

РЕКОМЕНДАЦИЯ RES (2002) 2 КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ

О ДОСТУПЕ К ОФИЦИАЛЬНЫМ ДОКУМЕНТАМ

Комитет Министров в соответствии с положениями статьи 15 Устава Совета Европы, *Считая*, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием;

Принимая во внимание, в частности, статью 19 Всеобщей декларации прав человека, статьи 6, 8 и 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенцию ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (принята в Аархусе, Дания, 25 июня 1998 г.) и Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных личного характера от 28 января 1998 г. (ETS№108), Декларацию о свободе выражения мнений и информации, принятую 29 апреля 1982 г., а также Рекомендацию №(81) 19 о доступе к информации, находящейся у органов публичной власти. Рекомендацию №(91)10 о сообщении третьим лицам данных личного характера, находящихся у органов публичной власти, Рекомендацию №(97)18 о защите данных личного характера, собранных и обрабатываемых для целей статистики, и Рекомендацию №(2000)13 о европейской политике, касающейся доступа к архивам;

Учитывая значение в плюралистическом и демократическом обществе транспарентности деятельности публичных органов управления и наличия информации по вопросам, представляющим общественных интерес;

Считая, что обеспечение широкого доступа к официальным документам на основе принципов равенства и в соответствии с четкими правилами:

- позволит общественности иметь адекватное представление о своем государстве, обществе, органах власти и формировать о них собственное мнение, способствуя таким образом ее участию в общественно-значимых делах;
- укрепит действенность и эффективность функционирования органов власти и поможет поддержать их единство, противодействуя коррумпированности;
- будет способствовать утверждению легитимности административных органов как публичных органов и укреплению доверия к ним;

Полагая поэтому, что государствам-членам следует прилагать серьезные усилия в целях обеспечения доступности для общественности информации, содержащейся в официальных документах с учетом требования защиты других прав и законных интересов;

Подчеркивая, что изложенные ниже принципы представляют собой минимальные требования и не должны рассматриваться как наносящие ущерб тем положениям национального законодательства, которые предоставляют более широкие права на доступ к официальным документам;

Полагая, что несмотря на то, что в данной рекомендации акцент делается на запросе частными лицами доступа к официальным документам, органам публичной власти следует взять на себя обязательства по осуществлению активной коммуникационной политики, направленной на предоставление общественности любой информации, которая может оказаться полезной в транспарентном демократическом обществе;

Рекомендует правительствам государств-членов руководствоваться в законотворчестве и правоприменительной практике принципами, изложенными в данной рекомендации.

I. Определения

Для целей настоящей рекомендации:

термин "публичные власти"/"орган публичной власти" означает:

1. правительство и органы управления на национальном, региональном и местном уровнях;
2. физические и юридические лица при отправлении ими публичных функций и осуществлении административной власти в соответствии с национальным законодательством.

Термин "официальные документы" означает любую информацию, зарегистрированную в любой форме, составленную либо полученную публичными властями и находящуюся у них, в связи с отправлением ими любых публичных или административных функций, за исключением документов, находящихся в процессе подготовки.

II. Сфера применения

1. Данная рекомендация касается только официальных документов, находящихся у публичных властей. Тем не менее государствам-членам следует изучить вопрос о том, в какой степени в свете их законодательства и правовой практики принципы данной рекомендации могли бы быть применены к информации, находящейся у законодательных и судебных органов власти.
2. Данная рекомендация не нарушает права на доступ либо ограничений на доступ, предусмотренных Конвенцией о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных личного характера.

III. Основной принцип доступа к официальным документам

Государствам-членам следует гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся у публичных властей. Данный принцип следует применять без дискриминации по какому-либо признаку, в том числе -- по признаку национальной принадлежности.

IV. Возможные ограничения доступа к официальным документам

1. Государства-члены могут ограничить право доступа к официальным документам. Ограничения должны быть четко установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными целям защиты:

- I. национальной безопасности, обороны и международных отношений;
- II. общественной безопасности;
- III. профилактики и расследования уголовных преступлений, судебного преследования, уголовной деятельности;
- IV. частной жизни и других законных частных интересов;
- V. коммерческих и других экономических интересов, частных либо общественных;
- VI. равенства сторон в ходе судебного разбирательства;
- VII. природы;
- VIII. инспекционных, контрольных и наблюдательных функций публичных властей;
- IX. государственной экономической, финансовой и кредитной политики;
- X. конфиденциальности взаимодействия в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа публичной власти либо между такими органами.

2. В доступе к документу может быть отказано в случае, если разглашение информации, содержащейся в официальном документе, нанесет ущерб одному из интересов, упомянутых в п. 1, если только отсутствует преобладающий общественный интерес в разглашении.

3. Государствам-членам следует рассмотреть вопрос об установлении временных сроков, по истечении которых упомянутые в п. 1 ограничения не действуют.

V. Запрос доступа к официальным документам

1. Лицо, запрашивающее официальный документ, не должно быть обязанным указывать причины, по которым оно запрашивает доступ к документу.

2. Связанные с запросом формальности должны быть сведены к минимуму.

VI. Обработка запросов доступа к официальным документам

1. Запрос доступа к официальному документу должен рассматриваться органом публичной власти, у которого находится документ.

2. Запросы доступа к официальным документам должны рассматриваться на основе принципа равенства.

3. Запрос доступа к официальному документу должен рассматриваться оперативно. Решение должно быть принято, сообщено и исполнено в течение срока, который может быть установлен заранее.

4. Если орган публичной власти не располагает запрашиваемым официальным документом, ему следует, насколько это возможно, адресовать лицо, обратившееся с запросом, в орган публичной власти, в компетенции которого находится рассмотрение запроса.

5. Орган публичной власти должен, насколько это возможно, помочь лицу, обратившемуся к нему с запросом, установить, какой официальный документ запрашивается, но не обязан удовлетворять запрос, если документ не может быть определен.

6. В запросе доступа к официальному документу может быть отказано, если запрос явно не обоснован.

7. Орган публичной власти, отказавший в доступе к официальному документу, должен указать полностью или частично основания для отказа.

VII. Формы доступа к официальным документам

1. В случае предоставления официального доступа к документу орган публичной власти разрешает ознакомление с оригиналом или копией этого документа, учитывая, насколько это возможно, пожелание лица, обратившегося с запросом.

2. В случае, если доступ к части информации, содержащейся в официальном документе, ограничен, орган публичной власти должен предоставить доступ к оставшейся части информации документа. Места любых пробелов в документе должны быть четко обозначены. Тем не менее в случае, если содержание сокращенного варианта документа вводит в заблуждение или является бессмысленным, в доступе к документу может быть отказано.

3. Орган публичной власти может предоставить доступ к официальному документу, указав лицу, обратившемуся с запросом, на легко доступные альтернативные источники.

VIII. Оплата услуг, связанных с предоставлением доступа к официальным документам

1. Ознакомление с оригиналом официального документа в помещениях органа публичной власти должно быть в принципе бесплатным.
2. За предоставление копии официального документа с лица, обратившегося с запросом, может взиматься плата, которая должна быть умеренной и не превышать фактических расходов органа публичной власти.

IX. Процедура пересмотра

1. Лицо, запрос о предоставлении официального документа которого был полностью или частично отклонен либо не рассмотрен в сроки, упомянутые в п. VI.3, должно иметь доступ к процедуре пересмотра решения судом либо другим независимым и беспристрастным органом, созданным на основании закона.
2. Лицо, обратившееся с запросом, должно всегда иметь доступ к оперативной и недорогой процедуре пересмотра, включающей в себя пересмотр решения органом публичной власти либо пересмотр в соответствии с положениями предыдущего пункта.

X. Дополнительные меры

1. Государствам-членам следует принять необходимые меры в целях:
 - I. информирования общественности о ее правах на доступ к официальным документам и о том, как эти права могут быть реализованы;
 - II. обеспечения подготовки служащих публичных органов власти для выполнения ими своих должностных обязанностей, связанных с осуществлением упомянутых прав;
 - III. обеспечения реализации лицами, обращающимися с запросами на доступ к официальным документам, своих прав.
2. Для этого органам публичной власти следует, в частности:
 - I. эффективно обрабатывать документы для их быстрого нахождения;
 - II. применять четкие официально утвержденные правила сохранения и уничтожения документов;
 - III. насколько это возможно, предоставлять информацию о своей деятельности либо о вопросах, за которые они отвечают, например предоставляя списки находящихся у них документов.

XI. Опубликование информации по инициативе публичных властей

Органам публичной власти следует по собственной инициативе в тех случаях, когда это требуется, принимать необходимые меры для опубликования информации, которой они располагают, если такое опубликование осуществляется в интересах развития транспарентности и эффективности органов управления и будет способствовать участию общественности в делах, представляющих общий интерес.