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

UKRAINE



UKRAINE

COUNCIL OF EUROPE

75
1949 - 2024

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)

UKRAINE

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)

UKRAINE

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

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

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

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

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

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

TABLE OF CONTENTS

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 11

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents 11

VII. Article 6 – Forms of access to official documents 13

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents 14

IX. Article 8 – Review procedure 14

X. Article 9 – Complementary measures 15

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities 16

XII. Conclusions and recommendations 16

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 18

II. Article 1 - Dispositions générales 19

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 21

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics 22

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 24

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics 25

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics 26

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 27

IX. Article 8 – Procédure de révision 28

X. Article 9 - Mesures complémentaires 28

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 29

XII. Conclusions et recommandations 30

(English version)

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

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

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

II. Article 1 – General Provisions

Legal context

7. The right to information is guaranteed by the Law of Ukraine on Information, which was adopted in 1992, and the Law of Ukraine on Access to Public Information, which was adopted in 2011. According to the Constitution of Ukraine, these laws have the same legal status. The first law regulates the creation, compilation, obtaining, storage, use, dissemination, protection, and security of information (Article 1). The second law determines the procedure for exercising the right of access to information in the possession of public authorities (see preamble of the law) and aims to ensure the transparency and openness of public authorities (Article 2(2)). The present report analyses the provisions of the Law on Information to the extent that it provides for limitations of the right to information. The AIG notes the information provided by the Party that the Government of Ukraine is discussing the need to update the Law on Information. In this connection it offers some observations about the relationship between the two laws.

8. The AIG notes that the Declaration of Ukraine contained in the instrument of ratification deposited on 19 August 2020, states that "as a result of the armed aggression of the Russian Federation, the implementation of the obligations resulting from the Convention by Ukraine on the temporarily occupied territories of the Donetsk and Luhansk regions, Autonomous

Republic of Crimea and the city of Sevastopol is not guaranteed until the restoration of the constitutional order of Ukraine on these territories. All other bodies, officials and servicemen on the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions, Autonomous republic of Crimea and the city of Sevastopol and their activities are illegal if these bodies and persons are established, elected or appointed under the procedure, unforeseen by the Constitution and laws of Ukraine, and all of their acts (decisions, documents) are non-valid and set no legal consequences."

9. Furthermore, the AIG notes that despite the challenging situation created by Russia's war of aggression against Ukraine, the latter has not introduced exceptions to the right of access to official documents.

The meaning of public authorities

10. The Law on Access to Public Information applies to bodies of state power, other state bodies, local self-government bodies, government bodies of the Autonomous Republic of Crimea, other subjects exercising authoritative management functions in accordance with law and whose decisions are binding (Article 13(1) 1st indent). This provision is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, of the Convention. The same law also applies to legal entities financed from state or local budgets and the budget of the Autonomous Republic of Crimea regarding information about the use of budgetary funds as well as individuals performing public services delegated to them on the basis of law or contract (educational, health, social or other public services) regarding information related to the performance of their duties (Article 13(1) 2nd and 3rd indents). These provisions are in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii, 3, of the Convention. Economic entities with a dominant market position or which have been assigned special or exclusive rights, or which are natural monopolies fall also within the scope of the Law regarding information on the conditions for the supply of goods or services and prices for them (Article 13 (1) 4th indent).This provision goes beyond the requirements of the Convention.

11. The Law does not mention legislative bodies and judicial authorities. A declaration submitted by Ukraine pursuant to Article 20 of the Convention states that "(i)n correspondence with the point 2 of the Article 1 of the Convention, Ukraine states that the definition of the notion "public authorities" also comprises: legislative authority bodies concerning their other functions; judicial authority bodies concerning their other functions; individuals and legal entities to the extent that they deliver state functions or manage state funds in line with national legislation." Consequently, it can be presumed that legislative and judicial authorities fall within the scope of the Law as regards their administrative functions as well which is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs, a, ii 1 and 2, of the Convention.

12. The definition of public information contained in the Law on Access to Public Information (Article 1) includes information recorded in any form that is drawn up or received by public authorities in the process of their performance of their duties or information which is in the possession of the public authorities. The qualification "in the process of their performance of their duties" is considered by the Party as intending to obligate public authorities to collect or create information in the performance of their duties and to provide all information that they receive or create to an applicant requesting access to it.[1]

13. The AIG notes that the definition of official documents contained in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention does not contain a similar qualification to that of Article 1 of the Law on Access to Public Information. Such qualification may be perceived as unduly limiting the scope of this law. The AIG, therefore, recommends that Ukraine reconsiders the qualification in Article 1 of the Law on Access to Public Information.

14. Internal correspondence, memoranda, recommendations if they are connected with the activity of the institution or performance of control and oversight functions by state bodies with decision-making powers and precede public discussion and/or adoption of decisions, as well as lists of such documents, are also considered as official documents subject to the limitations laid down by the Law on Access to Public Information (Article 9(1)).

III. Article 2 – Right of access to official documents

15. The right of everyone to freedom of thought and speech, to free expression of their views and beliefs and freely to collect, store, use and disseminate information orally, in writing or in any other way of their choice, is guaranteed by the Constitution of Ukraine (Article 34). The exercise of these rights may be restricted by law in the interests of national security, territorial integrity or public order with the aim of preventing disorder or crime, protecting public health, the reputation or rights of others, preventing the disclosure of information received in confidence, or maintaining credibility and impartiality or justice. Also, the Constitution guarantees the right of free access to the information about the state of the environment, the quality of food and household items (Article 5); such information cannot be classified/restricted.

[1] AIG/Inf(2024)01

16. Access to public information is carried out based on the principle of equal rights, regardless of race, political, religious or other beliefs, gender, ethnic and social origin, financial standing, place of residence, language or other features (the Law on Access to Public Information, Article 4(1)). Although no specific reference is made to the nationality as a ground for non-discrimination, this provision refers to the "place of residence" and to "other features". Also, the meaning of the word "everyone" in the Constitution is understood as being regardless of nationality.

17. The Law on Access to Public Information does not apply to requests for information by public authorities in the exercise of their functions (Article 2(2)). Although the Law does not specifically refer to legal persons, according to the Constitution of Ukraine and Article 2(1) of the Law the right of access is guaranteed to everyone. The Party reports that it is common practice for media and non-governmental organisations to send requests for information, their right to information being guaranteed on an equal basis with natural persons.

18. The Law on Access to Public Information is in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

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

19. Limitations of access to official documents can only be established by law and in the exclusive interests laid down therein, namely national security, territorial integrity, public order with the purpose of prevention of disorder or crimes, protection of public health, protection of the reputation or rights of other people, preventing the disclosure of information received confidentially, or maintaining the authority and impartiality of justice (see the Law on Access to Public Information, Article 6(2)). Information that contains state, professional or banking secrets, secrets of pre-trial investigation, and other secrets envisaged by the law shall be considered secret (Article 8(1)). The Law on Information (Article 6(2)) also provides for limitations by law on the same grounds as those laid down in the Law on Access to Public Information.

20. These limitations are in line with the permissible limitations provided for by Article 3, paragraph 1, of the Convention. The Party reports that a restriction of access must be proportionate to the legitimate interest that is being protected. It is not clear whether such assessment of proportionality is carried out when dealing with a request for information or by the legislator.

21. Most of the grounds for restrictions envisaged in Article 6(2) of both laws under consideration and Article 8(1) of the Law on Access to Public Information correspond to the legitimate aims envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, b, c, g and i, of the Convention. Nevertheless, two grounds raise questions in view of the Convention, notably the protection of reputation or rights of other people and preventing the disclosure of information received in confidence. In addition, specific rules govern access to information that is considered as confidential, which means information that is limited by natural or legal persons, except public authorities, and that may be disseminated at their wish and under their conditions (Article 7(1) of the Law on Access to Public Information). The AIG notes the Party's explanation that the two grounds for restriction in question relate to the protection of privacy and other legitimate private interests pursuant to the legislation on the protection of personal data.[2] The AIG is not satisfied that the protection of reputation or rights of others fully corresponds to the ground set out in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, the Convention. Furthermore, it considers that the ground concerning the prevention of the disclosure of information received in confidence does not fully correspond to the limitation grounds set out in the Convention. The AIG recommends that the Party examines the possibility of amending this ground in order to ensure compliance with the provisions of the Convention.

22. According to the Law on Access to Public Information (Article 6(2)), all limitations of access are subject to a harm test and an overriding public interest test, which is in line with Article 3, paragraph 2, of the Convention. A specific disclosure test is provided for in relation to the disclosure of confidential information. If public authorities possess confidential information (see paragraph 21 of the present report) they may disseminate it only upon the consent of the persons who had limited access to such information. In the absence of such consent, information may be disseminated only in the interests of national security, economic well-being, and human rights (Article 7(2)). This provision appears to provide some guidance for identifying and asserting the existence of a public interest in disclosure when "confidential information" is involved. However, it limits the results of the test to the three public interests identified in it, thereby narrowing the effects of the broader public interest test set out in Article 6(2) of the law.

23. The Law on Information sets out another specific disclosure test. In its Article 29 (1), it states that "information with limited access may be disseminated if it is of public need, i.e. is in the interest of the society and the right of the public to know this information prevails over the harm that the dissemination may cause." The second paragraph of the same Article defines what is considered as "public necessary information" by stating that "[it] shall be that on the threat to the state sovereignty or territorial integrity of Ukraine, information that ensures the implementation of constitutional rights, freedoms and obligations, and information that indicates the possibility of

[2] AIG/Inf(2024)01

human rights violations, misleading the public, and harmful environmental and other negative consequences of the activities (or inactivity) of individuals or legal entities, etc." This provision also appears to provide guidance for identifying and asserting the existence of a public interest in disclosure of a document where access to it is limited. From that perspective it could be seen as complementary to Article 6(2) of the Law on Access to Public Information.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

24. The applicant does not have to explain the reasons for his request nor to prove that the requested information concerns him/her (the Law on Access to Public information, Article 19(2).

25. The identification of the applicant by means of his/her name and signature is a legal requirement for processing his/her request (Article 19(5)).

26. Requests for access may be submitted orally or in any other form (by mail, fax, phone, e-mail) (Article 19(3)(4)). When a form is put in place by public authority to simplify the procedure, it shall contain a brief instruction on how the request for information is to be submitted and the information obtained (Article 19(6)). There are no other formalities applicable to requests.

27. The AIG considers that these provisions are in line with Article 4 of the Convention.

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

28. According to the Law on Access to Public Information, a general description of the requested information or type, name, number or content of the requested document, if the requester knows it, is a condition for submitting a request for information (Article 19(5)). The Law does not contain a provision regarding the duty of public authorities to help an applicant to identify the requested document. Nevertheless, the unit or person designated as the responsible one within each public authority for issues of access to public information is, among others, responsible for providing consultation during the preparation of requests for access (Article 16(1). Also, public authorities are obligated to provide assistance to persons with disabilities or limited physical abilities in filling out a request for access to

information (Article 19(7)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 1, of the Convention.

29. In principle, the public authority processes a request for access to information it holds or which according to its competence is obliged to hold (Article 22(1)). Where the public authority does not hold the requested information, it is obliged to transfer the request to the competent authority where it is aware of it while notifying the applicant (Article 22(2)). This provision is in line with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

30. Access to public information is carried out based on the principle of equal rights, regardless of race, political, religious or other beliefs, gender, ethnic and social origin, financial standing, place of residence, language or other features (the Law on Access to Public Information, Article 4(1)). This provision is in line with Article 5, paragraph 3, of the Convention. The Party reports that in practice there are no preferences given to information requests in relation to their nature or the status of the applicant. Measures are put in place to accommodate the needs of persons with disabilities, including providing information in accessible formats, such as braille, large print, or audio, and ensuring that websites and digital content are designed to be compatible with assisting technologies. If a request concerns information necessary to protect the life or freedom of a person, the state of the environment, the quality of food products and household items, accidents, catastrophes, dangerous natural phenomena, and other extraordinary events that have occurred or may occur and threaten the safety of citizens, the requester can demand that the answer be provided no later than 48 hours from the day of receiving the request (Article 20(2)). No further information is provided as to the practice regarding the order of dealing with access request.

31. The public authority must respond to a request for access no later than five working days from its receipt, with the possibility of extending it to 20 working days where the request concerns a large amount of information or requires search through significant amount of data. In case of extension the applicant is notified no later than five working days from the date of receipt of the request. If the request relates to information necessary to protect the life or liberty of an individual, or to the state of the environment, the quality of food and household items, accidents, catastrophes, dangerous natural phenomena and other emergencies which have occurred or may occur and threaten the safety of citizens, the response must be provided no later than 48 hours from the date of receipt of the request (Article 20). These provisions satisfy the requirements of promptness for processing requests and reasonableness of time limits for deciding and communicating on a request for access as foreseen in Article 5, paragraph 4, of the Convention.

32. The Law on Access to Public Information does not contain provisions regarding the refusal of requests for information on the administrative grounds foreseen in Article 5, paragraph 5, of the Convention.

33. The public authority refusing a request for information must provide a reasoned basis for the refusal which must be in writing (Article 22(4)(5)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

34. The Law on Access to Public Information does not specifically provide that the applicant has the right to choose whether to inspect the original or a copy of the requested official document or to receive a copy of it in an available form or format of his choice. However, the description of the duties of the person responsible for dealing requests for information implies that it is possible to inspect documents on the premises of the public authority as well as to make photographs or copies of the documents, to scan them or to record information on any medium (Article 14(1)).

35. If an official document contains information access to which is limited the remainder of the information is made available for examination (Law on Access to Public Information, Article 6 (7)). Rules of the Cabinet of Ministers on recording keeping, storage, use and destruction of documents determine the form which the omissions are indicated in the remainder of the accessible document so that the applicant is informed of the parts of the documents to which access is limited.

36. According to Article 22(2) of the Law on Access to Public Information, the public authority's reply that information can be obtained by the applicant from publicly available sources is considered as an unlawful refusal to provide information. The Party has explained that this provision is designed to ensure a better protection of the applicant's right to access official documents and to guarantee that the information received by the applicant will be complete and reliable. Especially in wartime, when official agencies' websites are threatened by cyberattacks, the relevant public authorities prefer to provide applicants with copies of documents rather than directing them to publicly available sources of information. State authorities have the possibility to exempt applicants from fees when they ask for publicly important information.

37. The provisions of the Law on Access to Public Information are in line with Article 6 of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

38. In principle, information in response to requests for access thereto is provided free of charge. Where response involves the production of more than 10 pages the applicant is obliged to pay for the costs of copying or printing starting after the 10th page. The public authority responsible for handling requests for access determines the actual costs within the maximum limits established by the Cabinet of Ministers (Article 21(1)-(3)) by means of a Resolution which is accessible to the public. Failure to pay leads to the refusal of the request (Article 22(1)) on condition that the person responsible has informed the applicant about the amount and method of paying the costs. The latter principle is established in the guidance of the Supreme Administrative Court.

39. These legal principles are in line with Article 7 of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

40. The applicant may appeal against a public authority's refusal of, failure to or delay in replying to his/her request, the provision of false or incomplete information, failure to publish information as requested by the law or any other decision or inaction by the public authority that violated his/her rights to the superior official, a higher authority or a court (Article 23(1)(2)). The Ombudsperson may collect facts on the alleged violation of the right of access to information which may be used as a basis by a court for the imposition of an administrative penalty.

41. The Court may invalidate in whole or in part the decision of a public authority denying access to the requested information, oblige it to provide the requested information and recover legal costs from it. The review procedure before the Court takes 60 days according to legislation. Due to overload of administrative courts a procedure before the first and appeal instance can last up to three months.

42. The complainant must pay a court fee and, in most cases, have a lawyer. Presently the applicant must pay a court fee equivalent to approximately €34.

43. The AIG considers that the requirements and principles of Article 8 of the Convention are sufficiently guaranteed in the Law on Access to Public Information.

X. Article 9 – Complementary measures

44. The Party informs that the Ministry of Culture and Information Policy conducts educational events such as seminars, training sessions and expert discussions and publishes material to inform the public about the right of access to public information.

45. The Law on Access to Public Information obliges public authorities to designate an official as responsible for access to information, whose tasks include, among others, processing, systematising, analysing and monitoring the satisfaction of the request for information, providing advice when filling out the request, and ensuring disclosure of information provided by this law. The Ministry of Culture and Information Policy together with the Ombudsperson carry out regular training on access to information for public authorities' officials. Also, training sessions are held for judges of the first and appellate instances of administrative courts and regional coordinators and representatives of the Ombudsperson.

46. The Law on Access to Public Information (Articles 14(1) and 15)) regulates in detail the information that public authorities must publish, including information their organisational structure, mission, functions, powers, their normative legal acts, their services and conditions for obtaining them, etc.

47. The same law provides detailed rules about the mandatory registration of information in the recording system of public authorities (Article 18). Such records can be accessed either following their publication on the official website of the public authorities or in response to a request for information. The limitations of Article 6 of the Law on Access to Public Information do not apply to the system of information recording (Article 18).

48. The Party informs that the Ministry of Justice has defined a list of standard documents created during the activities of state bodies and local self-government bodies, other institutions, enterprises and organizations, with an indication of the terms of document storage.

49. The AIG considers that Ukraine has taken measures to implement Article 9 of the Convention.

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

50. In addition to the obligation of public authorities to publish information as explained in relation to Article 9 of the Convention they must disclose information in the form of open data on their websites and the Unified Open Data Portal https://data.gov.ua/ (Article 10(1)).

51. The AIG considers that Ukraine has taken measures to implement Article 9 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

52. The definition of public authorities contained in the Law on Access to Public Information integrates the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i and ii, of the Convention.

53. While the definition of official documents contained in Article 1 of the Law on Access to Public Information is generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, the AIG considers the qualification that the information is received or drawn up by public authorities "in the process of their performance of their duties" may unduly limit the scope of the Law on Access to Public Information. It recommends that Ukraine reconsiders this qualification.

54. The Law on Access to Public Information is in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

55. The grounds for limiting the right of access to official documents laid down in the Law on Access to Public Information (Article 6(2)) and in the Law on Information (Article 6(2)) correspond to all the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1 of the Convention, except that the protection of reputation or rights of others may go beyond the limitations provided for in Article 3. Furthermore, the AIG considers that the restrictive ground concerning the prevention of the disclosure of information received in confidence does not fully correspond to the legitimate limitation grounds set out in the Convention and recommends that the Party examines the possibility of amending this restrictive ground in order to ensure compliance with the Convention. The provisions of the Law on Access to Public Information and in the Law on Information meet the requirements of the harm test and public interest test of Article 3, paragraph 2, of the Convention.

56. The provisions of the Law on Access to Public Information are in line with Articles 4, 5, 6 and 7 of the Convention.

57. The AIG considers that the requirements and principles of Article 8 of the Convention are sufficiently guaranteed in the Law on Access to Public Information.

58. The AIG considers that Ukraine has taken 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 1er décembre 2020. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.

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

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

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

avant son adoption. Ce rapport sera publié avec tout autre commentaire reçu par la Partie après son adoption.

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

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

II. Article 1 - Dispositions générales

Contexte juridique

7. Le droit à l'information est garanti par la loi ukrainienne sur l'information, adoptée en 1992, et la loi ukrainienne sur l'accès à l'information publique, adoptée en 2011. Conformément à la Constitution ukrainienne, ces lois ont le même statut juridique. La première loi réglemente la création, la compilation, l'obtention, la conservation, l'utilisation, la diffusion, la protection et la sécurité de l'information (article 1). La seconde loi détermine la procédure d'exercice du droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques (voir le préambule de la loi) et vise à garantir la transparence et l'ouverture des autorités publiques (article 2(2)). Le présent rapport analyse les dispositions de la loi sur l'information, dans la mesure où elle prévoit des limitations du droit à l'information. L'AIG prend note des informations fournies par la Partie selon lesquelles le gouvernement ukrainien examine actuellement la nécessité de mettre à jour la loi sur l'information. À cet égard, le groupe propose quelques observations sur la relation entre les deux lois.

8. L'AIG note que la Déclaration de l'Ukraine contenue dans l'instrument de ratification déposé le 19 août 2020, stipule qu' « en raison de l'agression armée de la Fédération de Russie, l'exécution des obligations découlant de la Convention par l'Ukraine sur les territoires temporairement occupés des régions de Donetsk et de Louhansk, de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol n'est pas garantie tant que l'ordre constitutionnel de l'Ukraine n'aura pas été rétabli sur ces territoires. Tous les autres organes, fonctionnaires et agents des territoires temporairement occupés des régions de Donetsk et de Louhansk, de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, ainsi que leurs activités, sont illégaux si ces organes et personnes sont établis, élus ou nommés selon une procédure non prévue par la Constitution et les lois de l'Ukraine, et tous leurs actes (décisions, documents) ne sont pas valides et n'entraînent aucune conséquence juridique ».

9. Par ailleurs, l'AIG note que malgré la situation difficile créée par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, cette dernière n'a pas introduit d'exceptions au droit d'accès aux documents publics.

La définition des autorités publiques

10. La loi sur l'accès à l'information publique s'applique aux organes du pouvoir d'État, aux autres organes de l'État, aux organes des collectivités locales, aux organes du gouvernement de la République autonome de Crimée, aux autres sujets exerçant des fonctions de gestion autoritaire conformément à la loi et dont les décisions sont contraignantes (article 13(1) 1^{e} tiret). Cette disposition est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, de la Convention. La même loi s'applique également aux personnes morales financées par les budgets nationaux ou locaux et le budget de la République autonome de Crimée s'agissant des informations relatives à l'utilisation des fonds budgétaires, ainsi qu'aux personnes exerçant des services publics qui leur sont délégués sur la base de la loi ou d'un contrat (services éducatifs, sanitaires, sociaux ou autres services publics) en ce qui concerne les informations relatives à l'exercice de leurs fonctions (article 13(1) 2^{e} et 3^{e} tirets). Ces dispositions sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, 3, de la Convention. Les entités économiques qui occupent une position dominante sur le marché ou qui se sont vu attribuer des droits spéciaux ou exclusifs, ou qui sont des monopoles naturels, entrent également dans le champ d'application de la loi en ce qui concerne l'information sur les conditions de fourniture de biens ou de services et sur les prix de ces derniers (article 13 (1) 4^{e} tiret). Cette disposition va au-delà des exigences de la Convention.

11. La loi ne mentionne pas les organes législatifs et les autorités judiciaires. Une déclaration soumise par l'Ukraine conformément à l'article 20 de la Convention stipule que « conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention, l'Ukraine stipule que la définition des termes « autorités publiques » comprend également : les organes législatifs pour ce qui

concerne leurs autres activités ; les autorités judiciaires pour ce qui concerne leurs autres activités, les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics, selon le droit national ». Par conséquent, on peut présumer que les autorités législatives et judiciaires entrent dans le champ d'application de la loi en ce qui concerne leurs fonctions administratives, ce qui s'avère conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, ii 1 et 2, de la Convention.

La définition des documents publics

12. La définition de l'information publique contenue dans la loi sur l'accès à l'information publique (article 1) comprend l'information enregistrée sous quelque forme que ce soit, rédigée ou reçue par les autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions, ou l'information dont dispose les autorités publiques. La Partie considère que l'expression « dans l'exercice de leurs fonctions » a pour but d'obliger les autorités publiques à collecter ou à créer des informations dans l'exercice de leurs fonctions et à fournir toutes les informations qu'elles reçoivent ou créent à une personne demandeuse qui en fait la demande[3].

13. L'AIG note que la définition des documents publics contenue dans l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention ne contient pas de définition similaire à celle de l'article 1 de la loi sur l'accès à l'information publique. Une telle définition pourrait être interprétée comme limitant indûment le champ d'application de cette loi. L'AIG recommande donc à l'Ukraine de reconsidérer la définition de l'article 1 de la loi sur l'accès à l'information publique.

14. La correspondance interne, les rapports, les recommandations, s'ils sont liés à l'activité de l'institution ou à l'exercice des fonctions de contrôle et de surveillance par les organes de l'État dotés de pouvoirs décisionnels et s'ils précèdent la discussion publique et/ou l'adoption de décisions, ainsi que les listes de ces documents, sont également considérés comme des documents publics, sous réserve des limitations prévues par la loi sur l'accès à l'information publique (article 9(1)).

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

15. Le droit de chacun à la liberté de pensée et de parole, à la libre expression de ses opinions et croyances et à la libre collecte, conservation, utilisation et diffusion d'informations oralement, par écrit ou de toute autre

[3] AIG/Inf(2024)01

manière de son choix, est garanti par la Constitution de l'Ukraine (article 34). L'exercice de ces droits peut être limité par la loi dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale ou de l'ordre public, dans le but de prévenir le désordre ou le crime, de protéger la santé publique, la réputation ou les droits d'autrui, d'empêcher la divulgation d'informations reçues à titre confidentiel, ou de maintenir la crédibilité et l'impartialité de la justice. En outre, la Constitution garantit le droit au libre accès aux informations sur l'état de l'environnement, la qualité des aliments et des biens ménagers (article 5). Ces informations ne peuvent pas être classifiées/restreintes.

16. L'accès à l'information publique est fondé sur le principe de l'égalité des droits, indépendamment de la race, des convictions politiques, religieuses ou autres, du sexe, de l'origine ethnique et sociale, de la situation financière, du lieu de résidence, de la langue ou d'autres caractéristiques (loi sur l'accès à l'information publique, article 4(1)). Bien qu'aucune référence spécifique ne soit faite à la nationalité comme motif de non-discrimination, cette disposition fait référence au « lieu de résidence » et à « d'autres caractéristiques ». En outre, le sens du mot « chacun » dans la Constitution est compris comme étant indépendant de la nationalité.

17. La loi sur l'accès à l'information publique ne s'applique pas aux demandes d'information émanant des autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions (article 2(2)). Bien que la loi ne fasse pas spécifiquement référence aux personnes morales, selon la Constitution de l'Ukraine et l'article 2(1) de la loi, le droit d'accès est garanti à tout le monde. La Partie rapporte qu'il est de pratique courante que les médias et les organisations non gouvernementales envoient des demandes d'information, leur droit à l'information étant garanti de manière égales aux personnes physiques.

18. La loi sur l'accès à l'information publique est conforme à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

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

19. Les restrictions d'accès aux documents publics ne peuvent être établies que par la loi et dans les intérêts exclusifs qu'elle définit, à savoir la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, l'ordre public dans le but de prévenir les troubles ou les crimes, la protection de la santé publique, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, la prévention de la divulgation d'informations reçues à titre confidentiel, ou le maintien de l'autorité et de l'impartialité de la justice (voir la loi sur l'accès à l'information publique, article 6(2)). Les informations qui contiennent des secrets d'État, des secrets professionnels ou bancaires, des secrets d'instruction et d'autres secrets prévus par la loi sont considérées comme secrètes (article 8(1)). La loi sur

l'information (article 6(2)) prévoit également des limitations par la loi pour les mêmes raisons que celles énoncées dans la loi sur l'accès à l'information publique.

20. Ces limitations sont conformes aux limitations autorisées par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. La Partie souligne qu'une restriction d'accès doit être proportionnée à l'intérêt légitime protégé. Il n'est pas précisé si cette appréciation de la proportionnalité est effectuée lors du traitement d'une demande d'information ou par le législateur.

21. La plupart des motifs de restriction envisagés à l'article 6(2) des deux lois à l'examen ainsi qu'à l'article 8(1) de la loi sur l'accès à l'information publique, correspondent aux buts légitimes envisagés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, b, c, g et i, de la Convention. Néanmoins, deux motifs soulèvent des questions au regard de la Convention, notamment la protection de la réputation ou des droits d'autrui et la prévention de la divulgation d'informations reçues à titre confidentiel. En outre, des règles spécifiques régissent l'accès aux informations considérées comme confidentielles, c'est-à-dire les informations dont l'accès est limité par les personnes physiques ou morales, à l'exception des autorités publiques, et qui peuvent être diffusées à leur demande et selon leurs conditions (article 7(1) de la loi sur l'accès à l'information publique). L'AIG prend note de l'explication de la Partie selon laquelle les deux motifs de restriction visés concernent la protection de la vie privée et d'autres intérêts privés légitimes conformément à la législation sur la protection des données personnelles[4]. L'AIG n'est pas convaincu que la protection de la réputation ou des droits d'autrui corresponde tout à fait au motif énoncé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention. Par ailleurs, le groupe considère que le motif concernant la prévention de la divulgation d'informations reçues à titre confidentiel ne correspond pas tout à fait aux motifs de limitation énoncés dans la Convention. L'AIG recommande que la Partie examine la possibilité d'amender ce motif afin d'assurer la conformité avec les dispositions de la Convention.

22. Selon la loi sur l'accès à l'information publique (article 6(2)), toutes les limitations d'accès sont soumises à un test de préjudice et à un test d'intérêt public supérieur, ce qui est conforme à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Un test de divulgation spécifique est prévu en ce qui concerne la divulgation d'informations confidentielles. Si les autorités publiques détiennent des informations confidentielles (voir le paragraphe 21 du présent rapport), elles ne peuvent les diffuser qu'avec le consentement des personnes qui ont eu un accès limité à ces informations. En l'absence d'un tel consentement, les informations ne peuvent être diffusées que dans l'intérêt de la sécurité nationale, du bien-être économique et des droits humains (article 7(2)). Cette disposition semble fournir des indications pour identifier et affirmer l'existence d'un intérêt public à la divulgation lorsqu'il

[4] AIG/Inf(2024)01

s'agit d'« informations confidentielles ». Cependant, elle limite les résultats du test aux trois intérêts publics identifiés, réduisant ainsi les effets du test d'intérêt public plus large défini à l'article 6(2) de la loi.

23. La loi sur l'information prévoit un autre test de divulgation spécifique. Dans son article 29 (1), elle stipule que « les informations dont l'accès est limité peuvent être diffusées si elles sont d'utilité publique, c'est-à-dire si elles sont dans l'intérêt de la société et si le droit du public à connaître ces informations prévaut sur le préjudice que la diffusion peut causer ». Le deuxième paragraphe du même article définit ce qui est considéré comme une « information nécessaire au public » en stipulant que « [il] s'agit d'informations sur la menace pesant sur la souveraineté de l'État ou l'intégrité territoriale de l'Ukraine, d'informations garantissant la mise en œuvre des droits, libertés et obligations constitutionnels, et d'informations indiquant la possibilité de violations des droits humains, d'induire le public en erreur et de conséquences néfastes pour l'environnement et d'autres conséquences négatives des activités (ou de l'inactivité) de personnes physiques ou morales, etc ». Cette disposition semble également fournir des orientations pour identifier et affirmer l'existence d'un intérêt public à la divulgation d'un document lorsque l'accès à celui-ci est limité. De ce point de vue, elle pourrait être considérée comme complémentaire à l'article 6(2) de la loi sur l'accès à l'information publique.

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

24. La personne demandeuse n'a pas à fournir d'explications sur les raisons de sa demande ni à démontrer que l'information demandée la concerne (loi sur l'accès à l'information publique, article 19(2)).

25. L'identification de la personne demandeuse au moyen de son nom et de sa signature est une exigence légale pour le traitement de sa demande (article 19(5)).

26. Les demandes d'accès peuvent être présentées oralement ou sous toute autre forme (par voie postale, télécopie, téléphone, courrier électronique) (article 19(3) et (4)). Lorsqu'un formulaire est mis en place par l'autorité publique pour simplifier la procédure, il contient une brève instruction sur la manière dont la demande d'information doit être présentée et l'information obtenue (article 19(6)). Il n'y a pas d'autres formalités applicables aux demandes.

27. L'AIG considère que ces dispositions sont conformes à l'article 4 de la Convention.

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

28. Selon la loi sur l'accès à l'information publique, une description générale de l'information demandée ou le type, le nom, le numéro ou le contenu du document demandé, si la personne demandeuse en a connaissance, est une condition pour soumettre une demande d'information (article 19(5)). La loi ne contient pas de disposition concernant l'obligation des autorités publiques d'aider la personne demandeuse à identifier le document demandé. Néanmoins, l'unité ou la personne désignée comme responsable au sein de chaque autorité publique pour les questions d'accès à l'information publique est, entre autres, chargée de fournir des conseils lors de la préparation des demandes d'accès (article 16(1)). Par ailleurs, les autorités publiques sont tenues d'aider les personnes handicapées ou ayant des capacités physiques limitées à remplir une demande d'accès à l'information (article 19(7)). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

29. En principe, l'autorité publique traite une demande d'accès aux informations qu'elle détient ou qu'elle est chargée de détenir en vertu de ses compétences (article 22(1)). Lorsque l'autorité publique ne détient pas l'information demandée, elle est tenue de transmettre la demande à l'autorité compétente lorsqu'elle en a connaissance, tout en informant la personne demandeuse (article 22(2)). Cette disposition est conforme à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

30. L'accès à l'information publique est fondé sur le principe de l'égalité des droits, indépendamment de la race, des convictions politiques, religieuses ou autres, du sexe, de l'origine ethnique et sociale, de la situation financière, du lieu de résidence, de la langue ou d'autres caractéristiques (loi sur l'accès à l'information publique, article 4(1)). Cette disposition est conforme à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention. La Partie signale qu'en pratique, aucune préférence n'est accordée aux demandes d'information en fonction de leur nature ou du statut de la personne demandeuse. Des mesures sont mises en place pour répondre aux besoins des personnes handicapées, notamment en fournissant des informations dans des formats accessibles, tels que le système d'écriture braille, les gros caractères ou l'audio, et en veillant à ce que les sites internet et le contenu numérique soient conçus pour être compatibles avec les technologies d'assistance. Si une demande concerne des informations nécessaires pour protéger la vie ou la liberté d'une personne, l'état de l'environnement, la qualité des produits alimentaires et des articles ménagers, les accidents, les catastrophes, les phénomènes naturels dangereux et d'autres événements extraordinaires qui se sont produits ou peuvent se produire et qui menacent la sécurité des citoyens, la personne demandeuse peut exiger que la

réponse soit fournie au plus tard 48 heures à compter du jour de la réception de la demande (article 20(2)). Aucune autre information n'est fournie sur l'ordre de traitement des demandes d'accès.

31. L'autorité publique doit répondre à une demande d'accès au plus tard dans les cinq jours ouvrables suivant sa réception, avec la possibilité d'étendre ce délai à 20 jours ouvrables lorsque la demande concerne une grande quantité d'informations ou nécessite la recherche d'un grand nombre de données. En cas de prolongation, la personne demandeuse en est informée au plus tard cinq jours ouvrables à compter de la date de réception de la demande. Si la demande porte sur des informations nécessaires à la protection de la vie ou de la liberté d'une personne, ou sur l'état de l'environnement, la qualité des aliments et des biens ménagers, les accidents, les catastrophes, les phénomènes naturels dangereux et autres situations d'urgence qui se sont produites ou risquent de se produire et qui menacent la sécurité des citoyen·nes, la réponse doit être fournie au plus tard 48 heures à compter de la date de réception de la demande (article 20). Ces dispositions satisfont aux exigences de rapidité de traitement des demandes et de délai fixe raisonnable pour prendre, communiquer et exécuter une décision sur une demande d'accès, comme le prévoit l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.

32. La loi sur l'accès à l'information publique ne contient pas de dispositions concernant le rejet des demandes d'information pour les motifs administratifs prévus à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention.

33. L'autorité publique qui refuse une demande d'information doit motiver son refus par écrit (article 22(4) (5)). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

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

34. La loi sur l'accès à l'information publique ne prévoit pas expressément que la personne demandeuse a le droit de choisir de consulter l'original ou une copie du document public demandé ou d'en recevoir une copie sous une forme disponible ou un format de son choix. Toutefois, la description des fonctions de la personne chargée de traiter les demandes d'information implique qu'il est possible de consulter les documents dans les locaux de l'autorité publique et de faire des photographies ou des copies des documents, de les scanner ou d'enregistrer des informations sur tout support (article 14(1)).

35. Si un document public contient des informations dont l'accès est limité, le reste de l'information est mis à disposition pour examen (loi sur l'accès à l'information publique, article 6 (7)). Les règles du Cabinet des Ministres sur l'enregistrement, la conservation, le stockage, l'utilisation et la destruction des documents déterminent la forme sous laquelle les occultations sont indiquées dans le reste du document accessible afin que la personne demandeuse soit informée des parties des documents dont l'accès est limité.

36. Conformément à l'article 22(2) de la loi sur l'accès à l'information publique, la réponse de l'autorité publique selon laquelle la personne demandeuse peut obtenir des informations auprès de sources accessibles au public est considérée comme un refus illégal de fournir des informations. La Partie a expliqué que cette disposition vise à assurer une meilleure protection du droit de la personne demandeuse d'accéder aux documents publics et à s'assurer que les informations reçues par la personne demandeuse seront complètes et fiables. En particulier en temps de guerre, lorsque les sites internet des organismes officiels sont menacés par des cyberattaques, les autorités publiques compétentes préfèrent fournir aux personnes demandeuses des copies de documents, plutôt que de les orienter vers des sources d'information accessibles au public. Les autorités publiques ont la possibilité d'exempter les personnes demandeuses de frais lorsqu'elles demandent des informations d'importance publique.

37. Les dispositions de la loi sur l'accès à l'information publique sont conformes à l'article 6 de la Convention.

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

38. En principe, les informations en réponse aux demandes d'accès sont fournies gratuitement. Lorsque la réponse implique la production de plus de 10 pages, la personne demandeuse est tenu de payer les frais de copie ou d'impression à partir de la 10^{e} page. L'autorité publique chargée de traiter les demandes d'accès détermine les coûts réels dans les limites maximales fixées par le Cabinet des Ministres (article 21(1) – (3)) avec une résolution accessible au public. Le défaut de paiement entraîne le rejet de la demande (article 22(1)), à condition que la personne responsable ait informé la personne demandeuse du montant et des modalités de paiement des frais. Ce dernier principe est établi dans les orientations de la Cour administrative suprême.

39. Ces principes juridiques sont conformes à l'article 7 de la Convention.

IX. Article 8 – Procédure de révision

40. La personne demandeuse peut introduire un recours auprès du·de la fonctionnaire supérieur·e, d'une autorité supérieure ou d'une cour contre le refus, l'absence ou le retard de réponse d'une autorité publique à sa demande, la mise à disposition d'informations fausses ou incomplètes, l'absence de publication d'informations comme l'exige la loi ou toute autre décision ou inaction de l'autorité publique violant ses droits (article 23(1) (2)). L'ombudsman peut recueillir des faits sur la violation présumée du droit d'accès à l'information qui peuvent être utilisés comme base par une cour pour le prononcé d'une sanction administrative.

41. La cour peut invalider en tout ou en partie la décision d'une autorité publique refusant l'accès à l'information demandée, l'obliger à fournir l'information demandée et recouvrer les frais de justice auprès d'elle. La procédure de recours devant la cour s'étend sur une période de 60 jours selon la législation. En raison de la surcharge de travail des cours administratives, une procédure devant la première instance et l'instance d'appel peut durer jusqu'à trois mois.

42. Le·la plaignant·e doit payer des frais de justice et, dans la plupart des cas, se faire assister d'un·e avocat·e. Actuellement, la personne demandeuse doit payer des frais de justice équivalant à environ 34 euros.

43. L'AIG considère que les exigences et principes de l'article 8 de la Convention sont suffisamment garantis par la loi sur l'accès à l'information publique.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

44. La Partie informe que le ministère de la Culture et de la Politique de l'information organise des événements pédagogiques tels que des séminaires, des sessions de formation et des débats d'expert·es et publie des documents pour informer le public sur le droit d'accès à l'information publique.

45. La loi sur l'accès à l'information publique oblige les autorités publiques à désigner un·e responsable de l'accès à l'information, dont les tâches consistent notamment à traiter, systématiser, analyser et contrôler la satisfaction de la demande d'information, à fournir des conseils au moment de remplir la demande et à assurer la divulgation des informations prévues par cette loi. Le ministère de la Culture et de la Politique de l'information et l'ombudsman organisent régulièrement des formations sur l'accès à l'information à l'intention des fonctionnaires des autorités publiques. Des sessions de formation sont également organisées pour les juges de première

instance et d'appel des cours administratives, ainsi que pour les coordinateurs régionaux et coordinatrices régionales et les représentant·es de l'ombudsman.

46. La loi sur l'accès à l'information publique (articles 14(1) et 15)) réglemente en détail les informations que les autorités publiques doivent publier, y compris leur structure organisationnelle, leur mission, leurs fonctions, leurs pouvoirs, leurs actes juridiques normatifs, leurs services et les conditions pour les obtenir, etc.

47. La même loi prévoit des règles détaillées concernant l'enregistrement obligatoire des informations dans le système d'enregistrement des autorités publiques (article 18). Ces enregistrements sont accessibles soit après leur publication sur le site internet officiel des autorités publiques, soit en réponse à une demande d'information. Les limitations de l'article 6 de la loi sur l'accès à l'information publique ne s'appliquent pas au système d'enregistrement des informations (article 18).

48. La Partie informe que le ministère de laJjustice a défini une liste de documents types créés dans le cadre des activités des organes de l'État et des organes des collectivités locales, d'autres institutions, entreprises et organisations, avec une indication des conditions de conservation des documents.

49. L'AIG considère que l'Ukraine a pris des mesures pour mettre en œuvre l'article 9 de la Convention.

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

50. Outre l'obligation des autorités publiques de publier des informations conformément à l'article 9 de la Convention, elles doivent divulguer des informations sous forme de données ouvertes sur leurs sites internet et sur le « *Unified Open Data Portal* » https ://data.gov.ua/ (article 10(1)).

51. L'AIG considère que l'Ukraine a pris des mesures pour mettre en œuvre l'article 9 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

52. La définition des autorités publiques contenue dans la loi sur l'accès à l'information publique intègre les exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i et ii, de la Convention.

53. Bien que la définition des documents publics contenue dans l'article 1 de la loi sur l'accès à l'information publique soit généralement conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, l'AIG considère que la condition selon laquelle l'information est reçue ou rédigée par les autorités publiques « dans l'exercice de leurs fonctions » peut limiter indûment le champ d'application de la loi sur l'accès à l'information publique. Il recommande à l'Ukraine de reconsidérer cette qualification.

54. La loi sur l'accès à l'information publique est conforme à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

55. Les motifs de limitation du droit d'accès aux documents publics énoncés dans la loi sur l'accès à l'information publique (article 6(2)) et dans la loi sur l'information (article 6(2)) correspondent à tous les buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1 de la Convention, à l'exception de la protection de la réputation ou des droits d'autrui, qui peut aller au-delà des limitations prévues à l'article 3. Par ailleurs, l'AIG considère que le motif restrictif concernant la prévention de la divulgation d'informations reçues à titre confidentiel ne correspond pas pleinement aux motifs légitimes de limitation énoncés dans la Convention et recommande que la Partie examine la possibilité d'amender ce motif restrictif afin d'assurer la conformité avec la Convention. Les dispositions de la loi sur l'accès à l'information publique et de la loi sur l'information répondent aux exigences du test de préjudice et du test d'intérêt public de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

56. Les dispositions de la loi sur l'accès à l'information publique sont conformes aux articles 4, 5, 6 et 7 de la Convention.

57. L'AIG considère que les exigences et les principes de l'article 8 de la Convention sont suffisamment garantis par la loi sur l'accès à l'information publique.

58. L'AIG considère que l'Ukraine a pris des mesures 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.

PREMS 071924

ENG
FRA

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
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE