

IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACCESS TO OFFICIAL DOCUMENTS (CETS No.205 – TROMSØ CONVENTION)

MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS (STCE N° 205 – CONVENTION DE TROMSØ)



BASELINE EVALUATION REPORT RAPPORT D'ÉVALUATION DE RÉFÉRENCE

LITHUANIA



LITUANIE

Baseline Evaluation Report on the
implementation of the Council of Europe
Convention on access to official documents
(CETS No. 205 –Tromsø Convention)

LITHUANIA



*Rapport d'évaluation de référence sur la mise
en œuvre de la Convention du Conseil de
l'Europe sur l'accès aux documents publics
(STCE n° 205 – Convention de Tromsø)*

LITUANIE

All requests concerning the reproduction or translation of all or part of this document should be addressed to the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (F-67075 Strasbourg Cedex).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Human Rights Intergovernmental Co-operation Division.

Layout: SPDP, Council of Europe
© Council of Europe, 16 July 2024
Printed at the Council of Europe

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction Générale Droits humains et État de droit (F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Division de la Coopération intergouvernementale en matière de droits humains.

Mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe
© Conseil de l'Europe, 16 juillet 2024
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE OF CONTENTS

_Toc171926221

I.	Introduction	6
II.	Article 1 – General Provisions	7
III.	Article 2 – Right of access to official documents.....	12
IV.	Article 3 – Possible limitations to access to official documents	13
V.	Article 4 – Requests for access to official documents.....	14
VI.	Article 5 – Processing of requests for access to official documents	16
VII.	Article 6 – Forms of access to official documents.....	18
VIII.	Article 7 – Charges for access to official documents	19
X.	Article 9 – Complementary measures	20
XI.	Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities	22
XII.	Conclusions and recommendations	23

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	25
II.	Article 1 - Dispositions générales	26
III.	Article 2 - Droit d'accès aux documents publics.....	31
IV.	Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics.....	32
V.	Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics	34
VI.	Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics	35
VII.	Article 6 - Formes d'accès aux documents publics	37
VIII.	Article 7 - Frais d'accès aux documents publics	38
IX.	Article 8 - Procédure de révision	39
X.	Article 9 - Mesures complémentaires	40
XI.	Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques	42
XII.	Conclusions et recommandations	42

I. Introduction

1. The Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No.205, hereinafter “the Convention”) entered into force on 1 December 2020. It is the first binding international legal instrument to recognise a general right of access to official documents held by public authorities.

2. The Convention lays down minimum obligations for its Parties on the scope of the right to access official documents upon request, the balancing exercise between the protection of the public interest in transparency and the protection of other legitimate rights and interests, the procedures for handling a request for access and the review of decisions. It also sets out other measures to ensure the transparency of public authorities’ activities such as those relating to the management of documents and publication of official documents at the authorities’ own initiatives.

3. An important added value of the Convention is its monitoring mechanism which consists of the Council of Europe Access Info Group (“the AIG”) and the Consultation of the Parties. The AIG is composed of a minimum 10 and a maximum of 15 independent and impartial experts appointed on the basis of their recognised expertise in the field of access to official documents. On 31 March 2022, the Consultation of Parties elected 10 members for a period of four years, renewable once. The AIG’s task is to monitor the implementation of the Convention by the Parties, notably reporting on the adequacy of the measures in law and practice taken by the Parties to give effect to the provisions set out in the Convention.

4. This report is part of the baseline evaluation carried out by the AIG on the basis of the report submitted by Lithuania pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention. As a first step, the Party responded to a detailed questionnaire prepared by the Secretariat pending the election of the member of the AIG. The questionnaire was later endorsed by the AIG. Some aspects of the information provided were clarified by the Party following a request for additional information by the AIG. Another source of information for the work of the AIG is civil society. Therefore, it maintained contacts with two international non-governmental organisations, namely Access Info Europe and Article 19, and received comments from the first on the information that the Party had provided. In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Lithuania in the elaboration of the present report which were considered before its adoption. This report will be published together with any further comments received by the Party after its adoption.

5. The baseline evaluation focuses on the legislative act whose main objective is to regulate the right to access official documents, that is the Law on the Right to Receive Information. Other specialised legislation, such as that on archives or legislation which may contain provisions that regulate access to specific types of information, for example, information containing personal data, information of relevance to national or public security, information belonging to the banking sector, is not analysed in the present baseline evaluation. Such analysis would have required more complete information by the Party and an in-depth examination of numerous other laws which was not feasible in the current evaluation round carried out by the AIG covering 11 Parties to the Convention. The AIG, therefore, plans to evaluate the implementation of the Convention by its Parties in specific sectors in its subsequent evaluation rounds in accordance with its Rules of Procedure. Having considered the different approaches taken by the Parties, the AIG will adopt its position on the concept of “drawn up” provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention after its baseline evaluation.

6. This report is intended to assist the Party in its efforts to ensure compliance with the Convention.

II. Article 1 – General Provisions

The meaning of public authorities

7. The Law on the Right to Receive Information applies to all state and municipal institutions and bodies performing public functions, enterprises and public bodies owned or co-owned by the state or municipality and financed from state or municipal budgets and state monetary funds, including libraries, museums, and state archives, as well as associations of such entities and regional development councils (Article 2(1)). The Law on the Right to Receive Information also applies to three other categories of entities. First, it applies to public bodies owned or controlled by the state or a municipality which are not financed from state or municipal budgets but which perform public functions (Article 2(2)). Second, it applies to corporations directly or indirectly controlled by and under the decisive influence of the state or a municipality which provide public services in at least one of the fields of gas and heat, electricity, water management, transport services, ports and airports, postal services, oil and gas extraction, exploration of coal or other solid fuels and public passenger transportation in accordance with the relevant provisions of EU law (Article 2(2)). Third, it applies to public bodies of which the state or a municipality is the owner or a shareholder, but which are not financed from

state or municipal budgets and do not perform public functions, when such bodies publish information on the salaries of their employees as provided for by the Law on the Right to Receive Information (Article 2(3)).

8. Lithuania has, at the time of its ratification of the Convention, made a Declaration under Article 20 of the Convention stating that “pursuant to Article 1, paragraph 2.a of the Convention, the definition of public authorities also includes legislative bodies as regards their other activities, judicial authorities as regards their other activities, [and] natural or legal persons insofar as they perform public function or operate with public funds, according to national law.” Therefore, it can be said that all authorities and entities within the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention fall within the scope of the Law on the Right to Receive Information.

The meaning of official documents

9. The Law on the Right to Receive Information defines information as the knowledge held by the institution in the exercise of its public functions (Article 3(9)). Data is defined as recorded information on the activities of an institution or a state-owned entity, or parts thereof, irrespective of the manner and form of its presentation (in written or electronic form or as an audiovisual recording), and the medium including register data, register information, data and/or copies thereof submitted to the register, and data from the state information system (Article 3(3)). These elements meet the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention that official documents include information recorded in any form and held by public authorities.

10. This definition does not specifically refer to information drawn up or received by a public authority (cf. the definition of “official documents” in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention). Article 1(1) of the Law on the Right to Receive Information states that one of the objectives of the law is to establish measures for implementing the right of individuals to access documents that public authorities dispose of and/or process in the exercise of the public function (i.e. the exercise of public administration powers conferred by the Law on Public Administration, [and] the functions laid down in other laws, including the functions of providing public services). This formulation suggests that information drawn up or received and held by a public authority would be considered as an official document within the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. The AIG takes note of the information provided by the Party that the qualification concerning the exercise of the public function, in accordance with the Law on Public

Administration, is understood to include all duties exercised by public officials.¹

11. Ten categories of information are exempted from the scope of the Law on the Right to Receive Information (Article 2(2)):

- 1) data the processing of which is not a public function of the institution established by law or other regulatory enactments, except for information on the salaries of employees;
- 2) data to which third parties hold industrial property, copyright, related rights or database producer (*sui generis*) rights (hereinafter referred to as intellectual property rights);
- 3) data prohibited by law or by other regulatory enactments adopted pursuant thereto, including data which are not accessible for reasons of national or public security, national defence, statistical confidentiality, commercial confidentiality, or which are state, official, banking, commercial or professional secrets;
- 4) data the provision of which is restricted by law or by other regulatory enactments adopted pursuant thereto, and where applicants have to justify the purpose of the use of the data requested;
- 5) data consisting exclusively of logos, ornaments and/or emblems;
- 6) data to which access is routinely denied or restricted on grounds of the protection of personal data, as well as the part of the data for which access is not denied which consists of personal data the re-use of which would violate the individual's right to respect for his or her private life in accordance with the European Union's or national law on the protection of personal data;
- 7) data held by the Lithuanian National Radio and Television and other radio or television broadcasters supported by the State or municipal budget;
- 8) data held by state and municipal educational institutions, state higher education institutions (hereinafter referred to as "higher education institution"), except for higher education libraries, and state research institutes. This provision shall not apply to research data if the research is publicly funded and has already been made publicly available by the researchers, research organisations or research funding organisations;

¹ AIG/Inf(2024)10REV

- 9) data held by theatres, concert venues, other institutions operating under the law governing cultural institutions, except libraries and museums;
- 10) data at the disposal of state-owned entities when they are prepared for purposes other than the provision of public services, or when these data relate to activities directly affected by competition, which are not covered by the Law of the Republic of Lithuania on Procurement by Contracting Entities in the Field of Water Management, Energy, Transport or Postal Services.

12. The AIG recalls that according to Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities constitutes official documents. This provision lays down a very wide definition of official documents and does not permit exemptions of any information based on its contents or nature (see also Explanatory Report to the Convention, §11).

13. It is not clear what information is exempted by virtue of Article 2(2), sub-paragraph 1, of the Law on the Right to Receive Information. Arguably, such information could relate to activities carried out by an institution outside of the core tasks or authority given to it by law or regulation. It should be recalled that the term public authorities used in Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i, 1 and 2, of the Convention, covers government and administration at national, regional and local level without distinction of any tasks carried out by them. According to Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, official documents include all information recorded in any form, drawn up or received and held by these authorities. Also, official documents held by legislative and administrative authorities insofar as they perform administrative functions as well as legal persons insofar as they exercise administrative authority, fall within the scope of the Convention regardless of the fact whether their tasks or authority are their core ones. Therefore, Article 2(2), sub-paragraph 1 of the Law on the Right to Receive Information does not fully meet the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

14. Article 2(2), sub-paragraph 6 of the Law on the Right to Receive Information deals with personal data access to which should, pursuant to relevant legislation be restricted. Such data is clearly excluded from the scope of application of the Law on the Right to Receive Information. It should be recalled that the principle of the Convention (see Explanatory Report to the Convention, §16) is that personal data is covered by the scope of the Convention; when access to such data is granted, the use of the personal data contained in the disclosed documents is governed by the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with

regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108).² From this perspective, Article 2(2), sub-paragraph 6 of the Law on the Right to Receive Information does not meet the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

15. Article 2(2), sub-paragraphs 2-5 and 8 exempt a very wide range of information from the scope of the Law on the Right to Receive Information. The provisions of sub-paragraph 4 are especially broad and vague and without any indication of possible legitimate interests that the exemption would pursue. In addition, its existence seems to be unjustified in view of the explanation by the Party that there are no other limitations of the right of access provided for by laws other than Law on the Right to Receive Information.³ The AIG takes note of the Party's comments that sub-paragraphs 2, 3, 5 and 8, are related to limitations of access in line with specific interests provided for by Article 3, paragraph 1, of the Convention.⁴ However, the AIG emphasises that, from the perspective of the Convention, excluding an official document from the scope of the law is distinct from providing limitations on access to that official document. The former's practical effect is that of not recognising the existence of the right of access to the official document concerned (see also paragraphs 19-24 of the present report). Hence, Article 2(2), sub-paragraphs 2-5 and 8, do not meet the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

16. The provisions of Article 2(2), sub-paragraphs 7, 9 and 10 are not in contradiction with Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i, 3, of the Convention because the entities listed in those provision do not appear to exercise administrative authority in the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3, of the Convention. However, Lithuania has made a Declaration pursuant to Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii, 3 of the Convention that legal persons, insofar as they perform public functions or operate with public funds according to national law, are included in the definition of public authorities. The entities listed in Article (2), sub-paragraph 7, are publicly funded. It is most probable that those listed in sub-paragraphs 9 and 10 are also publicly funded. Based on Lithuania's Declaration, it should be considered that all these entities included in Article 2(2), sub-paragraph 7, and in principle those included in Article 2(2) sub-paragraphs 9 and 10 would fall under the concept of public authorities for the purposes of the Convention. Therefore, the provisions of Article 2(2), sub-paragraphs 7, 9 and 10 of the Law cannot be considered as being in line with Article 2, paragraph 1, of the Convention. The AIG notes the Party's comments that sub-paragraphs 7, 9 and 10 are related to limitations of access in line with specific interests provided for by

² As it will be amended by its Protocol CETS No.223 upon its entry into force.

³ AIG/Inf(2023)18REV

⁴ AIG/Inf(2024)10REV

Article 3, paragraph 1, of the Convention.⁵ It reiterates that from the perspective of the Convention, excluding any official document from the scope of the law is distinct from providing limitations on access to that official document (see also paragraphs 19-24 of the present report).

III. Article 2 – Right of access to official documents

17. The Law on the Right to Receive Information establishes the right to obtain from the institutions and entities to which the law applies (see paragraph 7 of the present report) information that they possess which could be re-used for commercial or non-commercial purposes (Article 1(1)). Institutions and state-owned entities are obliged to provide data to any Lithuanian, European Union (EU) and European Economic Area (EEA) natural or legal person and entity without legal personality, and/or its branch or representative office (Article 3(15) and Article 4(1)). Data shall be provided to other natural, legal persons or entities without legal personality in the same manner where this is not contrary to the law of the country, international treaties and EU legal acts or other regulatory acts (Article 4(2)). These provisions as they are formulated are not in line with Article 2, paragraph 1, of the Convention according to which the right of access to official documents should be guaranteed to everyone without any discrimination, including on the basis of nationality (see Explanatory Report to the Convention, §18).

18. The Law on the Right to Receive Information refers to non-discrimination only in relation to one narrow aspect of the exercise of the right of access – i.e. the conditions for re-use of information by persons using it for the same purpose.⁶ Also, the general principle of equality laid down in the Law on Public Administration applies only to some of the institutions and entities that are bound by the Law on the Right to Receive Information; it does not apply to courts or companies which do not perform public functions but are still bound by the Law on the Right to Receive Information.⁷ The Party has informed the Group that the non-discrimination principle in Article 29 of the Lithuanian Constitution applies to the right of access.⁸ On this basis, the AIG considers that the Lithuanian legislation meets the requirement of Article 2, paragraph 1, of the Convention.

⁵ AIG/Inf(2024)10REV

⁶ Article 6(1), sub-paragraph 8, states “non-discrimination - the conditions for re-use of data must be such as not to discriminate between applicants using the data for the same (commercial or non-commercial) purpose.”

⁷ AIG/Inf(2023)18REV

⁸ AIG/Inf(2024)10REV

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents

19. The institutions and the entities which are bound by the Law on the Right to Receive Information (see paragraph 7 of the present report) are obliged to provide information to applicants or their representatives except in the cases provided for in this law or other laws (see Article 4(1) of the Law on the Right to Receive Information). It has already been noted that the Law on the Right to Receive Information exempts 10 categories of information from its scope of application (Article 2(2)) (see paragraph 11 of the present report). The AIG has not been provided with information about other laws that may contain secrecy provisions.

20. The Party has stated that Article 2(2) “establishes exceptions for information to which the Law [on the Right to Receive Information] does not apply.”⁹ It has not indicated to which extent other laws regulate access to information. The Party has also stated that these exceptions are necessary in a democratic society and proportionate to the objective of protecting certain interests listed in Article 3, paragraph 1, of the Convention.¹⁰

21. The AIG considers that Article 2(2) of the Law on the Right to Receive Information does not establish limitations of the right of access within the meaning of Article 3 of the Convention. Instead, the effect of Article 2(2) is to exclude certain categories of information from the scope of official documents, in the sense of the Convention (see paragraphs 11-16 of the present report). Consequently, the right of access to this information is not recognised (that is to say, does not exist) under the Law on the Right to Receive Information.

22. The practical effect of excluding certain official documents from the scope of application of a legal framework on access to official documents is that such documents may not be disclosed in application of this legal framework because the right of access to them may not be recognised. This is similar to the practical effect of absolute statutory exemptions to the right of access to information, which are implemented automatically by the public authority holding such information without any evaluation of the harm or potential harm that the disclosure of the information may cause to protected interests (the harm test) and of the existence of an overriding public interest (the public interest test). Unconditional exemptions should apply only to extremely sensitive information and statutory absolute exemptions should be kept to a minimum (see Explanatory Report to the Convention, §38) rather than becoming the rule for limiting the right of access to official documents. All

⁹ AIG/Inf(2023)18REV

¹⁰ Ibid.

the exemptions laid down in Article 2(2) are unconditional exemptions, despite the fact that they do not concern extremely sensitive information. The conclusion that they are effectively absolute is supported by the fact that the Law on the Right to Receive Information does not provide for a harm test and a public interest test.

23. The basic principle of the Convention, as stated in its preamble, is that all official documents are public and can be withheld subject only to the protection of other rights and legitimate interest. The Convention sets a number of safeguards for the right of access whenever Parties choose to implement limitations of this right. These include the requirements that limitations must be set down precisely in law, be necessary in democratic society and proportionate to the aims listed in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a-k. Limitations should be subject to a case-by-case evaluation of their application by public authorities holding the requested information in accordance with its second paragraph. Moreover, they may be lifted on the expiry of time limitations, wherever applicable, in accordance with Article 3, paragraph 3, of the Convention and are subject to a review procedure that should meet the requirements of Article 8 of the Convention, notably those concerning the expeditious and inexpensive nature of the procedure.

24. None of these safeguards apply when information is excluded wholesale from the scope of application of a legal framework on access to official documents by a Party. Therefore, the AIG considers that Article 4(1), in conjunction with Article 2(2) of the Law on the Right to Receive Information, is not in compliance with the Convention. It recommends that the Lithuanian authorities consider revising the Law on the Right to Receive Information with a view to implementing the requirements of Article 3 of the Convention.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

25. The Law on the Right to Receive Information does not contain an obligation on the applicant to give reasons for having access to information that falls within the scope of this law. However, this law recognises that when other restrictions on access to information are applied on the basis of another law or regulatory act issued pursuant to law, the applicants have to justify the purpose of the use of the requested information (Article 2(2), sub-paragraph 4). The Party has also explained that special laws regulating specific areas may establish restrictions on the provision of information, in which cases the applicant may have to

justify the lawfulness of processing such information.¹¹ The AIG has not been provided with details or copies of these other laws or regulatory acts and has thus been unable to examine them or analyse their effects. Without prejudice to its position on their compatibility with the Convention, it notes that, in principle, an obligation on the applicant to justify his/her request is not in line with Article 4, paragraph 1, of the Convention.

26. The Law on the Right to Receive Information does not require the applicant to identify him/herself. The Law on Public Administration (Article 11(3)) states that a request for access may be rejected by a public authority when it does not identify the applicant. The Party reports that, according to the Government-approved “Rules for Considering Applications and Complaints and Providing Services to Persons at Entities of Public Administration”, a request in writing must include the name and surname of the person or a name of a legal person (in case the request is on behalf of the legal person), and the address or other contact details for further communication. The Party considers that this practically provides for the right to be anonymous because the indication of the name and surname is a purely formal requirement “as the person is not identified at a high level of identification”. The AIG considers that the right to remain anonymous is not guaranteed wherever the applicant is required to identify him/herself. It recalls, however, that the Parties to the Convention are not obliged to guarantee this right to the applicant, although they may choose to do so (Article 4, paragraph 2).

27. According to the Rules mentioned in the preceding paragraph, which apply to all institutions and entities that are bound by Law on the Right to Receive Information, requests may be submitted in writing, by post, or by electronic means (via a dedicated information system, fax or e-mail), and orally when no presentation of ID is required (in person at the institution, by telephone, or sound/video-based communication tools). These formalities seem to be essential for purposes of processing a request for information and therefore, in principle, are in line with the requirements of Article 4, paragraph 3, of the Convention.

¹¹ AIG/Inf(2022)08; AIG/Inf(2023)18REV

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents

28. The Law on the Right to Receive Information provides that public authorities shall assist those requesting information in exercising their right of access (Article 6(1)(5)). No other provision of this law obliges the applicant to identify the requested document or authorises a public authority to reject a request for access from an applicant who has not done so. The provision of the law referred to and its overall approach are in line with Article 5, paragraph 1, of the Convention.

29. Article 11(4) of the Law on Public Administration provides that, in case the public administration entity¹² does not have the powers to deal with the question set out in the request, it shall transfer the request to a competent authority within five working days of its receipt and shall inform the applicant of this. If there is no other authority to which the request may be referred for consideration within the scope of its competence, the authority shall inform the applicant of this within five working days from the receipt of the request, explaining the reasons for non-consideration of the request. This is in line with the standards of Article 5, paragraph 2, of the Convention on the promptness of dealing with access requests and the reasonableness of the time limit for making, communicating, and executing a decision on them.

30. The general principle of equality set out in Article 3(6) of the Law on Public Administration applies to the processing of requests for access to information. It is recalled that this principle applies only to some of the institutions and entities that are bound by the Law on the Right to Receive Information; it does not apply to courts or companies which do not perform public functions but are still bound by the Law on the Right to Receive Information.¹³ Accordingly, an entity of public administration, when adopting administrative decisions, must take into consideration the fact that all people are equal before the law and no-one's rights may be restricted or no privileges may be conferred on any ground, including sex, race, nationality, language, origin, social status, property, education, religion, political opinion, type or character of activity, place of residence, and other circumstances. The Party reports that no differentiation as regards the nature of the request or the status of the applicant is made in the procedure or the term for examining an application or the methods of accepting the application and submitting an answer.¹⁴ This principle,

¹² The Party has explained that Article 11(4) of the Law on Public Administration applies to all institutions, including the judicial ones, and entities which are bound by the Law on the Right to Receive Information; see AIG/Inf(2023)18REV.

¹³ AIG/Inf(2023)18REV; see also paragraph 7 above.

¹⁴ AIG/Inf(2023)18REV

whenever, it is applied is in line with Article 5, paragraph 3, of the Convention.

31. The Law on Public Administration specifies that the public administration entity shall take an administrative decision on a person's request in the shortest possible time, following the principle of efficiency (Article 3(3)) within the time limit of 20 working days of its receipt. Where, for objective reasons, a decision cannot be taken within that period, that period may be extended by a maximum of 10 working days. The person concerned shall be informed in writing about an extension and the reasons for the extension within 5 working days from the decision to extend the time limit. The AIG considers that these provisions reflect the principle laid down in Article 5, paragraph 4, of the Convention that a request for access shall be dealt with promptly and within reasonable time limits which has been specified beforehand.

32. In application of the Law on Public Administration (Article 11(3)), a request for access may be rejected by a public authority when it does not identify the applicant and his/her address, when it is based on false facts, when it is not concrete or understandable rendering its consideration not possible, when a public authority has already replied to the request, or when the request does not come within the competence of the authority. The general principle that the public authority assists the applicant in the exercise of his/her right of access, as set out in the Law on the Right to Receive Information (Article 6(1), sub-paragraph 5), is considered by the Party to oblige the public authority to help the applicant before rejection of his/her request on grounds that it is not concrete or understandable and, therefore, its consideration is not possible. These provisions are in line with Article 5, paragraph 5, of the Convention.

33. The Law on the Right to Receive Information does not contain an obligation on the public authority refusing access to an official document to provide reasons for the refusal. However, according to the Government-approved Rules referred to in paragraph 26 of the present report, the public authority refusing access should indicate the reasons for the refusal. The Party's explanation that, according to the paragraph 42 of the same Rules, the answer to a request by the applicant shall be provided in the same manner¹⁵ suggests that the applicant would receive on request a written justification for the refusal in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

¹⁵ AIG/Inf(2024)10REV

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

34. According to Article 13(2) of the Law on the Right to Receive Information, depending on the request, the competent authority provides information orally, in writing, or by electronic means of communication in accordance with the procedure established by the authority authorised by the Minister of Economy and Innovation. If the request does not specify the format, the information is provided in the same way as the request (Article 13(3)). Where data are provided in data sets or subsets of data, priority shall be given to the transfer of data via the internet or by electronic means of communication (Article 13(4)). Access to data that are updated frequently or in real time or data from sensors (variable data) is provided through an application interface that allows the data to be downloaded in a single download (Article 13(5)).

35. Article 14(1) of the Law on the Right to Receive Information specifies that the data shall be provided to the applicant in a format and content that is used by an institution or a state-owned entity without further adaptation, processing, or other adjustments. If the content or format of the data or data sets no longer meet the needs of the applicant, the institution or the state-owned entity shall adapt their content and/or format to it. An authority authorised by the Minister of Economy and Innovation shall establish recommended data formats and standards.

36. These provisions are generally in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention. However, they do not guarantee the right of the applicant to choose between inspection of official documents on the premises of the public authority and receiving a copy of those documents.

37. According to Article 14(3) of the Law on the Right to Receive Information, if the request concerns data of which a certain part consists of information referred to in Article 2(2) of this law, only the part of the information not referred to the latter provision shall be provided. The Party has explained that it is the responsibility of the authority disclosing the requested document to ensure compliance with Article 2(2). However, no information is provided on any legal provision requiring the public authority to clearly indicate omissions in cases when access to the requested information is granted partially. This is not fully in line with Article 6, paragraph 2, of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

38. According to Article 5(3) of the Law on the Right to Receive Information, all information about the institution's activities is provided free of charge to an applicant. The reference to applicants is confusing, since Article 5 regulates the provision of information by public authorities about their activities at their own initiative rather than on request. However, according to Article 10 (1) of the Law on the Right to Receive Information, data for re-use shall be provided to applicants free of charge, unless otherwise provided by law or by EU law. Article 10 lays down detailed rules on the fees that may be charged where information is released for purpose of re-use. Article 14 (4) of the Law on the Right to Receive Information provides that the applicant shall not be required to purchase special paid software for data or datasets made available online or by electronic means.

39. The amount of the fee for the provision of data, the legal basis and the factors taken into account for its calculation, the payment procedure and the procedure for appeals against the fees shall be published on the website of the relevant authority (Article 11, Article 12(2)(2)). Moreover, when providing systematised, adapted or processed data on the basis of a request, the authority must justify the amount of the fee charged for the provision of such data. This fee should not exceed the costs incurred in adapting, processing, transmitting and making the data available to the applicant. The authority should also inform the applicant about the procedure for appealing against the amount charged (Article 12(2)). The Law on the Right to Receive Information contains specific rules regarding fees charged for the provision of information for re-use, notably the principle of not exceeding the costs of collecting, producing, reproducing, distributing, storing, anonymising and protecting confidential business information, together with a reasonable return on investment (Article 10(4) and (5)).

40. The AIG notes that as regards charges for access to official documents, the Law on the Right to Receive Information primarily lays down principles that are specific to regulation of the use of public sector information for commercial or non-commercial purposes. Given the special nature of this regulation, the AIG will not evaluate its compliance with the requirements of the Convention. It notes that the general principle that all information about the institution's activities is provided free of charge to an applicant meets the requirements of Article 7 of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

41. The right to appeal against action, inaction or delay by a public authority processing a request for information to the same authority, a higher one, a non-judicial dispute settlement entity (the Seimas Ombudperson's Office) or the administrative court is guaranteed both by the Law on the Right to Receive Information (Article 18) and the Law on Public Administration (Article 14). Similarly, the applicant has the right to appeal against action, inaction, or delay of a state-owned entity to the same entity or to a court. These provisions are in line with Article 8, paragraph 1, of the Convention.

42. Upon receipt of a complaint by an applicant, the Seimas Ombudpersons' Office decides within seven working days to initiate an investigation or refuse the complaint, and informs the applicant of its decision. The complaint must be investigated, and the applicant answered within three months from the date of receipt of the complaint, except for cases where it is necessary to extend the investigation of the complaint due to the complexity of the circumstances specified in the complaint, the abundance of information or the continuous nature of the actions complained of. The applicant is informed about any such extension. The decision of the Seimas Ombudpersons' Office is not binding on the public authority refusing access to information.

43. Applicants' appeals must be processed by administrative courts within 20 working days of the date of receipt. They are processed free of charge. This situation meets the requirements of Article 8, paragraph 2, of the Convention regarding an expeditious and inexpensive review procedure.

X. Article 9 – Complementary measures

44. The Party has provided information about measures to create greater transparency of government, such as its participation in the Open Government Partnership initiative. However, no information has been provided about concrete measures taken to inform the public about its right of access to official documents and how this right can be exercised pursuant to Article 9, first paragraph of the Convention.

45. The Party has indicated that public authorities ensure that their civil servants exercise their duties concerning the right of access to official documents individually. No further information is provided as regards measures taken to educate public authorities in their duties and obligations pursuant to Article 9, sub-paragraph a, of the Convention.

46. Public authorities are under an obligation to publish information about their activities on their websites (or mobile applications where applicable) free of charge (Law on the Right to Receive information, Article 5(1)). They should also publish on their websites, having due regard to the protection of personal data, state, service, commercial and professional secrets: anonymised decisions of the Seimas Ombudsmen's Office regarding its investigations relating to the public authority and action taken by the latter on the proposals of the Ombudsperson; anonymised final judicial decisions on an infringement within the authority and any remedial measures; anonymised information on misconducts found by the institution and related disciplinary measures; anonymised information on promotions and rewards received by civil servants; information on the average fixed salary of civil servants, state politicians, judges, public officials, and employees; as well as information on funds available for publicising the public authority's activities (Article 5(2)).

47. Other entities which are bound by the Law on the Right to Receive information have more limited duties as regards the information that they should publish on their activities. These entities are first, the public bodies owned by the state or a municipality or having them as one of their shareholders, which are not financed from state or municipality budgets and do not perform public functions; and second, corporations which are directly or indirectly owned by the state or a municipality having the power to directly or indirectly exercise decisive influence over the corporation. These entities have the duty to publish on their websites information on the average fixed salary of relevant staff as well as information on funds available for publicising their activities (Article 5(4)).

48. With reference to paragraphs 41 and 42 of this report, Article 5 of the Law on the Right to Receive information is in line with Article 9, subparagraph b, of the Convention.

49. All data held by an institution or publicly owned entity must be inventoried in accordance with the principles that the data may be made available for re-use provided that this does not conflict with other laws. The list of data shall be published on the Lithuanian Open Data Portal (Article 15(1)). This portal is a state information system for organising and publishing datasets as well as for searching, viewing, downloading, registering requests from applicants and for providing other services related to the purpose of the portal (Article 17(1)). These provisions are capable of facilitating the efficient management of official documents and their accessibility. In that sense they are in line with Article 9, subparagraph c, of the Convention.

50. The rules on the management and use of operational documents by state and municipal institutions, companies, authorised persons, non-governmental organisations and other private legal entities are set out in the Law on Documents and Archives of the Republic of Lithuania (the Law

on Archives). Article 12 of the latter obliges state and municipal authorities to store documents in a reliable and safe environment, assessing possible risk factors; to preserve the documents of their activity for the necessary time in order to ensure the evidence of the activity; to protect the rights of natural and legal persons related to it; to preserve for the necessary time the activity documents of other legal and natural persons, taken over in accordance with the procedure established by this Law and other legal normative acts; to ensure that available electronic and other documents, which are accessible only by means of special equipment, remain authentic, reliable and accessible throughout their storage period.

51. According to Article 14 the Law on Archives, documents can be destroyed after an examination of their value, after the expiry of the document storage terms set by normative legal acts. The decision on the destruction of the activity documents of the state or municipal institution, institution or company, non-governmental organization, or private legal person, or the extension of their storage terms is taken by the manager in accordance with the general requirements for the preparation, management and accounting of documents established by the Chief Archivist of Lithuania. State and municipal institutions, and companies must coordinate decisions on the destruction of documents with the state archive, to which permanently stored documents are transferred, and with the institution implementing the rights and duties of the owner or the institution authorised by it, when the documents are not transferred to the state archives.

52. These provisions indicate the existence of clear and established rules for the preservation and destruction of documents by public authorities. In that sense they are in line with Article 9, sub-paragraph d, of the Convention.

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities

53. Public authorities should compile and publish on the Lithuanian Open Data Portal datasets of data which have been requested or the re-use of which, in the opinion of that public authority, is likely to add value, insofar as this is not contrary to the law (Article 15(2) of the Law on the Right to Receive Information). The Party reports that currently there are more than 1500 open datasets made public on the Open Data Portal.

54. These measures are in line with Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

55. All public authorities and entities within the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention fall within the scope of the Law on the Right to Receive Information. While the definition of information contained in Article 3(9) of the law is in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention that information recorded in any form, drawn-up or received and held by public authorities constitutes official documents, Article 2(2) of the same law excludes a wide range of categories of information from its scope of application. The AIG considers that the Law on the Right to Receive Information does not comply with the requirement of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention that all information is considered as official documents. Therefore, it recommends that the Party revises Article 2(2) of this law to ensure full compliance with the Convention.

56. The AIG considers that the Lithuanian legislation meets the requirement of Article 2, paragraph 1, of the Convention.

57. The AIG considers that the Law on the Right to Receive Information does not establish limitations on the right of access within the meaning of Article 3 of the Convention. Instead, it excludes a wide range of categories of information from its scope of application, with the effect of not recognising the right of access to such information. It recommends that Lithuania considers revising the Law on the Right to Receive Information with a view to implementing the requirements of Article 3 of the Convention.

58. Although the Law on the Right to Receive Information does not impose an obligation on the applicant to give reasons for having access to the requested information, Article 2(2), sub-paragraph 4, of this law provides that the applicant may have to justify the purpose of the use of the requested information. This is not in line with Article 4, paragraph 1, of the Convention. The formalities for requests seem to be essential for purposes of processing a request for information and therefore, in principle, are in line with the requirements of Article 4, paragraph 3, of the Convention.

59. The AIG considers that that the Law on the Right to Receive Information and the relevant provisions of the Law on Public Administration meet the requirements of Article 5 of the Convention.

60. While the provisions of the Law on the Right to Receive Information are generally in line with Article 6 of the Convention, the right of the applicant to choose between inspection of official documents on the premises of the public authority and receiving a copy of those documents is not guaranteed. Neither is the principle that omissions should be indicated where restrictions apply to parts of the requested information.

61. The general principle of the Law on the Right to Receive Information (Article 5(3)) that all information about the institution's activities is provided free of charge to an applicant meets the requirements of Article 7 of the Convention.

62. The principles of the Law on the Right to Receive Information regarding the review procedure of appeals against action, inaction or delay by a public authority processing a request for information are in line with Article 8 of the Convention.

63. The AIG considers that Lithuania has taken the necessary measures to implement Articles 9 and 10 of the Convention.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, ci-après « la Convention ») est entrée en vigueur le 1er décembre 2020. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.

2. La Convention prévoit des obligations minimales pour ses Parties portant sur l'étendue du droit d'accès aux documents publics à leur demande, l'équilibre entre la protection de l'intérêt public en matière de transparence et la protection d'autres droits et intérêts légitimes, les procédures de traitement d'une demande d'accès et le réexamen des décisions. Elle définit également d'autres mesures visant à assurer la transparence des activités des autorités publiques, dont celles portant sur la gestion des documents et la publication de documents publics à l'initiative des autorités.

3. Son mécanisme de suivi qui se compose Groupe Accès à l'Information du Conseil de l'Europe (« l'AIG ») et de la Consultation des Parties, représente une importante valeur ajoutée à la Convention. L'AIG est composé d'un minimum de 10 et d'un maximum de 15 experts indépendants et impartiaux désignés sur la base de leur expertise reconnue dans le domaine de l'accès aux documents publics. Le 31 mars 2022, la Consultation des Parties a élu 10 membres pour une période de quatre ans, renouvelable une fois. L'AIG a pour mission de suivre la mise en œuvre de la Convention par les Parties, notamment en se prononçant sur l'adéquation des mesures en droit et en pratique prises par les Parties afin de donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention.

4. Ce rapport fait partie de l'évaluation de référence réalisée par l'AIG sur la base du rapport soumis par la Lituanie conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire détaillé préparé par le Secrétariat dans l'attente de l'élection du membre de l'AIG. Le questionnaire a ensuite été approuvé par l'AIG. Certains aspects des informations fournies ont été clarifiés par la Partie à la suite d'une demande d'informations complémentaires de la part de l'AIG. La société civile représente une autre source d'information pour les travaux de l'AIG. En conséquence, le groupe a maintenu des contacts avec deux organisations internationales non gouvernementales, à savoir Access Info Europe et Article 19, et a reçu des commentaires de la première sur les informations fournies par la Partie. Dans l'esprit du dialogue avec les Parties à la Convention, l'AIG a demandé à la Lituanie de formuler des

commentaires dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, qui ont été pris en compte avant son adoption. Ce rapport sera publié avec tout autre commentaire reçu par la Partie après son adoption.

5. L'évaluation de référence se concentre sur les actes législatifs dont l'objectif principal est de réglementer le droit d'accès aux documents publics, à savoir la loi sur le droit de recevoir des informations. D'autres législations spécialisées, telles que celle sur les archives ou celle qui peut contenir des dispositions réglementant l'accès à des types spécifiques d'informations, par exemple des informations contenant des données personnelles, des informations pertinentes pour la sécurité nationale ou publique, des informations appartenant au secteur bancaire, ne sont pas analysées dans la présente évaluation de référence. Une telle analyse aurait nécessité des informations plus complètes de la part de la Partie et un examen approfondi de nombreuses autres lois, ce qui n'était pas réalisable dans le cadre du cycle d'évaluation actuel mené par l'AIG et couvrant 11 Parties à la Convention. L'AIG prévoit donc d'évaluer la mise en œuvre de la Convention par ses Parties dans des secteurs spécifiques lors de ses prochains cycles d'évaluation, conformément à son règlement intérieur. Après avoir considéré les différentes approches adoptées par les Parties, l'AIG adoptera sa position sur la notion de « rédigées » prévu à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention à l'issue de son évaluation de référence.

6. Ce rapport vise à soutenir la Partie dans ses efforts pour garantir le respect de la Convention.

II. Article 1 - Dispositions générales

La définition des autorités publiques

7. La loi sur le droit de recevoir des informations s'applique à toutes les institutions et à tous les organes de l'État et des municipalités exerçant des fonctions publiques, aux entreprises et aux organes publics appartenant exclusivement à l'État, ou à l'État et à la municipalité et financés par les budgets de l'État ou de la municipalité et les fonds monétaires de l'État, y compris les bibliothèques, les musées et les archives de l'État, ainsi qu'aux associations de ces entités et aux conseils de développement régional (article 2 (1)). La loi sur le droit de recevoir des informations s'applique également à trois autres catégories d'entités. Premièrement, elle s'applique aux organismes publics détenus ou contrôlés par l'État ou une municipalité, qui ne sont pas financés par les budgets de l'État ou de la municipalité, mais qui exercent des fonctions publiques (article 2 (2)). Deuxièmement, elle s'applique aux sociétés contrôlées directement ou indirectement par l'État ou une municipalité et soumises à leur influence décisive, qui fournissent des services publics dans au moins un des domaines suivants : gaz et chaleur,

électricité, gestion de l'eau, services de transport, ports et aéroports, services postaux, extraction de pétrole et de gaz, recherche de charbon ou d'autres combustibles solides et transport public de passagers, conformément aux dispositions pertinentes du droit communautaire (article 2 (2)). Troisièmement, elle s'applique aux organismes publics dont l'État ou une municipalité est propriétaire ou actionnaire, mais qui ne sont pas financés par les budgets de l'État ou de la municipalité et n'exercent pas de fonctions publiques, lorsque ces organismes publient des informations sur les salaires de leurs employé-es, comme le prévoit la loi sur le droit de recevoir des informations (article 2 (3)).

8. Lors de la ratification de la Convention, la Lituanie a fait une déclaration au titre de l'article 20 de la Convention indiquant que « conformément à l'article 1, paragraphe 2.a, de la Convention, la République de Lituanie déclare que la définition des termes « autorités publiques » contient également les organes législatifs pour ce qui concerne leurs autres activités, les autorités judiciaires pour ce qui concerne leurs autres activités, [et] les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics, selon le droit national ». Par conséquent, l'AIG considère que toutes les autorités et entités au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, de la Convention entrent dans le champ d'application de la loi sur le droit de recevoir des informations.

La définition des documents publics

9. La loi sur le droit à l'information définit l'information comme la connaissance détenue par l'institution dans l'exercice de ses fonctions publiques (article 3(9)). Les données sont définies comme des informations enregistrées sur les activités d'une institution ou d'une entité publique, ou des parties de celles-ci, sous quelque forme que ce soit (sous forme écrite ou électronique ou sous forme d'enregistrement audiovisuel), et du support, y compris les données du registre, les informations du registre, les données et/ou les copies de celles-ci soumises au registre, et les données du système d'information de l'État (article 3(3)). Ces éléments répondent aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention selon lesquelles les documents publics comprennent les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit et détenues par les autorités publiques.

10. Cette définition ne se réfère pas spécifiquement aux informations établies ou reçues par une autorité publique (voir la définition des « documents publics » à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention). L'article 1(1) de la loi sur le droit de recevoir des informations stipule que l'un des objectifs de la loi est d'établir des mesures pour mettre en œuvre le droit des individus d'accéder aux documents dont les autorités publiques disposent et/ou qu'elles traitent dans l'exercice de la fonction publique (c'est-à-dire l'exercice des pouvoirs d'administration publique conférés par la loi sur l'administration publique, [et] les fonctions définies dans d'autres lois, y

compris les fonctions de fourniture de services publics). Cette formulation suggère que les informations rédigées ou reçues et détenues par une autorité publique seraient considérées comme un document public au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. L'AIG prend note de l'information fournie par la Partie selon laquelle la qualification relative à l'exercice de la fonction publique, conformément à la loi sur l'administration publique, est comprise comme incluant toutes les tâches exercées par les fonctionnaires¹⁶.

11. Dix catégories d'informations sont exclues du champ d'application de la loi sur le droit de recevoir des informations (article 2(2)) :

- 1) les données dont le traitement ne relève pas d'une fonction publique de l'institution établie par la loi ou d'autres textes réglementaires, à l'exception des informations relatives aux salaires des employé-es ;
- 2) les données sur lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété industrielle, des droits d'auteur, des droits voisins ou des droits de producteur de base de données (*sui generis*) (ci-après dénommés « droits de propriété intellectuelle ») ;
- 3) les données interdites par la loi ou par d'autres textes réglementaires adoptés en vertu de celle-ci, y compris les données qui ne sont pas accessibles pour des raisons de sécurité nationale ou publique, de défense nationale, de confidentialité statistique, de confidentialité commerciale, ou qui constituent des secrets d'État, officiels, bancaires, commerciaux ou professionnels ;
- 4) les données dont la fourniture est limitée par la loi ou par d'autres textes réglementaires adoptés en vertu de celle-ci, et lorsque les personnes demandeuses doivent justifier la finalité de l'utilisation des données demandées ;
- 5) les données constituées exclusivement de logos, d'ornements et/ou d'emblèmes ;
- 6) les données dont l'accès est systématiquement refusé ou restreint pour des raisons de protection des données à caractère personnel, ainsi que la partie des données dont l'accès n'est pas refusé qui contient des données à caractère personnel dont la réutilisation violerait le droit de la personne au respect de sa vie privée conformément à la législation de l'Union européenne ou à la législation nationale sur la protection des données à caractère personnel ;

¹⁶ AIG/Inf(2024)10REV

- 7) les données détenues par la radio et la télévision nationale lituanienne et d'autres diffuseurs de radio ou de télévision soutenus par le budget de l'État ou des municipalités ;
- 8) les données détenues par les établissements d'enseignement publics et municipaux, les établissements d'enseignement supérieur publics (ci-après dénommés « établissements d'enseignement supérieur »), à l'exception des bibliothèques d'enseignement supérieur, et les instituts de recherche publics. Cette disposition ne s'applique pas aux données de recherche si la recherche est financée par des fonds publics et a déjà été rendue publique par les chercheurs, les organismes de recherche ou les organismes de financement de la recherche ;
- 9) les données détenues par les théâtres, les salles de concert et les autres institutions relevant de la loi sur les institutions culturelles, à l'exception des bibliothèques et des musées ;
- 10) les données dont disposent les entités publiques lorsqu'elles sont préparées à des fins autres que la fourniture de services publics, ou lorsque ces données concernent des activités directement affectées par la concurrence, qui ne sont pas couvertes par la loi de la République de Lituanie sur la passation de marchés par des entités contractantes dans le domaine de la gestion de l'eau, de l'énergie, des transports ou des services postaux.

12. L'AIG rappelle que selon l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigés ou reçues et détenues par les autorités publiques constituent des documents publics. Cette disposition donne une définition très large des documents publics et ne permet pas d'exempter une information en raison de son contenu ou de sa nature (voir également le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 11).

13. La nature des informations exemptées en vertu de l'article 2(2), alinéa 1, de la loi sur le droit à l'information n'est pas clairement établie. Il est permis de penser que ces informations pourraient concerner des activités menées par une institution en dehors des missions essentielles ou de l'autorité qui lui est conférée par la loi ou la réglementation. Il convient de rappeler que l'expression « autorités publiques » utilisée à l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, 1 et 2, de la Convention, concerne le gouvernement et l'administration aux niveaux national, régional et local, sans distinction des tâches qu'ils accomplissent. Selon l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, les documents publics comprennent toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par ces autorités. De même, les documents publics détenus par les autorités législatives et administratives dans la mesure où elles exercent des fonctions administratives, ainsi que par les personnes morales dans la mesure où elles exercent une autorité administrative,

entrent dans le champ d'application de la Convention, indépendamment du fait que leurs tâches ou leur autorité soient ou non essentielles. Par conséquent, l'article 2(2), alinéa 1 de la loi sur le droit de recevoir des informations ne satisfait pas pleinement aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

14. L'article 2(2) alinéa 6 de la loi sur le droit de recevoir des informations concerne les données à caractère personnel dont l'accès doit être limité conformément à la législation pertinente. Ces données sont de toute évidence exclues du champ d'application de la loi sur le droit de recevoir des informations. Il convient de rappeler que le principe de la Convention (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 16) est le suivant : les données à caractère personnel entrent dans le champ d'application de la Convention ; lorsque l'accès à ces données est accordé, l'utilisation des données à caractère personnel contenues dans les documents divulgués est régi par les règles de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108)¹⁷. De ce point de vue, l'article 2(2), alinéa 6 de la loi sur le droit de recevoir des informations ne répond pas aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

15. L'article 2(2) alinéas 2 à 5 et 8, exclu un très large éventail d'informations du champ d'application de la loi sur le droit de recevoir des informations. Les dispositions de l'alinéa 4 sont particulièrement larges et vagues et ne comportent aucune indication sur les éventuels intérêts légitimes que l'exemption permettrait de poursuivre. En outre, son existence semble injustifiée au vu de l'explication de la Partie selon laquelle il n'existe pas d'autres limitations du droit d'accès prévues par des lois autres que la loi sur le droit de recevoir des informations¹⁸. L'AIG prend note des commentaires de la Partie selon lesquels les alinéas 2, 3, 5 et 8 sont liés aux limitations d'accès en fonction d'intérêts spécifiques prévus par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention¹⁹. Cependant, l'AIG souligne que, du point de vue de la Convention, l'exclusion d'un document public du champ d'application de la loi est distincte de la limitation de l'accès à ce document public. La première a pour effet pratique de ne pas reconnaître l'existence du droit d'accès au document public concerné (voir également les paragraphes 19-24 du présent rapport). Par conséquent, l'article 2(2), alinéas 2-5 et 8, ne répond pas aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

16. Les dispositions de l'article 2(2), alinéas 7, 9 et 10 ne sont pas en contradiction avec l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, 3, de la Convention car les entités énumérées dans ces dispositions ne semblent pas exercer d'autorité administrative au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 3,

¹⁷ Tel qu'il sera amendé par son Protocole STCE n° 223 lors de son entrée en vigueur.

¹⁸ AIG/Inf(2023)18REV

¹⁹ AIG/Inf(2024)10REV

de la Convention. Toutefois, la Lituanie a fait une déclaration en vertu de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, 3 de la Convention, selon laquelle les personnes morales, dans la mesure où elles exercent des fonctions publiques ou fonctionnent avec des fonds publics conformément à la législation nationale, sont incluses dans la définition des autorités publiques. Les entités énumérées à l'article (2), alinéa 7, sont financées par des fonds publics. Il est très probable que les entités énumérées aux sous-paragraphes 9 et 10 soient également financées par des fonds publics. Sur la base de la déclaration de la Lituanie, il convient de considérer que toutes les entités visées à l'article 2(2), alinéa 7, et en principe celles visées à l'article 2(2), alinéas 9 et 10, relèveraient de la notion d'autorités publiques aux fins de la Convention. Par conséquent, les dispositions de l'article 2(2), alinéas 7, 9 et 10 de la loi ne peuvent être considérées comme conformes à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention. L'AIG prend note des commentaires de la Partie selon lesquels les alinéas 7, 9 et 10 concernent des limitations d'accès conformes aux intérêts spécifiques prévus par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention²⁰. Elle rappelle que, du point de vue de la Convention, l'exclusion d'un document public du champ d'application de la loi est distincte de la limitation de l'accès à ce document public (voir également les paragraphes 19-24 du présent rapport).

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics

17. La loi sur le droit de recevoir des informations établit le droit d'obtenir des institutions et des entités auxquelles la loi s'applique (voir le paragraphe 7 du présent rapport) les informations qu'elles possèdent et qui pourraient être réutilisées à des fins commerciales ou non commerciales (article 1(1)). Les institutions et les entités publiques sont tenues de fournir des données à toute personne physique ou morale lituanienne, de l'Union européenne (UE) et de l'Espace Economique Européen (EEE), ainsi qu'à toute entité dépourvue de personnalité juridique, et/ou à sa succursale ou à son bureau de représentation (article 3(15) et article 4(1)). Les données sont communiquées de la même manière à d'autres personnes physiques ou morales ou à des entités sans personnalité juridique, pour autant que cela ne soit pas contraire à la législation du pays, aux traités internationaux et aux actes juridiques de l'UE ou à d'autres actes réglementaires (article 4(2)). Ces dispositions, telles qu'elles sont formulées, ne sont pas conformes à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention, selon lequel le droit d'accès aux documents publics doit être garanti à toute personne sans discrimination aucune, y compris sur la base de la nationalité (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 18).

²⁰ AIG/Inf(2024)10REV

18. La loi sur le droit de recevoir des informations ne fait référence à la non-discrimination que pour un aspect restreint de l'exercice du droit d'accès, à savoir les conditions de réutilisation des informations par les personnes qui les utilisent dans un même but²¹. De même, le principe général d'égalité énoncé dans la loi sur l'administration publique ne s'applique qu'à certaines des institutions et entités liées par la loi sur le droit de recevoir des informations ; il ne s'applique pas aux tribunaux ou aux sociétés qui n'exercent pas de fonctions publiques mais qui sont néanmoins liées par la loi sur le droit de recevoir des informations²². La Partie a informé le groupe que le principe de non-discrimination énoncé à l'article 29 de la Constitution lituanienne s'applique au droit d'accès²³. Ainsi, l'AIG considère que la législation lituanienne répond aux exigences de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics

19. Les institutions et les entités qui sont liées par la loi sur le droit de recevoir des informations (voir le paragraphe 7 du présent rapport) sont tenues de fournir des informations aux personnes demandeurs ou à leurs représentants, sauf dans les cas prévus par cette loi ou par d'autres lois (voir l'article 4(1)), de la loi sur le droit de recevoir des informations). Il a déjà été relevé que la loi sur le droit de recevoir des informations exempte 10 catégories d'informations de son champ d'application (article 2(2)) (voir paragraphe 11 du présent rapport). L'AIG n'a pas reçu d'informations sur d'autres lois pouvant contenir des dispositions à caractère secret.

20. La Partie a déclaré que l'article 2(2) « établit des exceptions pour les informations auxquelles la loi [sur le droit de recevoir des informations] ne s'applique pas²⁴ ». Elle n'a pas indiqué dans quelle mesure d'autres lois réglementent l'accès à l'information. La Partie a également déclaré que ces exceptions sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à l'objectif de protection de certains intérêts énumérés à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention²⁵.

21. L'AIG considère que l'article 2(2) de la loi sur le droit de recevoir des informations n'établit pas de limitations du droit d'accès au sens de l'article 3 de la Convention. Au contraire, l'article 2(2) a pour effet d'exclure certaines catégories d'informations du champ des documents publics, au sens de la

²¹ L'article 6(1) alinéa 8, stipule « non-discrimination - les conditions de réutilisation des données doivent être telles qu'elles n'entraînent pas de discrimination entre les personnes demandeurs utilisant les données dans le même but (commercial ou non commercial) ».

²² AIG/Inf(2023)18REV

²³ AIG/Inf(2024)10REV

²⁴ AIG/Inf(2023)18REV

²⁵ Ibid.

Convention (voir les paragraphes 11-16 du présent rapport). Par conséquent, le droit d'accès à ces informations n'est pas reconnu (c'est-à-dire qu'il n'existe pas) par la loi sur le droit de recevoir des informations.

22. L'exclusion de certains documents publics du champ d'application d'un cadre juridique relatif à l'accès aux documents publics a pour effet pratique que ces documents ne peuvent pas être divulgués en application de ce cadre juridique parce que le droit d'accès à ces documents n'est pas reconnu. Cette situation est similaire à l'effet pratique des exceptions statutaires absolues au droit d'accès à l'information, qui sont mises en œuvre automatiquement par l'autorité publique détenant ces informations sans aucune évaluation du préjudice ou de l'éventuel préjudice que la divulgation de l'information peut causer aux intérêts protégés (le test de préjudice) et de l'existence d'un intérêt public supérieur (le test d'intérêt public). Les exemptions inconditionnelles ne devraient s'appliquer qu'aux informations extrêmement sensibles et les exceptions statutaires absolues prévues par la loi devraient être réduites au minimum (voir le rapport explicatif de la Convention, paragraphe 38) plutôt que de devenir la règle générale pour limiter le droit d'accès aux documents publics. Toutes les exceptions prévues à l'article 2(2), sont des exemptions inconditionnelles, bien qu'elles ne concernent pas des informations extrêmement sensibles. La conclusion selon laquelle elles sont effectivement absolues est confirmée par le fait que la loi sur le droit de recevoir des informations ne prévoit pas de test de préjudice ni de test d'intérêt public.

23. Le principe de base de la Convention, tel qu'énoncé dans son préambule, est que tous les documents publics sont publics et ne peuvent être retenus que sous réserve de la protection d'autres droits et d'un intérêt légitime. La Convention prévoit un certain nombre de garanties pour le droit d'accès lorsque les Parties choisissent de mettre en œuvre des limitations de ce droit. Il s'agit notamment des exigences suivantes : les limitations doivent être fixées précisément par la loi, être nécessaires dans une société démocratique et proportionnées aux objectifs énumérés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a à k. Les limitations doivent faire l'objet d'une évaluation au cas par cas de leur application par les autorités publiques détenant les informations demandées, conformément au deuxième paragraphe de cet article. En outre, elles peuvent être levées à l'expiration des délais, le cas échéant, conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la Convention, et sont soumises à une procédure de réexamen qui devrait répondre aux exigences de l'article 8 de la Convention, notamment en ce qui concerne le caractère rapide et peu coûteux de la procédure.

24. Aucune de ces garanties ne s'applique lorsque l'information est exclue intégralement du champ d'application d'un cadre juridique sur l'accès aux documents publics par une Partie. Par conséquent, l'AIG considère que l'article 4(1), lu conjointement avec l'article 2(2) de la loi sur le droit de recevoir des informations, n'est pas conforme à la Convention. Il recommande aux autorités lituaniennes d'envisager de réviser la loi sur le

droit de recevoir des informations en vue de mettre en œuvre les exigences de l'article 3 de la Convention.

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics

25. La loi sur le droit de recevoir des informations ne prévoit pas l'obligation pour la personne demandeuse de justifier l'accès aux informations qui entrent dans le champ d'application de cette loi. Toutefois, cette loi reconnaît que lorsque d'autres restrictions à l'accès à l'information sont appliquées sur la base d'une autre loi ou d'un acte réglementaire pris en application de la loi, les personnes demandeuses doivent justifier le but de l'utilisation des informations demandées (article 2(2), alinéa 4). La Partie a également expliqué que des lois spéciales régissant des domaines spécifiques peuvent établir des restrictions à la fourniture d'informations, auquel cas la personne demandeuse peut avoir à justifier la régularité du traitement de ces informations²⁶. L'AIG n'a pas reçu de détails ou de copies de ces autres lois ou actes réglementaires et n'a donc pas été en mesure de les examiner ou d'analyser leurs effets. Sans pour autant préjuger de sa position sur leur compatibilité avec la Convention, l'AIG constate qu'en principe, une obligation pour la personne demandeuse de justifier sa demande n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention.

26. La loi sur le droit de recevoir des informations n'exige pas que la personne demandeuse s'identifie. La loi sur l'administration publique (article 11(3)) stipule qu'une demande d'accès peut être rejetée par une autorité publique si elle n'identifie pas la personne demandeuse. La Partie signale que, conformément aux « Règles pour l'examen des demandes et des plaintes et la fourniture de services aux personnes dans les entités de l'administration publique » approuvées par le gouvernement, une demande écrite doit inclure le nom et le prénom de la personne ou le nom d'une personne morale (dans le cas où la demande est faite au nom de la personne morale), et l'adresse ou d'autres détails de contact pour une communication ultérieure. La Partie considère que cela permet pratiquement d'assurer le droit à l'anonymat car l'indication du nom et du prénom est une exigence purement formelle « étant donné que la personne n'est pas identifiée à un niveau élevé d'identification ». L'AIG considère que le droit à l'anonymat n'est pas garanti lorsque la personne demandeuse est tenue de s'identifier. Il rappelle toutefois que les Parties à la Convention ne sont pas tenues de garantir ce droit à la personne demandeuse, bien qu'elles puissent choisir de le faire (article 4, paragraphe 2).

²⁶ AIG/Inf(2022)08 ; AIG/Inf(2023)18REV

27. Selon les règles mentionnées dans le paragraphe précédent, qui s'appliquent à toutes les institutions et entités liées par la loi sur le droit de recevoir des informations, les demandes peuvent être soumises par écrit, par courrier ou par voie électronique (via un système d'information spécialisé, par fax ou par courrier électronique), et oralement lorsque la présentation d'une pièce d'identité n'est pas requise (en personne dans l'institution, par téléphone ou au moyen d'outils de communication audio/vidéo). Ces formalités semblent indispensables au traitement d'une demande d'information et sont donc, en principe, conformes aux exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics

28. La loi sur le droit de recevoir des informations prévoit que les autorités publiques doivent aider les personnes qui demandent des informations à exercer leur droit d'accès (article 6(1)/5). Aucune autre disposition de cette loi n'oblige la personne demandeuse à identifier le document demandé ou n'autorise une autorité publique à rejeter une demande d'accès émanant de la personne demandeuse qui ne l'a pas fait. La disposition de la loi mentionnée et son approche générale sont conformes à l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

29. L'article 11(4) de la loi sur l'administration publique dispose que, si l'entité de l'administration publique²⁷ n'est pas habilitée à traiter la question exposée dans la demande, elle transmet la demande à une autorité compétente dans les cinq jours ouvrables suivant sa réception et en informe la personne demandeuse. S'il n'existe pas d'autre autorité à laquelle la demande peut être transmise pour examen dans le cadre de ses compétences, l'autorité en informe la personne demandeuse dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande, en expliquant les raisons pour lesquelles la demande n'a pas été examinée. Cette disposition est conforme aux normes de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention concernant la rapidité de traitement des demandes d'accès et le caractère raisonnable du délai pour prendre, communiquer et exécuter une décision à leur sujet.

30. Le principe général d'égalité énoncé à l'article 3(6) de la loi sur l'administration publique s'applique au traitement des demandes d'accès à l'information. Il est rappelé que ce principe ne s'applique qu'à certaines des institutions et entités liées par la loi sur le droit de recevoir des informations.

²⁷ La Partie a expliqué que l'article 11(4) de la loi sur l'administration publique s'applique à toutes les institutions, y compris les institutions judiciaires, et les entités qui sont liées par la loi sur le droit de recevoir des informations ; voir AIG/Inf(2023)18REV.

Il ne s'applique pas aux tribunaux ou aux sociétés qui n'exercent pas de fonctions publiques mais qui sont néanmoins liées par la loi sur le droit de recevoir des informations²⁸. En conséquence, une entité de l'administration publique, lorsqu'elle adopte des décisions administratives, doit prendre en considération le fait que toutes les personnes sont égales devant la loi et que les droits d'aucun individu ne peuvent être restreints ou que des privilèges ne peuvent être conférés pour quelque motif que ce soit, y compris le sexe, la race, la nationalité, la langue, l'origine, le statut social, la propriété, l'éducation, la religion, l'opinion politique, le type ou le caractère de l'activité, le lieu de résidence, et d'autres circonstances. La Partie signale qu'aucune différenciation concernant la nature de la demande ou le statut de la personne demandeuse n'est faite dans la procédure ou le délai d'examen d'une demande ou les méthodes d'acceptation de la demande et de soumission d'une réponse²⁹. Ce principe, lorsqu'il est appliqué, est conforme à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

31. La loi sur l'administration publique précise que l'entité de l'administration publique doit prendre une décision administrative sur la demande d'une personne dans les plus brefs délais, conformément au principe d'efficacité (article 3(3)), dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la réception de la demande. Lorsque, pour des raisons objectives, une décision ne peut être prise dans ce délai, celui-ci peut être prolongé pour un maximum de dix jours ouvrables. La personne concernée est informée par écrit de la prolongation et de ses motifs dans un délai de 5 jours ouvrables à compter de la décision de prolonger le délai. L'AIG considère que ces dispositions reflètent le principe énoncé à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention selon lequel une demande d'accès doit être traitée rapidement et dans des délais raisonnables qui ont été précisés à l'avance.

32. En application de la loi sur l'administration publique (article 11(3)), une demande d'accès peut être rejetée par une autorité publique lorsqu'elle n'identifie pas la personne demandeuse et son adresse, lorsqu'elle est basée sur des faits erronés, lorsqu'elle n'est pas concrète ou compréhensible, ce qui rend son examen impossible, lorsqu'une autorité publique a déjà répondu à la demande, ou lorsque la demande ne relève pas de la compétence de l'autorité. Le principe général selon lequel l'autorité publique aide la personne demandeuse dans l'exercice de son droit d'accès, tel qu'énoncé dans la loi sur le droit de recevoir des informations (article 6(1), alinéa 5), est considéré par la Partie comme obligeant l'autorité publique à aider la personne demandeuse avant de rejeter sa demande au motif qu'elle n'est pas concrète ou compréhensible et que, par conséquent, sa prise en compte n'est pas possible. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention.

²⁸ AIG/Inf(2023)18REV ; voir également le paragraphe 7 ci-dessus.

²⁹ AIG/Inf(2023)18REV

33. La loi sur le droit de recevoir des informations ne prévoit pas l'obligation pour l'autorité publique qui refuse l'accès à un document public de motiver son refus. Cependant, selon les règles approuvées par le gouvernement et mentionnées au paragraphe 26 du présent rapport, l'autorité publique qui refuse l'accès doit indiquer les raisons de son refus. L'explication de la Partie selon laquelle, conformément au paragraphe 42 des mêmes règles, la réponse à une demande de la personne demandeuse doit être fournie de la même manière³⁰ suggère que la personne demandeuse recevrait sur demande une justification écrite du refus conformément à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics

34. Conformément à l'article 13(2) de la loi sur le droit de recevoir des informations, l'autorité compétente fournit les informations en fonction de la demande, oralement, par écrit ou par des moyens de communication électroniques, conformément à la procédure établie par l'autorité autorisée par le ministre de l'Économie et de l'innovation. Si la demande ne précise pas le format, les informations sont fournies de la même manière que la demande (article 13(3)). Lorsque les données sont fournies sous forme d'ensembles ou de sous-ensembles de données, la priorité est donnée au transfert de données via internet ou par des moyens de communication électroniques (article 13(4)). L'accès aux données fréquemment mises à jour ou en temps réel ou aux données provenant de capteurs (données variables) est assuré par une interface d'application qui permet de télécharger les données en une seule fois (article 13(5)).

35. L'article 14(1) de la loi sur le droit de recevoir des informations précise que les données doivent être fournies à la personne demandeuse dans un format et un contenu qui sont utilisés par une institution ou une entité publique sans autre adaptation, traitement ou autre ajustement. Si le contenu ou le format des données ou des ensembles de données ne répond plus aux besoins de la personne demandeuse, l'institution ou l'entité publique doit adapter leur contenu et/ou leur format. Une autorité autorisée par le ministre de l'Économie et de l'innovation établit les formats et les normes de données recommandés.

36. Ces dispositions sont généralement conformes à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention. Toutefois, elles ne garantissent pas le droit de la personne demandeuse de choisir entre la consultation des documents

³⁰ AIG/Inf(2024)10REV

publics dans les locaux de l'autorité publique et la réception d'une copie de ces documents.

37. Conformément à l'article 14(3) de la loi sur le droit de recevoir des informations, si la demande concerne des données dont une certaine partie est constituée d'informations visées à l'article 2(2) de cette loi, seule la partie des informations non visée par cette dernière disposition est fournie. La Partie a expliqué qu'il incombe à l'autorité qui divulgue le document demandé de veiller au respect de l'article 2(2). Toutefois, aucune information n'est fournie sur une quelconque disposition légale obligeant l'autorité publique à indiquer clairement les occultations dans les cas où l'accès aux informations demandées est accordé partiellement. Cette disposition n'est pas pleinement conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics

38. Selon l'article 5(3) de la loi sur le droit à l'information, toutes les informations sur les activités de l'institution sont fournies gratuitement à la personne demandeuse. La référence aux personnes demandeuses prête à confusion, car l'article 5 régit la fourniture d'informations par les autorités publiques sur leurs activités de leur propre initiative plutôt que sur demande. Toutefois, conformément à l'article 10(1) de la loi sur le droit de recevoir des informations, les données destinées à être réutilisées doivent être fournies gratuitement aux personnes demandeuses, sauf disposition contraire de la loi ou du droit communautaire. L'article 10 fixe des règles détaillées sur les redevances qui peuvent être perçues lorsque les informations sont communiquées à des fins de réutilisation. L'article 14(4) de la loi sur le droit de recevoir des informations prévoit que la personne demandeuse n'est pas tenue d'acheter un logiciel spécial payant pour les données ou les ensembles de données mis à disposition en ligne ou par voie électronique.

39. Le montant de la redevance pour la fourniture de données, la base juridique et les facteurs pris en compte pour son calcul, la procédure de paiement et la procédure de recours contre les redevances sont publiés sur le site internet de l'autorité compétente (article 11, article 12(2)/2). En outre, lorsqu'elle fournit des données systématisées, adaptées ou traitées sur la base d'une demande, l'autorité doit justifier le montant de la redevance perçue pour la fourniture de ces données. Cette redevance ne doit pas dépasser les coûts encourus pour l'adaptation, le traitement, la transmission et la mise à disposition des données à la personne demandeuse. L'autorité doit également informer la personne demandeuse de la procédure de recours contre le montant de la redevance (article 12(2)). La loi sur le droit de recevoir des informations contient des règles spécifiques concernant les redevances perçues pour la fourniture d'informations en vue de leur

réutilisation, notamment le principe de ne pas dépasser les coûts de collecte, de production, de reproduction, de distribution, de conservation, d'anonymisation et de protection des informations commerciales confidentielles, ainsi qu'un retour sur investissement raisonnable (article 10(4) et (5)).

40. L'AIG constate qu'en ce qui concerne les frais d'accès aux documents publics, la loi sur le droit à l'information pose avant tout des principes spécifiques à la réglementation de l'utilisation des informations du secteur public à des fins commerciales ou non commerciales. Compte tenu de la nature particulière de cette réglementation, l'AIG n'évaluera pas sa conformité avec les exigences de la Convention. Il constate que le principe général selon lequel toute information sur les activités de l'institution est fournie gratuitement à une personne demandeuse répond aux exigences de l'article 7 de la Convention.

IX. Article 8 - Procédure de révision

41. Le droit de faire appel de l'action, de l'inaction ou du retard d'une autorité publique traitant une demande d'information auprès de la même autorité, d'une autorité supérieure, d'une entité non judiciaire de règlement des litiges (le bureau de l'ombudsman du Seimas) ou de la cour administrative est garanti à la fois par la loi sur le droit de recevoir des informations (article 18) et par la loi sur l'administration publique (article 14). De même, la personne demandeuse a le droit de faire appel d'une action, d'une inaction ou d'un retard d'une entité publique auprès de cette même entité ou d'une cour. Ces dispositions sont conformes à l'article 8, paragraphe 1, de la Convention.

42. Dès réception d'une plainte par une personne demandeuse, le bureau de l'ombudsman du Seimas décide, dans un délai de sept jours ouvrables, d'ouvrir une enquête ou de rejeter la plainte, et informe la personne demandeuse de sa décision. La plainte doit faire l'objet d'une enquête et la personne demandeuse doit recevoir une réponse dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la plainte, sauf dans les cas où il est nécessaire de prolonger l'enquête en raison de la complexité des circonstances spécifiées dans la plainte, de l'abondance des informations ou de la nature continue des actions faisant l'objet de la plainte. La personne demandeuse est informée de cette prolongation. La décision du bureau de l'ombudsman du Seimas n'est pas contraignante pour l'autorité publique qui refuse l'accès à l'information.

43. Les recours des personnes demandeuses doivent être traités par les tribunaux administratifs dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la date de réception. Ils sont traités gratuitement. Cette situation répond aux

exigences de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention concernant une procédure de recours rapide et peu coûteuse.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

44. La Partie a fourni des informations sur les mesures visant à améliorer la transparence du gouvernement, telles que sa participation à l'initiative du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Cependant, aucune information n'a été fournie sur les mesures concrètes prises pour informer le public de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la Convention.

45. La Partie a indiqué que les autorités publiques veillent à ce que leurs fonctionnaires exercent individuellement leurs fonctions concernant le droit d'accès aux documents publics. Aucune autre information n'est fournie en ce qui concerne les mesures prises pour instruire les autorités publiques sur leurs devoirs et obligations conformément à l'article 9, alinéa a, de la Convention.

46. Les autorités publiques sont tenues de publier gratuitement des informations sur leurs activités sur leurs sites internet (ou applications mobiles le cas échéant) (loi sur le droit à l'information, article 5(1)). Elles doivent également publier sur leurs sites internet, en tenant dûment compte de la protection des données à caractère personnel, des secrets d'État, des secrets de service, des secrets commerciaux et professionnels : les décisions anonymes du bureau de l'ombudsman du Seimas, concernant ses enquêtes relatives à l'autorité publique et les mesures prises par cette dernière sur les propositions de l'ombudsman ; les décisions judiciaires finales anonymes concernant une infraction au sein de l'autorité et les mesures correctives éventuelles ; les informations anonymes sur les fautes constatées par l'institution et les mesures disciplinaires correspondantes ; des informations anonymes sur les promotions et les récompenses reçues par les fonctionnaires ; des informations sur le salaire fixe moyen des fonctionnaires, des hommes et femmes politiques de l'État, des juges, des agents publics et des employé-es ainsi que des informations sur les fonds disponibles pour faire connaître les activités de l'autorité publique (article 5(2)).

47. D'autres entités liées par la loi sur le droit de recevoir des informations ont des obligations plus limitées en ce qui concerne les informations qu'elles doivent publier sur leurs activités. Ces entités sont tout d'abord les organismes publics appartenant à l'État ou à une municipalité ou ayant ces derniers comme actionnaires, qui ne sont pas financés par les budgets de l'État ou de la municipalité et n'exercent pas de fonctions publiques ; et également les sociétés qui sont directement ou indirectement

détenues par l'État ou une municipalité ayant le pouvoir d'exercer directement ou indirectement une influence décisive sur la société. Ces entités ont l'obligation de publier sur leur site internet des informations sur le salaire fixe moyen du personnel concerné ainsi que des informations sur les fonds disponibles pour faire connaître leurs activités (article 5(4)).

48. En ce qui concerne les paragraphes 41 et 42 du présent rapport, l'article 5 de la loi sur le droit de recevoir des informations est conforme à l'article 9, alinéa b, de la Convention.

49. Toutes les données détenues par une institution ou une entité publique doivent être inventoriées conformément aux principes selon lesquels les données peuvent être mises à disposition en vue de leur réutilisation, à condition que cela n'entre pas en conflit avec d'autres lois. La liste des données est publiée sur le Portail lituanien des données ouvertes (article 15(1)). Ce portail est un système d'information public permettant d'organiser et de publier des ensembles de données ainsi que de les rechercher, de les visualiser, de les télécharger, d'enregistrer les demandes des candidat-es et de fournir d'autres services liés à l'objet du portail (article 17(1)). Ces dispositions sont de nature à faciliter la gestion efficace des documents publics et leur accessibilité. En ce sens, elles sont conformes à l'article 9, alinéa c, de la Convention.

50. Les règles relatives à la gestion et à l'utilisation des documents opérationnels par les institutions nationales et municipales, les entreprises, les personnes autorisées, les organisations non gouvernementales et les autres entités juridiques privées sont définies dans la loi sur les documents et les archives de la République de Lituanie (la loi sur les archives). L'article 12 de cette dernière oblige les autorités nationales et municipales à conserver les documents dans un environnement fiable et sûr, en évaluant les facteurs de risque éventuels ; à conserver les documents relatifs à leur activité pendant la durée nécessaire pour assurer la preuve de cette activité ; à protéger les droits des personnes physiques et morales qui y sont liées ; à conserver pendant la durée nécessaire les documents relatifs à l'activité d'autres personnes physiques et morales, pris en charge conformément à la procédure établie par cette loi et d'autres actes juridiques normatifs et à veiller à ce que les documents électroniques et autres disponibles, qui ne sont accessibles qu'au moyen d'un équipement spécial, restent authentiques, fiables et accessibles pendant toute la durée de leur conservation.

51. Selon l'article 14 de la loi sur les archives, les documents peuvent être détruits après examen de leur contenu, à l'expiration des délais de conservation fixés par les actes juridiques normatifs. La décision de détruire les documents relatifs aux activités de l'institution nationale ou municipale, de l'institution ou de l'entreprise, de l'organisation non gouvernementale ou de la personne morale privée, ou la prolongation de leur durée de conservation est prise par le-la responsable conformément aux exigences générales pour la préparation, la gestion et la comptabilité des documents

établies par l'archiviste en chef de Lituanie. Les institutions de l'État, les municipalités et les entreprises doivent coordonner les décisions relatives à la destruction des documents avec les archives de l'État, auxquelles sont transférés les documents conservés de manière permanente, et avec l'institution qui met en œuvre les droits et les devoirs du propriétaire ou l'institution autorisée par celui ou celle-ci, lorsque les documents ne sont pas transférés aux archives de l'État.

52. Ces dispositions indiquent l'existence de règles claires et établies pour la conservation et la destruction des documents par les autorités publiques. En ce sens, elles sont conformes à l'article 9, alinéa d, de la Convention.

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques

53. Les autorités publiques devraient compiler et publier sur le portail lituanien de données ouvertes des ensembles de données qui ont été demandées ou dont la réutilisation, de l'avis de cette autorité publique, est susceptible d'apporter une valeur ajoutée, dans la mesure où cela n'est pas contraire à la loi (article 15(2) de la loi sur le droit de recevoir des informations). La Partie signale qu'il y a actuellement plus de 1500 ensembles de données ouvertes rendues publiques sur le portail de données ouvertes.

54. Ces mesures sont conformes à l'article 10 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

55. Toutes les autorités et entités publiques au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, de la Convention entrent dans le champ d'application de la loi sur le droit de recevoir des informations. Si la définition de l'information contenue dans l'article 3(9) de la loi est conforme aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention selon lesquelles les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques constituent des documents publics, l'article 2(2) de la même loi exclut de son champ d'application un grand nombre de catégories d'informations. L'AIG considère que la loi sur le droit de recevoir des informations n'est pas conforme à l'exigence de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention selon laquelle toutes les informations sont considérées comme des documents publics. Par conséquent, il recommande que la Partie révisse l'article 2(2) de cette loi afin d'assurer une pleine conformité avec la Convention.

56. L'AIG considère que la législation lituanienne répond à l'exigence de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

57. L'AIG considère que la loi sur le droit de recevoir des informations n'établit pas de limitations au droit d'accès au sens de l'article 3 de la Convention. Au contraire, elle exclut de son champ d'application un large éventail de catégories d'informations, ce qui a pour effet de ne pas reconnaître le droit d'accès à ces informations. Il recommande à la Lituanie d'envisager de réviser la loi sur le droit de recevoir des informations en vue de mettre en œuvre les exigences de l'article 3 de la Convention.

58. Bien que la loi sur le droit de recevoir des informations n'impose pas à la personne demandeuse l'obligation de justifier l'accès aux informations demandées, l'article 2(2), alinéa 4, de cette loi prévoit que la personne demandeuse peut avoir à justifier le but de l'utilisation des informations demandées. Cette disposition n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention. Les formalités relatives aux demandes semblent être essentielles aux fins du traitement d'une demande d'information et sont donc, en principe, conformes aux exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

59. L'AIG considère que la loi sur le droit à l'information et les dispositions pertinentes de la loi sur l'administration publique répondent aux exigences de l'article 5 de la Convention.

60. Si les dispositions de la loi sur le droit de recevoir des informations sont généralement conformes à l'article 6 de la Convention, le droit de la personne demandeuse de choisir entre l'inspection des documents publics dans les locaux de l'autorité publique et la réception d'une copie de ces documents n'est pas garanti. Le principe selon lequel les occultations doivent être indiquées lorsque des restrictions s'appliquent à certaines parties des informations demandées ne l'est pas non plus.

61. Le principe général de la loi sur le droit de recevoir des informations (article 5(3)) selon lequel toutes les informations sur les activités de l'institution sont fournies gratuitement à une personne demandeuse répond aux exigences de l'article 7 de la Convention.

62. Les principes de la loi sur le droit à l'information concernant la procédure de recours contre l'action, l'inaction ou le retard d'une autorité publique dans le traitement d'une demande d'information sont conformes à l'article 8 de la Convention.

63. L'AIG considère que la Lituanie a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les articles 9 et 10 de la Convention.

The Council of Europe Access Info Group – the AIG – is an independent group of experts mandated by the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Tromsø Convention) to monitor its implementation by the Parties.

The Tromsø Convention is the first international treaty recognising a general right of access to official documents held by public authorities. It provides for minimum rules to be applied in the processing of requests for access to information, a right to a remedy and additional measures, while offering the necessary flexibility to enable the national legislations to foresee more extended access to official documents. Restrictions of access are only permitted if they are intended to protect certain interests and rights such as national security or private life.

The present report focuses on the implementation of the provisions of the Tromsø Convention in the national freedom of information law. It underlines positive aspects in guaranteeing the right to access official documents and provides suggestions to further enhance the transparency of public authorities.

Le Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe - l'AIG - est un groupe d'experts indépendants mandaté par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'Accès aux documents publics (Convention de Tromsø) pour veiller à sa mise en œuvre par les Parties.

La Convention de Tromsø est le premier traité international à garantir un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités publiques. Elle prévoit des règles minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès à l'information, un droit de recours et des mesures supplémentaires, tout en offrant la flexibilité nécessaire pour permettre aux législations nationales de prévoir un accès plus large aux documents publics. Les restrictions d'accès ne sont autorisées que si elles visent à protéger certains intérêts et droits, tels que la sécurité nationale ou la vie privée.

Le présent rapport se concentre sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Tromsø dans la législation nationale sur la liberté d'information. Il souligne les aspects positifs de la garantie du droit d'accès aux documents publics et propose des suggestions pour améliorer encore la transparence des autorités publiques.

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.