



Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам

(CETS № 205)

Русский

Пояснительный доклад

I. Введение

(i) Настоящая Конвенция Совета Европы является первым имеющим юридическую силу международным правовым документом, в котором признается общее право доступа к официальным документам, имеющимся в распоряжении государственных органов. На протяжении многих лет в рамках Организации осуществлялось международное сотрудничество, для того чтобы право доступа к официальным документам, закрепленное еще в Европейской конвенции о правах человека 1950 года, стало реальностью во всех странах Европы.

(ii) Право доступа к официальным документам впервые нашло свое политическое и юридическое выражение в Рекомендации Комитета министров государствам — членам Совета Европы № R (81) 19 о доступе к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, а через один год — в Декларации Комитета министров Совета Европы о свободе выражения мнений и информации. В дальнейшем разрабатывались другие правовые документы⁽¹⁾, пока в 2002 году Комитет министров не принял свою Рекомендацию Rec (2002)2 о доступе к официальным документам, ставшую основным источником вдохновения при разработке настоящей Конвенции.

(iii) Руководящий комитет по правам человека (РКПЧ), которому Комитетом министров Совета Европы было поручено подготовить проект настоящей Конвенции, руководствовался стремлением выявить среди различных национальных правовых систем основополагающие положения, отражающие то, что уже было принято в законодательстве ряда стран, и в то же время то, что могло бы быть принято государствами, не имеющими такого законодательства. Стороны настоящей Конвенции обязуются неукоснительно выполнять такие минимально необходимые основополагающие положения, и для оказания им содействия в достижении данной цели в Конвенции предусмотрен международный механизм контроля. Несомненно, цель такого механизма заключается в стимулировании Сторон на разработку, поддержание и обеспечение соблюдения положений внутреннего законодательства, которое бы предусматривало более широкое право доступа, но при условии внедрения указанных минимально необходимых основополагающих положений.

(iv) Эти соображения выдвигались на передний план в ходе всех обсуждений. Конечно же, подробно обсуждался также и подход, предусматривающий разработку документа, который бы свел воедино передовой опыт в области обеспечения доступа к официальным документам. Однако авторы Конвенции посчитали, что подобный подход приведет к созданию документа, требования которого многим странам будет сложно выполнять. Поэтому было найдено компромиссное решение, заключающееся в разработке документа, который мог бы быть признан подавляющим большинством государств — членов Совета Европы, и который являлся бы настоящей отправной точкой для обеспечения эффективного права доступа к официальным документам в европейском регионе.

(v) Остается только указать, что настоящая Конвенция не содержит специальных положений об оговорках, что означает, что оговорки возможны только в том случае, если они соответствуют положениям Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой оговорки не могут быть несовместимы с объектом и целями договора.

II. Комментарии к положениям Конвенции

Преамбула

1. Прозрачность государственных органов является одним из важнейших компонентов эффективного управления и показателем того, является ли общество подлинно демократическим и плюралистическим (в противовес всем формам коррупции), способным критиковать лиц, отвечающих за государственное управление, и открытым для осознанного участия граждан в решении вопросов, представляющих общественный интерес. Право доступа к официальным документам имеет также важнейшее значение для саморазвития людей и осуществления основных прав человека. Оно укрепляет и легитимность государственных органов в глазах общественности, а также доверие к ним. Учитывая это, национальные правовые системы должны признавать и должным образом обеспечивать возможность осуществления права каждого на доступ к официальным документам, создаваемым государственными органами или имеющимся в их распоряжении.

2. Право доступа к официальным документам было впервые разработано в государствах Северной Европы и постепенно распространилось на многие другие страны Западной Европы. По-настоящему данное право стало развиваться в 1990-х годах с принятием соответствующего законодательства в новых демократических государствах Восточной и Центральной Европы. Новое законодательство было принято также и в уже устоявшихся демократических государствах⁽²⁾. Право доступа к официальным документам уже признается в конституциях, внутреннем законодательстве и судебной практике многих европейских стран. Право доступа к официальным документам также все чаще признается и на международном уровне. Несмотря на то, что Европейский суд по правам человека не признал общее право доступа к официальным документам или информации, недавний прецедент, созданный Судом⁽³⁾, указывает на то, что при определенных обстоятельствах статья 10 Конвенции может подразумевать право доступа к документам, имеющимся в распоряжении государственных органов. Кроме того, Суд признал «позитивное» обязательство предоставлять —

как по собственной инициативе, так и по запросу — информацию, относящуюся к осуществлению и защите других предусмотренных Конвенцией прав, таких как право на уважение частной и семейной жизни⁽⁴⁾. Право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное статьей 6 Европейской конвенции о правах человека, предоставляет сторонам судебного процесса право доступа к документам, имеющимся в распоряжении суда и относящимся к их делу. Право доступа к официальным документам также все чаще признается и другими международными судами. Например, в сентябре 2006 года Межамериканский суд по правам человека постановил, что статья 13 Американской конвенции о правах человека, которая защищает права на свободное выражение мнений и свободу информации, гарантирует общее право доступа к информации, имеющейся в распоряжении государства⁽⁵⁾. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам является первым имеющим юридическую силу международным документом, признающим общее право доступа к официальным документам, имеющимся в распоряжении государственных органов.

3. Работа в данном направлении проводилась также и в других международных органах. Результатом такой работы стали, в том числе, Конвенция Организации Объединенных Наций о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁽⁶⁾, принятая в 1998 году, и Регламент (ЕС) № 1049/2001 Европейского парламента и Совета о доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии.

4. Эти достижения сопровождались растущим осознанием на национальном уровне, как внутри гражданского общества, так и среди государственных органов, ценности доступа к информации и необходимости защиты права доступа к официальным документам. Общая тенденция, существующая в государствах — членах Совета Европы, по-прежнему заключается в подтверждении совокупности правил по защите свободы информации и предоставлении права доступа к официальным документам, которое закреплено также в конституциях некоторых стран.

Раздел I

Статья 1 — Общие положения

Пункт 1

5. Никакие положения настоящего документа не запрещают Сторонам Конвенции принимать, сохранять или повышать свои собственные стандарты, предусматривающие больший доступ к официальным документам, нежели чем тот, который предусмотрен Конвенцией. С другой стороны, поскольку Конвенция устанавливает минимальные стандарты, она поощряет к предоставлению более широкого доступа к официальным документам. Кроме того, никакие положения Конвенции не оправдывают понижения существующих стандартов в национальном законодательстве и правоприменительной практике, если такие стандарты являются более высокими, чем те, что предусмотрены Конвенцией.

6. Никакие положения Конвенции не могут толковаться как ограничивающие доступ к документам, которые должны быть доступными на основании иных международных обязательств. Например, Европейская конвенция о правах человека признает основным принцип публичного объявления судебных решений, а Орхусская конвенция предоставляет более широкое право доступа к информации, касающейся окружающей среды.

Пункт 2

7. В пункте 2 статьи 1 определяется сфера применения Конвенции.

Подпункт а

8. Для целей настоящей Конвенции термин «государственные органы» охватывает органы управления на национальном, региональном и местном уровне (например, центральное правительство, городские советы и другие муниципальные органы, правоохранительные органы, органы здравоохранения и образования, органы, отвечающие за запись актов гражданского состояния, и т. д.). Термин «государственные органы» охватывает и законодательные и судебные органы, если они выполняют административные функции в соответствии с национальным законодательством, а также физических и юридических лиц, если они осуществляют административные полномочия.

9. В целях повышения открытости Стороны настоящей Конвенции могут расширить сферу ее применения. Несколько Сторон Конвенции уже расширили доступ к законодательным и судебным органам в одном или нескольких законодательных актах. Так, посредством подачи заявления при подписании или ратификации Конвенции Стороны могут включить в определение «государственных органов» законодательные и судебные органы в связи с осуществлением ими всех своих видов деятельности.

10. Авторы Конвенции предусмотрели, что по желанию Сторон Конвенция может распространяться также и на физических и юридических лиц, если они выполняют государственные функции или управляют государственными средствами в соответствии с национальным законодательством. Очевидно, что это подразумевает необходимость соответствия национального законодательства международным обязательствам, вытекающим, в частности, из Европейской конвенции о правах человека. Авторы Конвенции признали, что единого определения данных понятий не существует, и что примеры в разных странах очень сильно отличаются друг от друга, что зачастую обусловлено историческими причинами. Тем не менее, признавая, что все зависит от того, каким образом каждая из Сторон толкует понятие «государственная функция», авторы Конвенции предлагают Сторонам расширить сферу применения Конвенции, распространив ее на органы, осуществляющие государственные функции.

Подпункт b

11. В подпункте b пункта 2 также определяется сфера применения Конвенции посредством закрепления понятия «официальные документы» для целей Конвенции. Определение данного понятия очень широко. Так, «официальными

документами» считается любая информация, составленная или полученная государственными органами и имеющаяся в их распоряжении, содержащаяся на физических носителях любого рода, независимо от ее формы и формата (письменные тексты, информация, записанная на звуковом или аудиовизуальном носителе, фотографии, электронные сообщения, информация, хранящаяся в электронном формате, например электронные базы данных, и т. д.).

12. Дать определение «официальным документам» в бумажной форме обычно легко, однако с определением документа в тех случаях, когда информация хранится в электронной форме в базах данных, возникают сложности. Стороны Конвенции должны иметь определенную свободу усмотрения при определении данного понятия. В некоторых государствах, являющихся Сторонами Конвенции, доступ предоставляется к конкретной информации, указанной запрашивающим лицом, если такую информацию можно легко извлечь с помощью существующих средств. А в некоторых государствах, являющихся Сторонами Конвенции, компиляция логически связанной информации, хранящейся в базах данных, рассматривается как документ.

13. Необходимо четко различать документы, полученные государственными должностными лицами в ходе исполнения ими своих должностных обязанностей, и документы, полученные ими в качестве физических лиц и не связанные с их должностными обязанностями. Документы, относящиеся к последней из указанных категорий, не подпадают под определение официальных документов согласно Конвенции.

14. Право доступа распространяется исключительно на существующие документы. Конвенция не обязывает Стороны создавать новые документы в ответ на запросы информации, хотя некоторые Стороны в определенной степени признают такую более широкую обязанность. Рассматриваемое понятие включает также информацию, хранящуюся у юридического или физического лица в интересах государственного органа на основании соглашений, заключенных между государственным органом и данным лицом.

15. Официальные документы, переданные в архивы, продолжают подпадать под действие настоящей Конвенции.

16. Настоящая Конвенция распространяется на документы, содержащие персональные данные. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 года (ETS № 108) в принципе не запрещает доступ третьих лиц к официальным документам, содержащим персональные данные. Однако в случае предоставления доступа к таким документам использование содержащихся в них персональных данных регулируется Конвенцией № 108.

Статья 2 — Право доступа к официальным документам

Пункт 1

17. Конвенция предоставляет право доступа к официальным документам «каждому» лицу, независимо от его мотивов и намерений. Положения Конвенции

являются особенно важными для журналистов, поскольку дают им необходимые инструменты для выполнения функции контроля за надлежащей работой государственных организаций (что является крайне важной функцией в демократическом обществе, полностью признанной в практике Европейского суда по правам человека). Однако Конвенция не проводит разграничений между журналистами и другими физическими лицами.

18. Право доступа распространяется как на физических, так и на юридических лиц, без какой-либо дискриминации, в том числе по признаку гражданства, и даже на иностранных граждан, проживающих за пределами территории государства, являющегося Стороной Конвенции.

19. Настоящая Конвенция закрепляет право доступа к официальным документам. Что касается использования полученной информации, которое Конвенцией не регулируется, запрашивающие лица, как правило, вправе использовать информацию для любой правомерной цели, в том числе распространять или, например, публиковать полученную информацию. Порядок использования информации может быть, например, закреплен в законах, таких как законы, регулирующие защиту объектов интеллектуальной собственности или персональных данных, или определен на основании Директивы 2003/98/ЕС Европейского парламента и Совета от 17 ноября 2003 года о повторном использовании информации публичного сектора.

Пункт 2

20. Каждая сторона принимает необходимые меры в рамках своего внутреннего законодательства в целях придания юридической силы положениям настоящей Конвенции. Данные меры будут включать принятие законодательства о доступе к официальным документам и могут потребовать внесения изменений и дополнений в существующие законы. Однако часто может потребоваться закрепление особых норм и в других законах. Данное положение распространяется также на нормы внутреннего законодательства, регулирующие порядок рассмотрения запросов, опубликования документов государственным органом по собственной инициативе или организации обучения государственных должностных лиц в области обеспечения доступа к официальным документам.

Статья 3 — Возможные ограничения доступа к официальным документам

Пункт 1

21. В соответствии с настоящей Конвенцией право доступа к официальным документам может быть ограничено исключительно в целях защиты определенных интересов, перечисленных в перечне в пункте 1 статьи 3. Поскольку право доступа к документам является основным принципом, любые ограничения данного права должны быть в прямой форме закреплены в законе и являться необходимой в демократическом обществе мерой, соразмерной цели защиты других законных прав и интересов.

22. Перечень ограничений, приведенный в пункте 1 статьи 3, является исчерпывающим. Ограничения распространяются на содержание документа и на

характер содержащейся в нем информации. Это, несомненно, не препятствует закреплению в национальном законодательстве меньшего количества оснований для ограничения доступа или более узкому формулированию ограничений в целях предоставления более широкого доступа к официальным документам. Соблюдение духа настоящей Конвенции означает предоставление как можно более широкого доступа к официальным документам, а не воспрепятствование такому доступу посредством ненадлежащего применения ограничений, предусмотренных статьей 3.

Подпункт а

23. Стороны Конвенции могут ограничить доступ к официальным документам в целях обеспечения безопасности и обороны государства и защиты международных отношений. Понятие «безопасность государства» должно применяться с ограничениями. Оно не должно применяться ненадлежащим образом для защиты информации, которая может указать на нарушение прав человека, коррупцию в государственных органах, ошибки в их действиях, или для защиты информации, которая попросту является щекотливой для государственных должностных лиц или государственных органов.

Подпункт b

24. Подпункт b предусматривает, что Стороны Конвенции могут ограничить доступ к официальным документам в целях обеспечения общественной безопасности, например, посредством наложения запрета на раскрытие документов, касающихся систем безопасности зданий и каналов связи и т. п.

Подпункт с

25. Стороны Конвенции могут ограничить доступ к официальным документам в целях обеспечения предотвращения и расследования преступной деятельности и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности. Доступ к таким документам может, например, навредить расследованиям, воспрепятствовать отправлению правосудия или повлечь уничтожение доказательств.

Подпункт d

26. Подпункт d позволяет Сторонам Конвенции ограничить доступ к официальным документам в целях сохранения возможности проведения государственными органами дисциплинарных расследований в отношении своих сотрудников.

Подпункт e

27. Подпункт e предусматривает возможность ограничения доступа к некоторым документам в целях обеспечения надлежащего осуществления государственными органами деятельности, связанной с надзором, расследованиями и контролем (проведения проверок в отношении других организаций или физических лиц или внутренних проверок). В качестве примера можно привести налоговые проверки, а также проверки школ и университетов, проверки условий труда и проверки,

проводимые социальными службами, органами здравоохранения и природоохранными органами.

Подпункт f

28. Стороны Конвенции могут установить ограничения в целях защиты неприкосновенности частной жизни и иных законных интересов физических лиц. Официальные документы могут содержать информацию личного или частного характера, являющуюся объектом защиты (например, сведения о судимости или медицинские документы). Следует помнить, что статья 8 Европейской конвенции о правах человека гарантирует право на уважение частной и семейной жизни. Такие интересы могут быть выше интересов в предоставлении доступа к информации, содержащейся в соответствующем документе.

Подпункт g

29. Подпункт g предусматривает, что Стороны Конвенции могут устанавливать ограничения в целях защиты коммерческих и иных экономических интересов (как частных, так и государственных). Основная цель данного исключения заключается в предотвращении причинения ненужного вреда конкурентоспособности или переговорным позициям. В качестве примера такой информации можно привести информацию, составляющую «коммерческую тайну» и касающуюся способов конкуренции или производства, торговых стратегий, списков клиентов и так далее. Это может быть также информация, используемая государственными органами в рамках подготовки к переговорам о заключении коллективного договора, в которых они принимают участие, или данные, полученные для целей налогообложения от физических и юридических лиц.

Подпункт h

30. Возможные ограничения, предусмотренные подпунктом h, касаются защиты финансовой, экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства. Например, такая защита может быть необходима при рассмотрении вопроса об изменении процентных ставок, а также в отношении финансовой информации, способной повлиять на состояние рынка.

Подпункт i

31. Подпункт i направлен на обеспечение равенства сторон в судебном процессе и обеспечение эффективного отправления правосудия. Данное ограничение имеет своей целью обеспечение равенства сторон в судебном процессе как в национальных, так и в международных судах, и в соответствии с ним государственный орган может, например, отказать в доступе к документам, составленным или полученным (например, от юрисконсультов, представляющих интересы государственного органа) в связи с судебным процессом, стороной которого государственный орган является. Данное ограничение вытекает из статьи 6 Европейской конвенции о правах человека, гарантирующей право на справедливое судебное разбирательство. При этом данное ограничение не может являться основанием для отказа в предоставлении доступа к документам, которые были созданы не в ожидании судебного процесса.

Подпункт j

32. Возможные ограничения, предусмотренные подпунктом j, касаются распространения информации об окружающей среде, и позволяют государственным органам проводить эффективную политику в области защиты окружающей среды.

33. Таким ограничением, например, может быть запрет на раскрытие информации о местонахождении находящихся под угрозой исчезновения животных или растений в целях их защиты. Данное ограничение основано на пункте 4(h) статьи 4 вышеупомянутой Орхусской конвенции.

Подпункт k

34. Подпункт k предусматривает возможность ограничения доступа к официальным документам в целях обеспечения конфиденциальности обсуждений внутри государственных органов или между государственными органами при рассмотрении какого-либо вопроса. Понятие «вопрос» является достаточно широким и включает проблемы любого рода, которыми занимаются государственные органы, а именно отдельные случаи, а также порядок принятия политических решений. Следует отметить, что, несмотря на то, что целью Конвенции является стимулирование участия общественности в процессе принятия решений, цель данного ограничения заключается в сохранении качества процесса принятия решений посредством предоставления определенной «возможности подумать».

35. Статья 3 предоставляет Сторонам Конвенции, являющимся монархиями, возможность объявить, что возможные ограничения распространяются также на переписку с членами королевской семьи. Это обусловлено тем, что члены королевской семьи или глава государства могут обладать особым конституционным положением, не подпадающим под какие-либо другие ограничения.

Пункт 2

36. В пункте 2 статьи 3 закреплены два важных принципа: принцип оценки потенциального ущерба и принцип уравнивания общественного интереса в доступе к официальным документам и интереса, защищенного предусмотренными ограничениями.

37. Если доступ общественности к официальному документу не наносит ущерба каким-либо из интересов, перечисленных в пункте 1, доступ к такому документу не должен быть ограничен. Если доступ общественности к документу может нанести ущерб какому-либо из данных интересов, документ, тем не менее, должен быть раскрыт, если общественный интерес в получении доступа к документу является более существенным, чем защищенный интерес.

38. Оценка потенциального ущерба и «уравнивание интересов» могут осуществляться в каждом отдельном случае или на законодательном уровне посредством формулирования ограничений. В законодательстве, например, могут

быть предусмотрены различные требования к проведению оценки потенциального ущерба. Данные требования могут быть сформулированы как условия для раскрытия или для отказа в раскрытии запрашиваемого документа, либо как безусловное исключение, не допускающее раскрытия совершенно секретной информации. В случае наличия таких требований в законодательстве государственный орган, получив запрос на предоставление доступа к тому или иному официальному документу, должен убедиться в том, что данные требования, исключающие предоставление доступа к такому документу, выполнены. Предусмотренные законом абсолютные исключения должны быть сведены к минимуму.

39. Результат оценки потенциального ущерба тесно связан с определением того, истекли ли установленные сроки. Для некоторых ограничений наступление определенных обстоятельств неизбежно влечет прекращение действия такого ограничения. В других случаях течение времени может уменьшить ущерб, который может быть причинен раскрытием информации.

Пункт 3

40. Данный пункт касается обязанности Сторон рассмотреть вопрос об определении максимальных сроков действия ограничений доступа к официальным документам. По истечении предусмотренного законом срока в предоставлении доступа ни при каких обстоятельствах не может быть отказано.

Статья 4 — Запросы на предоставление доступа к официальным документам

Пункт 1

41. Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которым оно желает иметь к нему доступ.

Пункт 2

42. Настоящая Конвенция не обязывает ее Стороны предоставлять запрашивающим лицам право подавать запросы анонимно, но поощряет Стороны к предоставлению такой возможности, предусматривая соответствующее факультативное обязательство. В тех странах, в которых такое право существует, считается ненужным требовать от запрашивающего лица раскрывать свою личность в случаях, когда запрашивающее лицо не обязано указывать причины своего запроса.

Пункт 3

43. Пункт 3 призывает Стороны Конвенции свести формальные требования к минимуму. Каждая из Сторон вправе установить свои собственные процедуры, однако цель Конвенции заключается в том, чтобы количество таких процедур было как можно меньшим, а сами они были как можно более простыми. Кроме того, установление каждого официального требования должно быть обоснованным. В некоторых странах запросы должны подаваться в письменной форме (по факсу, почте или электронной почте). В других странах они могут подаваться в устной

форме (по местонахождению соответствующего государственного органа или по телефону), а письменные процедуры применяются только в том случае, когда возможен частичный или полный отказ в предоставлении доступа.

Статья 5 — Рассмотрение запросов на предоставление доступа к официальным документам

Пункт 1

44. В соответствии с пунктом 1 государственный орган должен прилагать разумные усилия для оказания запрашивающему лицу помощи в идентификации запрашиваемого официального документа. Это означает, что запрашивающее лицо не обязано заранее идентифицировать запрашиваемый документ. Запрашивающее лицо должно сформулировать свой запрос в достаточной степени понятным способом, для того чтобы обученное государственное должностное лицо смогло идентифицировать запрашиваемый документ. Именно государственный орган несет ответственность за упорядоченное хранение и регистрацию своих документов, позволяющие ему идентифицировать их. Очень полезными для этих целей — как для общественности, так и для самих государственных органов — являются публичные реестры документов.

45. Государственный орган имеет некоторую свободу усмотрения при определении того, насколько оказание помощи является необходимым. Такая помощь особенно важна, если запрашивающее лицо имеет ограниченные физические возможности или является неграмотным или иностранцем, не знающим или практически не знающим языка.

46. Следует упомянуть, что право лица на доступ к конкретному документу начинается с права на получение от государственного органа информации о том, имеется ли в его распоряжении данный документ или нет. Однако в некоторых случаях, когда в целях защиты иных прав и интересов раскрытие документа запрещено, государственный орган не будет сообщать о наличии документа, если это повлечет раскрытие информации, которая должна оставаться конфиденциальной.

Пункт 2

47. В соответствии с пунктом 2 запрос на предоставление доступа к официальному документу должен рассматриваться любым государственным органом, в распоряжении которого имеется документ. Это означает, помимо прочего, что документ, составленный в нескольких экземплярах, имеющих в распоряжении нескольких государственных органов, может быть запрошен у любого такого органа. Если государственный орган не располагает запрашиваемым документом или не уполномочен рассматривать запрос, государственный орган в соответствии с пунктом 2 обязан, по возможности, передать запрос или направить запрашивающее лицо в полномочный государственный орган.

Пункт 3

48. Пункт 3 предусматривает, что запросы на предоставление доступа к официальным документам должны рассматриваться на равноправной основе. Как правило, запросы должны рассматриваться в порядке их поступления. В этой связи не должно проводиться никаких различий исходя из характера запроса или статуса запрашивающего лица.

Пункт 4

49. Оперативность ответа на запрос лежит в основе права доступа к официальным документам. Во многих странах законом предусмотрен максимальный срок для вынесения решения, уведомления запрашивающего лица и (в случае вынесения решения о предоставлении доступа) предоставления запрошенного документа. Однако в небольшом количестве стран, имеющих давние и крепкие традиции открытости, существует единственное правило, согласно которому запросы должны рассматриваться незамедлительно. Эти страны опасаются того, что установление максимального срока будет иметь нежелательные последствия, заключающиеся в том, что рассмотрение запросов будет откладываться до последнего момента в рамках установленного максимального срока, либо в том, что государственные органы будут в меньшей степени хотеть рассматривать сложные запросы.

50. Во многих странах обычной практикой является уведомление запрашивающего лица о любых задержках в рассмотрении его запроса.

51. Излишне говорить, что установление максимального срока не должно поощрять государственные органы к тому, чтобы предоставлять запрашиваемые документы только в конце данного срока. Чем быстрее документ будет предоставлен, тем в большей степени будет соблюден дух Конвенции.

Пункт 5

52. Из пункта 5 следует, что государственный орган может отказать в рассмотрении запроса на предоставлении доступа к официальному документу по двум основаниям. Так, запрос может быть отклонен, если, несмотря на оказанную государственным органом помощь, запрос остается слишком неопределенным, для того чтобы идентифицировать официальный документ, либо если запрос является явно необоснованным (например, если для удовлетворения запроса потребуется несоразмерно большой объем работы по поиску или изучению информации). В том случае если запрос является явно обременительным (например, если он является одним из большого количества запросов, направленных на воспрепятствование работе государственного органа, или повторным запросом на предоставление того же самого документа, поданным в течение очень короткого периода времени тем же самым запрашивающим лицом), такой запрос может быть отклонен.

Пункт 6

53. В соответствии с пунктом 6 государственный орган обязан указывать причины отказа в предоставлении доступа к официальным документам. Минимальное требование в этой связи заключается в том, что юридическое основание отказа

должно быть указано со ссылкой на соответствующие положения закона, а также с пояснением того, каким образом данные положения применяются.

Статья 6 — Формы доступа к официальным документам

Пункт 1

54. Существует несколько форм доступа к официальным документам: ознакомление с оригиналом, предоставление копии документа или и то, и другое. В соответствии с пунктом 1 запрашивающее лицо вправе указать, в какой форме оно предпочитает получить доступ к документу. Государственный орган должен, по возможности, удовлетворить пожелания запрашивающего лица. Однако в некоторых случаях это может быть нецелесообразно или невозможно. Например:

— государственный орган вправе отказать в предоставлении копии документа, если, к примеру, у него отсутствуют технические возможности (для создания аудио-, видео- или электронных копий), либо если это повлечет неразумные дополнительные расходы, либо если в соответствии с национальным законодательством могут быть нарушены права на объекты интеллектуальной собственности;

— государственный орган вправе также отказать в предоставлении непосредственного доступа к оригиналу документа, если он является физически хрупким или находится в плохом состоянии. В таких случаях государственные органы должны предоставить копию документа.

55. Государственные органы должны во всех возможных случаях предоставлять возможность для ознакомления с документами, устанавливая разумные часы работы и предоставляя достаточную материально-техническую базу для такого ознакомления.

56. Во многих странах в тех случаях, когда запрашивающее лицо, получившее документ, не может получить базовое понимание его содержания, обычная практика заключается в оказании государственными органами помощи такому лицу в понимании содержания документа, насколько это возможно и разумно. Это соответствует пожеланиям, выраженным Комитетом министров в его Рекомендации № R (93) 1 об эффективном доступе к закону и правосудию для беднейших слоев населения. Однако помощь в понимании содержания документов не подразумевает обязательства переводить документы или предоставлять высокоспециализированные технические или юридические объяснения.

Пункт 2

57. Если какое-либо ограничение распространяется только на часть информации, содержащейся в документе, остальная часть документа должна быть, как правило, предоставлена. При этом необходимо четко указывать, в каких местах информация была удалена и в каком объеме. По возможности, в решении должно быть указано также ограничение, на основании которого было осуществлено каждое удаление.

58. Что касается документов в бумажной форме, та часть информации, на которую распространяется ограничение, может быть удалена или замазана на копии документа. В случае с подлинными документами в электронной форме следует предоставить новый документ или бумажную копию документа с четким указанием той части информации, которая была удалена (например, оставив соответствующие разделы документа пустыми).

59. Если отредактированная версия запрошенного документа вводит в заблуждение или является бессмысленной, Стороны Конвенции могут предусмотреть возможность отказа в предоставлении всего документа. Такая возможность должна толковаться ограниченно. Является ли оставшаяся часть информации бессмысленной или вводящей в заблуждение, должно оцениваться сдержанно и с проявлением уважения к запрашивающему лицу. В некоторых странах в случае отказа в раскрытии части информации, содержащейся в соответствующем документе, государственные органы обязаны предоставить резюме документа, хотя Конвенцией такое обязательство не предусмотрено.

Пункт 3

60. В соответствии с пунктом 3 государственный орган может предоставить доступ к официальному документу, направив запрашивающее лицо к легкодоступным альтернативным источникам. Например, если документ опубликован в сети Интернет и является легкодоступным для конкретного запрашивающего лица, государственные органы могут направить данное лицо к такому альтернативному источнику. В любом случае то, является ли документ «легкодоступным», должно оцениваться в индивидуальном порядке: например, не все могут иметь доступ к сети Интернет. «Доступность» подразумевает также доступность с точки зрения затрат. Например, предложение запрашивающему лицу купить дорогую публикацию противоречит пункту 3.

Статья 7 — Плата за доступ к официальным документам

Пункт 1

61. По общему правилу, ознакомление с официальными документами в помещениях государственного органа должно быть безвозмездным. Однако государственные архивы и музеи могут взимать с запрашивающих лиц плату за оказываемые услуги.

Пункт 2

62. В случае предоставления копий документов плата за их предоставление может быть взыскана с запрашивающего лица, однако она должна устанавливаться с учетом себестоимости и быть разумной; государственные органы не должны извлекать прибыль.

63. Однако это не препятствует подготовке государственными органами публикаций для коммерческих целей и их продажу на рынке по конкурентоспособным ценам.

Статья 8 — Процедура рассмотрения

Пункт 1

64. В соответствии с пунктом 1 запрашивающее лицо, чей запрос был отклонен, будь то в явном или неявном виде, полностью или частично, должно иметь доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом. Такой рассматривающий орган должен иметь возможность либо самостоятельно пересматривать вынесенные государственными органами решения, которые, по его мнению, не соответствуют действующему законодательству, либо требовать от соответствующего государственного органа пересмотреть свою позицию. В то же время не должна быть исключена возможность принятия других юридических и дисциплинарных мер в отношении государственных органов, совершивших существенное нарушение своих обязательств, предусмотренных настоящей Конвенцией.

65. Термин «отклонение» подлежит широкому толкованию и охватывает, например, прямой или косвенный, полный или частичный отказ в удовлетворении запроса на предоставление документа на основании исключений, перечисленных в статье 3. В тех случаях, когда национальное законодательство устанавливает сроки для дачи ответа на запросы, запрашивающее лицо должно иметь право на подачу жалобы в случае отсутствия ответа от государственного органа.

Пункт 2

66. В соответствии с пунктом 2 запрашивающее лицо всегда должно иметь доступ к быстрой и недорогой процедуре рассмотрения. В некоторых национальных правовых системах процедура внутреннего рассмотрения является обязательным промежуточным этапом, предшествующим подаче жалобы в суд или другой независимый орган. В некоторых государствах, являющихся Сторонами Конвенции, существует также возможность подачи жалоб на отказы или противозаконные действия в данной сфере уполномоченному по правам человека или в посреднический орган.

67. В случае отказа государственного органа предоставить доступ к документу государственный орган в своем решении должен указать на возможность его обжалования.

Статья 9 — Дополнительные меры

68. В соответствии со статьей 9 Стороны должны принимать надлежащие меры для информирования общественности об ее правах, например, публикуя документы в электронной форме или создавая информационные центры. Государственные органы могут, в том числе, назначать контактных лиц из числа сотрудников различных административных подразделений для целей информирования общественности и облегчения доступа к документам, за которые данные подразделения отвечают. Это означает создание и поддержание в актуальном виде списков или реестров документов, имеющихся в распоряжении государственных органов.

69. Такие задачи по информированию общественности и функции контактного лица могут быть также делегированы независимому органу, отвечающему за осуществление мониторинга или контроля доступа к официальным документам.

70. Сторонам Конвенции необходимо предусмотреть меры по созданию эффективных систем управления документами государственных органов и хранения таких документов. Данные меры включают принятие правил архивации и уничтожения официальных документов. Одно из основных правил, касающихся уничтожения документов, должно заключаться в том, что уничтожение документа не допускается, до тех пор пока существует общественный интерес к такому документу, и ни при каких обстоятельствах во время рассмотрения запроса на предоставление доступа к такому документу.

Статья 10 — Документы, публикуемые по инициативе государственных органов

71. Любая политика, предусматривающая опубликование официальных документов, представляющих общий интерес, без необходимости получения отдельных запросов, должна обеспечивать возможность формирования гражданами мнения об управляющих ими государственных органах, а также возможность участия граждан в процессе принятия решений. Поэтому Конвенция поощряет принятие национальных норм права, предусматривающих опубликование государственными органами официальных документов по собственной инициативе.

72. В некоторых странах государственные органы в силу закона обязаны по собственной инициативе публиковать информацию о своей структуре, персонале, бюджете, деятельности, правилах, политике, принимаемых решениях, делегировании полномочий, информацию о праве доступа и порядке запроса официальных документов, а также любую другую информацию, представляющую общественный интерес. Такая информация публикуется на регулярной основе и в различных форматах, в том числе с использованием новых информационных технологий (например, на общедоступных веб-сайтах), а также предоставляется в читальных залах или публичных библиотеках в целях обеспечения простого и широкого доступа к такой информации.

73. Одним из критериев, который может использоваться государственными органами для определения того, какие документы должны публиковаться ими по собственной инициативе, является высокая частота запроса документа определенного рода.

Раздел II

74. Раздел II Конвенции содержит положения о создании системы контроля в целях обеспечения эффективного выполнения Конвенции ее Сторонами и развития права доступа к официальным документам. Конвенцией предусмотрены два контролирующих органа. Группа специалистов по доступу к официальным документам является техническим органом, состоящим из независимых и высококвалифицированных экспертов в области обеспечения доступа к

официальным документам. Другим, политическим, органом является Совещание Сторон, в состав которого входят по одному представителю от каждой Стороны.

Статья 11 — Группа специалистов по доступу к официальным документам

75. Статья 11 содержит положения о порядке осуществления контроля Группой специалистов.

Пункт 1

76. Пункт 1 а) обязывает Группу специалистов представлять отчеты о достаточности закрепленных в законе и практических мер, принимаемых Сторонами для придания юридической силы положениям Конвенции.

77. В пункте 1 б) приведен перечень способов, с помощью которых Группа специалистов контролирует эффективность выполнения Конвенции ее Сторонами. Так, Группа специалистов может выражать мнения, разрабатывать предложения, обмениваться информацией о существенных изменениях, разрабатывать предложения для Совещания Сторон по внесению поправок в Конвенцию и выражать свое мнение по любым поправкам в Конвенцию, предложенным в соответствии со статьей 19.

Пункт 2

78. Пункт 2 предоставляет Группе специалистов возможность обращаться за информацией и мнениями к гражданскому обществу. Ожидается, что неправительственные организации и другие представители гражданского общества будут продолжать принимать участие в вопросах, связанных с доступом к официальным документам, и будут готовы обмениваться своим полезным опытом с Группой специалистов.

Пункт 3

79. Пункт 3 предусматривает, что Группа специалистов состоит не менее чем из 10 и не более чем из 15 членов, избираемых Совещанием Сторон. В данном пункте определены периодичность избрания членов Группы специалистов и навыки, которыми они должны обладать.

Пункт 4

80. В пункте 4 подчеркивается, что члены Группы специалистов должны быть независимыми и беспристрастными, что, помимо прочего, означает то, что они не должны представлять какие-либо правительства или действовать в их интересах.

Пункт 5

81. В пункте 5 указано, что порядок избрания членов Группы специалистов определяется Комитетом министров. Затем сами Стороны отвечают за избрание членов Группы специалистов. Прежде чем принять решение о порядке избрания,

Комитет министров должен проконсультироваться со всеми Сторонами и получить их единогласное согласие. Данным требованием признается, что все Стороны Конвенции имеют возможность определить такой порядок и находятся в равных условиях.

Статья 12 — Совещание Сторон

Пункт 1

82. Статья 12 предусматривает создание второго органа в составе системы контроля, а именно Совещание Сторон.

Пункт 2

83. В пункте 2 перечисляются цели Совещания Сторон, состоящие из рассмотрения докладов, мнений и предложений Группы специалистов, разработки предложений и рекомендаций для Сторон, разработки предложений по внесению поправок в настоящую Конвенцию в соответствии со Статьей 19 и выражения мнения по любой поправке в Конвенцию, предложенной в соответствии со статьей 19.

Пункт 3

84. Создание Совещания Сторон обеспечит равное участие всех Сторон в процессе принятия решений и в процедуре контроля за выполнением Конвенции и имеет своей целью укрепление сотрудничества между Сторонами и между ними и Группой специалистов для обеспечения надлежащего и эффективного выполнения Конвенции.

Статья 13 — Секретариат

85. Секретариат Совета Европы оказывает Группе специалистов и Совещанию Сторон практическое содействие, а также делится с ними опытом в области обеспечения права доступа к официальным документам в ходе исполнения Группой специалистов и Совещанием Сторон своих функций в рамках системы контроля.

Статья 14 — Предоставление информации

86. В статье 14 речь идет о различных докладах о выполнении Конвенции и докладах по другим вопросам, связанным с доступом к официальным документам, подлежащих представлению Сторонами Группе специалистов на регулярной основе и по запросу.

Пункт 1

87. Пункт 1 касается первого доклада, который должен быть представлен Сторонами Группе специалистов в течение одного года после вступления в силу настоящей Конвенции. Этот доклад должен содержать полную информацию о

законодательных и иных мерах, принятых для придания юридической силы положениям настоящей Конвенции.

Пункт 2

88. Пункт 2 касается последующих докладов, которые должны представляться Группе специалистов до проведения каждого заседания Совещания Сторон. Такие доклады содержат уточнения к информации, упомянутой в пункте 1. Они должны представляться Группе специалистов в течение срока, установленного правилами процедуры, принятыми Группой специалистов.

Пункт 3

89. Пункт 3 предусматривает, что Группа специалистов может запрашивать у каждой из Сторон любую информацию, которую Группа специалистов считает необходимой для целей выполнения своих задач. Данное право Группы специалистов дает ей возможность собирать информацию в любой области доступа к официальным документам, в отношении которой Группа специалистов примет решение провести более тщательный анализ.

Статья 15 — Опубликование

90. Вся документация, упомянутая в статье 15, подлежит опубликованию. Это осуществляется посредством опубликования документации на веб-сайте Совета Европы.

Раздел III

91. За некоторыми исключениями, положения статей 16—22 в существенной степени основаны на Типовых заключительных положениях Конвенций и Соглашений, заключаемых в рамках Совета Европы, утвержденных Комитетом министров на 315-м заседании заместителей министров в феврале 1980 года.

92. Конвенция открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. После того как Конвенция вступит в силу в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 16, другим государствам может быть предложено присоединиться к Конвенции в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 17.

Статья 16 — Подписание и вступление в силу Конвенции

93. Пунктом 3 статьи 16 определено, что для вступления Конвенции в силу необходимо, чтобы она была ратифицирована, принята или утверждена 10 государствами — членами Совета Европы. Однако это число является не настолько большим, для того чтобы излишне задержать вступление Конвенции в силу.

Статья 17 — Присоединение к Конвенции

94. После консультаций со Сторонами и получения их единогласного согласия Комитет министров может предложить любому другому государству или любой международной организации присоединиться к Конвенции. Такое решение принимается большинством в две трети голосов, предусмотренным пунктом d статьи 20 Устава Совета Европы, и при единогласии Сторон настоящей Конвенции.

Статья 18 — Территориальное применение

Пункт 1

95. В пункте 1 статьи 18 указаны территории, на которые распространяется действие Конвенции.

Пункт 2

96. Пункт 2 статьи 18 касается распространения действия Конвенции на территории, указанные в заявлении.

Статья 19 — Поправки к Конвенции

Пункт 1

97. Пункт 1 предусматривает, что поправки могут быть предложены любой Стороной, Комитетом министров Совета Европы, Группой специалистов или Советом Сторон, предусмотренным статьей 12, в соответствии со стандартными процедурами заключения международных договоров, действующими в Совете Европы.

98. Данная процедура предусматривает определенную форму консультаций, которые Комитет министров должен провести, прежде чем приступить к официальному принятию любой поправки. Проведение консультаций между Сторонами Конвенции, включая Стороны, не являющиеся государствами — членами Совета Европы, является обязательным. Консультации необходимы в связи с тем, что Стороны, не являющиеся государствами — членами Совета Европы, не имеют своих представителей в Комитете министров, и поэтому их следует привлечь к определенному участию в процедуре принятия поправок. Данная процедура проводится в рамках Совещания Сторон, которое представляет свое мнение в соответствии со статьей 12.

99. Комитет министров может затем одобрить предложенную поправку. Несмотря на то, что это не упомянуто в прямой форме, предполагается, что Комитет министров одобряет поправки большинством голосов, предусмотренным пунктом d статьи 20 Устава Совета Европы и составляющим две трети от числа представителей, участвующих в голосовании, и большинством представителей, имеющих право участвовать в работе Комитета (пункт 4). Участие Комитета министров, в который входят представители всех государств — членов Совета Европы, но не все из которых могут быть Договаривающимися Сторонами Конвенции, было поставлено под вопрос некоторыми делегациями в ходе работы над текстом Конвенции. В этой связи следует вспомнить, что такая процедура,

являющаяся обычной для всех Конвенций Совета Европы, содержащих сформулированные в прямой форме положения о поправках, имеет своей целью подтверждение связи между Конвенцией и Организацией, под эгидой которой Конвенция была разработана и принята. Конвенции Совета Европы и поправки к ним фактически подготавливаются и согласовываются в институциональных рамках Организации и являются одним из основополагающих инструментов, предназначенных для обеспечения достижения Организацией своих задач. Так, в Уставе Совета Европы после указания цели Организации, в пункте b статьи 1 предусмотрено, что «эта цель будет достигаться усилиями органов Совета Европы посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод». Таким образом, результатом согласования является принятие Комитетом министров решения, содержащего *ne varietur* (без изменений) текст предложенного международного договора или поправки. В случае с поправками их вступление в силу обусловлено их принятием всеми Сторонами, которые, таким образом, сохраняют свое право решать, быть или не быть связанными предложенной поправкой.

100. Поправка затем препровождается Сторонам и подлежит принятию ими (пункт 5).

101. После принятия всеми Сторонами поправка вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения одномесячного периода со дня, в который последняя из Сторон уведомила о своем принятии этой поправки (пункт 6).

102. В соответствии со стандартной практикой Совета Европы и сообразно роли Генерального секретаря как хранителя Конвенций Совета Европы, Генеральный секретарь получает предложенные поправки (пункт 2), доводит их до сведения Сторон для информации (пункт 3) и для принятия после одобрения поправки Комитетом министров (пункт 5), а также получает уведомления о принятии поправок Сторонами и уведомляет их о вступлении поправок в силу (пункт 6).

Статья 20 — Заявления

103. Статья 20 содержит положения, позволяющие Сторонам Конвенции делать заявления относительно определенных статей или указывать, каким образом определенные статьи будут применяться.

Статья 21 — Денонсация

104. В соответствии с Венской конвенцией Организации Объединенных Наций о праве международных договоров статья 21 допускает денонсацию Конвенции любой из Сторон.

Статья 22 — Уведомления

105. В статье 22 перечисляются уведомления, которые Генеральный секретарь Совета Европы как хранитель Конвенции обязан направлять, а также определяются лица, имеющие право на получение таких уведомлений.

Примечания

(1) Рекомендации № R (91) 10 о передаче третьим лицам персональных данных, имеющихся в распоряжении государственных органов, № R (97) 18 о защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях, № Rec(2000)10 о кодексах поведения для государственных служащих, № Rec(2000) 13 о европейской политике в области доступа к архивам и № Rec(2007)7 о надлежащем управлении.

(2) В данной сфере было проведено исследование ОБСЕ «Доступ СМИ к информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования». Предварительные выводы, сделанные по результатам исследования, которое охватывает 56 стран и было проведено Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, были опубликованы 30 апреля 2007 года (см. www.osce.org/fom).

(3) Дело «Объединение «Матери Южной Чехии» против Республики Чехия» (*Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*), жалоба № 19101/03, решение о приемлемости жалобы от 10 июля 2006 года.

(4) См., в частности, решения Европейского суда по правам человека от 7 июля 1989 года по делу «Гаскин против Соединенного Королевства» (*Gaskin v. United Kingdom*) (жалоба № 10454/83) и от 19 февраля 1998 года по делу «Герра и другие против Италии» (*Guerra and others v. Italy*) (жалоба № 14967/89).

(5) Дело «Клод Рейес и другие против Чили» (*Claude Reyes and others v. Chile*), см. <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.

(6) Далее — «Орхусская конвенция».