

*Серія договорів Ради Європи - № 205***Пояснювальний звіт  
до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів**

м. Тромсе, 18.06.2009 р.

**I. Вступ**

(i) Ця Конвенція Ради Європи є першим обов'язковим до виконання міжнародно-правовим документом, яким визнано загальне право на доступ до офіційних документів, що перебувають у розпорядженні державних органів. Упродовж багатьох років у межах Організації здійснювалося міжнародне співробітництво з тим, щоби право на доступ до офіційних документів, яке бере свій початок у 1950 році в Європейській конвенції з прав людини, стало реальністю у всій Європі.

(ii) Перше політичне та юридичне вираження цього права було надано в Рекомендації № R (81) 19 Комітету міністрів державам-учасницям про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів, а через рік – у Декларації Комітету міністрів про свободу вираження поглядів та інформації. Надалі розробляли інші правові документи<sup>(1)</sup>, допоки у 2002 році Комітет міністрів не ухвалив свою Рекомендацію Rec(2002)2 про доступ до офіційних документів, яка стала основним джерелом натхнення для створення цієї Конвенції.

(iii) Керівний комітет із питань прав людини (ККПЛ), якому Комітет міністрів Ради Європи доручив розробити проєкт цієї Конвенції, керувався прагненням визначити серед різних національних правових систем основні обов'язкові положення, які відображали б те, що вже було ухвалено законодавствами низки країн, і водночас те, що могли б ухвалити держави, які не мали такого законодавства. Сторони цієї Конвенції зобов'язуються неухильно виконувати ці мінімальні основні положення, а щоби допомогти їм у досягненні цієї мети, Конвенцією передбачено міжнародний механізм моніторингу. Очевидно, мета такого механізму полягає в тому, щоби спонукати Сторони до розроблення, підтримання та зміцнення національних положень, які б передбачали більш широке право на доступ, але за умови реалізації мінімальних основних положень.

(iv) Ці міркування було висунуто на перший план під час обговорень. Звичайно, докладно обговорювали також підхід, що полягає в розробленні документа, який би об'єднав передовий досвід у сфері доступу до офіційних документів. Однак, на думку розробників Конвенції, такий підхід призведе до створення документа, вимоги якого багатьом країнам буде важко виконати. Отже, було знайдено компромісне рішення, яке полягало в розробленні документа, який могли б ухвалити найбільше держав-учасниць Ради Європи та який був би справжнім початком ефективного забезпечення права на доступ до офіційних документів у європейському регіоні.

(1) Рекомендація № R(91)10 про передачу третім особам персональних даних, що перебувають у розпорядженні державних органів, № R(97)18 про захист персональних даних, що збираються і обробляються в статистичних цілях, Rec(2000)10 про кодекси поведінки державних службовців, Rec(2000)13 про європейську політику щодо доступу до архівів та Rec(2007)7 щодо доброго адміністрування.

(v) Наостанок варто зазначити, що ця Конвенція не містить конкретних положень щодо застережень. А це означає, що вони можливі, тільки якщо відповідають положенням Віденської конвенції про право міжнародних договорів, згідно з якою застереження не можуть бути несумісними з об'єктом і метою договору.

## II. II. Коментарі щодо положень Конвенції

### Преамбула

1. Прозорість органів державної влади є однією з найважливіших характеристик належного управління та вказує на те, що суспільство є справді демократичним і плюралістичним, на протипагу всім формам корупції, здатне критикувати осіб, які ним керують, і відкрите для свідомої участі громадян у розв'язанні питань, що становлять суспільний інтерес. Право на доступ до офіційних документів також має важливе значення для саморозвитку людей і дотримання основних прав людини. Воно також зміцнює легітимність державної влади в очах громадськості та довіру до неї. З огляду на це національні правові системи мають визнавати й належним чином забезпечувати здійснення права кожного на доступ до офіційних документів, які розробляються державними органами або перебувають у їхньому розпорядженні.

2. Право на доступ до офіційних документів було вперше розроблено в державах Північної Європи й поступово ширилося в багатьох інших країнах Західної Європи. По-справжньому це право набуло розвитку в 1990-х роках з ухваленням у законодавстві нових демократичних країн Східної та Центральної Європи. Країни з уже сталою демократією також ухвалили нове законодавство<sup>(1)</sup>. Наразі в конституціях, національних законах і судових практиках багатьох європейських країн визнано право на доступ до офіційних документів. Право на доступ до офіційних документів також отримує все більше визнання на міжнародному рівні. Хоча Європейський суд з прав людини не визнав загального права на доступ до офіційних документів або інформації, нещодавня практика Суду<sup>(2)</sup> свідчить про те, що за певних обставин стаття 10 Конвенції може мати на увазі право на доступ до документів, що перебувають у розпорядженні державних органів. Крім того, Суд визнав позитивний обов'язок надавати, як за власною ініціативою, так і за запитом, інформацію щодо реалізації та захисту інших закріплених у Конвенції прав, як-от право на повагу до приватного та сімейного життя<sup>(3)</sup>.

Право на справедливий судовий розгляд, передбачене статтею 6 Європейської конвенції з прав людини, надає сторонам судового розгляду право на доступ до документів, що перебувають у розпорядженні суду і стосуються їхньої справи. Право на доступ до офіційних документів усе частіше визнається й іншими міжнародними судами. Наприклад, у вересні 2006 року Міжамериканський суд з прав людини постановив, що стаття 13 Американської конвенції з прав людини, у якій передбачено захист права на вільне вираження поглядів та інформації, гарантує загальне право на доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні органів державної влади<sup>(4)</sup>. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів є першим обов'язковим до виконання міжнародним документом, яким визнано загальне право на доступ до офіційних документів, що перебувають у розпорядженні державних органів.

3. Робота за цим напрямом ведеться і в інших міжнародних організаціях. Результатом такої діяльності стали, зокрема, Конвенція Організації Об'єднаних Націй 1998 року про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля<sup>(5)</sup> і Регламент Європейського Парламенту й Ради (ЄС) 1049/2001 щодо доступу громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії.

- (1) З цього питання було проведено дослідження ОБСЄ «Доступ ЗМІ до інформації в регіоні ОБСЄ: тенденції та рекомендації». Стислий звіт про попередні результати дослідження. Попередні висновки дослідження, яке охоплює 56 країн та яке було проведено Бюро Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, були опубліковані 30 квітня 2007 року (див. [www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom)).
- (2) *Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки*, заява № 19101/03, рішення щодо прийнятності від 10 липня 2006 року.
- (3) Див., зокрема, рішення Європейського суду з прав людини від 7 липня 1989 року у справі «Гаскін проти Сполученого Королівства» (заява № 10454/83) і від 19 лютого 1998 року у справі «Гуерра та інші проти Італії» (заява № 14967/89).
- (4) Справа «Клод Рейс та інші проти Чилі», див. <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.
- (5) Далі – Орхуська конвенція.

4. Ці досягнення супроводжувалися зростанням обізнаності на національному рівні, як у громадянському суспільстві, так і серед органів державної влади, щодо цінності доступу до інформації та необхідності захистити право доступу до офіційних документів. Загальна тенденція в державах-учасницях Ради Європи й досі полягає в підтвердженні сукупності правил щодо захисту свободи інформації та надання права доступу до офіційних документів, що також закріплено в конституціях деяких країн.

## Розділ I

### Стаття 1 – Загальні положення

#### Пункт 1

5. Жодні положення цього документа не забороняють Стороні Конвенції ухвалювати, зберігати або зміцнювати національні стандарти, що забезпечують більший доступ до офіційних документів, ніж той, який передбачено Конвенцією. Навпаки, оскільки ця Конвенція спрямована на встановлення мінімальних стандартів, вона вітає надання більшого доступу до офіційних документів. Окрім того, жодні положення Конвенції не виправдовують зниження наявних стандартів національних законів і практик, якщо такі стандарти вищі, ніж ті, які передбачено Конвенцією.

6. Жодне з положень Конвенції не може тлумачитися як таке, що обмежує доступ до документів, які мають бути доступними відповідно до інших міжнародних зобов'язань. Наприклад, Європейська конвенція з прав людини визнає основний принцип публічного оголошення рішень, а Орхуська конвенція передбачає більш широке право доступу до інформації про довкілля.

#### Пункт 2

7. Пунктом 2 статті 1 визначено сферу застосування Конвенції.

#### Підпункт а

8. Для цілей цієї Конвенції під поняттям «державні органи» розуміються адміністративні органи на національному, регіональному та місцевому рівнях (наприклад, центральні органи влади, міські ради та інші муніципальні органи, поліція, органи охорони здоров'я, органи освіти, органи, що відповідають за реєстрацію актів цивільного стану тощо). Під поняттям «державні органи» розуміються органи законодавчої та судової влади, якщо вони виконують адміністративні функції згідно з національним законодавством. А також фізичні чи юридичні особи, якщо вони виконують адміністративні повноваження.

9. Задля підвищення відкритості Сторони цієї Конвенції можуть розширити сферу дії Конвенції. Кілька Сторін Конвенції вже розширили доступ до законодавчих та судових органів в одному або декількох законодавчих актах. Отже, за допомогою заяви під час підписання або ратифікації Конвенції Сторони можуть додати до цього поняття законодавчі та судові органи у зв'язку з виконанням ними всіх своїх видів діяльності.

10. Розробники Конвенції передбачили, що за бажанням Сторін Конвенція може також поширюватися на фізичних або юридичних осіб, якщо вони виконують державні функції або здійснюють свою діяльність коштом держави відповідно до національного законодавства. Очевидно, що це передбачає необхідність відповідності національного законодавства міжнародним зобов'язанням, що впливають, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини. Розробники визнали, що немає загального визначення цих понять та що приклади суттєво відрізняються в різних країнах часто з історичних причин. Проте визнаючи, що все залежить від того, як кожна зі Сторін тлумачить поняття «державна функція», Сторонам запропоновано розширити сферу застосування Конвенції на органи, які виконують державні функції.

*Підпункт b*

11. У підпункті b пункту 2 також визначається сфера застосування Конвенції через визначення поняття «офіційні документи» для цілей цієї Конвенції. «Офіційні документи» – дуже широке поняття, під яким розуміють будь-яку інформацію, яка розроблена або отримана державними органами та перебуває в їхньому розпорядженні, міститься на будь-якому фізичному носії, незалежно від її форми та формату (письмові тексти, інформація, записана на звуковій або аудіовізуальній плівці, фотографії, електронні листи, інформація, що зберігається в електронному форматі, наприклад, електронні бази даних тощо).

12. Зазвичай легко визначити це поняття, коли воно стосується паперових документів, проте важче визначити, що таке документ, коли інформація зберігається в електронному вигляді в базах даних. Сторони Конвенції повинні мати свободу розсуду під час визначення цього поняття. У деяких державах-учасниках Конвенції забезпечуватиметься доступ до конкретної інформації, зазначеної запитувачем, якщо таку інформацію легко вилучити за допомогою наявних засобів. У деяких державах-учасниках Конвенції як документ розглядається компіляція логічно пов'язаної інформації, що зберігається в базах даних.

13. Треба чітко розмежовувати документи, отримані державними посадовими особами під час виконання ними своїх обов'язків, а також ті документи, які вони отримують як приватні особи і які не пов'язані з їхніми обов'язками. Остання категорія документів виходить за межі визначення офіційних документів згідно з Конвенцією.

14. Право доступу обмежується наявними документами. Конвенція не зобов'язує Сторони створювати нові документи за запитами про надання інформації, хоча деякі Сторони певною мірою визнають такий ширший обов'язок. Це поняття також передбачає інформацію, яка зберігається у юридичної або фізичної особи за дорученням державного органу на підставі договорів, укладених між державним органом і цією особою.

15. Офіційні документи, передані до архіву, залишаються у сфері дії цієї Конвенції.

16. Дія цієї Конвенції поширюється на документи, що містять персональні дані. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 року (ETS № 108) загалом не забороняє доступ третіх осіб до офіційних документів, що містять персональні дані. Однак, у разі надання доступу до таких документів, використання наявних у них персональних даних регулюється Конвенцією № 108.

## **Стаття 2 – Право на доступ до офіційних документів**

### *Пункт 1*

17. Конвенція дає «кожному» право на доступ до офіційних документів, незалежно від їхніх мотивів і намірів. Хоча положення Конвенції мають особливе значення для журналістів, оскільки надають їм необхідні інструменти для виконання функції контролю за належною роботою державних установ (що є вирішальною функцією демократичного суспільства, повністю визнаною прецедентним правом Європейського суду з прав людини), у Конвенції не проведено жодної різниці між журналістами та іншими особами.

18. Право доступу застосовується як до фізичних, так і юридичних осіб без будь-якої дискримінації, зокрема за національною ознакою, і навіть іноземцям, які проживають за межами території будь-якої Сторони Конвенції.

19. Ця Конвенція закріплює право на доступ до офіційних документів. Що стосується використання отриманої інформації, яке не регулюється Конвенцією, запитувачі зазвичай можуть вільно використовувати інформацію в будь-яких законних цілях. Вони можуть, зокрема, поширювати інформацію та публікувати її. Порядок використання інформації може, наприклад, визначатися законами, які регулюють питання захисту інтелектуальної власності або персональних даних або які визначені Директивою 2003/98 /ЕС

Європейського парламенту й Ради від 17 листопада 2003 року про повторне використання інформації державного сектору.

*Пункт 2*

20. Кожна зі Сторін вживає необхідних заходів у межах свого внутрішнього законодавства для виконання положень, викладених у цій Конвенції. Ці заходи включатимуть ухвалення законів щодо доступу до офіційних документів, а також можуть вимагати внесення змін і доповнень до наявних законів. Але часто може знадобитися закріпити спеціальні правила і в інших законах. Це положення поширюється також на внутрішні правила щодо регулювання порядку розгляду запитів, опублікування документів державним органом із власної ініціативи або організації навчання державних посадових осіб із забезпечення доступу до офіційних документів.

**Стаття 3 – Можливі обмеження доступу до офіційних документів**

*Пункт 1*

21. Відповідно до цієї Конвенції обмеження права доступу до офіційних документів можливі виключно в цілях захисту певних інтересів, викладених у переліку, наведеному в пункті 1 статті 3. Оскільки основним принципом є право доступу до документів, будь-яке обмеження цього права має бути спеціально передбачено законом, а також бути заходом, необхідним у демократичному суспільстві та співмірним з метою захисту інших законних прав та інтересів.

22. Перелік обмежень, наданий у пункті 1 статті 3, є вичерпним. Обмеження застосовуються до змісту документа й характеру інформації. Це, без сумніву, не заважає скоротити в національному законодавстві кількість підстав для обмеження або вужче сформулювати обмеження задля надання більш широкого доступу до офіційних документів. Дотримання духу цієї Конвенції означає надання якомога ширшого доступу до офіційних документів і неперешкоджання такому доступу через неправильне застосування обмежень, встановлених у статті 3.

*Підпункт а*

23. Сторони Конвенції можуть обмежувати доступ до офіційних документів задля захисту національної безпеки, оборони та міжнародних відносин. Поняття «національна безпека» треба застосовувати обережно. Його не можна використовувати для захисту інформації, яка могла б виявити порушення прав людини, корупцію в державних органах, адміністративні помилки, або інформацію, яка просто ставить посадовців або органи влади в незручне становище.

*Підпункт b*

24. У підпункті b передбачено, що Сторони Конвенції можуть обмежувати доступ до офіційних документів для захисту суспільної безпеки, наприклад, через заборону на оприлюднення документів, що стосуються систем безпеки будівель, комунікацій та ін.

*Підпункт с*

25. Сторони Конвенції можуть обмежувати доступ до офіційних документів, щоби забезпечити попередження та розслідування злочинної діяльності, а також кримінальне переслідування за злочини. Доступ до таких документів може, наприклад, завдати шкоди розслідуванню, призвести до ухилення від правосуддя або до знищення доказів.

*Підпункт d*

26. Підпункт d надає Сторонам Конвенції можливість обмежувати доступ до офіційних документів для збереження здатності державних органів проводити дисциплінарні розслідування щодо своїх працівників.

*Підпункт e*

27. Підпункт e передбачає можливість обмеження доступу до деяких документів для захисту належного виконання державними органами діяльності щодо нагляду, розслідування та контролю (перевірки або аудити інших організацій, фізичних осіб або внутрішні перевірки). Як приклади можна навести податкові перевірки, а також іспити в школах та університетах, перевірки умов праці, перевірки з боку соціальних служб, органів охорони здоров'я та охорони довкілля.

*Підпункт f*

28. Сторони Конвенції можуть встановлювати обмеження задля захисту приватного життя та інших законних приватних інтересів. Офіційні документи можуть містити інформацію особистого або приватного характеру, яка є об'єктом захисту, наприклад, довідки про несудимість або медичні документи. Варто пам'ятати, що статтю 8 Європейської конвенції з прав людини гарантовано право на повагу до приватного та сімейного життя. Ці інтереси можуть бути вище інтересів, пов'язаних із наданням доступу до інформації, що міститься в такому документі.

*Підпункт g*

29. Підпунктом g передбачено, що Сторони Конвенції можуть встановлювати обмеження для захисту комерційних та інших економічних інтересів, як приватних, так і державних. Основною метою цього винятку є запобігання нанесення надмірної шкоди конкурентним або переговорним позиціям. Прикладом такої інформації є інформація, яка становить «комерційну таємницю» та стосується способів конкуренції або виробництва, торгових стратегій, списків клієнтів тощо. Це також може бути інформація, яку державні органи використовують для підготовки переговорів щодо укладення колективного договору, у яких вони беруть участь, або дані для оподаткування, отримані від фізичних і юридичних осіб.

*Підпункт h*

30. Можливі обмеження, зазначені в підпункті h, стосуються захисту фінансової та іншої економічної політики, а також грошово-кредитної та валютної політики держави. Наприклад, такий захист може знадобитися тоді, коли розглядається питання про зміну процентних ставок, або щодо фінансової інформації, яка може вплинути на стан ринку.

*Підпункт i*

31. Підпунктом i передбачено захист рівності сторін у суді та належне функціонування системи правосуддя. Це обмеження спрямоване на забезпечення рівності сторін у судовому процесі як у національних, так і в міжнародних судах і може, наприклад, уповноважити державний орган відмовити в доступі до документів, складених або отриманих (наприклад, від адвоката) щодо судових розглядів, стороною яких є цей державний орган. Це обмеження впливає із статті 6 Європейської конвенції з прав людини, яка гарантує право на справедливий судовий розгляд. Це обмеження не може бути підставою для відмови в наданні документів, створених не під час судового розгляду.

*Підпункт j*

32. Можливі обмеження, передбачені в підпункті j, стосуються можливості обмеження поширення інформації про довкілля й надають державним органам можливість проводити ефективну політику в галузі охорони довкілля.

33. Таким обмеженням може бути, наприклад, заборона на розкриття інформації про місцеперебування тварин або видів рослин, що знаходяться під загрозою зникнення, задля їхнього захисту. Це обмеження ґрунтується на пункті 4(h) статті 4 згаданої вище

---

Орхуської конвенції.

*Підпункт к*

34. Підпункт к передбачає можливість обмеження доступу до офіційних документів задля захисту конфіденційності обговорень всередині державних органів або між державними органами під час розгляду будь-якого питання. Поняття «питання» має досить широке значення та охоплює всі види проблем, які вирішують державні органи, тобто окремі випадки, а також порядок ухвалення політичних рішень. Варто зазначити, що, попри те, що метою Конвенції є заохочення участі громадськості в процесі ухвалення рішень, метою цього обмеження є збереження якості процесу ухвалення рішень через надання певної «можливості для роздумів».

35. Стаття 3 надає Сторонам Конвенції, що є монархіями, можливість заявити, що можливі обмеження можуть також включати спілкування з королівською сім'єю та членами королівського двору. Причина полягає в тому, що члени королівської родини та двору або голова держави може мати особливе конституційне положення, на яке не поширюється жодне інше обмеження.

*Пункт 2*

36. У пункті 2 статті 3 викладено два важливі принципи: принцип оцінювання потенційної шкоди та принцип балансу між суспільним інтересом у доступі до офіційних документів та інтересом, захищеним обмеженнями.

37. Якщо публічний доступ до офіційного документа не зашкодить будь-якому з інтересів, перерахованих у пункті 1, доступ до такого документа не має бути обмеженим. Якщо публічний доступ до документа може заподіяти шкоду одному з цих інтересів, документ усе ж треба розкрити, якщо суспільний інтерес в отриманні доступу до документа переважає захищений інтерес.

38. «Оцінювання потенційної шкоди» та «баланс між інтересами» можуть проводитися в кожному окремому випадку або на законодавчому рівні через формулювання обмежень. У законодавстві, наприклад, можна встановити різні вимоги до проведення оцінювання потенційної шкоди. Ці вимоги можуть мати форму умов для надання або відмови у наданні запитуваного документа або у формі безумовного виключення, яке не допускає розкриття цілком таємної інформації. Коли такі вимоги викладено в законодавстві, державний орган має переконатися у виконанні вимог, якими виключено надання доступу до документа, коли отримує запит на доступ до такого офіційного документа. Абсолютні виключення, передбачені законом, мають бути зведені до мінімуму.

39. Результат «оцінювання потенційної шкоди» тісно пов'язаний із терміном давності. Для деяких обмежень настання певних подій неминуче призведе до припинення дії цього обмеження. В інших випадках з часом може зменшитися шкода від розголошення інформації.

*Пункт 3*

40. У цьому пункті йдеться про обов'язок Сторін розглянути питання про встановлення максимальних термінів дії обмежень на право доступу до офіційних документів. Після завершення передбаченого законом терміну дії в наданні доступу не може бути відмовлено.

**Стаття 4 – Запити про доступ до офіційних документів**

*Пункт 1*

41. Особа, яка подає запит на офіційний документ, не зобов'язана вказувати причини, з яких вона хоче отримати до нього доступ.

*Пункт 2*

42. Ця Конвенція не вимагає від Сторін Конвенції надавати запитувачам право подавати запити анонімно, але заохочує це, передбачаючи відповідне факультативне зобов'язання. У країнах, де таке право є, було визнано непотрібним вимагати посвідчення особи запитувача, оскільки запитувач навіть не зобов'язаний вказувати причини запиту.

*Пункт 3*

43. Пункт 3 закликає Сторони Конвенції звести до мінімуму формальності. Кожна Сторона може вільно встановлювати власні процедури, проте мета полягає в тому, щоби цих процедур було якомога менше та щоби вони були якомога простішими. Крім того, кожна вимога має бути обґрунтованою. У деяких країнах запити треба подавати в письмовій формі (факс, лист, електронна пошта). В інших країнах їх можна подавати в усній формі (в офісі відповідного державного органу або за телефоном), а письмові процедури застосовуються тільки в тому випадку, якщо розглядається питання про часткову або повну відмову в доступі.

**Стаття 5 – Опрацювання запитів про доступ до офіційних документів**

*Пункт 1*

44. Відповідно до пункту 1 державний орган має докладати ґрунтовних зусиль для надання допомоги запитувачу в ідентифікації відповідного офіційного документа. Це означає, що запитувач не зобов'язаний заздалегідь ідентифікувати запитуваний документ. Запитувач має сформулювати запит достатньо зрозуміло, щоби навчений державний службовець міг ідентифікувати запитуваний документ. Саме державний орган несе відповідальність за впорядковане зберігання та реєстрацію своїх документів, що дає можливість їх ідентифікувати. Публічні реєстри документів є дуже корисними для таких цілей як для громадськості, так і безпосередньо для державних органів.

45. Орган влади має певну свободу дій щодо визначення того, якою мірою треба надати допомогу. Така допомога особливо важлива, якщо запитувач є особою з інвалідністю, неграмотним або іноземцем, який не знає або майже не знає мови.

46. Варто зазначити, що право осіб на доступ до конкретного документа починається з права на отримання від державного органу інформації про те, чи має цей орган необхідний документ. Проте в деяких випадках, якщо з огляду на захист інших прав і інтересів розкриття документа заборонено, державний орган не повідомлятиме про наявність документа, якщо це призведе до розкриття інформації, яка має залишатися конфіденційною.

*Пункт 2*

47. У пункті 2 зазначено, що запит на доступ до офіційного документа має розглядатися будь-яким державним органом, який має відповідний документ. Це означає, зокрема, що документ, який було створено в декількох примірниках, що перебувають у розпорядженні різних органів, може бути запитано в будь-якого такого органу. Якщо державний орган не має документа або якщо він не уповноважений розглядати запит, цей орган згідно з пунктом 2 має за можливості передати запит до компетентного державного органу.

*Пункт 3*

48. Пунктом 3 передбачено, що запити про доступ до офіційних документів мають розглядатися на рівноправній основі. Як правило, запити мають розглядатися в порядку їх надходження. У зв'язку з цим не має бути жодних відмінностей за характером запиту або статусом запитувача.



*Пункт 4*

49. Швидка відповідь на запит є основою права на доступ до офіційних документів. У багатьох країнах законом встановлено максимальний термін для ухвалення рішення, повідомлення запитувача про це та надання документа в разі позитивного рішення. Проте в невеликій кількості країн, які мають давні та міцні традиції відкритості, єдине правило полягає в тому, що запити мають розглядатися негайно. Ці країни бояться, що встановлення максимального терміну може мати небажані наслідки у вигляді відкладення розгляду запитів до останнього моменту в межах максимального терміну або зниження готовності державних органів розглядати складні запити.

50. У багатьох країнах належна практика передбачає інформування запитувача про будь-яку затримку в розгляді запиту.

51. Само собою зрозуміло, що факт встановлення максимального терміну не має заохочувати державні органи надавати запитуваний документ тільки наприкінці такого терміну. Чим швидше буде надано документ, тим більшою мірою буде дотримано дух Конвенції.

*Пункт 5*

52. З пункту 5 випливає, що державний орган може відмовити в задоволенні запиту про доступ до офіційного документа з двох причин: або тому, що попри допомогу з боку державного органу запит залишається занадто невизначеним, щоби можна було ідентифікувати документ, або тому, що запит є явно необґрунтованим (наприклад, якщо задоволення запиту вимагає непропорційно великого обсягу роботи з пошуку або вивчення інформації). Якщо запит є явно обтяжливим (наприклад, один із багатьох запитів, спрямованих на те, щоби перешкодити роботі департаменту, повторювані запити на доступ до одного й того ж документа, надані протягом дуже короткого проміжку часу одним і тим же запитувачем), такий запит може бути відхилено.

*Пункт 6*

53. Відповідно до пункту 6 державний орган має вказувати причини відмови в доступі до офіційних документів. З огляду на це мінімальною вимогою є зазначення правової підстави для відмови з посиланням на відповідні положення законодавства, а також пояснення того, як ці положення застосовуються.

**Стаття 6 – Форми доступу до офіційних документів**

*Пункт 1*

54. Є кілька форм доступу до офіційних документів: ознайомлення з оригіналом, надання копії документа, або й те, й інше. Згідно з пунктом 1 запитувач має вказати, якій формі доступу він віддає перевагу. Державний орган має за можливістю задовольняти побажання запитувача. Проте в деяких випадках це може бути недоцільно або неможливо. Наприклад:

– Державний орган має право відмовити в наданні копії документа, наприклад, за браком технічних засобів (для відео- або аудіокопій чи електронних копій), або якщо це потягне невинновдані додаткові витрати, або якщо згідно з національним законодавством може бути порушено права інтелектуальної власності.

– Можна також відмовити в доступі до оригіналу документа, якщо він фізично крихкий або в поганому стані. У таких випадках державний орган має надати копію документа.

55. Державні органи мають у всіх можливих випадках забезпечити можливість ознайомлення з документом, встановлюючи розумні години роботи та надаючи матеріально-технічну базу для такого ознайомлення.

56. У багатьох країнах у тих випадках, коли запитувач, який отримав документ, не може отримати базове уявлення про його зміст, звичайною практикою є надання державними органами допомоги запитувачу, наскільки це можливо та розумно. Це відповідає бажанням, вираженим Комітетом міністрів у своїй Рекомендації № R (93) 1 про доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення. Проте допомога в розумінні змісту документа не передбачає зобов'язань перекладати документи або надавати вузькоспеціалізовані технічні або юридичні пояснення.

#### *Пункт 2*

57. Якщо обмеження поширюється тільки на частину інформації, що міститься в документі, то інша частина документа, як правило, має бути надана. У такому документі треба чітко вказувати, де саме було видалено інформацію та в якому обсязі. За можливості, у рішенні треба також вказувати обмеження, згідно з яким було зроблено кожне видалення.

58. Що стосується паперових документів, то частини інформації, на які поширюється обмеження, можна видаляти або затирати на копіях таких документів. Якщо оригінал документа є електронним, то треба надати новий документ або паперову копію з чітким зазначенням того, які частини було видалено (наприклад, залишивши відповідні розділи порожніми).

59. Якщо відредагована версія запитуваного документа вводить в оману або не має сенсу, Сторони Конвенції можуть відмовити в наданні всього документа. Таку можливість варто тлумачити обмежено. Чи є решта інформації безглуздою або такою, що вводить в оману, треба вирішувати стримано та з повагою до запитувача. Якщо частина інформації, що міститься в запитуваному документі, не має бути розкрита, деякі країни зобов'язують державні органи надати резюме документа, хоча Конвенція цього не вимагає.

#### *Пункт 3*

60. У пункті 3 йдеться про те, що доступ може бути також надано через направлення запитувача до легкодоступних альтернативних джерел. Наприклад, якщо документ опублікований в інтернеті та є легкодоступним для конкретного запитувача, державні органи можуть направити його до такого альтернативного джерела. У будь-якому разі необхідно оцінювати, чи є документ «легкодоступним» у кожному конкретному випадку: наприклад, не кожен запитувач може мати доступ до інтернету. Під «доступністю» також розуміється цінова доступність; наприклад, пропонування запитувачу придбати дороге видання суперечить цьому пункту.

### **Стаття 7 – Стягнення плати за доступ до офіційних документів**

#### *Пункт 1*

61. У принципі, консультації на місці мають бути безоплатними. Проте державні архіви та музеї можуть стягувати із запитувачів плату за надання послуг.

#### *Пункт 2*

62. У разі надання копій із запитувача може бути стягнена вартість доступу, проте вона має встановлюватися з урахуванням собівартості та бути розумною; державні органи не мають отримувати прибуток.

63. Це не заважає державним органам готувати публікації в комерційних цілях і продавати їх на ринку за конкурентними цінами.

## **Стаття 8 – Процедура перегляду**

### *Пункт 1*

64. У пункті 1 зазначено, що запитувач, чий запит було відхилено, прямо або опосередковано, частково або повністю, повинен мати доступ до процедури перегляду рішення в суді або в іншому незалежному та неупередженому органі, створеному відповідно до закону. Орган, який здійснює перегляд, повинен мати можливість або самостійно скасовувати ухвалені державними органами рішення, які, на його думку, не відповідають чинному законодавству, або вимагати від відповідного державного органу переглянути своє рішення. Водночас не має виключатися можливість застосування інших правових і дисциплінарних заходів щодо державних органів, які допустили серйозне порушення своїх зобов'язань за цією Конвенцією.

65. Термін «відхилення» має широко тлумачитися та передбачати, наприклад, пряму чи побічну, повну або часткову відмову в задоволенні запиту про подання документа на підставі винятку, наведеного в статті 3. У разі, коли національним законодавством встановлено термін для надання відповіді за запитом, запитувач повинен мати право надати скаргу в разі відсутності відповіді від державного органу.

### *Пункт 2*

66. У пункті 2 зазначено, що запитувач завжди повинен мати доступ до швидкої та недорогої процедури перегляду. У деяких національних системах процедура внутрішнього перегляду є обов'язковим проміжним кроком до подачі скарги до суду або іншого незалежного органу. У деяких країнах, що є Сторонами Конвенції, можна також подати скаргу щодо відмови або службових порушень у цій галузі до омбудсмена або посередницького органу.

67. Якщо державний орган відмовляє в доступі до документа, він має повідомити у своєму рішенні про можливість оскаржити таке рішення.

## **Стаття 9 – Додаткові заходи**

68. У статті 9 йдеться, що Сторони мають вжити відповідні заходи з інформування громадськості про їхні права, наприклад, через публікацію документів в електронному вигляді або створення інформаційних центрів. Державні органи можуть, зокрема, призначати контактних осіб у різних адміністративних департаментах для інформування громадськості та полегшення доступу до документів, за які відповідають ці департаменти. Це означає створення та оновлення списків чи реєстрів документів, що перебувають у їхньому розпорядженні.

69. Такі функції з інформування можуть також бути покладені на незалежний орган, відповідальний за контроль або нагляд за доступом до офіційних документів.

70. Сторони Конвенції мають передбачити заходи зі створення ефективних систем управління та зберігання документів державних органів. Зокрема, правила і практику щодо архівування та знищення офіційних документів. Основне правило щодо знищення документів полягає в тому, що документи не можна знищувати, доки є суспільний інтерес до таких документів, та в жодному разі під час розгляду запиту на такі документи.

## **Стаття 10 – Оприлюднення документів за ініціативою державних органів**

71. Будь-яка політика, спрямована на оприлюднення офіційних документів, що становлять суспільний інтерес, без необхідності в індивідуальних запитах, має забезпечувати громадян можливістю сформулювати думку щодо державних органів, які ними керують, а також долучитися до процесу ухвалення рішень. Отже, Конвенцією заохочується ухвалення національних правил, за якими державні органи можуть публікувати документи з власної ініціативи.

72. У деяких країнах державні органи за законом зобов'язані публікувати з власної ініціативи інформацію про свою структуру, персонал, бюджет, діяльність, правила, політику, рішення, делегування повноважень, інформацію про право доступу і про те, як запросити офіційні документи, а також будь-яку іншу інформацію, що становить суспільний інтерес. Це робиться регулярно та в різних форматах, зокрема з використанням нових інформаційних технологій (наприклад, загальнодоступні вебсторінки), а також у читальних залах або публічних бібліотеках задля забезпечення легкого та широкого доступу до них.

73. Одним із критеріїв, за яким державні органи можуть визначати, які документи можна публікувати з власної ініціативи, є частий запит на певний тип документа.

## **Розділ II**

74. Розділ II Конвенції містить положення щодо встановлення моніторингової системи, спрямованої на забезпечення ефективної реалізації Конвенції Сторонами та розроблення права доступу до офіційних документів. Згідно з Конвенцією створюється два моніторингові органи: група спеціалістів із доступу до офіційних документів є технічним органом, який складається із незалежних і висококваліфікованих експертів у галузі доступу до офіційних документів. Є ще один політичний орган – Консультації Сторін, що складаються з одного представника від кожної Сторони.

### **Стаття 11 – Група спеціалістів з доступу до офіційних документів**

75. Стаття 11 містить положення про порядок здійснення моніторингу Групою спеціалістів.

#### *Пункт 1*

76. Підпункт а) пункту 1 зобов'язує Групу фахівців звітувати щодо відповідності заходів у законодавстві та на практиці, вжитих Сторонами для впровадження положень, установлених цією Конвенцією.

77. У підпункті б) пункту 1 перераховано засоби, за допомогою яких Група спеціалістів здійснює моніторинг ефективного виконання Конвенції Сторонами. Отже, Група спеціалістів може висловлювати думки, вносити пропозиції, обмінюватися інформацією та повідомляти про суттєві зміни, вносити пропозиції для Консультацій Сторін задля внесення поправок у Конвенцію, а також формулювати свою думку щодо будь-якої пропозиції про внесення поправок до Конвенції, зроблених відповідно до статті 19.

#### *Пункт 2*

78. Пункт 2 надає Групі спеціалістів можливість запитувати інформацію та думки у громадянського суспільства. Очікується, що неурядові організації та інші представники громадянського суспільства і далі братимуть участь у вирішенні питань щодо доступу до офіційних документів і будуть готові поділитися корисним досвідом із Групою спеціалістів.

#### *Пункт 3*

79. У пункті 3 встановлено, що Група спеціалістів складається мінімум із 10 і максимум із 15 членів, яких обирають під час Консультацій Сторін. У цьому пункті уточнюється регулярність їх обрання, а також компетентність, якою вони мають володіти.

*Пункт 4*

80. У пункті 4 наголошено, що члени Групи спеціалістів є незалежними й неупередженими, що означає, зокрема, що вони не отримують жодних вказівок від урядів.

*Пункт 5*

81. У пункті 5 зазначено, що процедура обрання членів Групи спеціалістів визначається Комітетом міністрів. Самі Сторони потім відповідатимуть за обрання членів Групи спеціалістів. Перш ніж прийняти рішення щодо процедури виборів, Комітет міністрів проводить консультації та отримує односторонню згоду всіх Сторін. Цією вимогою визнається, що всі Сторони Конвенції здатні визначити цю процедуру та перебувають у рівних умовах.

**Стаття 12 – Консультації Сторін**

*Пункт 1*

82. Статтю 12 встановлено другий орган моніторингової системи: «Консультації Сторін».

*Пункт 2*

83. У пункті 2 перераховано цілі Консультації Сторін, які полягають у розгляді звітів, висновків та пропозицій Групи спеціалістів, висловлення пропозицій та рекомендацій Сторонам, висловлення пропозицій щодо внесення поправок до цієї Конвенції відповідно до статті 19, а також формулювання свого висновку щодо будь-якої пропозиції про внесення поправок до цієї Конвенції відповідно до статті 19.

*Пункт 3*

84. Створення Консультації Сторін забезпечить рівну участь усіх Сторін у процесі ухвалення рішень та в процесі моніторингу виконання Конвенції та спрямована на зміцнення співпраці між Сторонами, а також між Сторонами та Групою спеціалістів задля забезпечення належного й ефективного виконання Конвенції.

**Стаття 13 – Секретаріат**

85. Секретаріат Ради Європи надає Консультації Сторін та Групі спеціалістів практичну допомогу, а також ділиться досвідом у галузі права доступу до офіційних документів під час виконання їхніх функцій із моніторингу за виконанням Конвенції.

**Стаття 14 – Звітування**

86. Стаття 14 стосується різних звітів про виконання Конвенції та про інші питання, пов'язані з доступом до офіційних документів, які Сторони мають надавати Групі спеціалістів регулярно та за запитом.

*Пункт 1*

87. Пункт 1 стосується першого звіту, який Сторони мають надати Групі спеціалістів упродовж року після набуття чинності цією Конвенцією. Звіт має містити вичерпну інформацію про правові та інші заходи, вжиті для виконання положень цієї Конвенції.

*Пункт 2*

88. Пункт 2 стосується наступних звітів, які кожна Сторона подає Групі Спеціалістів перед кожним засіданням Консультації Сторін. Ці звіти мають містити оновлену інформацію, згадану в пункті 1. Вони мають надаватися Групі спеціалістів упродовж терміну, встановленого правилами процедури, ухваленими Групою спеціалістів.

*Пункт 3*

89. У пункті 3 зазначено, що Група спеціалістів може запитувати в кожної Сторони всю інформацію, яку вона вважає необхідною для виконання своїх завдань. Це право надає Групі спеціалістів можливість збирати інформацію в будь-якій галузі доступу до офіційних документів, яку Група спеціалістів вирішить перевірити докладніше.

**Стаття 15 – Опублікування**

90. Уся документація, згадана в статті 15, має бути опублікована. Це треба зробити через публікацію документації на вебсайті Ради Європи.

**Розділ III**

91. За деякими винятками, положення статей 16-22 в основному ґрунтуються на Типових прикінцевих положеннях конвенцій та угод, що укладаються в рамках Ради Європи, затверджених Комітетом міністрів на 315-му засіданні заступників міністрів у лютому 1980 року.

92. Конвенція відкрита для підписання державами-учасницями Ради Європи. Після того як Конвенція набуде чинності відповідно до пункту 3, іншим державам може бути запропоновано приєднатися до Конвенції відповідно до пункту 1 статті 17.

**Стаття 16 – Підписання та набрання чинності Конвенцією**

93. У пункті 3 статті 16 визначено, що для набуття чинності Конвенцією її мають ратифікувати, прийняти або затвердити 10 держав-учасниць Ради Європи. Однак ця кількість не є настільки великою, щоби невиправдано затримати набуття чинності Конвенцією.

**Стаття 17 – Приєднання до Конвенції**

94. Комітет Міністрів Ради Європи може, після консультацій зі Сторонами цієї Конвенції та отримання одностайної згоди з їхнього боку, запропонувати будь-якій державі, що не є учасницею Ради Європи, або будь-якій міжнародній організації приєднатися до Конвенції. Рішення приймається двома третинами більшості голосів, як це передбачено в підпункті (d) статті 20 Статуту Ради Європи, та одностайним голосуванням Сторін цієї Конвенції.

**Стаття 18 – Територіальне застосування**

*Пункт 1*

95. У пункті 1 статті 18 вказано території, на які поширюється ця Конвенція.

*Пункт 2*

96. Пункт 2 статті 18 стосується поширення дії застосування Конвенції на територіях, зазначених у заяві.

## Стаття 19 – Поправки до Конвенції

### Пункт 1

97. У пункті 1 передбачено, що поправки можуть бути запропоновані будь-якою Стороною, Комітетом міністрів, Групою спеціалістів або Консультацією Сторін, передбаченими статтею 12, відповідно до стандартних процедур укладення договорів Ради Європи.

98. Ця процедура передбачає певну форму консультацій, яку Комітет міністрів має провести, перш ніж переходити до офіційного ухвалення будь-якої поправки. Така консультація є обов'язковою для Сторін Конвенції, а також для Сторін, які не є державами-учасниками Ради Європи. Консультація є необхідною тому, що Сторони, які не є державами-учасниками Ради Європи, не мають представників у Комітеті міністрів, тому їм треба надати можливість брати участь у процедурі ухвалення поправок. Ця процедура проводиться в рамках Консультації Сторін, яка надає висновок відповідно до статті 12.

99. Комітет міністрів може потім ухвалити запропоновану поправку. Попри те, що це не зазначено прямо, передбачається, що Комітет міністрів ухвалює поправки більшістю голосів, як це передбачено пунктом d статті 20 Статуту Ради Європи, тобто дві третини представників, які беруть участь у голосуванні, та більшість представників, які мають право брати участь у роботі Комітету (пункт 4). Участь Комітету міністрів, до складу якого входять представники всіх держав-учасниць Ради Європи, не всі з яких можуть бути Договірними сторонами Конвенції, була поставлена під сумнів деякими делегаціями під час розроблення цієї Конвенції. З огляду на це варто нагадати, що процедура, яка є загальною для всіх конвенцій Ради Європи, що містять чіткі положення про поправки до них, спрямована на те, щоби знову підтвердити зв'язок між Конвенцією та Організацією, під егідою якої вона була розроблена та ухвалена. Конвенції Ради Європи та поправки до них фактично підготовлено та погоджено в інституційних межах Організації та є основоположним інструментом для досягнення її цілей: після зазначення мети Організації в пункті b статті 1 Статуту Ради Європи передбачено, що «Ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод». Отже, результатом погодження є ухвалення Комітетом міністрів рішення, яке містить текст *ne varietur* (змінам не підлягає) запропонованого договору або поправки. Набрання чинності поправками залежить від їхнього прийняття всіма Сторонами, які так зберігають за собою право вирішувати, бути чи ні пов'язаними запропонованою поправкою.

100. Потім поправку буде представлено Сторонам для прийняття (пункт 5).

101. Після прийняття всіма Сторонами поправка набирає чинності в перший день місяця після завершення місячного періоду з дня повідомлення про прийняття цієї поправки останньою Стороною (пункт 6).

102. Відповідно до стандартної практики Ради Європи та ролі Генерального секретаря як зберігача конвенцій Ради Європи, Генеральний секретар отримує запропоновані поправки (пункт 2), ознайомлює з ними Сторони для інформації (пункт 3) і для прийняття після затвердження Комітетом міністрів (пункт 5), а також отримує повідомлення про прийняття поправок Сторонами й повідомляє їх про набуття поправками чинності (пункт 6).

## Стаття 20 – Заяви

103. У статті 20 містяться положення, що дають Сторонам Конвенції можливість робити заяви щодо певних статей або вказати, як будуть застосовуватися певні статті.

**Стаття 21 – Денонсація**

104. Відповідно до Віденської конвенції Організації Об'єднаних Націй про право міжнародних договорів стаття 21 дає будь-якій Стороні можливість денонсувати цю Конвенцію.

**Стаття 22 – Повідомлення**

105. У статті 22 перераховано повідомлення, які зобов'язаний робити Генеральний секретар Ради Європи як зберігач Конвенції, а також вказано суб'єкти, які мають одержувати такі повідомлення.