятая 25 июня 1998 года, вступившая в силу 30 октября 2001 года. Доступно по адресу: <https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.

Обозначим важнейшую информацию, которую желательно использовать при составлении упреждающих мер при кризисе в сфере здравоохранения: детальная информация по прогрессирующим заболеваниям; мероприятия госорганов по защите населения и меры по максимальному подъему их эффективности; важнейшие решения в связи с кризисной ситуацией; распределение экстренных финансовых средств; комплектация аварийным оборудованием; выделение субсидий; доступ к правительственным программам и льготам, введенным в связи с пандемией. Открытость такой информации особенно необходима для достижения строгой подотчетности, связанной с чрезвычайной важностью принимаемых правительствами решений в период кризиса, и, бесспорно, что любые другие принятые способы отчетности, как в обычное время, не будут столь результативны.

Превентивная информация должна быть регулярной, понятной и доступной "на носителе, по формату и языку".⁷ Необходимо учитывать, что во время чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения вовсе недостаточно ограничиваться размещением сведений на вебсайте, так как очень важно, чтобы информация дошла до каждого. Для охвата всех слоев общества необходим творческий подход в использовании информационно-коммуникационных технологий и медиа. Также вероятно возникновение потребности генерации сведений на местных языках, включая автохтонные наречия. Кроме этого, информация должна строиться строго на проверенных научных фактах и правительствам следует быть весьма осторожными, чтобы не допустить утечки искаженных, тенденциозных или неполных данных.⁸ В борьбе с кризисом имеет большое значение использование широкого круга данных, включая статистические, с сохранением приватности при использовании аппаратных средств. Еще раз обращаем внимание на важность выверенности информации, которая должна соответствовать требованиям неразглашения конфиденциальных сведений, если таковые имеются, а также препятствовать любым попыткам исказить, использовать в иных целях или представить недостоверные, неполные сведения, противоречащие реальности.

2.1.с Ограничение прав

Права на информацию нельзя абсолютизировать. В отдельных случаях, когда дело касается частной информации третьих сторон или весьма щепетильных вопросов национальной безопасности – в доступе может быть отказано. Согласно международному праву, ограничения права на информацию должны быть обоснованы одним из двумя доводами. Во-первых, ограничение названных прав правомерно как в обычное время, так и в период чрезвычайных обстоятельств, по результатам трехуровневой проверки. Во-вторых, особые ограничения прав допустимы во время чрезвычайных ситуаций.

7 Межамериканская комиссия по правам человека, Типовой межамериканский закон о доступе к общественной информации (2010 г.), преамбула, доступно по адресу: https://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf; и Африканская комиссия по правам человека и народов, Типовой закон о доступе к информации для Африки (2012 г.), разделы 8 (2)(ii) и 66(3), см.: http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr_instr_model_law_access_to_information_2012_eng.pdf. Типовой закон о доступе к информации для Африки, там же, разделы 65(2)(ii) и 66(3)

ТРЕХУРОВНЕВЫЙ ТЕСТ

Любое ограничение права на информацию признается легитимным только в случае, если оно:



1) соответствует законодательству: информация находится в свободном доступе; дает четкие разъяснения по сути ограничений и не предоставляет иным лицам никаких особых "неограниченных полномочий" в данном вопросе (обе цитаты: Комитет ООН по правам человека, Примечание общего порядка No. 34, заметка 4, пункт 25)



2) отстаивает законность (защита прав, чести и достоинства, национальная безопасность, общественный порядок, здравоохранение и общественные устои) – включая вопросы охраны здоровья во время чрезвычайных происшествий в сфере здравоохранения



3) Учет "необходимого" для обеспечения законных интересов – следует обратить внимание на: избежание широкого толкования; выбор оптимального варианта из набора ограничительных мер; баланс (соразмерность доли вреда от информационной открытости и реальной пользы для здоровья) (Комитет ООН по правам человека, Примечание общего порядка No. 34, заметка 4, пункты 33-34)

Право на приватность в рамках защиты прав человека согласно международному законодательству может вступать в конфликт с доступностью информации в период чрезвычайных событий с сфере здравоохранения.

Пока защита конфиденциальности традиционно признается в виде исключений к общепринятым нормам право на информацию не будет противоречить неприкосновенности частной жизни, предоставляя индивидуальный доступ к охраняемым правительством частным сведениям.

Особенно выражено представлена конфиденциальность сведений в медицине, являясь "краеугольным камнем неприкосновенности личной жизни и защиты достоинства".⁹ По факту, те или иные медицинские данные могут быть преданы огласке только в случае соблюдения анонимности персональных сведений, чтобы никто не мог их персонифицировать, даже в случае объединения их с другими комплексами данных.¹⁰ Последнее оправданно и в условиях чрезвычайного положения в сфере здравоохранения, несмотря на повышенную потребность в получении оперативной медицинской информации. Согласно международному праву, любой конфликт интересов между правом на информацию и неприкосновенностью личных данных должен быть разрешен в пользу целесообразности с точки зрения общественной востребованности. Таким образом, если возникает такая необходимость ради общего и большего блага – частично личные данные могут быть раскрыты.

⁹ Совет Европы, Комитет по культуре, науке и образованию, защите конфиденциальности и персональных данных в Интернете и онлайн-СМИ, пункт 16, май 2011. Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/RihterviepriveeE.pdf>.

¹⁰ Специальный докладчик по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни, Целевая группа по вопросам приватности и защите данных, связанных со здоровьем, Рекомендация по защите и использованию данных, связанных со здоровьем, 6 ноября 2019 года, пункт 32.1. Доступно по адресу: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/SR_Privacy/FINALHRDDOCUMENT.

2.2 Право на информацию в чрезвычайных ситуациях

Не каждое происшествие или даже катастрофа квалифицируются как чрезвычайная ситуация. Исторически сложилось так, что большинство чрезвычайных ситуаций представляли собой те или иные угрозы безопасности, не связанные напрямую с кризисом в сфере общественного здравоохранения, хотя международные нормы в случае наличия угроз "физической сохранности населения" или "базовому функционированию институтов, призванных защищать права человека" – квалифицируют событие, как чрезвычайное происшествие.¹¹ Во многих странах мира пандемия COVID-19 подняла уровень угрозы до этого уровня. Вместе с тем, это вовсе не означает, что все это безусловно оправдывает отступления от права на информацию, которые должны применяться только в случаях непосредственной угрозы здоровью. Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что каждое право должно отдельно изучаться, "основываясь на объективной оценке реальной ситуации".¹²

Кроме того, отступления должны иметь «исключительный и временный характер» и прекращаться, как только обстоятельства, вызвавшие их, завершаются. Помимо этого, принципы законности и верховенства права должны быть соблюдены. Это означает, что отступления должны быть правомерно прописаны в местных законодательствах. Причем должна присутствовать возможность оспаривания любых ограничений в законном порядке (как, например, через суд).¹³

2.3 Новые стандарты COVID-19

Во многих международных заявлениях в общих чертах подчеркивается важность доступа к информации во время пандемии COVID-19. Генеральный секретарь ООН выделил необходимость достижения «свободного течения своевременной, точной, фактической информации и конкретизированных (дезагрегированных, разукрупненных) данных», в том числе для обеспечения возможности тщательного изучения и критики эффективности государственных мер в связи с пандемией.¹⁴ Специальные международные докладчики по свободе выражения мнений выделили обязанность правительств «предоставлять правдивую информацию о характере угрозы, исходящей от коронавируса». ¹⁵ Управление Верховного комиссара Организации ООН по правам человека также подчеркнуло важность транспарентности во время чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения.¹⁶ Были также сделаны общие заявления об ограничениях и отступлениях от права на информацию. Совет Европы отметил: «Любое ограничение доступа к официальной информации должно быть исключительным и соразмерным цели защиты здоровья населения». ¹⁷ Другие призвали к осторожности при использовании чрезвычайных полномочий для ограничения прав.¹⁸

11 Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, 1 июля 1984, 39 принцип. Доступно на: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>.

12 Замечания общего порядка No. 29, Чрезвычайное положение (Статья 4), 31 августа 2001, пункты 3-4. Доступно на: <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.11>.

13 Доступно по адресу: Замечания общего порядка No. 29; там же; и Сиракузские принципы, 16 примечание, 64 принцип.

14 Организация Объединенных Наций, COVID-19 и права человека: Мы все вместе, Апрель 2020 г. Доступно по адресу: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf.

15 Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите свободы мнений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы и СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений, COVID-19: Правительства должны поощрять и защищать доступ к информации и обеспечивать свободное движение информации во время пандемии, 16 марта 2020. Доступно по адресу: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?IID=1&artID=1170>.

16 УВКПЧ, Чрезвычайные меры и COVID-19: Руководство, 27 апреля 2020 года. Доступно по адресу: https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf.

17 Уважение демократии, верховенства права и прав человека в условиях медицинского кризиса COVID-19: Инструментарий для государств-членов, 7 апреля 2020 года, Информационные документы SG/Inf(2020)11, пункт 3.3. Доступно по адресу:

Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: a toolkit for member states, 7 April 2020, Information Documents SG/Inf(2020)11, para. 3.3. Available at: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

18 УВКПЧ, сноска 21; Специальные докладчики, примечание 20; и МАКПЧ, МАКПЧ призывает государства ОАГ обеспечить, чтобы чрезвычайные меры, принятые для борьбы с пандемией COVID-19, соответствовали их международным обязательствам, 17 апреля 2020 года, доступно на испанском языке по адресу: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/076.asp>.

Согласно установке Комитета по правам человека ООН государствам не следует вводить жесткие правовые ограничительные меры в случаях, когда имеется возможность удовлетворить требования чрезвычайного положения в сфере здравоохранения в рамках обычных мер безопасности.¹⁹ В частности, Комитет подчеркнул схожий характер критериев как для отступлений, так и для ограничений свободы выражения мнений, отметив, что критерий соразмерности является общим для обоих: "Обязательство ограничивать любые отступления тем, что строго диктуется нуждами ситуации, демонстрирует принцип соразмерности, который является общим для полномочий при отступлениях и ограничениях".²⁰ Специальный докладчик ООН по свободе самовыражения пошел дальше, предположив, что нормальный режим безопасности (ограничительные меры) вполне достаточен для обеспечения общественного здоровья.²¹ Большая важность общественного доступа к информации во время кризиса всегда должна учитываться при принятии решения по введению таких ограничительных мер. Как заметил специальный докладчик, "правительство, лишаящее общественность достоверной информации, подвергает риску отдельных лиц и может оправдать такое ограничение только в самых редких случаях, когда присутствует высокая степень необходимости защиты законных прав".²² Важно продолжать реагировать на запросы о предоставлении информации во время пандемии. Как отметила Межамериканская комиссия по правам человека, государствам следует:

Стараться обеспечить права на доступ к информации в условиях чрезвычайной ситуации в связи с COVID-19, а не просто пытаться ввести основные ограничения по соображениям безопасности или общественного порядка. Органам и должностным лицам, гарантирующим эти права, следует в первую очередь уделять внимание вопросам по предоставлению доступа к информации, связанной с чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения... Если сроки подачи запросов о предоставлении информации по вопросам, не связанным с пандемией, должны быть продлены, правительства должны разъяснить отказ, установить период времени, в течение которого обязательство будет выполнено, и разрешить обжалование таких решений.²³

В этом же ключе, представители общественности, члены Руководящего комитета ПОП (Партнерства Открытого Правительства) призвали к «конкретным мерам по обеспечению функционирования законов о доступе к информации и срокам удовлетворения запросов», сделав приоритетными запросы, в связи с пандемией.²⁴ Специальный докладчик ООН отметил, что ограниченность ресурсов может оправдывать отдельные сбои в обработке запросов, вызванные, например, неспособностью персонала лично встречаться или проводить слушания. Кроме этого, он подчеркнул, что последнее целесообразно использовать только в исключительных случаях, а правительства обязаны внедрять долгосрочные решения по обеспечению прав на информационные системы, принимая во внимание, что чрезвычайные меры, как правило, носят конкретно временной характер.²⁵ Что касается превентивного раскрытия информации, то ряд международных субъектов призвали государства сделать информацию о пандемии широко доступной. Приведем некоторые конкретные рекомендации:

19 Заявление об отступлениях от Пакта в связи с пандемией COVID-19, 24 апреля 2020 года, пункт 2. Доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatement.docx>.

20 Замечание общего порядка No 29, сноска 17, пункт 4.

21 Доклад о пандемии болезней и свободе мнений и их свободного высказывания, 23 апреля 2020 г., пункт 17. Доступно по адресу: https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A_HRC_44_49_AdvanceEditedVersion.pdf.

22 Там же, Пункт 20.

23 Межамериканская комиссия по правам человека, Резолюция No 1/2020, Пандемия и права человека в Северной и Южной Америке, 10 апреля 2020 года, пункт 32. Доступно по адресу:

<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf>.

24 Члены Гражданского Общества Партнерства "Открытое Правительство", Заявление в связи с COVID-19 от членов Гражданского общества Руководящего комитета ПОП.

25 Примечание 26, пункты 20-21.

- **Африканская комиссия по правам человека и народов:** “Во время чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения представители общества имеют право на использование реальных, регулярных, целевых и эффективных мер, принятых для предотвращения и сдерживания вируса, мер предосторожности, которые должны предпринимать представители общественности сообразно масштабу распространения.”²⁶
- **Межамериканская комиссия по правам человека:** Государствам следует «в соответствии с передовой международной практикой инициативно представлять подробные доклады о последствиях пандемии и о расходах в связи с чрезвычайной ситуацией и делать это в открытом формате, доступном для всех слоев населения.”²⁷

Некоторые группы гражданского общества разработали довольно конкретное руководство по упреждающему раскрытию информации во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения COVID-19:



Здоровье

- Распределенные сведения о случаях COVID-19, смертях и проведенных тестах.
- Информация о медицинских учреждениях, запасах и количестве.
- Модели и предположения, используемые для прогнозирования распространения болезней или других прогнозов здоровья.
- Информация об испытаниях вакцины или лечения.
- Планы действий в чрезвычайных ситуациях и на случай непредвиденных обстоятельств.



Финансирование

- Сведения о бюджете и расходовании средств в связи с пандемией
- Договора и закупки
- Тендерные процедуры во время ЧС, преимущественно, по аварийным поставкам и оборудованию
- Информация по всем видам ЧС бюджета, пожертвованиям и займам на пандемию
- Информация о бюджетном надзоре, инспекциях и ревизиях



Организация

- Информация о деятельности госорганов, проектах и контактная информация во время пандемии.
- Кадровые перестановки в связи с пандемией.
- Госуслуги, которые приостановлены или предоставляются во время пандемии.



Права юридических и физических лиц

- Законы, нормативно-правовые акты и политика, связанные с пандемией, особенно, вносящие изменения в обычные процедуры или представляющие большой общественный интерес.
- Информация о влиянии политики в отношении COVID-19 на права человека, включая информацию о судебных преследованиях и наказаниях, налагаемых в соответствии с законами о COVID-19.
- Действия, предпринятые в ответ на дезинформацию/«фейковые новости».
- Информация об использовании приложений для отслеживания подозреваемых или инфицированных лиц, включая экспертизу защиты данных.
- Политика и информация, ориентированная на конкретные незащищенные слои населения.
- Данные и ресурсы о насилии в семье.²⁸

26. Заявление для прессы об эффективных мерах в связи с новым вирусом COVID-19 в Африке в соответствии с правами человека, 24 марта 2020 года, доступно по адресу: <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>.

27. Резолюция No 1/2020, сноска 28.

28. Члены гражданского общества Партнерства открытого правительства, примечание 29; Статья 19; Обеспечение права общественности на информацию в условиях пандемии COVID-19, 11 мая 2020 года, доступно по адресу: <https://www.article19.org/resources/ensuring-the-publics-right-to-know-in-the-covid-19-pandemic/>; IDFI, Proactive Publication of Information by Governments during Covid-19 Crisis, 10 April 2020, available at: https://idfi.ge/en/guidelines_on_the_proactive_publication_of_information_by_governments_during_the_covid-19_crisis_and_on_covid-19_related_public_procurement; and IDFI, Guidelines on COVID-19 Related Public Procurement, 10 April 2020; Reducing Corruption Risks with Data, Public Procurement Transparency and Integrity, available at: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/RECORD_Transparency-in-Emergency-Procurement-1.pdf

Во многих заявлениях также подчеркивалась необходимость обеспечения того, чтобы упреждающее раскрытие информации было доведено до меньшинств, женщин и других лиц с ограниченным доступом к основным коммуникациям. Генеральный секретарь ООН, Совет Европы, Африканская комиссия по правам человека и народов и Межамериканская комиссия по правам человека подтвердили важность информации в: "общедоступных форматах", на языках меньшинств и коренных народов, а также в форматах, обеспечивающих к ним доступ людям с инвалидностью или особыми потребностями, малоимущим и тем, кто не имеет доступа к Интернету и первичным СМИ.²⁹

III. Меры, предпринятые государствами во время COVID-19

Этот раздел Сводной части в своей значительной части почерпнул информацию Центра права и демократии (ЦПД) по отслеживанию COVID-19.³⁰

3.1 Правовые изменения в законодательстве о праве на информацию

В этом разделе рассматриваются страны, внесшие правовые изменения в свое законодательство о праве на информацию в связи с пандемией, хотя следует отметить, что еще немало стран, которые до сих пор не предприняли никаких шагов. Из числа 129 стран, в законодательствах которых прописано право на информацию, по данным ЦПД по отслеживанию COVID-19 только 20 государств внесли такие изменения.³¹

Некоторые страны открыто подтвердили, что их права на информацию остаются неизменными. Декрет Конгресса Гватемалы 12-2020 вообще заморозил административные сроки, вместе с тем прямо освободив от этого право на информацию.³² Аргентинское Агентство доступа к публичной информации приняло решение, в котором уточняется, что декрет, в целом приостанавливающий административные сроки, не распространяется на право на информацию на том основании, что даже если чрезвычайная ситуация оправдывает приостановление действия этого права человека, правительству необходимо будет осуществить это гласно, что на деле происходит редко. Агентство также сослалось на международные стандарты и подчеркнуло важность сохранения права на информацию во время чрезвычайных ситуаций.³³ Надзорные органы в Австралии, Канаде и Новой Зеландии, где обязательства в отношении права на информацию официально не приостановлены, подтвердили, что государственные органы по-прежнему обязаны обрабатывать запросы в соответствии с законодательством, хотя они также подчеркнули, каким образом их соответствующие законы о праве на информацию обеспечивают определенную гибкость для учета смягчающих обстоятельств.³⁴

29 Совет Европы, Кризис COVID-19: "Жизненно важно, чтобы власти также общались на региональных языках и языках меньшинств", 30 марта 2020 года, доступно по адресу: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-vital-that-authorities-also-communicate-in-regional-and-minority-languages>; Организация Объединенных Наций, COVID-19 и права человека, сноска 19; АСНПР, Заявление для прессы о кризисе COVID-19, 28 февраля 2020 года, доступно по адресу: <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=480>; АСНПР, Заявление для прессы об эффективных мерах на новый вирус COVID-19 в Африке в соответствии с правами человека, 24 марта 2020 года, доступно по адресу: <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>; и резолюция 1/2020 IACHR, сноска 28.

30 Доступно на: www.rti-rating.org/covid-19-tracker.

31 Реальное число может быть больше 20, так как мониторинг мог пропустить некоторые изменения из-за темпов их принятия, языковых барьеров и других проблем при сборе этой информации.

32 Гватемала, Декрет Конгресса 12-2020. Доступно по адресу: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/90f74-12-2020.pdf.

33 Аргентина, Агентство по доступу к общественной информации, резолюция 70/2020, 14 апреля 2020 года. Доступно на испанском языке по адресу: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227825/20200415>.

34 Офис Австралийского комиссара по информации, Как агентства могут уложиться в установленные законом сроки во время пандемии COVID-19?, 18 марта 2020 года. Доступно по адресу: <https://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/frequently-asked-questions/how-can-agencies-meet-statutory-timeframes-during-the-covid-19-pandemic/>. Комиссар по информации Канады, Заявление Управления комиссара по информации о влиянии пандемии COVID-19, 20 марта 2020 года. Доступно по адресу: <https://www.oic-ci.gc.ca/en/resources/news-releases/statement-office-information-commissioner-impact-covid-19-pandemic>. Омбудсмен Новой Зеландии, Заявление главного омбудсмана о времени реагирования на официальную информацию во время COVID-19, 24 марта 2020 года. Доступно по адресу: <https://www.ombudsman.parliament.nz/news/chief-ombudsmans-statement-official-information-response-times-during-covid-19-emergency>.

Большинство формальных поправок к правилам права на информацию продлевают сроки ответа на запросы о предоставлении информации. Следующие страны продлили время установленных сроков: Колумбия (до 35 дней вместо обычных десяти или даже, в исключительных случаях, до 70 дней),³⁵ Венгрия (45 дней вместо обычных 15 с возможностью продления еще на 45 дней)³⁶ и Республика Молдова (45 дней, по отношению к обычным 15 дням, хотя это не было приведено в исполнение, поскольку было признано неконституционным)³⁷.

Ряд других стран вообще отменил сроки представления ответов на просьбы, заявив, что они либо возобновятся в ближайшее время, которое в одних случаях было указано, а в других случаях – нет, либо – через определенное количество дней после окончания чрезвычайной ситуации. Оба этих подхода представляют собой наиболее типичные продления, применительно к запросам информации.

Что можно противопоставить типичным продлениям сроков

Шотландия продемонстрировала в Соединенном Королевстве пример особого подхода к продлению сроков. Первоначальный Закон о коронавирусе (Шотландия), принятый 1 апреля 2020 года, практически повсеместно продлил период ответа на запросы до 60 дней по сравнению с обычным 20-дневным сроком.³⁸ Вместе с тем, поправки, утвержденные 20 мая, аннулировали продления, вместо этого позволяя Комиссару по информации при оценке правомерности несоблюдения сроков учитывать фактор пандемии при принятии решений о соблюдении властями установленных сроков и требовании от них учета «общественных интересов».³⁹

В Новой Зеландии обычные сроки не были изменены, но главный омбудсмен заявил, что его офис будет учитывать «смягчающие обстоятельства» при рассмотрении заявлений по задержкам. Тем не менее, в подробном руководящем документе, было оговорено, что задержки по-прежнему должны основываться на законных основаниях для этого и что простой ссылки на чрезвычайную ситуацию в качестве оправдания недостаточно. Как бы то ни было, очевидно, что и на основании необходимости изучения поступивших сведений, и, основываясь на необходимости привлечения экспертов, в любом случае первоначальные сроки не могут быть соблюдены. COVID-19 может задействовать любое из этих оснований.⁴⁰

Многие государственные органы приспособили свои методы и распорядок к новым условиям работы, будь то социальное дистанцирование или организация работы на дому. В некоторых случаях это обусловлено официальными изменениями в законодательстве. И Колумбия⁴¹ и Шотландия, например в Соединенном Королевстве⁴², позволили предоставлять электронные уведомления, соответственно, для всех административных процедур и, в частности, для запросов на информацию.

35 Указ 491 от 2020 г. Доступно на испанском языке по адресу:

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039011>.

36 Постановление № 179/2020. Описано на английском языке в Dóra Petrányi, Katalin Horváth and Márton Domokos, Правительство Венгрии заменяет GDPR своим Указом о чрезвычайном положении в связи с COVID-19, *Lexology*, 7 мая 2020 г. Доступно по адресу: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e8a01f55-caf3-43c5-b07e-c73fb41eb675>.

37 Ivana Nokoć, и др., "Отложенные" права на свободу информации в Центральной и Восточной Европе, BIRN (Балканское бюро журналистских расследований), 6 апреля 2020 г. Доступно по адресу: <https://balkaninsight.com/2020/04/06/central-and-eastern-europe-freedom-of-information-rights-postponed/>

38 Закон о коронавирусе (Шотландия), Приложение 6. Доступно по адресу: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/7/contents/enacted>.

39 Закон о коронавирусе (Шотландия) (№ 2), 20 мая 2020 г., Приложение 6. Версия законопроекта в том виде, в каком он был принят. См.: <https://beta.parliament.scot/-/media/files/legislation/bills/current-bills/coronavirus-scotland-no2-bill/stage-3/coronavirus-scotland-no2-bill-as-passed.pdf>.

40 Омбудсмен Новой Зеландии, Часто задаваемые вопросы: Запросы официальной информации во время COVID-19, май 2020 г., стр. 11. Доступно по адресу: https://www.ombudsman.parliament.nz/sites/default/files/2020-05/OMB_FAQs_Official_information_requests_during_COVID-19_May_2020.pdf.

41 Указ 491 от 2020 г., примечание 40.

42 Закон о коронавирусе (Шотландия) 2020, Приложение 6, примечание 43.

Венгрия издала распоряжение, которым установила, что запросы нельзя подавать лично или устно.⁴³ Иногда принимались неоправданные решения, как например, когда надзорный орган Гондураса объявил, что запросы и апелляции будут по-прежнему приниматься, но только через электронный портал, а не лично.⁴⁴ Неясно, всегда ли существующая правовая база допускала такие неформальные изменения.

Отдельные государства официально утвердили приоритетность запросов на информацию, связанную с пандемией. Как было указано выше, надзорным органом Гондураса было объявлено, что государственные органы, входящие в национальную систему управления рисками или работающие в муниципалитете и управляющие средствами на случай чрезвычайной ситуации, будут продолжать обрабатывать запросы на информацию, касающуюся чрезвычайной ситуации.⁴⁵ В Италии первоначальный нормативно-правовой акт, приостанавливающий обработку запросов включал в себя исключение срочных заявок. В последующем заявлении правительства разъяснялось, что запросы о предоставлении информации, касающейся пандемии, будут рассматриваться как срочные запросы.⁴⁶ Надзорные органы Мексики первоначально приостановили сроки обработки запросов, но затем отменили это для основных государственных учреждений согласно установке органов здравоохранения.⁴⁷ Таким образом, в целом, совсем незначительное количество стран уделяют приоритетное внимание раскрытию информации в связи с пандемией.

Принятие решений о таких изменениях в праве на информацию, как мы видим, осуществлялось на разных уровнях. В некоторых случаях закон или подзаконный акт о чрезвычайном положении обычно приостанавливают административные сроки, прекращают работу государственных чиновников или закрывают правительственные учреждения. Некоторые из этих общих правил уполномачивают регулирующие органы соответствующего сектора корректировать или вовсе отменять приостановку работы в определенных сферах (что, как отмечалось выше, было сделано в Аргентине). В других случаях правила конкретно отражали права на информацию. Иногда правовая ситуация была неясной или спорной. Так, например, в Болгарии из-за обоснованных протестов общественности, Национальный фонд медицинского страхования вынужден был отменить свой приказ о продлении сроков ответа на запросы по предоставлению информации.⁴⁸ В Северной Македонии конфуз с общим приостановлением административных сроков применительно к запросам на информацию был связан с погодой.⁴⁹ В отдельных случаях возникали вопросы с законностью приостановления права на получение информации. Например, в Республике Молдова омбудсмен опротестовал утроение обычных сроков подачи запросов, обосновав его неконституционность.⁵⁰

43 Постановление № 179/2020, примечание 41.

44 Гондурас, Институт доступа к общественной информации (IAIP), Коммуникация, 29 марта 2020 г. Доступно на испанском языке по адресу: <https://pbs.twimg.com/media/EUVCoAJWsAAv4gX? Format = jpg & name = medium>.

45 Гондурас, IAIP, Коммуникация, 13 апреля 2020 г. Доступно на испанском языке по адресу: <https://web.iaip.gob.hn/wp-content/uploads/2013/03/Comunicado-IAIP-13-04-2.pdf>.

46 Италия, Декрет-закон от 17 марта 2020 г., п. 18, статья 67 (3), доступна на итальянском языке по адресу: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg; и Министерство государственного управления, Пресс-релиз Департамента государственного управления, 9 апреля 2020 г., доступно на итальянском языке по адресу: http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/27-03-2020/comunicato>. Описано на английском языке по адресу: <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>.

47 INAI устанавливает для учреждений, ведущих активную деятельность во время карантина, крайние сроки для обслуживания юристов, 1 мая 2020 г. Доступно на испанском языке по адресу: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-137-20.pdf>.

48 Согласно сообщению CLD и задокументировано в рейтинге RTI, мониторинг COVID-19. Доступно по адресу: <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>.

49 Гоче Трпковски, Чрезвычайное положение в Северной Македонии снижает прозрачность институтов, BIRN, 24 апреля 2020 г. Доступно по адресу: <https://balkaninsight.com/2020/04/24/north-macedonias-state-of-emergency-weakens-institutions-transparency/>.

50 Народный адвокат Молдовы, Свобода выражения мнения, включая свободный и своевременный поток информации, является важным фактором для способности СМИ сообщать о проблемах пандемии, 16 апреля 2020 г. Доступно по адресу: <http://ombudsman.md/en/news/avocatul-poporului-libertatea-de-exprimare-inclusiv-fluxul-liber-si-la-timp-de-informatii-este-un-factor-esential-pentru-capacitatea-mass-mediei-de-a-raporta-problemele-legate-de-pandemie/>

Бразилия

Бразилия ввела временную меру, которая отдала приоритет информационным запросам, связанным с чрезвычайной ситуацией, в то же время приостановив право на обращение с запросами к государственным органам, которые работают удаленно, если ответ на запрос потребует личной обработки или если власти заняты реагированием на пандемию. Эта мера также приостановила подачу апелляций на отказы в удовлетворении просьб.⁵¹

По мнению некоторых, такой подход может привести к ограничению прав тех органов, для которых открытость была особенно приоритетной задачей во время пандемии. Как бы то ни было, Верховный федеральный суд определил, что эта мера является неконституционной на том основании, что она делает открытость государственного управления скорее исключением, чем правилом, вопреки подходу, предусмотренному Конституцией.⁵²

По мере того, как проблемы общественного здравоохранения ослабевают, а государственные органы адаптируются к новым условиям работы, следует восстанавливать нормальные правила обеспечения права на информацию. В тех случаях, когда те или иные изменения в правилах доступа к информации вносятся в соответствии с общим законом о чрезвычайном положении, они, как правило, прекращаются по истечении срока действия этого закона. Практика здесь различная. Многие государства обновляют правила ЧС каждые несколько недель, в то время как другие устанавливают более продолжительные сроки.⁵³ В некоторых случаях право на информационные изменения сохраняются в течение определенного периода после окончания чрезвычайной ситуации. В Сербии, например, продленные сроки обработки запросов завершаются только через 30 дней после окончания чрезвычайной ситуации.⁵⁴

3.2 Роль надзорных органов

Органы надзора за реализацией доступа к информации играют важную роль в защите права на информацию. В некоторых случаях во время пандемии COVID-19 эти органы предоставляли ценную информацию, осуществляли руководство и контроль. Их меры реагирования на пандемию подразделяются на две основные категории: 1) исполнение собственного предназначения и 2) директивы или инструкции госорганам по достижению большей эффективности.

В большинстве случаев самим надзорным органам необходимо приспособлять собственные производственные процедуры, чтобы соблюдать общепринятое социальное дистанцирование, требования работы на дому, сохраняя в то же время способность получать и принимать решения по апелляциям. Чаще они занимаются материально-техническими вопросами, хотя в отдельных случаях также выпускались официальные сообщения или юридические уведомления об изменениях. Например, Бангладешская информационная комиссия вообще приостановила слушания по жалобам, когда их отделения закрылись.⁵⁵ Надзорные органы Панама отменили прежний порядок, заявив, что приступают к принятию жалоб и петиций в электронном формате.⁵⁶

⁵¹ Бразилия, Временная Мера 928 от 23 марта 2020 года. Доступно на португальском языке по адресу: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/MPV/mpv928.htm.

⁵² Судебный запрет на Прямой Иск о неконституционности. 6.351 Федеральный округ (Мера Предосторожности при Прямом Иске о неконституционности), Решение от 26 марта 2020. Доступно на португальском: <https://www.conjur.com.br/dl/moraes-concede-liminar-suspende.pdf>. Это предварительное решение было подтверждено. См. See Consultor Jurídico, Restrição à Lei de Acesso é solução para problema que não existe, diz STF, 30 April 2020. Доступно: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-30/stf-referenda-liminar-mantem-suspensao-restricoes-lai>.

⁵³ Например, в Колумбии, где приостановление сроков подачи заявок связано с общей чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения, чрезвычайная ситуация была продлена 20 мая до конца августа.

⁵⁴ Ivana Nikolic, и др., примечание 42.

⁵⁵ Shamsul Bari и Ruhil Naz, Законы RTI/FOI: Еще одна жертва пандемии Covid-19, The Daily Star, 15 May 2020. Available at: <https://www.thedailystar.net/opinion/news/rti-acts-another-victim-the-covid-19-pandemic-1902607>.

⁵⁶ Национальный орган по транспарентности доступа к информации, Communication, 27 March 2020. Доступно: <https://www.antai.gob.pa/comunicado-decreto-ejecutivo-no-507-de-2020/>.



Некоторые надзорные органы разработали альтернативные механизмы, позволяющие продолжать оказывать услуги. Например, Центральная информационная комиссия Индии объявила, что она будет рассматривать неотложные вопросы по линии онлайн аудио связи посредством совещательных комнат, когда ее офисы будут закрыты.⁵⁷ Надзорные органы Молдовы объявили, что будут продолжать действовать гибко, попросив заявителей и других лиц связываться с ними по телефону, электронной почте или через сайт.⁵⁸ Для обеспечения легитимности, в некоторых случаях эти изменения могут потребовать внесения поправок в законодательные акты.

В других случаях надзорные органы имеют право принимать официальные толкования или правила, которые адаптируют процедуры для отдельных государственных органов. В Мексике госорган по собственной инициативе издал резолюцию, приостанавливающую сроки обработки запросов.⁵⁹ И наоборот, в Аргентине, как отмечалось выше, надзорный орган издал резолюцию, в которой говорится, что сроки предоставления права на информацию не будут отменены, несмотря на общее продление административных сроков.⁶⁰ Даже в тех случаях, когда они не располагают формальными юридическими полномочиями, большинство надзорных органов могут выпускать инструкции государственным органам о том, как лучше всего реагировать на кризис. Главной омбудсмен Новой Зеландии подготовил список ответов на часто задаваемые вопросы, например, как справляться с ограничениями по времени и что предпринимать, если запрашиваемая информация не может быть получена удаленно.⁶¹

3.3 Упреждающее раскрытие информации

Государства используют широкий спектр стратегий для передачи информации о пандемии COVID-19. Многие страны создали доступные основные веб-сайты для обмена важнейшей информацией о пандемии, включая статистику заболеваний, смертей, тестов и выздоровлений. Это позволяет скоординированно обмениваться сообщениями из одной точки в формате доступности общественности к информации. Важно распределить эти данные, в том числе по полу и возрасту.

⁵⁷ Индия, Центральная информационная комиссия, Приказ, 25 марта 2020 года. Доступно по адресу: <https://cic.gov.in/sites/default/files/CIOrder.pdf>.

⁵⁸ Народный адвокат Молдовы, Объявление о способе уведомлений Офиса Народного Адвоката. Доступно по адресу: <http://ombudsman.md/en/news/anunt-cu-privire-la-modalitatea-de-sesizare-a-oficiului-avocatului-poporului/>.

⁵⁹ Мексика, INAI, Соглашение АСТ -EXT-PUB/20/03/2020.02, 20 Марта 2020. Доступно: <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2020/04/ACT-EXT-PUB-20-03-2020.02.pdf>.

⁶⁰ Аргентина, Доступ к Агентству общественной информации, Резолюция 70/2020, примечание 38.

⁶¹ Омбудсмен Новой Зеландии, Часто задаваемые вопросы: Официальные информационные запросы во время COVID-19, Май 2020. Доступно на: https://www.ombudsman.parliament.nz/sites/default/files/2020-05/OMB_FAQs_Official_information_requests_during_COVID-19_May_2020.pdf

Помимо раскрытия базовой информации, связанной со здоровьем, некоторые страны пошли дальше:

Мексика	Новая Зеландия	Канада	Индия
Регулярно публикуемые запрашиваемые данные о: <ul style="list-style-type: none">• количество запросов в связи с пандемией• типы информационных запросов и уровень ответов• виды ответов.⁶² Национальный институт транспарентности также публикует ответы на наиболее частые вопросы. ⁶³	Широкий спектр информации опубликованной о: <ul style="list-style-type: none">• Правительственных решениях• Отчеты по итогам в области общественного здравоохранения, экономических сценариев и другие выступления,, которые информируют правительство в локдаун⁶⁴	Веб-сайт открытого правительства Канады по пандемии обеспечивает: <ul style="list-style-type: none">• Доступ к данным о государственных расходах, контрактах, грантах и схеме финансовых льгот по COVID-19.⁶⁵	Специальная страница для межведомственных уведомлений, которая позволяет отслеживать документы в различных министерствах.

С другой стороны, в ряде стран существуют проблемы с надежностью, точностью и полнотой информации о пандемии. Например, Специальный мониторинг Межамериканской комиссии по правам человека для Никарагуа выявил, что представленные данные о заболеваниях, смерти и выздоровлениях не были достоверными и что информация по тестированию, распространению болезни и протоколах отслеживания случаев заболевания отсутствовала⁶⁷. На раннем этапе власти Венгрии, как сообщается, не раскрывали достаточно подробную информацию, например, о регионах страны, где были зарегистрированы случаи COVID-19.⁶⁸

Некоторые страны стремятся централизовать передачу официальных сообщений о пандемии, запрещая это любым другим должностным лицам. Важно обеспечить, чтобы официальная информация была как можно более точной и актуальной, вместе с тем чрезмерная централизация препятствует продвижению информации и предоставляет возможности для политического контроля. Сербия издала указ, требующий, чтобы вся информация, связанная с COVID-19, извещалась централизованно, что помешало местным кризисным штабам напрямую общаться с местными общинами, в которых они работали. Указ был отменен всего через несколько дней после общественного резонанса.⁶⁹

62 INAI, COVID-19: Transparencia Proactiva, https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6810.

63 INAI, COVID-19: Transparencia Proactiva, https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6791

64 Правительство Новой Зеландии, объединенное против COVID-19, последнее изменение 26 июня 2020 года. Доступно по адресу: <https://covid19.govt.nz/updates-and-resources/legislation-and-key-documents/proactive-release/#released-documents-by-category>.

65 Правительство Канады, Открытое правительство и COVID-19. Доступно по адресу: <https://open.canada.ca/en/coronavirus>.

66 Национальный портал Индии, Межведомственные уведомления о COVID-19. Доступно по адресу: <https://covid19.india.gov.in/documents/>.

67 IACHR, IACHR, OSFRE и OSRESCER выражают серьезную обеспокоенность в связи с нарушениями права на информацию в Никарагуа и их последствиями по доступу к здравоохранению во время пандемии COVID-19, 29 мая 2020 года. Доступно по адресу: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/119.asp

68 Влаислав Максимов, Власти Венгрии отказываются раскрывать информацию о местонахождении новых случаев COVID-19, 17 марта 2020 года, Euractiv. Доступно по адресу: <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/hungarian-authorities-decline-to-disclose-location-of-new-covid-19-cases/>

69 Сербия отменит указ о контроле за информацией о коронавирусе после критики, 2 апреля 2020 года, Reuters, доступно по адресу: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-serbia-media/serbia-to-revoke-coronavirus-information-control-decree-after-criticism-idUSKBN21K181>; и Милица Стоянович, правительство Сербии берет под контроль продвижение информации о пандемии, 1 апреля 2020 года, доступно по адресу: <https://balkaninsight.com/2020/04/01/serbian-govt-takes-control-of-information-flow-about-pandemic/>.

Как в Зимбабве, так и в Бразилии правовые проблемы, поднятые гражданским обществом, были позитивными в том смысле, что заставили правительства улучшить свою работу. В Зимбабве после судебного разбирательства Высший суд обязал министерства здравоохранения и информации представлять ежедневные обновления информации о COVID-19 на всех 16 официальных языках, содержащие, среди прочего, список всех центров тестирования и лечения, информацию о типах медицинского оборудования и других ресурсах, необходимых стране, о том, как государственные или частные субъекты могут оказать помощь, и обновленную информацию о планах борьбы с этим заболеванием⁷⁰. В Бразилии министр здравоохранения прекратил публиковать данные об общем количестве смертей и случаев заболевания в июне, после чего суд обязал правительство возобновить публикацию этой информации⁷¹.

Иногда проблематично соблюсти баланс между упреждающим раскрытием информации и защитой конфиденциальности. В Черногории, например, были обнародованы имена людей, которые находились в самоизоляции.⁷² В Индонезии произошла утечка инициалов, возраста и домашних адресов первых подтвержденных пациентов с COVID-19, что привело к их шельмованию в социальных сетях.⁷³ Данные о пациентах, как сообщается, были непреднамеренно опубликованы на перуанской правительственной платформе, в то время как правительства некоторых индийских штатов, как сообщается, загружали файлы, идентифицирующие лиц, которые находились под карантином.⁷⁴ В большинстве случаев надлежащий баланс может быть достигнут путем выпуска информации в четко распределенных формах, с тем чтобы невозможно было идентифицировать конкретных лиц.

IV. Оценка в свете прав человека

Большинство государств активно раскрывают информацию, связанную со здоровьем, но не другие виды информации, такие как решения правительств в отношении бюджетов, закупок и специальных программ и льгот. Государствам, как минимум, следует прилагать согласованные усилия для предоставления общественности оптимальной информации на основе выверенных данных и объективной выборки. В этом отношении не должно быть политических манипуляций. Первостепенная необходимость обеспечения того, чтобы все люди получали важнейшую информацию, в том числе те, кто живет в отдаленных районах, уязвимые группы, языковые и другие меньшинства, а также как женщины, так и мужчины, означает, что ресурсы и энергия должны вкладываться во множественные способы коммуникации. Для достижения этой цели правительствам следует разработать специальные стратегии и политику упреждающего раскрытия информации для конкретных чрезвычайных ситуаций и предоставить инструкции государственным органам по активному раскрытию информации во время пандемии, с тем чтобы обеспечить высокую и последовательную работу. Важно также, чтобы государственные органы продолжали в меру своих возможностей обрабатывать запросы о предоставлении информации. В приводимой ниже таблице приводятся некоторые виды более эффективной практики в этом отношении.

70 MISA Зимбабве, Высший суд о доступе к информации о Covid-19, 24 апреля 2020 года, доступно по адресу: <https://zimbabwe.misa.org/2020/04/24/high-court-orders-information-access-on-covid-19/>; и Фадзай Ндангана, Высший суд распорядился о переводе обновлений COVID на все 16 языков, 27 апреля 2020 года, 263 Чат, доступный по адресу: <https://263chat.com/high-court-orders-covid-updates-to-be-translated-in-all-16-languages/>.

71 Коронавирус: Бразилия возобновляет публикацию данных о Covid-19 после решения суда, 9 июня 2020 года, BBC. Доступно по адресу: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52980642>. С текстом мер предосторожности можно ознакомиться на португальском языке по адресу: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF690cautelar.pdf>.

72 Самир Кайшевич, Суд Черногории по рассмотрению публикации имен самоизолирующихся граждан, Balkan Insight, 29 мая 2020 года. Доступно по адресу: <https://balkaninsight.com/2020/05/29/montenegro-court-to-examine-publication-of-self-isolating-citizens-names/>.

73 Ардилла Сякрия, Ризки Фахриансия и Мух. Ибну Аквил, пациенты с COVID-10 стали жертвами защиты конфиденциальности Индонезии, 5 марта 2020 года, Джакарта Пост. Доступно по адресу: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/04/covid-19-patients-become-victims-of-indonesias-lack-of-privacy-protection.html>.

74 Доступ сейчас, Рекомендации по конфиденциальности и защите данных в борьбе с Covid-19, март 2020 года. Доступно по адресу: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/03/Access-Now-recommendations-on-Covid-and-data-protection-and-pri>

Обеспечение ДИ как права человека

Чрезвычайные меры во время кризисов

Формирование институционального лидерства

- Государствам следует прилагать усилия для соблюдения международных стандартов в области прав человека во время чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения.
- Многие государства поспешили принять меры, не обращая особого внимания на то, какое воздействие это может оказать на RTI.
- Отступления от прав человека должны быть досконально изучены, юридически обоснованы и публично оглашены Генеральным секретарем ООН.
- По мере нормализации ситуации и адаптации государственных органов к работе в новых условиях приоритетное внимание следует уделять смягчению или отмене полностью любых ограничений.
- Правила о чрезвычайных ситуациях никоим образом не содержат отступлений от верховенства закона.
- Отдельные лица должны иметь доступ к независимой системе средств правовой защиты в случае нарушений прав человека даже во время чрезвычайных ситуаций.
- Любые ограничения прав, включая чрезвычайные отступления, должны быть изложены в правомерном, имеющем обязательную юридическую силу документе.
- Любое ограничение RTI должно учитывать повышенную важность этого права во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.
- В законодательстве по ЧС должно быть четко указано, в каких случаях оно санкционирует ограничения RTI. Оно должно быть направлено на предотвращение злоупотреблений, чтобы любые меры были «необходимыми» или «строго требуемыми остротой ситуации».
- Ограничительные меры должны быть предусмотрены законом. Любые ограничения RTI должны быть четкими и точными. Осуществление полномочий, ограничивающих это право, должно быть оспорено в суде. • Может быть законным принятие чрезвычайных мер, направленных на ограничение RTI; по мере необходимости для реагирования на кризис в области здравоохранения, но не для использования кризиса для ограничений, мотивированных другими интересами.
- RTI не следует рассматривать как бремя. Сохранение этого права посредством как упреждающего, так и по факту раскрытия информации является неотъемлемой частью реагирования на угрозы здоровью.
- Полное приостановление процедур RTI, включая продление сроков ответа на запросы, является неуместным, поскольку пандемия по-разному влияет на различные органы власти.
- Любое продление сроков представления ответов на запросы должно быть обосновано.
- Приоритетное внимание следует уделять доступу к информации о ЧС в области общественного здравоохранения. Такая информация имеет высокую общественную ценность; ее раскрытие способствует улучшению результатов в области общественного здравоохранения.
- Системы надзора не должны приостанавливаться, хотя надзорным органам, как и всем государственным органам, может потребоваться изменить свои процедуры, с тем чтобы адаптировать их к общим мерам в области здравоохранения.
- Крайне важно вести надлежащий учет, несмотря на изменения в деловой обстановке, особенно в отношении принятия правительственных решений во время ЧС.

⁷⁵ См. также, Центр права и демократии, Сохранение прав человека во время чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения: краткая информация о стандартах, касающихся права на информацию, май 2020 года. Доступно по адресу: <https://www.law-democracy.org/live/maintaining-the-right-to-information-during-health-emergencies/>.

О данном обзоре

Этот краткий обзор является частью серии ЮНЕСКО «Мировые тенденции в области свободы выражения мнений и развития средств массовой информации». Он призван служить справочным пособием для государств-членов ЮНЕСКО, средств массовой информации, НПО, научных кругов и интернет-компаний. Контент был разработан Тоби Менделем и Лорой Ноттс. Благодарности также выражаются сотрудникам ЮНЕСКО: Ги Бергеру, Мариусу Лукошюнасу, Оскару Кастелланосу и Жако дю Туа.

Для более подробного ознакомления, см.: [Мировые тенденции в области свободы выражения мнений и развития СМИ](#).

Используемые обозначения и изложение материалов в настоящей публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны ЮНЕСКО относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их рубежей или границ. Идеи и мнения, выраженные в данной публикации, являются идеями и мнениями авторов; они не обязательно являются мнением ЮНЕСКО и ни к чему не обязывают Организацию.

Об авторах

Тоби Мендел является основателем и исполнительным директором Центра права и демократии, канадской международной правозащитной НПО, которая предоставляет экспертные знания в области права и укрепления потенциала в отношении основополагающих прав на демократию, включая право на информацию, свободу выражения мнений, право на участие и права на собрания и ассоциации. До этого он более 12 лет был старшим директором по правовым вопросам в ARTICLE 19, правозащитной НПО, специализирующейся на свободе выражения мнений. Он активно сотрудничал с межправительственными, правительственными организациями и субъектами гражданского общества в этих областях и опубликовал много работ в этой сфере.



Лаура Ноттс является юристом Центра права и демократии. После окончания Юридического центра Джорджтаунского университета она работала в области права на землю для сельских общин и коренных народов в Институте мировых ресурсов. Она также занималась юридическими исследованиями и политической работой по таким вопросам, как политические заключенные, политика в отношении беженцев, предотвращение и запрещение пыток и защита правозащитников. Во время учебы на юридическом факультете она прошла стажировку в нескольких некоммерческих организациях и в юридической фирме по правам человека в Вашингтоне.

Фото на обложке: Unsplash/Tai's Captures



Опубликовано в 2021 г. Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France и Бюро ЮНЕСКО в Алматы ©ЮНЕСКО. Данная публикация предлагается в открытом доступе под лицензией Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Используя содержание данной публикации, пользователи соглашаются с правилами пользования Репозитория открытого доступа ЮНЕСКО (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-rus).