

ARTICLE 19

Обеспечение права на информацию в условиях пандемии Covid-19

Май 2020

Report

Содержание

Резюме	3
Почему право на информацию важно для борьбы с COVID-19	4
Международное право в области прав человека	5
Поддержание существующих правил открытости	6
<i>Законы и процедуры касательно Права на информацию</i>	6
<i>Государственные закупки</i>	8
<i>Защита данных и права доступа субъекта</i>	8
<i>Открытые совещания</i>	9
<i>Открытое правосудие</i>	9
<i>Разоблачение</i>	10
<i>Регламент прозрачности частного сектора</i>	10
Дополнительные требования к правительствам по активной публикации информации	11
<i>Важная информация подлежащая публикации</i>	11
Информация о здравоохранении	11
Финансовая информация	12
Информация, полезная для уязвимых лиц, групп и сообществ	13
Информация о государственном управлении	14
Информация о правах человека и правоохранительной деятельности	14
<i>Стандарты для публикации</i>	14

Резюме

Реагируя на вспышку COVID-19, многие правительства приняли меры, ограничивающие доступ к информации, имеющейся у государственных органов, относительно пандемии и других важных областей, представляющих общественный интерес. Для многих из этих правительств обеспечение доступа общественности к информации часто не считается важным или приоритетным, поскольку государственные функции и услуги сокращаются или перераспределяются. Другими же правительствами навязывается секретность, чтобы попытаться ограничить критику плохого принятия решений или в рамках более масштабных усилий по ограничению прав человека и сокрытию коррупции. Эти ограничения нарушают обязательства закрепленные в международном праве в отношении доступа к информации и общественному здравоохранению.

Сокращение права общественности знать о деятельности своих правительств является контрпродуктивным по отношению к усилиям по борьбе со вспышкой COVID-19 — право на информацию имеет решающее значение для обеспечения осведомленности и доверия общественности, борьбы с дезинформацией, обеспечения подотчетности, а также развития и мониторинга реализации государственной политики, направленной на разрешение кризиса. Крайне важно, чтобы право на информацию сохранялось во время чрезвычайной ситуации в максимально возможной степени.

Более того, правительства обязаны информировать общественность о пандемии и мерах, которые они предпринимают, путем принятия активных мер для обеспечения доступа общественности к информации, необходимой для информирования о вспышке и реагирования на нее.

В этом документе рассматриваются обязательства по доступу к информации, которые должны соблюдаться, и предлагается список ключевой информации и наборов данных, которые должны активно публиковаться властями для содействия борьбе с COVID-19 и обеспечения подотчетности. Он предназначен для оказания помощи правительствам, гражданскому обществу и средствам массовой информации в определении ключевой информации и данных, которые должны быть опубликованы на основе опыта всего мира во время этой пандемии и предыдущих кризисов.

«Это время, когда более чем когда-либо правительства должны быть открытыми и прозрачными, отзывчивыми и подотчетными людям, которых они стремятся защитить»¹.

Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, апрель 2020 г.

Почему право на информацию важно для борьбы с COVID-19

Обеспечение права на информацию является необходимой реакцией на пандемию COVID-19. Правительства всего мира принимают трудные решения о том, как реагировать на вспышку COVID-19. Открытость помогает обеспечить доверие общественности и подотчетность в действиях правительства. Это также делает общественность более осведомленной о ситуации и побуждает действовать соответственно, чтобы защитить себя и свои общины. Более того, это позволяет людям понимать решения; ученым и другим экспертам тщательно изучать и предлагать усовершенствования этих решений; журналистам и выборным представителям изучать официальные заявления и действия с более информированной точки зрения; а странам обмениваться опытом друг с другом и учиться на нем.

Право на информацию имеет решающее значение для укрепления доверия между правительствами и общественностью. Когда общественность знает, что делает правительство для борьбы с пандемией, это укрепляет доверие, повышает осведомленность и открывает диалог с институтами, что приведет к улучшению поведения общества. Это чрезвычайно важно, потому что навязчивые меры по ограничению свободного передвижения, собраний и предотвращению общественных мероприятий не будут приняты общественностью, если они не будут четко и быстро разъяснены.

Доступ общественности к информации облегчает способность общественности оценивать и обсуждать процессы принятия решений, которые влияют на их жизнь, стимулируя информированное участие и дебаты. Обеспечение такой внешней подотчетности имеет важное значение. Генеральный секретарь ООН сказал: «Власти должны быть открытыми и прозрачными в принятии решений и готовы выслушивать и реагировать на критику»². Совет Европы также подчеркнул важность внешнего контроля, заявив в опубликованном в апреле пособии: «Официальные сообщения не могут быть единственным информационным каналом о пандемии. Это приведет к цензуре и подавлению обоснованных опасений. Журналисты, СМИ, медицинские работники, активисты гражданского общества и общественность в целом должны иметь возможность критиковать власти и тщательно анализировать её реакцию на кризис»³. Независимые эксперты в области здравоохранения уже сыграли важную роль в тестировании правительственных данных, моделей и предположений, чтобы помочь выявить и смягчить возможные проблемы, такие как сохранение бизнеса открытым и отсутствие оборудования для тестирования и обеспечения безопасности работников здравоохранения. Академические эксперты по вопросам конфиденциальности и технологий играют ключевую роль в дискуссии по вопросам эффективности и безопасности предлагаемых мобильных приложений для мониторинга распространения заболевания и информирования людей, а газеты занимаются выявлением проблем в домах престарелых.

Надежная, точная и доступная информация о пандемии также имеет важное значение для снижения риска передачи вируса и защиты населения от опасной дезинформации. Такая информация имеет решающее значение для снижения возможности стигматизации или дискриминации уязвимых групп, в том числе инфицированных COVID-19. Это также позволяет общественности понять и оценить, являются ли действия правительства подходящими для защиты и для того чтобы обезопасить людей, находящихся в уязвимом положении, в группах или сообществах. Это существенная мера предосторожности против опасностей дезинформации, будь то злонамеренная дезинформация или просто следствие плохого информирования. Дезинформация может нанести вред таким группам еще больше, поскольку у них нет необходимой информации для соответствующего регулирования их поведения.

Наконец, правительства во всем мире в настоящее время выделяют миллиарды долларов на приобретение товаров, услуг и поддержку предприятий и сообществ. Прозрачность в отношении

обоснованности, распределения и результатов этих чрезвычайных расходов необходима для обеспечения надзора, справедливого и разумного их использования и предотвращения коррупции.

Международное право в области прав человека

Право на доступ к информации является основополагающим компонентом права на свободу выражения мнений, закрепленного в статье 19 Всеобщей декларации прав человека⁴ и статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵. Это включает в себя право людей искать, получать и распространять информацию. Комитет ООН по правам человека в Замечании общего порядка № 34 указал, что государства должны активно публиковать информацию, представляющую общественный интерес, и принимать меры для облегчения доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в том числе путем принятия законодательства о свободе информации.⁶

Являясь составной частью свободы выражения мнений, право на доступ к информации также может быть ограничено, но ограничения должны быть предусмотрены законом, преследовать законную цель, быть необходимыми и соразмерными. Реагирование на кризис общественного здравоохранения является одной из этих законных целей, но она не дает странам права отказываться от прав на свободу выражения мнений в целом, как об этом заявил Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений, поскольку «они также продвигают политику общественного здравоохранения»⁷.

Международное право в области прав человека касательно права на здоровье также налагает на государства требования по обеспечению доступа общественности к информации.⁸ В статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) говорится, что каждый имеет право на «наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья»⁹. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам заявил в Замечании общего порядка № 14, что право на здоровье «тесно связано с другими правами человека и зависит от их реализации... [включая]... доступ к информации», которые он рассматривает как часть «неотъемлемых компонентов права на здоровье». Государства обязаны «обеспечивать образование и доступ к информации, касающейся основных проблем здравоохранения в обществе, включая методы их предотвращения и борьбы с ними»¹⁰. Комитет отметил в сноске, что «В этом общем замечании особое внимание уделяется доступу к информации ввиду особой важности этого вопроса для здоровья».

Эксперты из ООН, Межамериканской комиссии по правам человека (МКПЧ) и Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по свободе СМИ также недавно подчеркнули важность отношений между ними, заявляя, что «здоровье человека зависит не только от легкодоступного медицинского обслуживания. Это также зависит от доступа к точной информации о характере угроз и средствах защиты себя, своей семьи и своей общины»¹¹.

Государства несут дополнительные обязательства сделать информацию общедоступной в случае чрезвычайных ситуаций. Как заявлено Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в недавней публикации: «Люди имеют право на получение информации и понимания рисков для здоровья, с которыми они и их близкие сталкиваются. Они также имеют право активно участвовать в процессе реагирования»¹². Африканская комиссия по правам человека и народов заявила:

“Во время чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения представители общественности имеют право получать фактическую, регулярную, понятную и научно обоснованную информацию об угрозе, которую COVID-19 представляет

для их здоровья, о роли и воздействии мер, принятых для предотвращения и сдерживания вируса, о мерах предосторожности, которые должны предпринять представители общественности, и о масштабах распространения»¹³

Специальный докладчик ООН по праву на здоровье заявил, что государства обязаны информировать общественность в чрезвычайных ситуациях в области общественного здравоохранения о том, что «эффективная система реагирования на чрезвычайные ситуации требует, чтобы общественности своевременно предоставлялась полезная, актуальная, правдивая, последовательная и надлежащая информация»¹⁴. Комитет ООН по правам человека заявил Японии после катастрофы на Фукусиме в 2011 году, что международное право обязывает ее «контролировать уровень радиации и своевременно раскрывать эту информацию пострадавшим людям».¹⁵

В соответствии с *Оперативными руководящими принципами по защите людей в ситуациях стихийных бедствий* Межучрежденческого постоянного комитета ООН (МПК) государства должны предоставлять

«легкодоступную информацию на понятном им языке о (a) характере и уровне бедствия, с которым они сталкиваются; (b) возможных мерах по снижению риска бедствий и снижению уязвимости; (c) текущей или планируемой гуманитарной помощи, усилиям по восстановлению и соответствующих пособиях; и (d) их правах в соответствии с международным и внутренним законодательством»¹⁶.

В Европе и Центральной Азии, Орхусская конвенция Европейской экономической комиссии (ЕЭК ООН), которая касается экологической информации, требует, чтобы «в случае любой непосредственной угрозы здоровью человека или окружающей среде» государственные органы «обнародовали... всю информацию, которая может позволить общественности принять меры по предотвращению или уменьшению вреда, возникающего в результате угрозы, и является публичной... немедленно и без задержки представителям общественности, которые могут быть подвержены»¹⁷. Это также закреплено в законодательстве о правах человека. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) установил, что в случаях загрязнения окружающей среды государства обязаны собирать и предоставлять информацию об опасностях для здоровья.¹⁸

Поддержание существующих правил открытости

Многие страны, регионы и города по всему миру объявили чрезвычайное положение или использовали чрезвычайные полномочия для сокращения передачи вируса. Многие из этих мер влияют на существующие обязательства в области прав человека, включая право на информацию.

Следует еще раз подчеркнуть, что право на информацию является фундаментальным правом человека и поэтому любые ограничения должны быть законными, обоснованными, необходимыми и соразмерными. Любое ограничение должно быть исключительным и пропорциональным цели охраны общественного здоровья. Любые ограничения должны действовать только на время кризиса и должны регулярно пересматриваться.

Законы и процедуры касательно Права на информацию

Ряд стран ввели чрезвычайное законодательство, которое затрагивает право общественности на информацию.¹⁹ Они варьируются от отмены или продления сроков для ответов на запросы до более жестких ограничений функций законов. В некоторых странах чрезмерные ограничения уже были приостановлены судами или регулирующими органами.²⁰

Даже без изменений в законодательстве, пандемия, очевидно, повлияла на способность государственных органов отвечать на запросы о доступе к информации. Но правительства все еще обязаны продолжать предоставлять информацию, особенно касающуюся пандемии. МКПЧ заявил, что государства должны: «[обеспечить] право на доступ к публичной информации в рамках чрезвычайной ситуации, вызванной COVID-19, и не устанавливать общие ограничения на основании соображений безопасности или общественного порядка»²¹. Международная конференция комиссаров по информации (ICIC) обратилась к правительствам всего мира с просьбой поддержать «гибкий подход, учитывающий непреодолимый общественный интерес к текущей чрезвычайной ситуации в области здравоохранения при сохранении ценностей права на доступ к информации»²².

Если сроки запросов на информацию по вопросам, не связанным с пандемией, должны быть увеличены, правительства должны объяснить отказ, установить период времени, в течение которого обязательство будет выполнено, и разрешить обжалование таких решений.

Шаги, которые следует предпринять, чтобы ограничить влияние любого сокращения доступа к информационным правам, включают:

- **Задержки.** В то время как право на доступ к информации никогда не может быть полностью отменено, выполнение запросов на информацию может быть законно отложено по практическим причинам, например, когда государственные должностные лица обязаны работать из дома и не могут получить доступ к физическим записям. Однако задержки должны применяться только на основании фактического недостатка возможностей органа, а не произвольно навязываться всем органам в юрисдикции. Задержки следует устанавливать на разумно кратчайшие сроки, и правительства должны воздерживаться от их продления, если в этом нет крайней необходимости.²³
- **Приоритет для запросов, связанных с COVID-19.** Запросы на информацию, связанные с пандемией COVID-19, должны быть приоритетны и на них должны быть даны ответы в короткие сроки.²⁴
- **Электронный доступ.** Государственные органы должны обеспечить наличие средств для подачи электронных запросов и получения информации в электронном виде, когда невозможно сделать запросы лично или по почте.
- **Проактивная публикация.** Государствам следует более инициативно публиковать информацию, особенно касающуюся неотложной медицинской помощи и других служб, затронутых пандемией, а также расходов, предназначенных для смягчения последствий вспышки (более подробные рекомендации относительно информации, подлежащей публикации, см. в следующем разделе), Соответствующая информация должна активно публиковаться если выпускается в ответ на запрос о доступе к информации, а ответы на общие запросы о информации должны автоматически публиковаться на веб-сайте органа или на других электронных форумах.
- **Органы надзора.** Государственные органы нуждаются в надзоре, чтобы убедиться, что они работают в полную силу. Надзорные органы должны продолжать выполнять свои функции по обеспечению постоянного доступа общественности к информации, бросая вызов государственным органам, которые используют кризис в качестве причины, чтобы не отвечать на запросы, и должны требовать от них публиковать информацию, представляющую общественный интерес. Они также должны стараться поддерживать механизм апелляции, используя как можно больше электронных систем подачи и связи. Надзорным органам следует ускорить рассмотрение жалоб об отказе раскрыть информацию, связанную с пандемией. Для своих годовых отчетов органы должны проанализировать, как они публиковали информацию, связанную с COVID-19, и отвечали на запросы.
- **Доступ к правосудию.** Во многих недавних случаях важная информация была также издана властями после угрозы судебного иска.²⁵ Таким образом, доступ к судам по важным делам должен быть сохранен. Сроки для случаев, связанных с пандемией, не должны быть продлены.

- *Законы о здоровье и окружающей среде.* Законы, обеспечивающие публичный доступ к информации о важнейших услугах, таких как водоснабжение и обеспечение доступа, позволяющего общинам осуществлять мониторинг рисков для общества и здоровья, должны сохраняться насколько это возможно.
- *Ведение учета.* Поскольку многие государственные органы переходят на обмен сообщениями и видеоконференцсвязь, которыми могут управлять частные компании, а многие должностные лица работают из дома, используя заимствованные или личные устройства, по-прежнему важно, чтобы велись полные записи соответствующих данных, информации и обсуждений и чтобы они оставались доступны через открытые правительственные запросы. Как отмечает ICIC, «государственные органы должны также признать ценность ясной и прозрачной коммуникации и хорошего ведения учета в том, что будет очень анализируемым периодом истории».²⁶

Государственные закупки

Во время пандемии органам совершающим закупки может потребоваться закупка товаров, услуг и работ, связанных с реагированием в исключительных обстоятельствах. Заказчики имеют законные причины не полностью соблюдать обычные требования к рекламе и конкурсным тендерам, установленные в соответствии с законодательством о закупках. Использование исключений и часто предусматривается в самих законах.

Однако обеспечение соблюдения требований законодательства о государственных закупках имеет решающее значение. Хотя обычные требования к закупкам могут быть отменены в случае чрезвычайных поставок, по-прежнему важно, чтобы закупающие органы вели подробный учет причин, которые оправдывают использование исключений касательно чрезвычайной срочности. Информация, включая договора и условия, платежи и отчеты о поступлениях и их использовании, должна на регулярной основе публиковаться в полном объеме для обеспечения подотчетности общественности.²⁷

Органы, совершающие закупки, также должны обеспечить непрерывность процедур закупок. Когда закон о закупках требует проведения публичных слушаний, они должны проводиться в электронном виде, позволяя организациям предлагающим товары, контролирующим органам и любому заинтересованному гражданину, контролировать ситуацию.

Объем и продолжительность этих исключений должны быть ограничены тем, что абсолютно необходимо.

Защита данных и права доступа субъекта

Как и в случае доступа к информационным запросам, отдельные лица могут столкнуться с трудностями при получении информации имеющейся о них у третьих лиц, включая правительства и частные организации. Доступ субъекта дает людям право на получение копии своих персональных данных и любой другой дополнительной информации об их использовании. Это помогает людям понять, как и почему организации используют их данные, и проверить, делают ли они это законно. Крайне важно, чтобы это право сохранялось во время кризиса в области общественного здравоохранения, поскольку принимаются решения о праве на лечение, поддержку, жилье и другие важные услуги, а также для надзора и обеспечения общественного здравоохранения.

В тех странах, где физические лица имеют законное право на копии своих собственных файлов в соответствии с законами о доступе к информации или о защите данных (где это известно как «доступ субъекта»), это право доступа должно сохраняться, несмотря на кризис. Заявители могут сталкиваться с задержками, но они должны быть сведены к минимуму и разрешены только на временный и короткий

период. Там, где закон в настоящее время не предусматривает этого, должно быть обеспечено, чтобы запросы доступа были представлены в электронном виде без чрезмерно обременительных требований.

Открытые совещания

Многие межправительственные, национальные и местные органы власти закрыли заседания своих советов, комитетов, правления и комиссий. Некоторые ограничения требований к открытости собраний во время пандемии неизбежны. Тем не менее, необходимость в подотчетности требует, чтобы правительства в максимально возможной степени сохраняли свои законы об открытых совещаниях во время кризиса, особенно потому, что во многих случаях открытые совещания являются юридическим требованием для принятия решений. Это особенно важно в процессах принятия решений государственными органами относительно кризиса.

В ответ многие государственные органы сейчас проводят виртуальные совещания, в том числе публичные слушания. Это все чаще встречается на пресс-конференциях, которые позволяют средствам массовой информации и журналистам подключаться удаленно. При переходе на виртуальные открытые совещания, государственные органы должны предоставлять видео-, аудио- или телефонный доступ к совещаниям, чтобы средства массовой информации, гражданское общество и представители общественности могли контролировать собрание и участвовать на уровне, требуемом законодательством. Участие с помощью электронных средств в заседаниях органов публично-правовых структур не должно препятствовать регулярным процедурам работы органа, особенно в отношении кворума и решений.

Особое значение имеют национальные законодательные органы.²⁸ Сессии законодательных органов должны всегда транслироваться, а записи архивироваться, в том числе все для палат и комитетов, к которым общественность обычно имеет доступ без предварительной регистрации или разрешения. Все голоса должны быть опубликованы полностью. Заседания, связанные с экологическим планированием, которые требуют участия общественности, следует отложить до момента когда может быть обеспечено полное участие затронутых сообществ.

Государственные органы должны также принять или усилить использование электронных платформ для связи между гражданами и государственным управлением. Всем органам следует обновлять свои веб-сайты и каналы в социальных сетях, чтобы информировать общественность о любых изменениях в расписаниях собраний или формате их совещаний в связи с COVID-19. Уведомления о собраниях и повестках дня должны быть опубликованы заранее, а записи, используемые на собраниях, должны быть доступны онлайн без необходимости их запрашивать. Документы, создаваемые во время встреч, такие как поправки, должны публиковаться одновременно.

Наконец, в связи с кризисом, правительства должны обеспечить, чтобы комитеты или другие формальные или неформальные органы, которые предоставляют экспертные рекомендации правительству во время кризиса, были полностью открытыми касательно своего участия и рекомендаций²⁹.

Открытое правосудие

Правительства также реагируют на эту пандемию новыми средствами для поддержания функционирования своих систем правосудия. Это привело к изменению подхода путем изменения методов работы и введения новых процедур для минимизации рисков для судебных органов, персонала, юристов, сторон и других участников слушаний, таких как журналисты и гражданское общество. Многие суды все чаще используют электронные слушания, чтобы позволить тем, кто вовлечен, присоединиться удаленно.

Тем не менее, открытое правосудие - право человека, которое требует, чтобы каждый человек имел право на «справедливое и публичное разбирательство», доступное для всех кто должен присутствовать, - остается крайне важным³⁰. Это особенно важно для контроля за справедливым применением уголовных наказаний в рамках предотвращения распространения COVID-19.

Крайне важно, чтобы правительства разработали политику, обеспечивающую доступ общественности к слушаниям и доказательствам в такой же степени, как обычно. Это включает трансляцию слушаний и улучшенный электронный доступ к графикам, файлам и доказательствам³¹.

Разоблачение

С момента начала пандемии во многих юрисдикциях имелись значительные пробелы в общественных знаниях, поскольку государственные и частные органы зачастую не могли точно и активно информировать общественность о ситуации. Как отмечается в недавнем письме почти 100 групп по всему миру: «К числу возникающих проблем относятся возможности и работа систем здравоохранения, государственные закупки, нарушения законов о здоровье, безопасности и трудового законодательства, несправедливые и плохо подготовленные глобальные цепочки поставок, практика недобросовестной конкуренции и злоупотребления на рынке, и значительные нарушения личных прав на частную жизнь в широких масштабах посредством цифрового отслеживания людей»³². Работники здравоохранения особенно затронуты нынешним кризисом, многие из которых выражают обеспокоенность по поводу своей подверженности вирусу, плохого планирования и отсутствия надлежащего оборудования и средств защиты. Они рискуют своей карьерой, свободой и часто даже своей жизнью, чтобы разоблачить неумелое руководство, проступки и коррупцию.³³

Пандемия не должна использоваться, чтобы заставить замолчать разоблачителей. Разоблачители, выявляющие пробелы в планировании и реализации общественного здравоохранения, должны быть полностью защищены от возмездия. Санкции следует применять в отношении тех, кто использует пандемию для осуществления незаконных или небезопасных действий и угрожает или наносит ущерб разоблачителям, которые раскрывают проблему, потому что это не разоблачители угрожают общественному здоровью.

Регламент прозрачности частного сектора

В соответствии с действующим законодательством об охране окружающей среды, планировании, здравоохранении, безопасности, финансах и др., многие частные организации обязаны предоставлять подробную информацию правительственным органам о своей деятельности, которая влияет на здоровье населения, ограничивает коррупцию, влияет на окружающую среду и другие важные социальные потребности. Часть этой информации затем регулярно публикуется как средство контроля и поощрения участия общественности. Например, согласно законодательству многих стран, компании загрязняющие окружающую среду должны предоставлять информацию о том, какие токсичные химические вещества они используют и выпускают. Эта информация крайне важна для общин, чтобы они могли понять опасности, с которыми они могут столкнуться.³⁴

Пока частные организации продолжают свою деятельность, которая влияет на общественное здравоохранение, окружающую среду или другие области, они должны продолжать мониторинг и предоставление необходимой информации и данных, а государственные органы должны продолжать предоставлять информацию, за исключением случаев, когда может быть четко установлено, что это невозможно. В этих случаях информацию следует продолжать собирать и обнародовать её, как только позволят обстоятельства. Ни в коем случае не должно быть пробелов в информации.

Государственные компании должны продолжать выполнять свои юридические обязательства по прозрачности, такие как проведение своих ежегодных общих собраний таким образом, чтобы

обеспечить участие всех заинтересованных сторон. Они также должны обеспечить публичное раскрытие своих годовых финансовых, социальных, экологических платежей, а также других отчетов.

Дополнительные требования к правительствам по активной публикации информации

«Точная своевременная информация является одним из наиболее ценных товаров во время чрезвычайной ситуации или бедствия».

Всемирная организация здравоохранения³⁵

Важная информация, подлежащая публикации

В настоящее время недостаточно, чтобы правительства сохраняли свои существующие обязательства по прозрачности; скорее, как указывалось ранее, они имеют обязательства согласно международному праву предоставлять общественности информацию о кризисе и действиях, которые они предпринимают. Генеральный секретарь ООН призвал государства предоставлять больше информации в качестве средства борьбы с этой пандемией: «Свободный поток своевременной, точной, фактической информации и дезагрегированных данных, в том числе по полу, крайне важен, поэтому те, кто стремится к проверке и критике эффективности действий правительства должны быть в состоянии сыграть свою роль»³⁶.

В этом разделе освещаются основные наборы информации и данных, касающихся воздействия и усилий по смягчению пандемии, которые неоднократно запрашивались в разных юрисдикциях средствами массовой информации и организациями гражданского общества. Правительствам следует приложить исключительные усилия для активной публикации следующей информации:

Информация о здравоохранении

Эта информация должна публиковаться ежедневно в общепринятом, открытом и многократно используемом формате:

- Количество выявленных и подозреваемых случаев с разбивкой по состоянию здоровья, территории, этнической принадлежности, полу и возрасту; количество пострадавших работников здравоохранения и других ключевых работников;
- Число людей, умерших как в больнице, так и за ее пределами, госпитализированных, в отделениях интенсивной терапии, нуждающихся в аппаратах искусственного дыхания, выписанных или находящихся на карантине, с разбивкой по территории, этнической принадлежности, полу и возрасту; количество пострадавших работников здравоохранения и других ключевых работников;
- Количество проведенных тестов и результаты с разбивкой по территории, этнической принадлежности, полу и возрасту, количеству протестированных медицинских работников и других ключевых работников, критериям приемлемости для тестирования;

- Количество людей, с которыми связались и пропустили при отслеживании контактов, количество людей, нанятых для проведения отслеживания;
- Наличие медицинских учреждений, предоставляющих анализы, запасы материалов и оборудования, больничные койки, время ожидания, с разбивкой по местоположению;
- Названия и местонахождение больниц, медицинских, социальных и других учреждений, а также тюрем и других преступных учреждений, включая количество дел, с разбивкой;
- Количество запланированных медицинских и других процедур, которые были отменены из-за пандемии, с разбивкой;
- Алгоритмы, модели и основные допущения, используемые для оценки распространения заболевания и воздействий; доказательства о других пандемиях и данные; эпидемиологические и поведенческие прогнозы;
- Имена и биографии членов всех внешних групп или комитетов, представляющих научные, экономические или иные рекомендации государственным органам; копии всех протоколов заседаний, рабочих документов и рекомендаций, предоставленных правительствам;
- Существующие и планируемые испытания новых профилактических вакцин, лекарств и мер, методов лечения и лечения с подробными результатами;
- Существующие и планируемые исследования уровней инфекции с дезагрегированными результатами; а также
- Планы и оценки действий в чрезвычайных ситуациях и чрезвычайных ситуациях, тесты готовности, планы закупок и накопления запасов, планы связи и отчеты о ситуации.

Финансовая информация

- Полная информация о средствах, предусмотренных в бюджете, израсходованных и распределенных в форме субсидий, грантов, займов или других видов поддержки частным организациям, с указанием уникального отслеживаемого идентификационного номера для каждого проекта, получателя, распределенной суммы, типа поддержки, её условий, цели и основания для её предоставления, если решение принимается по своему усмотрению, а также утверждающий орган, статистика одобрений и отказов, руководящие принципы, касающиеся права на финансовую поддержку; информация о платежах частным лицам должна также включать их реального бенефициарного владельца и юридически зарегистрированное местонахождение;
- Полная информация о средствах, предусмотренных в бюджете, израсходованных и распределенных для поддержки правительственных органов, государственных предприятий, субнациональных и других органов, находящихся под контролем правительства, а также непосредственно среди государственных должностных лиц, перечисляющая орган получателя или должностное лицо, распределенную сумму, тип поддержки, ее условия, цели и основания для её предоставления, а также об органе дающем согласие;
- Полная информация о деньгах, потраченных на официальную рекламу для общественных информационных кампаний во всех видах средств массовой информации, включая получателей, количество, цель, критерии выбора и оценки воздействия;

- Полные тексты договоров, поправок и других соглашений, заключенных с третьими сторонами для предоставления товаров и услуг, с соответствующими материалами в открытом формате данных, таком как Стандарт открытых данных о договорах; отчеты и проверки исполнения договоров и соглашений;
- Все отчеты по надзору и инспекциям, а также аудиторские проверки проведенные для отслеживания расходов, прогресса, эффективности и результата;
- Полная информация о средствах, предусмотренных в бюджете, израсходованных и распределенных для социальных пособий и программ, определенных или используемых правительствами для устранения последствий пандемии, с разбивкой по состоянию здоровья, местоположению, этнической принадлежности, полу, возрасту, статистикой одобрений и отказов;
- Пожертвования государственным органам превышающие определенный размер, классифицированные в зависимости от источника пожертвования и от того, является ли донор частной организацией / лицом и их распределение; а также
- Полная информация о кредитных соглашениях и другой поддержке со стороны международных организаций, стран-доноров и частных организаций для стран, включая ее распределение.

Информация, полезная для уязвимых лиц, групп и сообществ

Уязвимые сообщества могут иметь особые потребности, которые должны быть рассмотрены и опубликованы отдельно. К ним относятся:

- Политика и решения, направленные на группы и меньшинства, подвергающиеся особому риску во время вспышки;
- Информация о социальных пособиях и программах, созданных правительством для помощи отдельным категориям бенефициаров в результате вспышки;
- Информация о бюджетах и расходах ресурсов, использованных (и подлежащих использованию) во время экстренного реагирования на экономические и социальные последствия для общин коренных народов;
- Культурно значимая информация о COVID-19, его влиянии и превентивных мерах, принятых для общин коренных народов. При назначении профилактических мер власти должны признавать и уважать право на самоопределение самих общин;
- Информация о насилии в отношении женщин и лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ), включая данные об отчетах и статистике; а также
- Информация с учетом гендерной перспективы на языках коренных народов, где это уместно, предназначена для женщин и несовершеннолетних, ставших жертвами бытового насилия, включая номера горячей линии, доступные учреждения по уходу, защитные меры и меры наказания для правонарушителей.

Информация о государственном управлении

- Правовые и нормативные меры по борьбе с пандемией COVID-19, включая их названия и даты принятия; важные решения, принятые правительствами и органами;
- Подробная информация о проектах, отмененных или приостановленных из-за пандемии, а также о планах перепланирования;
- Данные, анализ и отчеты о текущих и предполагаемых экономических последствиях и правительственных мерах по исправлению положения; а также
- Все отступления от действующего законодательства, в том числе нормативные, касательно безопасности, защиты окружающей среды, противодействию коррупции и другие, в том числе ожидаемый эффект, количество и местонахождение пострадавших компаний и сообществ.

Информация о правах человека и правоохранительной деятельности

- Четкая и исчерпывающая информация, в том числе нормативные акты и официальные руководства о мерах, принимаемых правительством и правоохранительными органами в отношении свободы выражения мнений, собраний и ассоциаций, неприкосновенности частной жизни и других прав человека, включая их правовую основу;
- Информация о расследованиях, судебных преследованиях и наказаниях, наложенных в соответствии с этими мерами или действующими законами за деятельность, связанную с COVID-19, с разбивкой;
- Количество постов в социальных сетях, и других учетных записей, заблокированных или удаленных за фальшивые новости или другие нарушения, связанные с пандемией, ограничения доступа в Интернет;
- Информация о сборе личной информации от частных и государственных органов и ее правовой защите, безопасности, использовании и удалении, включая оценку воздействия защиты данных и оценки с точки зрения равенства; а также
- Информация о приложениях и других инструментах, которые рассматриваются или разрабатываются для отслеживания, мониторинга, уведомления или помещения в карантин отдельных лиц, включая исходный код, протоколы, подкомпоненты, применение, документацию, политики и оценки воздействия на сточки зрения защиты данных и равенства.

Стандарты для публикации

Описанная выше информация должна быть доступной для общественности в соответствии со следующими критериями:

Регулярно и своевременно. Информация должна предоставляться на регулярной основе, предпочтительно, как только она будет доступна.

Открытый формат. Данные должны передаваться в загружаемом, открытом, машиночитаемом формате и по открытой лицензии.³⁷ ВОЗ следует создать универсальные стандарты для информации и результатов в области здравоохранения, чтобы обеспечить легкое объединение и сравнение данных.

Легко понять. В дополнение к данным, технической и юридической информации государственные органы должны также предоставлять информацию, которая будет легко понятна широкой общественности, в том числе с использованием удобных для пользователя визуальных презентаций.

Охват всего населения. Публикация соответствующей информации COVID-19 должна охватить все население. Государственные органы должны передавать и распространять информацию через наиболее подходящие форматы и средства для охвата различных областей и сообществ. Для многих правительств Интернет является основным средством связи с общественностью. Однако это, вероятно, исключит многие находящиеся в неблагоприятном положении и отдаленные сообщества, и особое внимание следует уделять сообществам без или с ограниченным доступом к Интернету. Правительствам следует также использовать другие средства связи с этими общинами, включая газеты, службы сообщений, общественное радио и через общественные группы.

Неофициальные источники. Органы государственной власти должны уполномочивать ответственные средства массовой информации и организации гражданского общества предоставлять точные, своевременные, актуальные данные и информацию а также публично раскрывать эту информацию без официального разрешения.

Отсутствие квалификации информации как секретной. Информация о мерах общественного здравоохранения в отношении COVID-19, включая количество случаев, правительственные планы по смягчению последствий, наличие оборудования и материалов, не должна классифицироваться в соответствии с официальной секретностью или законодательством и правилами национальной безопасности.

Защита персональных данных. Личная информация лиц, инфицированных или подозреваемых в заражении, должна быть строго защищена и раскрываться только в тех случаях, когда существует общественная необходимость.

Уязвимые сообщества. Правительства должны принять дополнительные меры для обеспечения полного охвата уязвимых групп населения во время пандемии. Это включает в себя планирование и коммуникационные стратегии. ВОЗ рекомендует правительственным органам: «Проводить предварительные и текущие оценки для выявления важной информации о группах риска и других заинтересованных сторонах (их восприятию, знаниях, предпочтительных и доступных каналах связи, существующих барьерах, мешающих людям усвоить пропагандируемое поведение ...)»³⁸. Таким образом, они должны разработать специальные стратегии социальной коммуникации и соответствующие средства для их достижения, включая местные языки и языки коренных народов, с учетом аудиоформатов, предназначенных для неграмотных людей. Государственные органы должны всегда уважать и принимать во внимание духовные и религиозные убеждения, традиции и обычаи коренных общин при разработке и утверждении мер по предотвращению и смягчению вспышки. Им следует конкретно обратиться к этим группам, убедиться в свободном, предварительном и осознанном согласии общин коренных народов на меры, принятые для борьбы с пандемией, которая непосредственно затрагивает их членов.

Также необходимо принять дополнительные меры для охвата лиц с инвалидностью. Специальный докладчик ООН по правам лиц с инвалидностью рекомендует, чтобы «Общественные консультативные кампании и информация от национальных органов здравоохранения были доступны для общественности на языке жестов и в доступных средствах, режимах и форматах, включая доступные цифровые технологии, субтитры, услуги ретрансляции, текстовые сообщения, легкий для чтения и простой язык.»³⁹

¹ ООН, *Мы все вместе в этом: ответные меры и восстановление прав человека и COVID-19*, 23 апреля 2020 г., <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-covid-19-response-and>

² Там же.

³ Совет Европы, *Уважение демократии, верховенства права и прав человека в рамках санитарного кризиса COVID-19: пособие для государств-членов*, Информационные документы SG / Inf (2020) 11, 7 апреля 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>

⁴ ООН, *Всеобщая декларация прав человека*, статья 19, <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

⁵ Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), *Международный пакт о гражданских и политических правах*, статья 19, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁶ Комитет ООН по правам человека, *Замечание общего порядка № 34*, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

⁷ Совет ООН по правам человека, *Пандемии и свобода мнений и их выражения: Доклад Специального докладчика по вопросу продвижения и защите права на свободу мнений и их свободное выражение*, A / HRC / 44/49, 23 апреля 2020 года, https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A_HRC_44_49_AdvanceEditedVersion.pdf

⁸ АРТИКЛЬ 19, *Здоровые знания: право на информацию и право на здоровье*, 27 сентября 2012 г., <https://www.article19.org/resources/healthy-knowledge-right-information-right-health/>

⁹ ООН, *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, статья 12, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf

¹⁰ УВКПЧ, *Замечание общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП). 14: право на наивысший достижимый уровень здоровья* (ст. 12), 11 августа 2000 г., <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>

¹¹ УВКПЧ, *COVID-19: Правительства должны поощрять и защищать доступ к информации и ее свободное распространение во время пандемии - международные эксперты* (Дэвид Кэй, Специальный докладчик по вопросу о продвижении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение; Харлем Дезир, Представитель ОБСЕ по Свободе СМИ и Эдисон Ланца, Специальный докладчик МКПЧ по свободе выражения мнений 19 марта 2020 года, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=E>

¹² ВОЗ *Руководство по информированию о рисках и вовлечению сообщества (RCCE) COVID-19: Готовность и ответ*, 16 марта 2020 г. [https://www.who.int/publications-detail/risk-communication-and-community-engagement-\(rcce\)-action-plan-guidance](https://www.who.int/publications-detail/risk-communication-and-community-engagement-(rcce)-action-plan-guidance)

¹³ Африканская комиссия по правам человека и народов, *Заявление для прессы об основывающемся на правах человека эффективном противодействии на новый вирус COVID-19 в Африке*, 24 марта 2020 года, <https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=483>

¹⁴ Совет по правам человека ООН, *Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья Ананда Гровера. Приложение: миссия в Японию*, A / HRC / 23/41 / Add.3, 31 июля 2013 года, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-41-Add3_en.pdf

¹⁵ Комитет ООН по правам человека, *6-й обзор Японии*, CCPR / C / JPN / CO / 6, 20 August 2014.

¹⁶МПК, *Оперативные руководящие принципы МПК по защите людей в ситуациях стихийных бедствий*, 7 октября 2011 г., <https://interagencystandingcommittee.org/meeting-humanitarian-challenges-urban-areas/documents-public/iasc-operational-guidelines-protection>

¹⁷Статья 5 (1) (с). См. ЕЭК ООН, *Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, второе издание*, июнь 2014 года. Доступно на https://www.unesc.org/env/pp/implementation_guide.html

¹⁸См., Например, ЕСПЧ, *Гуэрра против Италии*, Заявление № 14967/89, решение от 19 февраля 1998 г..

¹⁹Информацию о международном опросе см. В статье Тоби Макинтоша «*Правительства задерживают доступ к информации из-за пандемии*», 25 марта 2020 г., <https://eyeonglobaltransparency.net/2020/03/25/governments-delaying-access-to-information-because-of-pandemic/>; and US Congressional Research Service, *Freedom of Information Act (FOIA) processing changes due to COVID-19: In brief*, 27 March 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46292>

²⁰Бразилия, *Suspensa norma que restringe acesso a informações públicas*, 26 март 2020, <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440207>; and Argentina, *Agencia de Acceso a la Información Pública*, Resolución 70/2020, 14 April 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227825/20200415>

²¹МКПЧ, *Пандемия и права человека в Северной и Южной Америке*, Резолюция 1/2020, 10 апреля 2020 г., <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf>

²²ICIC, *COVID-19: Доступ к информации в контексте глобальной пандемии - Заявление*, 14 апреля 2020 г.. Доступно на <https://www.informationcommissioners.org/COVID-19>

²³См., Например, Омбудсмен Новой Зеландии, *Заявление Главного омбудсмана о сроках ответа на информационные запросы во время чрезвычайной ситуации с COVID-19*, 24 марта 2020 г., <https://www.ombudsman.parliament.nz/news/chief-ombudsmans-statement-official-information-response-times-during-covid-19-emergency>

²⁴IACHR, Резолюция 1/2020.

²⁵См., Например, Люсиль Шерман, «*Представители органов здравоохранения штата Северная Каролина раскрывают места вспышек в домах престарелых, меняя позицию*», *News and Observer*, 27 апреля 2020 г. <https://www.newsobserver.com/news/local/article242315786.html>

²⁶ICIC, COVID-19: Заявление. См. Также COVID-19: Обязанность документировать не прекращается в условиях кризиса, она становится более важной. <https://cdn.website-editor.net/61ed7ac1402f428695fcc2386ad0577f/files/uploaded/COVID-the-duty-to-document-is-essential.pdf>

²⁷В Украине срочные контракты должны быть опубликованы в полном объеме. См. *Открытое партнерское соглашение, Срочная закупка для COVID-19: Быстрая, открытая и разумная покупка*, 24 марта 2020 г., <https://www.opengovpartnership.org/stories/emergency-procurement-for-covid-19-buying-fast-open-and-amart/>; см. также Институт развития свободы информации, *Руководство по государственным закупкам, связанным с Covid-19 - Структура и содержание*, 10 апреля 2020 г., [https://idfi.ge/public/upload/Blogs/Recommendations%20on%20Public%20Procurement%20Transparency%20during%20Covid19%20\(2\).pdf](https://idfi.ge/public/upload/Blogs/Recommendations%20on%20Public%20Procurement%20Transparency%20during%20Covid19%20(2).pdf)

²⁸См. Directorio Legislativo и ParlAmericas, *COVID-19: Задача адаптации и усиления роли парламентов: анализ с точки зрения открытого парламента*, апрель 2020 г., <https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/ENG-COVID19-The-Challenge-of-Parliaments-DL.pdf?x32394>

²⁹ См. Европейская комиссия, *Решение Комиссии от 16.3.2020 об учреждении консультативной группы Комиссии по COVID-19, С (2020) 1799 final, статья 10: «Прозрачность»*, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=39740&no=1>; также Регистр групп экспертов Комиссии и других аналогичных организаций, *консультативная группа Комиссии по COVID-19 (E03719)*, 17 марта 2020 года, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3719&news=1>; и Служба исследований Конгресса, *Федеральные консультативные комитеты: введение и обзор*, 27 октября 2016 г., <https://fas.org/sgp/crs/secretcy/R44253.pdf>

³⁰ Комитет ООН по правам человека, *Замечание общего порядка ССРР № 13: Статья 14 (Отправление правосудия), Равенство перед судами и право на справедливое и публичное разбирательство в независимом суде, учрежденное законом* от, 13 апреля 1984 года., <https://www.refworld.org/docid/453883f90.html>

³¹ См., Например, Первую коалицию по поправкам (FAC), *FAC настоятельно призывает калифорнийские суды обеспечить доступ общественности в условиях чрезвычайной ситуации с COVID-19*, 25 марта 2020 г., <https://firstamendmentcoalition.org/2020/03/fac-urges-california-courts-to-ensure-public-access-amid-covid-19-emergency/>; и Джудит Тауненд, *«Covid-19, британский закон о коронавирусе и экстренные «дистанционные» судебные слушания: что это означает для открытого правосудия?» Пробел в правосудии*, 30 марта 2020 г., <https://www.thejusticegap.com/covid-19-the-uks-coronavirus-act-and-emergency-remote-court-hearings-what-does-it-mean-for-open-justice/>

³² CISLAC, *Коалиция чтобы обеспечить защиту разоблачителей во время COVID-19 и после*, 27 апреля 2020, <https://cislacnigeria.net/coalition-to-make-whistleblowing-safe-during-covid-19-and-beyond/>

³³ См. Саманта Файнштайн, *COVID-19: крупнейшее в мире нападение на разоблачителей*, 8 апреля 2020 г., <https://whistleblower.org/blog/covid-19-the-largest-attack-on-whistleblowers-in-the-world/>

³⁴ См., Например, ЕЭК ООН, *Киевский протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей.*, <https://www.unecsc.org/env/pp/prtr.html>

³⁵ ВОЗ, *Руководство по управлению рисками пандемического гриппа*, май 2017 г. Доступно по адресу <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259893/WHO-WHE-IHM-GIP-2017.1-eng.pdf;jsessionid=FF0E44DE342CCEF9F0A31E1EFB14C8E8?sequence=1>

³⁶ ООН, *Мы все в этом вместе.*

³⁷ См. Open Data Handbook (<https://opendatahandbook.org>)

³⁸ ВОЗ, *RCCE Action Plan Guidance.*

³⁹ УВКПЧ, *COVID-19: Кто защищает людей с инвалидностью? - эксперт ООН по правам человека*, 17 марта 2020 года., <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725&LangID=E>