

СОВЕТ ЕВРОПЫ

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ

Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров государствам-участникам о доступе к официальным документам

(принята Комитетом Министров 21 февраля 2002 г.

на 784-ом заседании заместителей министров)

Комитет Министров, в соответствии с положениями статьи 15.b Устава Совета Европы,

Полагая, что задача Совета Европы заключается в усилении единства его членов, особенно в целях упрочения и реализации идеалов и принципов, являющихся их общим наследием;

Принимая во внимание, в частности, статью 19 Всеобщей декларации прав человека; статьи 6, 8 и 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; Конвенцию ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (принятую в датском Орхусе 25 июня 1998 г.); Конвенцию о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных от 28 января 1981 г. (ETS № 108); Декларацию о свободе самовыражения и информации, принятую 29 апреля 1982 г.; а также Рекомендацию № (81) 19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов; Рекомендацию № (91) 10 о передаче третьим лицам персональных данных, находящихся в распоряжении государственных органов; Рекомендацию № (97) 18 о защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях; и Рекомендацию № (2000) 13 о европейской политике в отношении доступа к архивам;

Подчеркивая значение, которое в плюралистическом и демократическом обществе имеет прозрачность деятельности государственных органов и доступность информации по вопросам, представляющим общественный интерес;

Считая, что обеспечение широкого доступа к официальным документам на принципах равенства и в соответствии с четкими правилами:

- позволяет людям получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии общества, в котором они проживают, и органах власти, которые ими управляют, способствуя тем самым вовлечению осведомленной общественности в дела, представляющие всеобщий интерес;
- укрепляет действенность и эффективность функционирования органов власти и помогает поддерживать их единство, противодействуя опасности коррупции;
- способствует утверждению легитимности административных властей как общественных органов и укреплению доверия к ним со стороны населения;

Полагая поэтому, что государствам-участникам надлежит приложить серьезные усилия по обеспечению доступности для общественности информации, содержащейся в официальных документах, с учетом требований защиты других прав и правомерных интересов;

Подчеркивая, что изложенные ниже принципы представляют собой минимальные требования и не должны рассматриваться как наносящие ущерб тем нормам и положениям национального законодательства, которые уже предоставляют более широкие права на доступ к официальным документам;

Принимая во внимание, что поскольку в настоящей рекомендации речь в первую очередь идет о запросе частными лицами доступа к официальным документам, государственным органам следует проводить активную политику по связям с общественностью, направленную на предоставление населению любой информации, которая может оказаться полезной в открытом демократическом обществе;

Рекомендует правительствам государств-участников руководствоваться в своей законотворческой и правоприменительной деятельности принципами, изложенными в данной рекомендации.

I. Определения

Для целей настоящей рекомендации:

под «органами государственной власти» понимаются:

- правительственные и административные органы на национальном, региональном и местном уровнях;
- физические и юридические лица при отправлении ими государственных функций и осуществлении административной власти, в соответствии с национальным законодательством.

Под "официальными документами" понимается любая информация, записанная в любой форме, составленная либо полученная органами государственной власти, находящаяся в их распоряжении и связанная с отправлением любых общественных или административных функций, за исключением документов, находящихся в процессе подготовки.

II. Сфера применения

1. Данная рекомендация касается только официальных документов, находящихся в распоряжении органов государственной власти. В то же время, государствам-участникам в свете их законодательства и правовой практики следует изучить вопрос о том, в какой степени принципы данной рекомендации могут быть применены к информации, находящейся в распоряжении органов законодательной и судебной власти.

2. Данная рекомендация не затрагивает права на доступ либо ограничений доступа, предусмотренных Конвенцией о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных.

III. Основной принцип доступа к официальным документам

Государства-участники должны гарантировать право каждого человека на доступ, по его требованию, к официальным документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти. Данный принцип следует применять без дискриминации по какому-либо признаку, в том числе по признаку национальной принадлежности.

IV. Возможные ограничения доступа к официальным документам

1. Государства-участники вправе ограничивать право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть четко установлены законом, являться необходимыми в демократическом обществе и быть соразмерными целям защиты:

- i. национальной безопасности, обороны и международных отношений,
- ii. общественной безопасности,
- iii. профилактики, расследования и судебного преследования уголовной деятельности,
- iv. неприкосновенности личной жизни и других правомерных частных интересов,
- v. коммерческих и иных экономических интересов, как частных, так и общественных,
- vi. равенства сторон в ходе судебного разбирательства,
- vii. природы,
- viii. инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти,
- ix. экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства,
- x. конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами.

2. В доступе к документу может быть отказано в случае, если разглашение информации, содержащейся в официальном документе, может нанести ущерб хотя бы одному из интересов, перечисленных в п. 1, если только не наличествует преобладающий общественный интерес в обнародовании такой информации.

3. Государствам-участникам следует рассмотреть вопрос об установлении временных сроков, по истечении которых упомянутые в п. 1 ограничения перестают действовать.

V. Запрос на получение доступа к официальным документам

1. Лицо, запрашивающее официальный документ, не должно быть обязано указывать причины, по которым оно желает получить доступ к этому документу.
2. Связанные с запросом формальности должны быть сведены к минимуму.

VI. Обработка запросов на получение доступа к официальным документам

1. Запрос на получение доступа к официальному документу должен рассматриваться органом государственной власти, в распоряжении которого находится этот документ.

2. Запросы на получение доступа к официальным документам должны рассматриваться на основе принципа равенства.

3. Запрос на получение доступа к официальному документу должен рассматриваться оперативно. Решение должно быть принято, доведено до запрашивающего лица и исполнено в сроки, которые могут быть установлены заранее.

4. Если орган государственной власти не располагает запрашиваемым официальным документом, ему следует, насколько это возможно, направить лицо, обратившееся с запросом, в орган государственной власти, в компетенции которого находится рассмотрение такого запроса.

5. Орган государственной власти должен, по мере возможности, помочь лицу, обратившемуся к нему с запросом, идентифицировать запрашиваемый официальный документ, но не обязан удовлетворять запрос, если запрашиваемый документ не может быть идентифицирован.

6. В доступе к официальному документу может быть отказано, если запрос является явно не обоснованным.

7. Орган государственной власти, полностью или частично отказавший в доступе к официальному документу, должен указать основания для такого отказа.

VII. Формы доступа к официальным документам

1. В случае предоставления доступа к официальному документу орган государственной власти разрешает ознакомление с оригиналом или предоставляет копию этого документа, учитывая, по мере возможности, пожелание лица, обратившегося с запросом.

2. В случае ограничения доступа к части информации, содержащейся в официальном документе, орган государственной власти должен, тем не менее, предоставить доступ к остальной информации, содержащейся в документе. Любые пропуски в документе должны быть четко обозначены. В то же время, если содержание сокращенного варианта документа вводит в заблуждение или является бессмысленным, в доступе к документу может быть отказано.

3. Орган государственной власти может предоставить доступ к официальному документу, указав лицу, обратившемуся с запросом, на общедоступные альтернативные источники.

VIII. Оплата услуг по доступу к официальным документам

1. Ознакомление с оригиналами официальных документов в помещении органа государственной власти в принципе должно быть бесплатным.

2. За предоставление копии официального документа с лица, обратившегося с запросом, может взиматься плата, которая должна быть умеренной и не превышать фактических расходов органа государственной власти на изготовление копии.

IX. Процедура пересмотра

1. Лицо, чей запрос о предоставлении официального документа был полностью или частично отклонен либо не рассмотрен в сроки, указанные в п. VI.3, должно иметь право

обратиться с просьбой о пересмотре решения в суд или другой независимый и беспристрастный орган, созданный на основании закона.

2. Лицо, обратившееся с запросом, всегда должно иметь возможность воспользоваться оперативной и недорогой процедурой пересмотра, заключающейся в пересмотре решения органом государственной власти либо в рассмотрении его в соответствии с положениями предыдущего пункта.

X. Дополнительные меры

1. Государства-участники должны принять необходимые меры для того, чтобы:

- i. информировать население о его правах на доступ к официальным документам и о порядке реализации этих прав;
- ii. обеспечить подготовку служащих государственных органов власти для выполнения ими своих должностных обязанностей, связанных с осуществлением указанных прав;
- iii. обеспечить реализацию своих прав лицами, обращающимися с запросами на доступ к официальным документам.

2. Для этого органам государственной власти следует, в частности:

- i. эффективно обрабатывать свои документы, чтобы их можно было легко найти;
- ii. применять четкие, официально утвержденные правила хранения и уничтожения своих документов;
- iii. по мере возможности, обнародовать информацию о своей деятельности либо о вопросах, за которые они отвечают, например, путем составления списков или реестров находящихся в их распоряжении документов.

XI. Опубликование информации по инициативе органов государственной власти

Органам государственной власти следует по собственной инициативе и в тех случаях, когда это оправдано, принимать необходимые меры по опубликованию информации, которой они располагают, если такого рода опубликование служит интересам повышения открытости и эффективности органов управления и способствует вовлечению населения в дела, представляющие всеобщий интерес.