

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

SLOVENIA



SLOVÉNIE



EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS
CONVENTION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME
1950-2025

75

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

SLOVENIA



*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)*

SLOVÉNIE

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, 23 June 2025
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, 23 juin 2025
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE OF CONTENTS

I.	Introduction	5
II.	Article 1 – General Provisions	6
III.	Article 2 – Right of access to official documents	8
IV.	Article 3 – Possible limitations to access to official documents	9
V.	Article 4 – Requests for access to official documents	14
VI.	Article 5 – Processing of requests for access to official documents	15
VII.	Article 6 – Forms of access to official documents	17
VIII.	Article 7 – Charges for access to official documents	18
IX.	Article 8 – Review procedure	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	26
II.	Article 1 - Dispositions générales	27
III.	Article 2 - Droit d'accès aux documents publics	30
IV.	Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics	30
V.	Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics	35
VI.	Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics	36
VII.	Article 6 - Formes d'accès aux documents publics	39
VIII.	Article 7 - Frais d'accès aux documents publics	40
IX.	Article 8 – Droits de recours	41
X.	Article 9 - Mesures complémentaires	42
XI.	Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques	44
XII.	Conclusions et recommandations	44

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 Slovenia pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention ([AIG/Inf\(2024\)22](#), 12 November 2024). As a first step, the Party responded to a Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents ([Doc AIG\(2022\)01](#), adopted by the AIG on 17 November 2022). In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Slovenia 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 Public Information Access Act. 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, or 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 all 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. Slovenia has adopted a comprehensive definition of public authorities in the Public Information Access Act, which largely integrates not only the authorities required under Article 1, paragraph 2, sub-paragraph, a, i, of the Convention but also those that Parties may opt to include in the definition under Article 1, paragraph 2, sub-paragraph, a, ii. Slovenia has done so without submitting a declaration under the latter provision.

8. All the administration at the national and local level as well as legislative, judicial and independent bodies, without distinction as regards their administrative and other functions, fall within the scope of the Public Information Access Act.

9. Natural and legal persons who exercise public authority as well as service providers (contractors/operators) who perform a public service based on a concession granted by state or local government authorities are subject to the Act as regards information they hold which relates to the activities directly linked to the exercise of the public authority or provision of the public service (Article 1(1)).

10. Companies owned or controlled by the state or by other public entities are also subject to the Act, whether or not they perform a public service (Article 1a(1)(2)). These companies will fall under the scope of application of the Public Information Access Act if they are registered in the public register of legal persons liable under the Act (Article 3b(5)), which according to the information provided by the Party, is kept by the Agency of the Republic of Slovenia for the Public Legal Records and Related Services. The obligation to register and the data that the registry should contain are regulated in detail by the Act. The Agency obtains on its own initiative the necessary information for the registration of legal persons from records of courts, securities' registration or other official records (Article 3c(1)). Ministries and authorities of self-governing local communities are under an obligation to submit information to the Agency whenever legal persons with public authority or public service operators are established, within 15 days of their establishment (Article 3č).

11. The Public Information Access Act is fully in line with the definition of public authorities of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention.

The meaning of official documents

12. The Public Information Access Act applies to public information that is held by public authorities and the entities which fall under its scope of application.

13. As regards state bodies, local government authorities as well as natural or legal persons which exercise public authority or public functions, public information is defined as information originating from the field of work of the public authority and occurring in the form of a document, case, a dossier, a register, a record or other documentary material – referred to as the document – drawn up or received from other persons (Article 4 (1)).

14. As regards companies which are owned or controlled by the state or public authorities, public information is defined in a detailed manner with reference to their legal transactions, contracts and agreements (transactions on physical assets; supply, work, service or

consulting contracts; sponsorship, donor or copyright agreements), supervisory structures and remuneration of representatives and management (Article 4a).

15. The AIG recalls that Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, provides that “official documents” means all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities. The AIG takes note of the information provided by the Party that the criterion included in Article 4 (1) of the Act according to which the information must originate from the field of work of the public authority is interpreted broadly. According to a recent decision of the Information Commissioner (August 2024), a public authority must provide access to information in the entire field of operation, not only in the field in which it exercises its authority. The case law of the Supreme Court had previously established (2007 and 2012) that the expression “field of work” in Article 4(1) of the Act must be interpreted broadly. In practice, this means that all documents in the possession of public authorities are considered as public information.¹

16. Information held by legal persons or entities which falls under the scope of application of the Act is also considered as public information to the extent that it is connected to the exercise of public authority assigned to these persons or entities. According to a decision of the Information Commissioner (2016), as well as subsequent jurisprudence of the Administrative Court of Slovenia, legal persons and entities bear the burden of proof in demonstrating that the information they hold is not connected to their other activities.²

17. The AIG considers that Article 4(1) of the Act, as interpreted by the Supreme Court of Slovenia, complies with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

III. Article 2 – Right of access to official documents

18. The Constitution guarantees the right of everyone to obtain access to public information (Article 39). This right is also guaranteed by the Public Information Access Act in Articles 1(1) and 5(2) without any discrimination as to the citizenship of the applicant.

¹ [AIG/Inf\(2025\)06](#)

² *Ibid.*

19. Article 17(3) of the Act explicitly provides that the applicant is not obliged to state the legal grounds for his/her request. Therefore, the right of access is guaranteed to all applicants irrespective of their motives and intentions.

20. These provisions are in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

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

21. Generally, the exceptions to the right of access which are provided by the Public Information Access Act correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, of the Convention. The exception/s provided for in:

- Article 5a(1) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c and e, of the Convention;
- Article 5a(2) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- Article 5a(3) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention
- Article 6(1)(1) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a and b, of the Convention;
- Article 6(1)(2) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;
- Article 6(1)(3) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 6(1)(4) and Article 6(1) (5) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;

- Article 6(1)(6) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- Article 6(1)(7) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs d and e, of the Convention
- Article 6(1)(8) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- Article 6(1)(10) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention.

22. Article 6(1)(9) of the Public Information Access Act provides for an exemption from the right of access for “information from the document that is in the process of being drawn up and still subject of consultation by the body, and the disclosure of which would lead to misunderstanding of its contents.” According to the Party, this exemption relates to a document which has not been signed and dispatched or otherwise finalised by an official authority empowered to take a decision in accordance with applicable rules. According to the Information Commissioner’s case law, this exemption protects the thought process of the public authority and the drafting of a specific document. The public authority would have to demonstrate in concrete terms how the disclosure of the requested information would lead to a misunderstanding of its contents.³

23. The AIG considers that the exemption set out in Article 6(1)(9) of the Act corresponds to the legitimate interests protected by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention, that is “the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter.”

24. Article 6(1)(11) of the Public Information Access Act provides for an exemption from the right of access for “information from the document drawn up in connection with internal operations or activities of bodies, and the disclosure of which would cause disturbances in the operations or activities of the body.” The Party has informed the AIG that this exemption relates to documents for the internal use of a public authority which sets out its procedure or way of working and its internal policies. The purpose of this exemption is to prevent, in a reasonable manner and on a case-by-case basis, damage to the quality of the

³ Ibid.

authority's decision-making and internal deliberations. The notion of "disturbances in the operations or activities of the public body" means that the quality of such operations and activities would be substantially decreased if the requested document were to be disclosed. Both the Information Commissioner and the Administrative Court of Slovenia have in their respective jurisprudences adopted a restrictive interpretation of the notion of "information constituting internal official deliberations." They have also affirmed that the burden lies with that authority to prove beyond reasonable doubt that the disclosure of the requested information would disrupt the internal operations of a public authority.⁴

25. In the light of the information provided by the Party, the AIG considers that the exemption set out in Article 6(1)(11) of the Act relates to interests protected by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention, that is "the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter." The AIG recalls that the aim of Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention is to protect the confidentiality of proceedings and to preserve the quality of the decision-making process by allowing a certain free "space to think" (see the Explanatory Report to the Convention, §34). The phrasing of the provision in question is too wide and goes beyond the aim of Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention. The AIG, therefore, recommends that the Party reconsider this exemption in order to bring it in line with the Convention.

26. For most of the limitations of the right of access laid down in the Public Information Access Act, the evaluation of harm that would be caused by the disclosure of information to which they relate appears to be done by the legislator. Some of the limitations are subject to a case-by-case harm test, for example those relating to the protection of personal data (Article 6(1)(3)); the protection of criminal or civil proceedings (Article 6(1)(6)-(8)); and the protection of information in the process of being drawn up or relating to internal consultations and operations of public authorities (Article 6(1), sub-paragraphs (9) and (11)).

27. Article 6(2) of the Public Information Access Act lays down the general principle that an overriding public interest test is carried out on a case-by-case basis for limitations of the right of access.

⁴ Ibid.

28. Several limitations of the right of access are, however, not subject to this test. These include all the limitations provided by Article 5a concerning confidential information in the context of court and administrative proceedings (sub-paragraph 1);⁵ information regarding supervision procedures by the Bank of Slovenia, or the securities market supervisory authority or the insurance market supervisory authority until the supervision procedures are over (sub-paragraph 2);⁶ and information concerning the protection of whistleblowers (sub-paragraph 3).

29. In addition, the overriding public interest test does not apply to limitations set out in Article 6(2) of the Public Information Access Act. These are concerned with information classified in accordance with the law governing confidential data (two highest levels of secrecy), and information classified by another country or international organisations according to international agreements; tax information provided by a body of a foreign country; personal information in the context of statistics; personal information in the context of tax procedures, unless the procedure is final or the taxable person disclosed the liability in the tax return and failed to pay tax within the required time limit.

30. The overriding public interest test is carried out on a case-by-case basis when the applicant invokes the prevailing public interest in the disclosure of the requested information or if the head of the public authority deems that the provision of the Act concerning the test applies (Article 21(2)). In these two cases the head of the public authority makes a proposal which is decided upon by the Government if the public authority concerned is a state administration body, the Public Prosecutor's Office, the State Prosecutor's Office, the State Attorney's Office, a public law entity founded by the State, a legal person exercising public authority or a public service contractor at the state level. The Supreme Court decides when the public authority concerned is a court. Councils of local government authorities decide in respect of their bodies, public law entities that they have founded, or public service contractors at the local government level. In all other cases the public authority receiving a request decides on the request (Article 21(2)).

⁵ For example, secret wiretaps in the context of pre-trial proceedings.

⁶ When the supervision procedure is over, the authority may deny access to the requested information if its disclosure could harm another person or could seriously jeopardise the implementation of other legal tasks by the supervisory authority that conducted the procedure.

31. The AIG recalls that the harm test and the balancing of interests test required by Article 3, paragraph 2, of the Convention may be carried out for each individual request for access or by the legislator, in the latter case when formulating the limitations. Legislation could, for example, set down varying requirements for carrying out harm tests. These requirements could take the form of a presumption for or against the release of the requested document or an unconditional exemption for extremely sensitive information. When such requirements are set down in legislation, the public authority should make sure that the conditions of the statutory exceptions are fulfilled when they receive a request for access to an official document. Absolute statutory exceptions should be kept to a minimum (see the Explanatory Report to the Convention, §38).

32. The AIG welcomes the general principle that an overriding public interest test is applied on a case-by-case basis. As regards the limitations to which no such test is applied, the AIG notes that the limitations laid down in Article 5a of the Act are concerned with extremely sensitive information and appear to apply to narrowly circumscribed timeframes and circumstances. The limitations laid down in sub-paragraph (1) appear to be applicable only for the duration of the relevant court or administrative proceedings. The limitation laid down in Article 5a, sub-paragraph (2) is applicable in principle for the duration of the supervisory procedure carried out by the relevant authorities. The limitation provided for in Article 5a, sub-paragraph (3) applies only to the identity of the whistleblower and not the content of the information relevant to the whistleblowing. Similarly, the limitations laid down in Article 6(2) of the Act appear to be concerned with extremely sensitive information and are kept to a minimum. The AIG considers these provisions of the Act to be in compliance with Article 3, paragraph 2, of the Convention.

33. Lastly, the AIG welcomes that the Public Information Access Act provides for mandatory disclosure of information relating to the use of public funds or the exercise of public functions or the employment relationship of a public employ (Article 6(3)).⁷

⁷ Such information will be disclosed except in cases when certain limitations of access apply, notably those laid down in Article 6(1), sub-paragraphs 1, and sub-paragraphs 5 to 8. These include limitations of access to classified data, personal information in the context of tax procedures, information acquired or drawn up for the purposes of criminal prosecution, an administrative procedure and a civil procedure or other court proceedings. Similarly, information related to environmental emissions, waste, hazardous substances in a plant, information contained in a safety report and other information provided for by the Act governing environmental protection must be disclosed without a case-by-case evaluation.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

34. As mentioned in paragraph 19 of the present report, Article 17(3) of the Act explicitly provides that the applicant is not obliged to state the legal grounds for his/her request. This is in line with Article 4, paragraph 1, of the Convention.

35. The applicant must identify himself/herself and provide his/her address (Article 17(2)). Although the Act does not provide for anonymous requests, it is recalled that this is not an obligation under Article 4, paragraph 2, of the Convention. The Party notes that anonymous requests are possible when made orally.

36. The applicant is not obliged to indicate specifically that his/her request is a request for access to information. If from the nature of his request it is evident that it relates to access to public information the competent public authority shall consider the request pursuant to the Public Information Access Act (Article 17(3)).

37. When a request is made orally, for example by telephone, access to the requested information will be granted only if the limitations of access provided for in Article 5a and Article 16 of the Act do not apply (Article 14(1)(4)). If such limitations of access apply, the public authority, on the basis of Article 18 of the Act, invites the applicant to complete his/her request with the elements required for a written request, namely the applicant's identification and address, the information that he/she wishes to access, and the manner in which he/she wishes to access the information. The applicant may submit a written request which shall then be treated as a formal request.⁸ The applicant has no right to appeal a decision denying access to an oral request (Article 14(1)(4)).

38. The AIG notes that according to the Public Information Access Act, only a written request will be considered as an access request when limitations of access apply to the requested information. Under Article 4, paragraph 3, of the Convention, formalities for requests shall not exceed what is essential in order to process the request. Each Party is free to lay down its own procedures, but they should be as few and simple as possible and for every formality there must be a valid reason. This Convention standard allows for submission of access requests only in writing or orally, with written procedures applying only when a partial or total denial of access is considered (see Explanatory Report to the Convention, §43). The AIG considers the requirements

⁸ Ibid.

of Article 14 of the Act to submit an access request in writing when certain of its limitations apply as justified for purposes of documenting the denial of access and enabling its appeal.

39. Written requests must contain an indication of the public authority to which they are sent, the identity of the applicant or his representative, the address of the applicant or his representative, the information that he/she wishes to access, and the manner in which he/she wishes to access the information (Article 17(1)(4)). Although the Act provides that requests submitted in electronic form are subject to the provisions of the Act on electronic commerce and signature (Article 16(2)), the Party has noted that this Act does not contain specific requirements about the electronic signature of an access request. In fact, the relevant Governmental Decree on administrative operations provides that electronic requests may be submitted without a qualifying electronic signature in procedures which is only required if the authenticity of the application is in doubt.⁹ In practice, electronic requests are considered to be formal even in the absence of a secure electronic signature, provided that they contain all the mandatory elements to enable the receiving authority to examine their substance.

40. The AIG considers that the Act implements the principles and the requirements of Article 4, paragraph 3, of the Convention.

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

41. The public authority has a duty to provide appropriate assistance to the applicant to complete his/her application when it cannot be considered in the form in which it is presented (Article 18(2)). This duty is discharged by the public official assigned to deal with the request in each public authority pursuant to Article 9 of the Act. These provisions are in line with Article 5, paragraph 1, of the Convention.

42. If the public authority receiving a request for access does not have the requested information, it shall forward the request to the authority which, in terms of the contents of the request, is competent for answering the request. The applicant is notified of this transmission without delay but no later than three working days from the date of receipt of the request (Article 20). This provision is in line with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

⁹ Ibid.

43. Although the Act does not lay down a principle that all requests shall be dealt with on an equal basis, the Party reports that in practice no distinctions of requests are made according to the nature of the request or the status of the applicant. This is in line with Article 5, paragraph 3, of the Convention.

44. As a general rule the public authority receiving a request for access shall decide on it without delay, and in any case no later than 20 working days after receipt (Article 23). When more time is needed to provide access to the requested information because of the comprehensive nature of the requested information¹⁰ or because access can be granted only partially due to applicable restrictions of access, the public authority may decide to extend the time limit by no more than 30 working days (Article 24(1)). In this case, the public authority issues a decision on the extension within 15 days of receipt of the request and informs the applicant. Additionally, when the public authority decides to apply the overriding public interest test on its own initiative or at the request of the applicant, the time limit for adopting a decision is of 30 working days (Article 24(4)). The public authority receiving the request submits within 15 days of its receipt a proposal to the decision-making body (Government, Supreme Court, or the council of the local government authority (see Article 21(2)), which in turn decides within 15 working days of receiving the proposal (Article 24(4)).

45. The Party has provided information on the reasons justifying a maximum time limit of 20 working days for deciding on an access request. These include, *inter alia*, the obligations of the public authority dealing with such a request to ascertain the material truth of the document concerned, to consult parties that might be affected by the disclosure, to review the document if there are grounds for denying access or for giving partial access. It is also noted that the requested document may be very long and kept in archives.¹¹

46. The AIG considers that the requirement of Article 23 of the Act that access requests are dealt with without delay is in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention. However, it should be reasonably practicable to decide in a shorter time than 20 working days on requests for access to documents which are not voluminous or when the public authority does not rely on the exemptions of access laid down in Articles 5(a) or 6(1) of the Act. The reasons given by the Party

¹⁰ Ibid. The Party has clarified that “comprehensive nature of the requested information” means a request for a large number of documents or a voluminous document.

¹¹ Ibid.

to justify this general time limit appear to be the same as those for extending it by an additional 30 working days under Article 24(1), which, when applied, would bring the total length of the procedure to a maximum of 50 working days. Moreover, it is not clear how an evaluation by a public authority of a limitation of access under Article 23 of the Act is different from the evaluation to be carried out under Article 24(4) of the Act. Therefore, the AIG recommends that the Party revises the general time limit for deciding on access requests with a view to ensuring that when public authorities do not rely on legal exemptions of access, they decide on them as soon as reasonably practicable. When exemptions are engaged, a reasonable extension of time which enables a determination of whether or not there is an overriding public interest in the disclosure of the requested information should be applied. The extension should be used for the purposes of this determination and not as additional time to consider whether the exemptions themselves should be engaged.

47. The Public Information Access Act provides that if the applicant does not complete his/her access request, for example with specifications of the requested information, within the time limit set by the receiving public authority, despite the assistance provided by that authority, the latter shall issue a rejection decision (Article 19). The AIG is satisfied with the explanations of the Party that rejection under this provision of the Act constitutes an administrative decision by the public authority concerned¹² and considers this to be in compliance with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph i, of the Convention.

48. A decision rejecting access in whole or in part is always made in writing and includes a statement on the grounds of the rejection and legal remedies (Article 22(1)(5)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

49. The Act lays down the general principle that the applicant whose access request has been accepted has the right to inspect the requested document on site, or to obtain a transcript, or copy or an electronic record thereof (Article 25(1)). The specific modalities for choosing the form of access are regulated by the Government Decree on communication and re-use of public sector information. Inspection

¹² Ibid.

of the requested information on the premises of the public authority is ensured during working hours, at a time previously agreed with the applicant. If the information exists in both electronic form and as a hard copy, the applicant may choose the form in which he/she wishes to receive it. If the information exists only in electronic form or only as a hard copy, the applicant may choose the form for receiving it if the public authority has the technological means for ensuring the conversion. These provisions of the Act and of the Decree are in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention.

50. The Act stipulates the principle that if limitations of access apply to parts of the requested information, the remainder of the information must be made available to the applicant without jeopardising the confidentiality of the document (Article 7). The Government Decree on communication and re-use of public sector information sets criteria for determining when the removal of the restricted information from a document, whether in physical or electronic form, does not jeopardise its confidentiality.¹³ Pursuant to Article 22(5) of the Act, the operative part of a decision refusing or partially refusing access to requested information must also specify to which part of the information access is declined and the reasons for this. The AIG considers that the Act is in line with Article 6, paragraph 2, of the Convention.

51. The principle that the public authority may give access to the requested information by referring the applicant to the website, where available, is stipulated in Article 22(4) of the Act. This is in line with the principle of Article 6, paragraph 3, of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

52. According to Article 7, paragraph 1, of the Convention inspection of official documents on the premises of a public authority shall be free of charge. This does not prevent Parties from laying down charges for services in this respect provided by archives and museums. In Slovenia, inspection of official documents on the premises of the public authority is free of charge. When only partial access is granted to a document due to the application of limitations of access, inspection may incur the costs of copying the document

¹³ Ibid.

made ready for inspection (Article 34(1)). When access is granted by means of providing a transcript, photocopy or electronic record, the public authority may charge the applicant for the material costs of transmission; no fees will be charged if the costs of providing the information do not exceed EUR 20 (Article 34(2)).

53. The schedule of costs is set out in detail in the Government Decree on communication and re-use of public sector information. As regards printed copies of official documents, a fee of EUR 0,06 per A4 page is charged, which in practice means that around 300 A4 pages are provided free of charge. In the case of providing the requested information in electronic form, the costs may include the costs of a compact disc (EUR 2,09) or DVD (EUR 2,92), a single USB stick (at the price paid by the public authority), and the cost of conversion from physical format to electronic form (EUR 0,08 or 0,20 respectively for A4 and A3 documents).

54. The AIG considers that these provisions are generally in line with Article 7 of the Convention. However, charging fees for inspecting in the premises of a public authority a copy of a document to which only partial access is permitted is not in line with the first paragraph of Article 7 of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

55. Complaints against denials of access, lack of a decision on an access request within the legal time limits or against the form of access in which information is provided must be lodged with the Information Commissioner (Article 27 of the Public Information Access Act). In accordance with the Information Commissioner Act, the Information Commissioner is elected by the National Assembly on a proposal of the President of the Republic for a period of five years, renewable once (Article 6). The Information Commissioner is an independent and autonomous body. Its review procedure is governed by the General Administrative Procedures Act.

56. The Commissioner has the power to demand the public authority or other legal entities to which the Act applies to provide all the documents concerning the matter or to state the reasons for the lack of a decision within the statutory time limits. The Commissioner's decision is binding for the public authority concerned; it may invalidate the latter's decision, amend it, set it aside in whole or partially, require the public authority to reconsider its position in a repeated procedure,

or dismiss the appeal. A decision of the Commissioner or failure to do so may be appealed before an administrative court, which has the power to invalidate the Commissioner's decision and refer the case back to it for a new decision, or to revoke the decision and decide on the case itself.

57. The Commissioner must issue a decision on an appeal as soon as possible and, at the latest, within two months from the day of receipt of the complaint. The Party has informed the AIG that the average time for deciding on an appeal by the Commissioner in 2023 was 28 days. In 2023, the Commissioner issued 353 decisions of which only 36 related to procedures initiated before that year. No fees are charged for lodging an appeal with the Commissioner. In accordance with the Court Fees Act, a fee of €148 is charged for appeals against decisions of the Commissioner before an administrative court. Applicants have the possibility to claim, on financial incapacity grounds, an exemption from or deferral of payment of this fee or to pay it in installments. The court decides on such claims.¹⁴

58. The AIG considers that the Public Information Access Act implements the principles and requirements of Article 8 of the Convention.

X. Article 9 – Complementary measures

59. The Ministry of Public Administration is tasked by the Public Information Access Act (Article 32) to inform the public about the manner and conditions for access to public information and to promote access to public information. To fulfil these tasks, this Ministry has published a model request for access to information which can be used by the applicants; it provides opinions and clarifications to both applicants and entities which are bound by the Act; and it organises awareness raising events on the transparency of the public administration. The Information Commissioner has also published a manual for both legal entities bound by the Act and applicants which contains information on the most relevant questions of the practical implementation of the Act. The Commissioner has also published model forms for submitting requests for access to information from legal entities bound by the law, for appeals against their refusals or lack of decisions within the legal time limit, for appeals against the provision of information other than that requested, and for appeals

¹⁴ Ibid.

where excessive costs are allegedly charged. These measures contribute to the obligation contained in Article 9, 1st sentence, of the Convention, regarding information to the public about its right of access to official documents.

60. All public officials designated to deal with requests for access to information in each public authority are trained on access to information. This is part of their compulsory training by the Administrative Academy, which falls under the remit of the Ministry of Public Administration. Moreover, this Academy provides guiding material on the application of the Public Information Access Act, training courses, notably on open data and public sector management data. These measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph a, of the Convention.

61. Based on Articles 8 and 10 of the Act, a public authority must publish in its official bulletin and on the internet a set of information which is further detailed by Article 2 of the Government Decree on communication and re-use of public sector information. This includes the authority's organisational chart comprising all its units and their contact details; the contact details of the public official responsible for dealing with access to information requests; consolidated texts of regulations relating to the field of work of the authority; programmes, strategies, views, opinions, and instructions that are of general significance or are relevant for the operation of the authority relating to natural persons and legal entities or for decision-making concerning their rights and obligations; proposals for regulations, programmes, strategies, and other similar documents relating to the field of work of the authority; all public procurement and tender documentation for the allocation of funds, grants, loans, and other forms of funding from the state budget or municipal budgets; and information on their activities and administrative, judicial and other services. The Public Information Access Act (Article 10a) contains detailed regulation of the collection and publication of information concerning legal entities which are bound by it, notably public utility institutes, public companies established in accordance with the Act governing services of general economic interest, and business entities fully owned by public law entities. These measures are in line with Article 9, paragraph b, of the Convention.

62. The Party has informed the AIG that the management of all information held by state bodies will be done by a single documentary record system (KRPAN). The functions of this technology-based system will include capturing of all material in digital form, management, indexing, access to the documents, access to data on the documents, document retrieval, document discarding, selection and archiving of records. The project to make this system operational is underway. These measures will contribute to the implementation Article 9, paragraph c, of the Convention.

63. The Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act lays down the rules for public authorities' retention and destruction of documents. The Party notes that the rules aim at ensuring the accessibility, usability, integrity, authenticity and durability of documentary and archival material. A specific set of rules govern retention periods for documentary material by local self-government bodies and legal and natural persons bound by the Public Information Access Act. These measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph c, of the Convention.

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

64. Various requirements of Article 10 of the Public Information Access Act and of the Decree on communication and re-use of public sector information contribute to the implementation of this provision of the Convention. For example, the information on all public procurement and tender documentation for the allocation of funds, grants, loans and other forms of funding from the state budget or municipal budgets; a list of the public records managed by the public authority; a list of other computerised databases maintained by the authority; and a list of the most frequently requested information, including databases.

65. The AIG notes that the Party has taken measures to implement Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

66. All public authorities which fall within the scope of the Convention according to its Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, including as regards their other activities pursuant to its Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii, of the Convention, are bound by the rules on access to official documents in Slovenia.

67. Article 4(1) of the Public Information Access Act complies with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

68. The Public Information Access Act guarantees the right of everyone, without any discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

69. Generally, the exceptions to the right of access which are provided by the Public Information Access Act correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, of the Convention. The exception(s) provided for in:

- Article 5a(1) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c and e, of the Convention;
- Article 5a(2) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- Article 5a(3) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention
- Article 6(1)(1) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a and b, of the Convention;
- Article 6(1)(2) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;
- Article 6(1)(3) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 6(1)(4) and Article 6(1) (5) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;

- Article 6(1)(6) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- Article 6(1)(7) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs d and e, of the Convention
- Article 6(1)(8) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- Article 6(1)(10) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention.

70. The phrasing of Article 6(1)(11) of the Act is too wide and goes beyond the aim of Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention. The AIG recommends that the Party reconsider the exemption set out in this provision of the Act in order to bring it in line with the Convention.

71. Some limitations of access set out in the Public Information Access Act include a harm test on a case-by-case basis, while for certain other limitations the legislator has carried out the harm test. The AIG welcomes the general principle that an overriding public interest test is applied on a case-by-case basis. As regards the limitations to which no such test is applied, the AIG notes that the limitations laid down in the Act are concerned with extremely sensitive information and appear to apply to narrowly circumscribed timeframes and circumstances. The relevant provisions of the Act are in line with Article 3, paragraph 2, of the Convention.

72. The AIG considers that the Act implements the principles and the requirements of Article 4, paragraph 3, of the Convention.

73. The AIG considers that the requirements and principles of Article 5, paragraphs 1 to 3 and 5, of the Convention are sufficiently guaranteed in the Public Information Access Act. In respect of paragraph 4 of this provision of the Convention, the AIG recommends that the Party revises the general time limit for deciding on access requests with a view to ensuring that when public authorities do not rely on legal exemptions of access, they decide on them as soon as reasonably practicable. When exemptions are engaged, a reasonable extension of time which enables a determination of whether or not there is an overriding public interest in the disclosure of the requested information should be applied.

74. The AIG considers that the requirements and principles of Articles 6, 7 and 8 of the Convention are sufficiently guaranteed in the Public Information Access Act. However, charging fees for inspecting in the premises of a public authority a copy of a document to which only partial access is permitted is not in line with the first paragraph of Article 7 of the Convention.

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

(Version française)

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 1^{er} 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 fixe 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 à la publication de documents publics à l'initiative des autorités.

3. Son mécanisme de suivi qui se compose du 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 Slovénie conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention ([AIG/Inf\(2024\)22](#), 12 novembre 2024). Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire sur les mesures législatives et autres donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics ([Doc AIG\(2022\)01](#), adopté par l'AIG le 17 novembre 2022). Dans un esprit de dialogue avec les Parties à la Convention, l'AIG a demandé à la Slovénie de formuler des commentaires lors 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 l'acte législatif dont l'objectif principal est de réglementer le droit d'accès aux documents publics, à savoir la loi sur l'accès à l'information publique. D'autres législations spécialisées, telles que la législation 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, ou des informations appartenant au secteur bancaire, ne sont pas analysées dans le cadre de 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 toutes les 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 » prévue à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention à l'issue de l'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

Définition des autorités publiques

7. La Slovénie a adopté une définition exhaustive des autorités publiques dans la loi sur l'accès à l'information publique, qui englobe largement les autorités nécessaires en vertu de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, de la Convention, mais également celles que les Parties peuvent choisir d'inclure dans la définition de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii. La Slovénie a procédé ainsi sans soumettre de déclaration en vertu de cette dernière disposition.

8. Toute l'administration au niveau national et local ainsi que les organes législatifs, judiciaires et indépendants, sans distinction de leurs fonctions administratives et autres, entrent dans le champ d'application de la loi sur l'accès à l'information publique.

9. Les personnes physiques et morales qui exercent une autorité publique ainsi que les prestataires de services (contractants/opérateurs) qui fournissent un service public sur la base d'une concession accordée par l'État ou par les autorités locales sont soumis à la loi en ce qui concerne les informations qu'ils détiennent et qui concernent les activités directement liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la fourniture du service public (article 1(1)).

10. Les sociétés détenues ou contrôlées par l'État ou par d'autres entités publiques sont également soumises à la loi, qu'elles assurent ou non un service public (article 1a(1)(2)). Ces sociétés entrent dans le champ d'application de la loi sur l'accès à l'information publique si elles sont enregistrées dans le registre public des personnes morales assujetties à la loi (article 3b(5)), qui, selon les informations fournies par la Partie, est tenu par l'Agence de la République de Slovénie pour les archives juridiques publiques et les services connexes. L'obligation d'enregistrement et les données que le registre doit contenir sont réglementées de manière détaillée par la loi. L'Agence obtient de sa propre initiative les informations nécessaires à l'enregistrement des personnes morales à partir des registres des tribunaux, du registre des titres ou d'autres registres officiels (article 3c(1)). Les ministères et les autorités des collectivités locales autonomes sont tenus de soumettre des informations à l'Agence lorsque des personnes morales dotées d'une autorité publique ou des opérateurs de services publics sont créés, dans les 15 jours suivant leur création (article 3č).

11. La loi sur l'accès à l'information publique est pleinement conforme à la définition des autorités publiques de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, de la Convention.

Définition des documents publics

12. La loi sur l'accès à l'information publique s'applique aux informations publiques détenues par les autorités publiques et les entités qui relèvent de son champ d'application.

13. En ce qui concerne les organes de l'État, les autorités locales ainsi que les personnes physiques ou morales qui exercent l'autorité publique ou des fonctions publiques, on entend sous informations publiques, des informations provenant du domaine d'activité de l'autorité publique et se présentant sous la forme d'un document, d'une affaire, d'un dossier, d'un registre, d'un enregistrement ou d'un autre support documentaire - appelé document - établi ou reçu d'autres personnes (article 4(1)).

14. En ce qui concerne les entreprises détenues ou contrôlées par l'État ou les autorités publiques, l'information publique est définie de manière détaillée en ce qui concerne leurs transactions juridiques, contrats et accords (transactions sur les actifs physiques ; les contrats de fourniture, de travail, de service ou de conseil ; les accords de parrainage, de don ou de droits d'auteur), les structures de contrôle et la rémunération des représentants et du personnel de direction (article 4a).

15. L'AIG rappelle que l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, prévoit que les « documents publics » désignent toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques. L'AIG prend note de l'information fournie par la Partie selon laquelle le critère inclus dans l'article 4, (1), de la loi selon lequel l'information doit provenir du domaine d'activité de l'autorité publique est interprété au sens large. Selon une décision récente du Commissaire à l'information (août 2024), une autorité publique doit donner accès à l'information dans l'ensemble de son domaine d'activité, et pas seulement dans le domaine où elle exerce son autorité. La jurisprudence de la Cour suprême avait précédemment établi (2007 et 2012) que l'expression « domaine d'activité » figurant à l'article 4 (1), de la loi doit être interprétée au sens large. En pratique, cela signifie que tous les documents en possession des autorités publiques sont considérés comme des informations publiques.¹⁵

16. Les informations détenues par des personnes morales ou des entités qui entrent dans le champ d'application de la loi sont également considérées comme des informations publiques dans la mesure où elles sont liées à l'exercice de l'autorité publique attribuée à ces personnes ou entités. Selon une décision du Commissaire à l'information (2016), ainsi que la jurisprudence ultérieure du tribunal administratif de Slovénie, il incombe aux personnes morales et aux entités de prouver que les informations qu'elles détiennent ne sont pas liées à leurs autres activités.¹⁶

17. L'AIG considère que l'article 4(1) de la loi, tel qu'interprété par la Cour suprême de Slovénie, est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

¹⁵ [AIG/Inf\(2025\)06](#)

¹⁶ Ibid.

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

18. La Constitution garantit le droit de chacun d'obtenir l'accès à l'information publique (article 39). Ce droit est également garanti par la loi sur l'accès à l'information publique dans ses articles 1(1) et 5(2) sans aucune discrimination liée à la citoyenneté du demandeur.

19. L'article 17(3) de la loi prévoit explicitement que le demandeur n'est pas tenu d'indiquer les motifs juridiques de sa demande. Par conséquent, le droit d'accès est garanti à tous les demandeurs, quels que soient leurs motifs et leurs intentions.

20. Ces dispositions sont conformes à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

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

21. D'une manière générale, les exceptions au droit d'accès prévues par la loi sur l'accès à l'information publique correspondent aux objectifs légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. L'(es) exception(s) prévue(s) à :

- L'article 5a(1), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et e, de la Convention ;
- L'article 5a(2), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- L'article 5a(3), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention.
- L'article 6(1)(1), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a et b, de la Convention ;
- L'article 6(1)(2), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;
- L'article 6(1)(3), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- L'article 6(1)(4) et l'article 6(1)(5) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;

- L'article 6(1)(6), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- L'article 6(1)(7), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas d et e, de la Convention.
- L'article 6(1)(8), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- L'article 6(1)(10), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention.

22. L'article 6(1)(9) de la loi sur l'accès à l'information publique prévoit une exception au droit d'accès pour « les informations contenues dans le document qui est en cours d'élaboration et qui fait encore l'objet d'une consultation par l'organisme, et dont la divulgation conduirait à une mauvaise compréhension de son contenu ». Selon la Partie, cette exception concerne un document qui n'a pas été signé et expédié ou dans le cas contraire, finalisé par une autorité officielle habilitée à prendre une décision conformément aux règles applicables. Selon la jurisprudence du Commissaire à l'information, cette exception protège le processus de réflexion de l'autorité publique et la rédaction d'un document spécifique. L'autorité publique doit démontrer concrètement comment la divulgation des informations demandées conduirait à une mauvaise compréhension de leur contenu.¹⁷

23. L'AIG considère que l'exception prévue à l'article 6(1)(9) de la loi correspond aux intérêts légitimes protégés par l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention, à savoir que « les délibérations au sein de ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier ».

24. L'article 6(1)(11) de la loi sur l'accès à l'information publique prévoit une exception au droit d'accès pour « les informations contenues dans le document établi dans le cadre du fonctionnement ou des activités internes des organismes, et dont la divulgation entraînerait des perturbations dans le fonctionnement ou les activités de l'organisme ». La Partie a informé l'AIG que cette exception concerne les documents à usage interne d'une autorité publique qui expose sa procédure ou son mode de fonctionnement et ses politiques internes. L'objectif de cette exception vise à prévenir, de manière raisonnable et au cas par cas, l'atteinte à la qualité du processus décisionnel et des délibérations internes de l'autorité. La notion de « perturbation du fonctionnement ou des activités de l'organisme public » signifie que la qualité de ce fonctionnement et de ces activités

¹⁷ Ibid.

serait considérablement réduite si le document demandé était divulgué. Le Commissaire à l'information et la Cour administrative de Slovénie ont, dans leurs jurisprudences respectives, adopté une interprétation restrictive de la notion d' « informations constituant des délibérations officielles internes ». Ils ont également affirmé qu'il incombe à cette autorité de prouver, au-delà de tout doute raisonnable, que la divulgation des informations demandées perturberait le fonctionnement interne d'une autorité publique.¹⁸

25. À la lumière des informations fournies par la Partie, l'AIG considère que l'exception prévue à l'article 6(1)(11) de la loi porte sur des intérêts protégés par l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention, à savoir que « les délibérations au sein de ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier ». L'AIG rappelle que le but de l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention vise à protéger la confidentialité des délibérations et de préserver la qualité du processus décisionnel en permettant un « espace libre pour penser » (voir le Rapport explicatif de la Convention, §34). La formulation de la disposition en question est trop large et va au-delà du but de l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention. L'AIG recommande donc à la Partie de reconsidérer cette exception afin de la mettre en conformité avec la Convention.

26. Pour la plupart des limitations du droit d'accès prévues par la loi sur l'accès à l'information publique, l'évaluation du préjudice qui serait causé par la divulgation des informations auxquelles elles se rapportent semble être effectuée par le législateur. Certaines limitations sont soumises à un test de préjudice au cas par cas, par exemple celles relatives à la protection des données à caractère personnel (article 6(1)(3)) ; à la protection des procédures pénales ou civiles (article 6(1)(6)-(8)) et à la protection des informations en cours d'élaboration ou relatives aux consultations internes et au fonctionnement des autorités publiques (article 6(1), alinéas (9) et (11)).

27. L'article 6(2), de la loi sur l'accès à l'information publique énonce le principe général selon lequel les limitations du droit d'accès sont soumises au cas par cas à un test d'intérêt public supérieur.

28. Plusieurs limitations du droit d'accès ne sont toutefois pas soumises à ce test. Il s'agit notamment de toutes les limitations prévues par l'article 5a concernant les informations confidentielles dans le cadre des procédures judiciaires et administratives (alinéa

¹⁸ Ibid.

1)¹⁹ ; les informations relatives aux procédures de contrôle de la Banque de Slovénie, de l'autorité de surveillance du marché des valeurs mobilières ou de l'autorité de surveillance du marché des assurances jusqu'à la fin des procédures de contrôle (alinéa 2)²⁰ et les informations relatives à la protection des lanceurs d'alerte (alinéa 3).

29. En outre, le test de l'intérêt public supérieur ne s'applique pas aux limitations prévues à l'article 6, paragraphe 2, de la loi sur l'accès à l'information publique. Celles-ci concernent les informations classées conformément à la loi régissant les données confidentielles (deux niveaux de secret les plus élevés), et les informations classées par un autre pays ou des organisations internationales conformément aux accords internationaux ; les informations fiscales fournies par un organisme d'un pays étranger ; les informations personnelles dans le cadre de statistiques ; les informations personnelles dans le cadre de procédures fiscales, sauf si la procédure est définitive ou si la personne imposable a divulgué la responsabilité dans la déclaration fiscale et n'a pas payé l'impôt dans le délai imparti.

30. Le test de l'intérêt public supérieur est effectué au cas par cas lorsque le demandeur invoque l'intérêt public prévalant pour la divulgation des informations demandées ou si le chef de l'autorité publique estime que la disposition de la loi concernant le test s'applique (article 21(2)). Dans ces deux cas, le chef de l'autorité publique fait une proposition qui est décidée par le gouvernement si l'autorité publique concernée est un organe de l'administration de l'État, le ministère public, le bureau du procureur général, le bureau du procureur de l'État, une entité de droit public fondée par l'État, une personne morale exerçant une autorité publique ou un contractant de service public au niveau de l'État. La Cour suprême décide lorsque l'autorité publique concernée est un tribunal. Les conseils des collectivités locales décident pour leurs organes, les entités de droit public qu'ils ont fondées ou les contractants de services publics au niveau des collectivités locales. Dans tous les autres cas, c'est l'autorité publique destinataire de la demande qui prend la décision (article 21(2)).

31. L'AIG rappelle que l'évaluation des risques et la mise en balance des intérêts requis par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention peuvent se faire au cas par cas ou par le législateur en se

¹⁹ Par exemple, les écoutes téléphoniques dans le cadre de procédures préliminaires judiciaires.

²⁰ À l'issue de la procédure de contrôle, l'autorité peut refuser l'accès aux informations demandées si leur divulgation risque de porter préjudice à une autre personne ou de compromettre gravement l'exécution d'autres tâches légales par l'autorité de contrôle qui a mené la procédure.

fondant sur la manière dont les limitations sont formulées. La loi pourrait, par exemple, prévoir des conditions variables d'évaluation des risques. Ces conditions pourraient prendre la forme d'une présomption en faveur ou contre la divulgation du document requis ou une exemption inconditionnelle pour les informations extrêmement sensibles. Lorsque de telles exigences sont prévues par la loi, l'autorité publique devrait s'assurer que les conditions posées par les exceptions statutaires sont remplies lorsqu'elles instruisent une demande d'accès à un document public. Les dérogations statutaires absolues devraient être réduites au minimum (voir le rapport explicatif de la Convention, §38).

32. L'AIG salue le principe général selon lequel un test d'intérêt public supérieur est appliqué au cas par cas. En ce qui concerne les limitations auxquelles un tel test n'est pas appliqué, l'AIG note que les limitations prévues à l'article 5a de la loi concernent des informations extrêmement sensibles et semblent s'appliquer à des périodes et à des circonstances rigoureusement définies. Les limitations prévues à l'alinéa (1) semblent n'être applicables que pour la durée de la procédure judiciaire ou administrative concernée. La limitation prévue à l'article 5 bis, alinéa (2) est applicable en principe pour la durée de la procédure de contrôle menée par les autorités compétentes. La limitation prévue à l'article 5a, alinéa (3), ne s'applique qu'à l'identité du lanceur d'alerte et non au contenu des informations relatives à la divulgation. De même, les limitations prévues à l'article 6(2), de la loi semblent concerner des informations extrêmement sensibles et sont réduites au minimum. L'AIG considère que ces dispositions de la loi sont conformes à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

33. Enfin, l'AIG se félicite que la loi sur l'accès à l'information publique prévoit la divulgation obligatoire des informations relatives à l'utilisation des fonds publics ou à l'exercice de fonctions publiques ou à la relation de travail d'un employé public (article 6(3)).²¹

²¹ Ces informations seront divulguées sauf dans les cas où certaines limitations d'accès s'appliquent, notamment celles prévues à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, et aux alinéas 5 à 8. Il s'agit notamment des limitations d'accès aux données classifiées, aux informations personnelles dans le cadre des procédures fiscales, aux informations acquises ou établies aux fins de poursuites pénales, d'une procédure administrative et d'une procédure civile ou d'autres procédures judiciaires. De même, les informations relatives aux émissions environnementales, aux déchets, aux substances dangereuses présentes dans une usine, les informations contenues dans un rapport de sécurité et les autres informations prévues par la loi sur la protection de l'environnement doivent être divulguées sans évaluation au cas par cas.

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

34. Comme indiqué au paragraphe 19 du présent rapport, l'article 17(3) de la loi prévoit explicitement que le demandeur n'est pas tenu d'indiquer les motifs juridiques de sa demande. Cette disposition est conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention.

35. Le demandeur doit s'identifier et indiquer son adresse (article 17(2)). Bien que la loi ne prévoit pas de requêtes anonymes, il est rappelé qu'il ne s'agit pas d'une obligation en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la Convention. La Partie note que les requêtes anonymes sont possibles lorsqu'elles sont faites oralement.

36. Le demandeur n'est pas tenu d'indiquer expressément que sa demande est une demande d'accès à l'information. S'il ressort de la nature de sa demande qu'elle concerne l'accès à l'information publique, l'autorité publique compétente examine la demande conformément à la loi sur l'accès à l'information publique (article 17(3)).

37. Lorsqu'une demande est faite oralement, par exemple par téléphone, l'accès à l'information demandée n'est accordé que si les limitations d'accès prévues à l'article 5a et à l'article 16 de la loi ne s'appliquent pas (article 14(1)(4)). Si de telles limitations d'accès s'appliquent, l'autorité publique, sur la base de l'article 18 de la loi, invite le demandeur à compléter sa demande avec les éléments requis pour une demande écrite, à savoir l'identification et l'adresse du demandeur, l'information à laquelle il souhaite accéder et la manière dont il souhaite accéder à l'information. Le demandeur peut soumettre une demande écrite qui sera alors traitée comme une demande formelle²². Le demandeur n'a pas le droit de faire appel d'une décision refusant l'accès à une demande orale (article 14(1)(4)).

38. L'AIG note que selon la loi sur l'accès à l'information publique, seule une demande écrite sera considérée comme une demande d'accès lorsque des limitations d'accès s'appliquent à l'information demandée. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention, les formalités concernant les demandes se limitent à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande. Chaque Partie est libre de définir ses propres procédures, mais elles doivent être aussi rares et simples que possible et chaque formalité doit être justifiée par une raison valable. Cette norme de la Convention prévoit que les demandes d'accès ne peuvent être présentées que par écrit ou

²² Ibid.

oralement, les procédures écrites ne s'appliquant qu'en cas de refus partiel ou total (voir le rapport explicatif de la Convention, §43). L'AIG considère que les exigences de l'article 14 de la loi de soumettre une demande d'accès par écrit lorsque certaines de ses limitations s'appliquent sont justifiées afin de documenter le refus d'accès et de permettre son recours.

39. Les demandes écrites doivent indiquer l'autorité publique à laquelle elles sont adressées, l'identité du demandeur ou de son représentant, l'adresse du demandeur ou de son représentant, les informations auxquelles il/elle souhaite accéder et la manière dont il/elle souhaite accéder à ces informations (article 17(1)(4)). Bien que la loi dispose que les demandes soumises sous forme électronique sont soumises aux dispositions de la loi sur le commerce et la signature électroniques (article 16(2)), la Partie a noté que cette loi ne contient pas d'exigences spécifiques concernant la signature électronique d'une demande d'accès. En fait, le décret gouvernemental sur les opérations administratives prévoit que les demandes électroniques peuvent être soumises sans signature électronique officielle dans les procédures, laquelle n'est requise que si l'authenticité de la demande est mise en doute.²³ Dans la pratique, les demandes électroniques sont considérées comme formelles même en l'absence de signature électronique sécurisée, à condition qu'elles contiennent tous les éléments obligatoires permettant à l'autorité destinataire d'en examiner le contenu.

40. L'AIG considère que la loi met en œuvre les principes et les exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

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

41. L'autorité publique a le devoir de fournir une assistance appropriée au demandeur pour compléter sa demande lorsque celle-ci ne peut être examinée sous la forme dans laquelle elle est présentée (article 18(2)). Cette obligation est remplie par le fonctionnaire chargé de traiter la demande dans chaque autorité publique conformément à l'article 9 de la loi. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

²³ Ibid.

42. Si l'autorité publique qui reçoit une demande d'accès ne dispose pas de l'information demandée, elle doit transmettre la demande à l'autorité qui, selon le contenu de la demande, est compétente pour y répondre. Le demandeur est informé de cette transmission sans délai et au plus tard dans les trois jours ouvrables suivant la date de réception de la demande (article 20). Cette disposition est conforme à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

43. Bien que la loi n'établisse pas un principe selon lequel toutes les demandes doivent être traitées sur une base d'égalité, la Partie signale que, dans la pratique, aucune distinction n'est faite en fonction de la nature de la demande ou du statut du demandeur. Ceci est conforme à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

44. En règle générale, l'autorité publique qui reçoit une demande d'accès doit statuer sur celle-ci sans délai et, en tout état de cause, au plus tard dans les 20 jours ouvrables suivant sa réception (article 23). Lorsqu'un délai plus long est nécessaire pour donner accès aux informations demandées en raison du caractère exhaustif des informations demandées²⁴ ou parce que l'accès ne peut être accordé que partiellement en raison des restrictions d'accès applicables, l'autorité publique peut décider de prolonger le délai de 30 jours ouvrables au maximum (article 24(1)). Dans ce cas, l'autorité publique prend une décision sur la prolongation dans les 15 jours suivant la réception de la demande et en informe le demandeur. En outre, lorsque l'autorité publique décide d'appliquer le test de l'intérêt public supérieur de sa propre initiative ou à la requête du demandeur, le délai pour adopter une décision est de 30 jours ouvrables (article 24(4)). L'autorité publique qui reçoit la demande soumet, dans les 15 jours suivant sa réception, une proposition à l'organe de décision (le gouvernement, la Cour suprême ou le conseil de l'autorité locale (voir article 21(2)), qui statue à son tour dans les 15 jours ouvrables suivant la réception de la proposition (article 24(4)).

45. La Partie a fourni des informations sur les raisons justifiant un délai maximum de 20 jours ouvrables pour statuer sur une demande d'accès. Il s'agit notamment de l'obligation pour l'autorité publique qui traite une telle demande de vérifier la véracité matérielle du document concerné, de consulter les parties susceptibles d'être affectées par la divulgation, de réexaminer le document s'il y a des raisons de refuser l'accès ou d'accorder un accès partiel. Il convient également de noter

²⁴ Ibid. La Partie a précisé que l'expression « caractère exhaustif des informations demandées » désigne une demande portant sur un grand nombre de documents ou un document volumineux.

que le document demandé peut être très long et conservé dans les archives²⁵.

46. L'AIG considère que l'exigence de l'article 23 de la loi selon laquelle les demandes d'accès sont traitées sans délai est conforme à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention. Toutefois, il devrait être raisonnablement possible de statuer dans un délai inférieur à 20 jours ouvrables sur les demandes d'accès aux documents qui ne sont pas volumineux ou lorsque l'autorité publique ne se prévaut pas des exceptions d'accès prévues aux articles 5(a) ou 6(1) de la loi. Les raisons invoquées par la Partie pour justifier ce délai semblent être les mêmes que celles invoquées pour le prolonger de 30 jours ouvrables supplémentaires en vertu de l'article 24(1), ce qui porterait la durée totale de la procédure à un maximum de 50 jours ouvrables. En outre, on ne voit pas en quoi l'évaluation par une autorité publique d'une limitation d'accès en vertu de l'article 23 de la loi est différente de l'évaluation à effectuer en vertu de l'article 24(4), de la loi. Par conséquent, l'AIG recommande que la Partie révise le délai général pour statuer sur les demandes d'accès afin de garantir que, lorsque les autorités publiques ne se fondent pas sur des exceptions légales à l'accès, elles statuent sur ces demandes dès que cela est raisonnablement possible. Lorsque des limitations d'accès sont invoquées, il convient d'accorder un délai supplémentaire raisonnable permettant de déterminer s'il existe ou non un intérêt public supérieur à la divulgation des informations demandées. La prorogation doit être utilisée aux fins de cette détermination et non comme un délai supplémentaire pour examiner si les limitations d'accès elles-mêmes doivent être appliquées.

47. La loi sur l'accès à l'information publique prévoit que si le demandeur ne complète pas sa demande d'accès, par exemple avec les spécifications de l'information demandée, dans le délai fixé par l'autorité publique destinataire, malgré l'aide accordée par cette autorité, cette dernière émet une décision de rejet (article 19). L'AIG est satisfaite des explications de la Partie selon lesquelles le rejet en vertu de cette disposition de la loi constitue une décision administrative de l'autorité publique concernée²⁶ et considère que cela est conforme à l'article 5, paragraphe 5, alinéa i, de la Convention.

48. La décision de rejet total ou partiel de l'accès doit toujours être justifiée par écrit et contient une déclaration sur les motifs du rejet et les voies de recours (article 22(1)(5)). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

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

49. La loi établit le principe général selon lequel le demandeur dont la demande d'accès a été acceptée a le droit de consulter sur place le document demandé ou d'en obtenir une transcription, une copie ou un enregistrement électronique (article 25(1)). Les modalités spécifiques du choix de la forme d'accès sont régies par le décret gouvernemental sur la communication et la réutilisation des informations du secteur public. L'inspection des informations demandées dans les locaux de l'autorité publique est assurée pendant les heures de travail, à un moment convenu au préalable avec le demandeur. Si l'information existe à la fois sous forme électronique et sur papier, le demandeur peut choisir la forme sous laquelle il souhaite la recevoir. Si l'information n'existe que sous forme électronique ou sur papier, le demandeur peut choisir la forme sous laquelle il souhaite la recevoir si l'autorité publique dispose des moyens technologiques nécessaires pour assurer la conversion. Ces dispositions de la loi et du décret sont conformes à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

50. La loi stipule le principe selon lequel, si des limitations d'accès s'appliquent à des parties de l'information demandée, le reste de l'information doit être mis à la disposition du demandeur sans compromettre la confidentialité du document (article 7). Le décret gouvernemental sur la communication et la réutilisation des informations du secteur public définit les critères permettant de déterminer si l'occultation des informations restreintes d'un document, qu'il soit sous forme matérielle ou électronique, ne porte pas atteinte à sa confidentialité.²⁷ En vertu de l'article 22(5) de la loi, le dispositif d'une décision refusant ou refusant partiellement l'accès à l'information demandée doit également préciser à quelle partie de l'information l'accès est refusé et les raisons de ce refus. L'AIG considère que la loi est conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

51. Le principe selon lequel l'autorité publique peut donner accès aux informations demandées en renvoyant le demandeur au site internet, lorsqu'il est disponible, est énoncé à l'article 22, paragraphe 4, de la loi. Ceci est conforme au principe de l'article 6, paragraphe 3, de la Convention.

²⁷ Ibid.

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

52. Conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la Convention, l'examen d'un document public dans les locaux d'une autorité publique est gratuit. Cela n'interdit pas aux Parties de fixer le prix des services effectués à cet égard par les archives et les musées. En Slovénie, l'examen des documents publics dans les locaux de l'autorité publique est gratuit. Lorsque l'accès à un document n'est que partiel en raison de l'application de limitations d'accès, l'inspection peut donner lieu à des frais de copie du document préparé pour l'inspection (article 34(1)). Lorsque l'accès est accordé par la délivrance d'une transcription, d'une photocopie ou d'un enregistrement électronique, l'autorité publique peut facturer au demandeur les frais matériels de transmission ; aucun frais n'est facturé si les coûts de délivrance de l'information ne dépassent pas 20 euros (article 34(2)).

53. Le barème des coûts est détaillé dans le décret gouvernemental relatif à la communication et à la réutilisation des informations du secteur public. En ce qui concerne les copies imprimées de documents publics, une redevance de 0,06 EUR par page A4 est facturée, ce qui signifie en pratique qu'environ 300 pages A4 sont fournies gratuitement. Dans le cas de la délivrance des informations demandées sous forme électronique, les coûts peuvent inclure le coût d'un disque compact (2,09 euros) ou d'un DVD (2,92 euros), d'une seule clé USB (au prix payé par l'autorité publique) et le coût de la conversion du format matériel au format électronique (0,08 et 0,20 euros respectivement pour les documents A4 et A3).

54. L'AIG considère que ces dispositions sont globalement conformes à l'article 7 de la Convention. Toutefois, la facturation d'honoraires pour la consultation dans les locaux d'une autorité publique d'une copie d'un document dont l'accès n'est que partiel n'est pas conforme au premier paragraphe de l'article 7 de la Convention.

IX. Article 8 – Droits de recours

55. Les plaintes contre les refus d'accès, l'absence de décision sur une demande d'accès dans les délais légaux ou contre la forme d'accès dans laquelle l'information est fournie doivent être déposées auprès du Commissaire à l'information (article 27 de la loi sur l'accès à l'information publique). Conformément à la loi sur le Commissaire à l'information, ce dernier est élu par l'Assemblée nationale sur proposition du Président de la République pour une période de cinq ans, renouvelable une fois (article 6). Le Commissaire à l'information est une instance indépendante et autonome. Sa procédure d'examen est régie par la loi générale sur les procédures administratives.

56. Le Commissaire a le pouvoir d'exiger de l'autorité publique ou d'autres personnes morales auxquelles la loi s'applique qu'elles fournissent tous les documents relatifs à l'affaire ou qu'elles indiquent les raisons de l'absence de décision dans les délais légaux. La décision du Commissaire est contraignante pour l'autorité publique concernée ; elle peut invalider la décision de cette dernière, la modifier, l'annuler en tout ou en partie, demander à l'autorité publique de reconsidérer sa position dans le cadre d'une procédure répétée, ou rejeter le recours. Une décision du Commissaire ou son absence peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif, qui a le pouvoir d'invalider la décision du Commissaire et de lui renvoyer l'affaire pour qu'il prenne une nouvelle décision, ou de révoquer la décision et de statuer sur l'affaire elle-même.

57. Le Commissaire doit rendre une décision sur un recours dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans un délai de deux mois à compter du jour de la réception de la plainte. La Partie a informé l'AIG que le délai moyen pour statuer sur un recours par le Commissaire en 2023 était de 28 jours. En 2023, le Commissaire a rendu 353 décisions dont 36 seulement concernaient des procédures engagées avant cette année. L'introduction d'un recours auprès du Commissaire n'est pas soumise à des frais. Conformément à la loi sur les frais de justice, des frais de 148 euros sont perçus pour les recours contre les décisions du Commissaire devant un tribunal administratif. Les requérants ont la possibilité de demander, pour des raisons d'incapacité financière, une exonération ou un report du paiement de cette taxe ou de la payer en plusieurs fois. Le tribunal statue sur ces demandes.²⁸

²⁸ Ibid.

58. L'AIG considère que la loi sur l'accès à l'information publique met en œuvre les principes et exigences de l'article 8 de la Convention.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

59. Le ministère de l'Administration publique est chargé par la loi sur l'accès à l'information publique (article 32) d'informer le public sur les modalités et les conditions d'accès à l'information publique et de promouvoir l'accès à l'information publique. Pour s'acquitter de ces tâches, ce ministère a publié un modèle de demande d'accès à l'information qui peut être utilisé par les demandeurs ; il fournit des avis et des éclaircissements aux demandeurs et aux entités qui sont liées par la loi et il organise des événements de sensibilisation sur la transparence de l'administration publique. Le Commissaire à l'information a également publié un manuel à l'intention des entités juridiques liées par la loi et des demandeurs, qui contient des informations sur les questions les plus pertinentes relatives à la mise en œuvre pratique de la loi. Le Commissaire a également publié des formulaires types pour la présentation des demandes d'accès à l'information des personnes morales soumises à la loi, pour les recours contre leurs refus ou l'absence de décision dans le délai légal, pour les recours contre la délivrance d'informations autres que celles demandées, et pour les recours en cas de frais excessifs. Ces mesures contribuent à l'obligation contenue dans l'article 9, première phrase, de la Convention, concernant l'information du public sur son droit d'accès aux documents publics.

60. Tous les fonctionnaires désignés pour traiter les demandes d'accès à l'information dans chaque autorité publique sont formés à l'accès à l'information. Cela fait partie de leur formation obligatoire dispensée par l'Académie administrative, qui relève du ministère de l'Administration publique. En outre, cette académie fournit des documents d'orientation sur l'application de la loi sur l'accès à l'information publique, ainsi que des cours de formation, notamment sur les données ouvertes et les données de gestion du secteur public. Ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe a, de la Convention.

61. En vertu des articles 8 et 10 de la loi, une autorité publique doit publier dans son bulletin officiel et sur internet un ensemble d'informations qui sont précisées à l'article 2 du décret gouvernemental sur la communication et la réutilisation des informations du secteur public. Il s'agit notamment de l'organigramme de l'autorité comprenant toutes ses unités et leurs coordonnées ; des coordonnées du fonctionnaire chargé de traiter les demandes d'accès

à l'information ; des textes consolidés des règlements relatifs au domaine d'activité de l'autorité ; des programmes, stratégies, points de vue, avis et instructions qui ont une portée générale ou qui sont pertinents pour le fonctionnement de l'autorité en ce qui concerne les personnes physiques et morales ou pour la prise de décisions concernant leurs droits et obligations ; les propositions de règlements, programmes, stratégies et autres documents similaires relatifs au domaine d'activité de l'autorité ; tous les documents relatifs aux marchés publics et aux appels d'offres pour l'attribution de fonds, de subventions, de prêts et d'autres formes de financement provenant du budget de l'État ou des budgets municipaux ainsi que les informations relatives à leurs activités et à leurs services administratifs, judiciaires et autres. La loi sur l'accès à l'information publique (article 10a) contient une réglementation détaillée sur la collecte et la publication d'informations concernant les personnes morales qui y sont soumises, notamment les instituts d'utilité publique, les entreprises publiques établies conformément à la loi régissant les services d'intérêt économique général, et les entités commerciales entièrement détenues par des entités de droit public. Ces mesures sont conformes à l'article 9, paragraphe b, de la Convention.

62. La Partie a informé l'AIG que la gestion de toutes les informations détenues par les organes de l'État sera assurée par un système unique d'enregistrement des documents (KRPAN). Les fonctions de ce système basé sur la technologie comprendront la capture de tous les documents sous forme numérique, la gestion, l'indexation, l'accès aux documents, l'accès aux données sur les documents, la récupération des documents, la destruction des documents, la sélection et l'archivage des documents. Le projet visant à rendre ce système opérationnel est en cours. Ces mesures contribueront à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe c, de la Convention.

63. La loi sur la protection des documents, des archives et des institutions d'archives fixe les règles de conservation et de destruction des documents par les autorités publiques. La Partie note que ces règles visent à garantir l'accessibilité, la facilité d'utilisation, l'intégrité, l'authenticité et la durabilité des documents et du matériel d'archives. Un ensemble spécifique de règles régit les périodes de conservation des documents par les organes de l'administration locale et les personnes physiques et morales soumises à la loi sur l'accès à l'information publique. Ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe c, de la Convention.

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

64. Diverses exigences de l'article 10 de la loi sur l'accès à l'information publique et du décret sur la communication et la réutilisation des informations du secteur public contribuent à la mise en œuvre de cette disposition de la Convention. Par exemple, les informations sur tous les marchés publics et la documentation relative aux appels d'offres pour l'attribution de fonds, de subventions, de prêts et d'autres formes de financement provenant du budget de l'État ou des budgets municipaux ; une liste des archives publiques gérées par l'autorité publique ; une liste des autres bases de données informatisées gérées par l'autorité ainsi qu'une liste des informations les plus fréquemment demandées, y compris les bases de données.

65. L'AIG note que la Partie a pris des mesures pour mettre en œuvre l'article 10 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

66. Toutes les autorités publiques qui entrent dans le champ d'application de la Convention conformément à son article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, y compris en ce qui concerne leurs autres activités conformément à son article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, sont liées par les règles sur l'accès aux documents publics en Slovaquie.

67. L'article 4(1) de la loi sur l'accès à l'information publique est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

68. La loi sur l'accès à l'information publique garantit à toute personne sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par les autorités publiques, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

69. D'une manière générale, les exceptions au droit d'accès prévues par la loi sur l'accès à l'information publique correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. En particulier ce :

- L'article 5a (1), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et e, de la Convention ;

- L'article 5a(2), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- L'article 5a(3), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention.
- L'article 6(1)(1), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a et b, de la Convention ;
- L'article 6(1)(2), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;
- L'article 6(1)(3),, paragraphe 1, point 3, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- L'article 6(1)(4) et l'article 6(1)(5) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;
- L'article 6(1)(6), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- L'article 6(1)(7), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas d et e, de la Convention.
- L'article 6(1)(8), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- L'article 6(1)(10), correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention.

70. La formulation de l'article 6(1)(11) de la loi est trop large et va au-delà de l'objectif de l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention. L'AIG recommande à la Partie de reconsidérer l'exemption prévue dans cette disposition de la loi afin de la mettre en conformité avec la Convention.

71. Certaines limitations d'accès prévues par la loi sur l'accès à l'information publique prévoient un test de préjudice au cas par cas, tandis que pour certaines autres limitations, le législateur a procédé au test de préjudice. L'AIG salue le principe général selon lequel un test d'intérêt public supérieur est appliqué au cas par cas. En ce qui concerne les limitations pour lesquelles un tel test n'est pas appliqué, l'AIG note que les limitations prévues par la loi concernent des informations extrêmement sensibles et semblent s'appliquer à des périodes et à des circonstances étroitement circonscrites. Les dispositions pertinentes de la loi sont conformes à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

72. L'AIG considère que la loi met en œuvre les principes et les exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention .

73. L'AIG considère que les exigences et les principes de l'article 5, paragraphes 1 à 3 et 5, de la Convention sont suffisamment garantis par la loi sur l'accès à l'information publique. En ce qui concerne le paragraphe 4 de cette disposition de la Convention, l'AIG recommande que la Partie révise le délai général pour statuer sur les demandes d'accès afin de s'assurer que, lorsque les autorités publiques ne se prévalent pas d'exceptions légales à l'accès, elles statuent sur ces demandes dès qu'il est raisonnablement possible de le faire. Lorsque des exceptions sont invoquées, un délai supplémentaire raisonnable, permettant de déterminer s'il existe ou non un intérêt public supérieur à la divulgation des informations demandées, devrait être appliqué.

74. L'AIG considère que les exigences et principes des articles 6, 7 et 8 de la Convention sont suffisamment garantis par la loi sur l'accès à l'information publique. Toutefois, la perception de frais pour la consultation dans les locaux d'une autorité publique d'une copie d'un document dont l'accès n'est que partiel n'est pas conforme au premier paragraphe de l'article 7 de la Convention.

75. L'AIG considère que la Slovénie 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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE