



Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам

Тромсо, 18 июня 2009 г.

Пояснительный доклад
Русский

Преамбула

Государства — члены Совета Европы и другие государства, подписавшие настоящую Конвенцию,

учитывая, что цель Совета Европы заключается в достижении большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием;

учитывая, в частности, статью 19 Всеобщей декларации прав человека, статьи 6, 8 и 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенцию Организации Объединенных Наций о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.), и Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. (ETS № 108);

учитывая также Декларацию Комитета министров Совета Европы о свободе выражения мнений и информации, принятую 29 апреля 1982 г., а также рекомендации Комитета министров государствам — членам № R (81) 19 о доступе к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, № 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, № R (2000) 13 о европейской политике в области доступа к архивам и Res (2002)2 о доступе к официальным документам;

учитывая важность в плюралистическом, демократическом обществе прозрачности государственных органов;

учитывая, что осуществление права доступа к официальным документам:

- i. является источником информации для общественности;
- ii. способствует формированию общественностью мнения о состоянии общества и о государственных органах;

iii. способствует добросовестности, эффективности, результативности и подотчетности государственных органов, тем самым содействуя им в подтверждении своей легитимности;

учитывая, таким образом, что все официальные документы в принципе являются общедоступными и в предоставлении доступа к ним может быть отказано исключительно в целях защиты иных прав и законных интересов,

договорились о нижеследующем:

Раздел I

Статья 1 — Общие положения

1. Принципы, изложенные далее, должны приниматься во внимание, не ограничивая применения внутреннего законодательства и подзаконных актов, а также международных договоров, которые признают более широкое право доступа к официальным документам.

2. Для целей настоящей Конвенции:

а) (i) «государственные органы» означает:

- 1) органы управления и руководства на национальном, региональном и местном уровне;
- 2) законодательные и судебные органы, если они выполняют административные функции в соответствии с национальным законодательством;
- 3) физических и юридических лиц, если они осуществляют административные полномочия.

(ii) Каждая Сторона может при подписании или сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении уведомить путем заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы о том, что определение «государственных органов» включает также одну или несколько следующих категорий лиц:

- 1) законодательные органы в связи с осуществлением ими других видов деятельности;
- 2) судебные органы в связи с осуществлением ими других видов деятельности;
- 3) физические и юридические лица, если они выполняют государственные функции или управляют государственными средствами в соответствии с национальным законодательством;

b) «официальные документы» означает всю информацию, зафиксированную в любой форме, составленную или полученную государственными органами и имеющуюся в их распоряжении.

Статья 2 — Право доступа к официальным документам

1. Каждая Сторона гарантирует право каждого, без проявления дискриминации на каком-либо основании, иметь по запросу доступ к официальным документам, имеющимся в распоряжении государственных органов.

2. Каждая сторона принимает необходимые меры в рамках своего внутреннего законодательства в целях придания юридической силы положениям настоящей Конвенции о доступе к официальным документам.

3. Эти меры принимаются не позднее момента вступления в силу настоящей Конвенции в отношении этой Стороны.

Статья 3 — Возможные ограничения доступа к официальным документам

1. Каждая Сторона может ограничить право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть закреплены в прямой форме в законе и являться необходимой в демократическом обществе мерой, соразмерной цели:

a) обеспечения безопасности и обороны государства и защиты международных отношений;

b) обеспечения общественной безопасности;

c) предотвращения и расследования преступной деятельности и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности;

d) проведения дисциплинарных расследований;

e) осуществления государственными органами проверок, контроля и надзора;

f) защиты неприкосновенности частной жизни и иных законных интересов физических лиц;

g) защиты коммерческих и иных экономических интересов;

h) защиты экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства;

i) обеспечения равенства сторон в судебном процессе и обеспечения эффективного отправления правосудия;

j) защиты окружающей среды; или

к) обеспечения конфиденциальности обсуждений внутри государственных органов или между государственными органами при рассмотрении какого-либо вопроса.

Соответствующие государства могут при подписании или сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении уведомить путем заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы о том, что возможные ограничения распространяются также на переписку с членами королевской семьи или главой государства.

2. В доступе к информации, содержащейся в официальном документе, может быть отказано, если раскрытие такой информации нанесет или может нанести ущерб каким-либо из интересов, упомянутых в пункте 1, за исключением случаев, когда общественный интерес в раскрытии информации является более существенным.

3. Стороны должны рассмотреть вопрос об определении сроков, по истечении которых ограничения, упомянутые в пункте 1, перестанут применяться.

Статья 4 — Запросы на предоставление доступа к официальным документам

1. Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которому ему необходим доступ к официальному документу.

2. Стороны могут предоставить запрашивающим лицам право сохранять свою анонимность, за исключением случаев, когда раскрытие личности необходимо для целей обработки запроса.

3. Формальные требования к запросам не должны превышать требования, необходимые для целей обработки запроса.

Статья 5 — Рассмотрение запросов на предоставление доступа к официальным документам

1. Государственный орган обязан, насколько это реально возможно, оказывать запрашивающему лицу помощь в идентификации запрашиваемого официального документа.

2. Запрос на предоставление доступа к официальному документу должен рассматриваться любым государственным органом, в распоряжении которого имеется документ. Если государственный орган не располагает запрашиваемым официальным документом или не уполномочен рассматривать запрос, государственный орган обязан, по возможности, передать запрос или направить запрашивающее лицо в полномочный государственный орган.

3. Запросы на предоставление доступа к официальным документам должны рассматриваться на равноправной основе.

4. Запрос на предоставление доступа к официальному документу должен быть рассмотрен оперативно. Решение должно быть вынесено, сообщено и исполнено в кратчайшие возможные сроки или в течение заранее указанного разумного срока.

5. Запрос на предоставление доступа к официальному документу может быть отклонен:

i. если, несмотря на оказанную государственным органом помощь, запрос остается слишком неопределенным для того чтобы идентифицировать официальный документ; или

ii. если запрос является явно необоснованным.

6. Государственный орган, полностью или частично отказывающийся в предоставлении доступа к официальному документу, обязан указать причины отказа. Запрашивающее лицо вправе получить от этого государственного органа по запросу письменное обоснование отказа.

Статья 6. Формы доступа к официальным документам

1. В случае предоставления доступа к официальному документу запрашивающее лицо вправе выбрать, желает оно ознакомиться с оригиналом официального документа или с его копией или получить его копию в любой доступной форме или в любом доступном формате по выбору запрашивающего лица, за исключением случаев, когда сделанный выбор является необоснованным.

2. Если на какую-либо информацию, содержащуюся в официальном документе, распространяется ограничение, государственный орган обязан, тем не менее, предоставить доступ к остальной информации, содержащейся в официальном документе. Любые пропуски должны быть четко обозначены. Однако в том случае, если частичная версия документа вводит в заблуждение или является бессмысленной, либо если предоставление оставшейся части документа представляет собой явно неоправданное бремя для государственного органа, в таком доступе может быть отказано.

3. Государственный орган может предоставить доступ к официальному документу, направив запрашивающее лицо к легкодоступным альтернативным источникам.

Статья 7 — Плата за доступ к официальным документам

1. Ознакомление с официальными документами в помещениях государственного органа должно быть безвозмездным. Это не препятствует установлению Сторонами платы за соответствующие услуги, оказываемые архивами и музеями.

2. С запрашивающего лица может быть взыскана плата за предоставление копии официального документа, которая должна быть обоснованной и не должна превышать фактические расходы на копирование и передачу документа. Тарифы ставок подлежат опубликованию.

Статья 8 — Процедура рассмотрения

1. Запрашивающее лицо, чей запрос на предоставление доступа к официальному документу 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.

2. Запрашивающее лицо всегда должно иметь доступ к быстрой и недорогой процедуре для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрения в соответствии с пунктом 1.

Статья 9 — Дополнительные меры

Стороны обязаны информировать общественность о ее праве доступа к официальным документам и способе осуществления этого права. Они обязаны также принимать надлежащие меры в целях:

- a) ознакомления государственных органов с их обязанностями и обязательствами, связанными с осуществлением этого права;
- b) предоставления информации о вопросах и действиях, за которые государственные органы несут ответственность;
- c) эффективного управления своими документами, для того чтобы они были легкодоступными; и
- d) применения понятных и установленных правил сохранения и уничтожения своих документов.

Статья 10 — Документы, публикуемые по инициативе государственных органов

Государственный орган по своей собственной инициативе и в надлежащих случаях обязан принимать необходимые меры по опубликованию имеющихся в его распоряжении официальных документов в интересах обеспечения прозрачности и эффективности государственного управления и содействия осознанному участию общественности в решении вопросов, представляющих общий интерес.

Раздел II

Статья 11 — Группа специалистов по доступу к официальным документам

1. Группа специалистов по доступу к официальным документам проводит заседания не реже одного раза в год для целей мониторинга выполнения настоящей Конвенции Сторонами, в частности для целей:

- a) представления отчетов о достаточности закрепленных в законе и практических мер, принимаемых Сторонами для придания юридической силы положениям, изложенным в настоящей Конвенции;
- b)
 - (i) выражения мнений по любым вопросам, связанным с применением настоящей Конвенции;
 - (ii) разработки предложений по повышению эффективности использования и выполнения настоящей Конвенции, включая выявление любых проблем;
 - (iii) обмена информацией о существенных изменениях в законодательстве, политике и технологиях;
 - (iv) разработки предложений для Совещания Сторон по внесению поправок в настоящую Конвенцию;
 - (v) выражения своего мнения по любым поправкам в настоящую Конвенцию, предложенным в соответствии со статьей 19.

2. Группа специалистов может обращаться за информацией и мнениями к гражданскому обществу.

3. Группа специалистов состоит не менее чем из 10 и не более чем из 15 членов. Члены Группы специалистов избираются Совещанием Сторон на срок в четыре года, который может быть продлен один раз, из списка экспертов; при этом каждая Страна предлагает двух экспертов. Эксперты выбираются из числа в высшей степени добросовестных лиц, признанных компетентными специалистами в области доступа к официальным документам. Из списка, предложенного каждой Страной, в состав Группы специалистов может быть выбран только один эксперт.

4. Члены Группы специалистов исполняют свои обязанности в индивидуальном качестве, при выполнении своих функций должны быть независимыми и беспристрастными и не должны принимать какие-либо указания от правительств.

5. Порядок избрания членов Группы специалистов определяется Комитетом министров, после консультаций со Сторонами Конвенции и получения их единогласного согласия, в течение одного года после вступления в силу настоящей Конвенции. Группа специалистов принимает свои собственные правила процедуры.

Статья 12 — Совещание Сторон

1. В состав Совещания Сторон входит по одному представителю от каждой Страны.

2. Совещание Сторон проводится в целях:

- (a) рассмотрения докладов, мнений и предложений Группы специалистов;

(b) разработки предложений и рекомендаций для Сторон;

(c) разработки предложений по внесению поправок в настоящую Конвенцию в соответствии со Статьей 19;

(d) выражения своего мнения по любой поправке в настоящую Конвенцию, предложенной в соответствии со статьей 19.

3. Совещание Сторон созывается Генеральным секретарем Совета Европы в течение одного года после вступления в силу настоящей Конвенции для целей избрания членов Группы специалистов. Впоследствии Совещание Сторон проводится не реже одного раза каждые 4 года и в любом случае, когда о его созыве просит большинство Сторон, Комитет министров или Генеральный секретарь Совета Европы. Совещание Сторон принимает свои собственные правила процедуры.

4. После каждого своего заседания Совещание Сторон представляет Комитету министров доклад о своей работе.

Статья 13 — Секретариат

Секретариат Совета Европы оказывает Совещанию Сторон и Группе специалистов содействие в исполнении ими своих функций в соответствии с настоящим Разделом.

Статья 14 — Предоставление информации

1. В течение одного года после вступления в силу настоящей Конвенции в отношении Договаривающейся Стороны последняя представляет Группе специалистов доклад, содержащий полную информацию о законодательных и иных мерах, принятых для придания юридической силы положениям настоящей Конвенции.

2. Впоследствии каждая Сторона представляет Группе специалистов до проведения каждого заседания Совещания Сторон уточнения к информации, упомянутой в пункте 1.

3. Каждая Сторона также представляет Группе специалистов любую информацию, которую Группа специалистов запросит для целей выполнения своих задач.

Статья 15 — Опубликование

Доклады, представленные Сторонами Группе специалистов, доклады, предложения и мнения Группы специалистов и доклады Совещания Сторон о своей работе подлежат опубликованию.

Раздел III

Статья 16 — Подписание и вступление в силу Конвенции

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами — членами Совета Европы.

2. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию или утверждению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или утверждении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

3. Настоящая Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного срока со дня, когда 10 государств — членом Совета Европы выразили свое согласие быть связанными положениями Конвенции, как это предусмотрено положениями пункта 2.

4. В отношении любого подписавшего государства, которое впоследствии выражает свое согласие быть связанным положениями настоящей Конвенции, она вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного срока со дня выражения согласия быть связанным положениями Конвенции, как это предусмотрено положениями пункта 2.

Статья 17 — Присоединение к Конвенции

1. После вступления в силу настоящей Конвенции Комитет министров Совета Европы после консультаций со Сторонами Конвенции и получения их единогласного согласия может предложить любому государству, не являющемуся членом Совета Европы, или любой международной организации присоединиться к настоящей Конвенции. Решение принимается большинством голосов, как это предусмотрено в пункте d статьи 20 Устава Совета Европы, и при единогласии представителей Сторон, имеющих право заседать в Комитете министров.

2. В отношении любого государства или любой международной организации, присоединившихся к Конвенции в соответствии с пунктом 1, Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного срока со дня сдачи документа о присоединении на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 18 — Территориальное применение

1. Любое государство может при подписании или сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении указать территорию или территории, на которые распространяется действие настоящей Конвенции.

2. Любое государство может в любой последующий момент путем заявления, направленного на имя Генерального секретаря Совета Европы, распространить действие настоящей Конвенции на любую другую территорию, указанную в заявлении, за международные отношения которой отвечает такое государство. В отношении такой территории Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного срока со дня получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, может быть отозвано путем подачи уведомления на имя Генерального секретаря. Отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного периода со дня получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 19 — Поправки к Конвенции

1. Поправки к настоящей Конвенции могут быть предложены любой Стороной, Комитетом министров Совета Европы, Группой специалистов или Совещанием Сторон.

2. Любое предложение о внесении поправок доводится Генеральным секретарем Совета Европы до сведения Сторон.

3. Любая поправка доводится до сведения Совещания Сторон, которое после консультаций с Группой специалистов представляет Комитету министров свое мнение относительно этой предложенной поправки.

4. Комитет министров рассматривает предложенную поправку и любое мнение, представленное Совещанием Сторон, и может одобрить поправку.

5. Текст любой поправки, одобренный Комитетом министров в соответствии с пунктом 4, препровождается Сторонам и подлежит принятию ими.

6. Любая поправка, одобренная в соответствии с пунктом 4, вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения одномесечного периода со дня, в который все Стороны уведомили Генерального секретаря о своем принятии этой поправки.

Статья 20 — Заявления

Любая Сторона в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может сделать одно или несколько заявлений, предусмотренных пунктом 2 статьи 1, пунктом 1 статьи 3 и статьей 18. Эта Сторона обязана уведомлять Генерального секретаря Совета Европы о любых изменениях в этой информации.

Статья 21 — Денонсация

1. Любая Сторона может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию путем уведомления, направленного на имя Генерального секретаря Совета Европы.

2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения шестимесячного срока со дня получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 22 — Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства — члены Совета Европы и любое государство и любую международную организацию, присоединившиеся или приглашенные к присоединению к настоящей Конвенции:

- а) о любом подписании;
- б) о сдаче на хранение любой ратификационной грамоты или любого документа о принятии, утверждении или присоединении;
- в) о любой дате вступления настоящей Конвенции в силу в соответствии со статьями 16 и 17;
- г) о любом заявлении, сделанном в соответствии с пунктом 2 статьи 1, пунктом 1 статьи 3 и статьей 18;
- д) о любом ином акте, уведомлении или сообщении, относящемся к настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в Тромсо 18 июня 2009 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который будет храниться в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы направит заверенные копии каждому государству — члену Совета Европы и любому государству и любой международной организации, приглашенным присоединиться к настоящей Конвенции.