

Обяснителен доклад

към

Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа
(Приета от Комитета на министрите на 27 ноември 2008 г. на 1042-то
заседание на упълномощените представители на министрите)

I. Въведение

(I) Настоящата Конвенция на Съвета на Европа е първият международен правно задължителен документ, който признава общо право на достъп до официални документи, съхранявани от публичните институции. В продължение на много години в рамките на Организацията (Съвета на Европа) бе търсено международно сътрудничество с цел да се превърне правото на достъп до официални документи, което намира своето начало в Европейската конвенция за правата на човека от 1950 г., в реалност в цяла Европа.

(II) Първият политически и правен израз на този стремеж е Препоръка № R (81) 19 на Комитета на министрите на държавите-членки относно достъп до информация, съхранявана от публични институции, последвана след една година от Декларация на Комитета на министрите за свободата на изразяване и информация. Оттогава са изработени и други правни документи¹, през 2002 г. Комитетът на министрите прие Препоръка 2002 (2) относно достъпа до официални документи, която е основен импулс за изготвянето на настоящата Конвенция.

(III) Координационният Комитет по правата на човека, след възложеното от Комитета на министрите към Съвета на Европа изготвяне на проект на Конвенцията, беше воден от задачата да идентифицира сред различните национални правни системи набор от основни задължителни разпоредби, отразяващи вече приетото в законодателството на редица държави, което в същото време би могло да се приеме от държави, които нямат такова законодателство. Страните по тази Конвенция се задължават да изпълнят минималния набор от основни разпоредби и, за да се подпомогне постигането на тази цел, Конвенцията предвижда международен механизъм за мониторинг. Смесът на това, разбира се, е да се насърчат страните да приемат, да развият и да приложат вътрешни разпоредби, които позволяват по-широко право на достъп, при условие че, въпреки това, минималният набор се прилага.

(IV) Тези съображения излизат на преден план по време на дискусиите. Разбира се, обстойно беше обсъждан и подходът дали да се обединят най-добрите съществуващи практики в областта на достъпа до публични документи. Създателите на Конвенцията обаче сметнаха, че такъв подход би довел до инструмент, чието

прилагане би било трудно за много държави. Компромисното решение се състоеше в изготвянето на инструмент, даващ възможност за приемането му от най-голям брой държави-членки на Съвета на Европа и представляващ действителна отправна точка за ефективно право на достъп до документи в Европа.

(V) Остава накрая да се посочи, че настоящата Конвенция не съдържа специални разпоредби, свързани с резервите, което означава, че те са възможни само ако съответстват на Виенската конвенция за правото на договорите, според която резервите не може да са несъвместими с предмета и целта на договора.

II. Коментар на разпоредбите на Конвенцията

Преамбюл

1. Прозрачността на публичните институции е ключов белег на доброто управление и индикатор дали едно общество е наистина демократично и плуралистично, дали се противопоставя на всички форми на корупция, дали е способно да критикува управляващите го и дали е открито за просветено участие на гражданите по въпроси от обществен интерес. Правото на достъп до официални документи е също така съществено за развитието на личността и за упражняването на основните права на човека. То също укрепва легитимността на публичните институции в очите на обществото и доверието в тях. Като имат предвид това, националните правни системи трябва да признаят и по подходящ начин да гарантират правото на достъп на всеки до официални документи, създадени или съхранявани от публичните институции.

2. Правото на достъп до официални документи се развива първо в скандинавските държави и се разпространява малко по малко в много други западноевропейски държави. Развитието наистина набира скорост през 90-те години на миналия век със законодателството в новите демокрации в Източна и Централна Европа. По-отдавна съществуващите демокрации също приемат нови закони². Конституции, национални закони и съдебната практика в Европа признават правото на достъп до официални документи. Това право получава все по-широко признание на международно ниво. Въпреки че Европейският съд за правата на човека не е признал общо право на достъп до официални документи или информация, съществуващата съдебна практика на Съда³ предполага, че при определени обстоятелства Член 10 на Конвенцията по правата на човека би могъл да се отнася до право на достъп до документи, съхранявани от публичните институции. Още повече, Съдът признава позитивното задължение да се предоставя информация, активно и при поискване, която е свързана с упражняването и защитата на други права, признати в Конвенцията, като право на зачитане на личния и семеен живот⁴. Правото на справедлив съдебен процес, гарантирано от Член 6 на Европейската конвенция за правата на човека, дава на страните в процеса право на достъп до документи, съхранявани от съда и свързани с тяхното дело. Признаването на правото от други международни форуми също расте. Например през септември 2006 г. Интерамериканският съд по правата на човека постанови, че Член 13 от Американската конвенция за правата на човека, който защитава правата на свобода на изразяване и информация, гарантира общо право на достъп до информация, съхранявана от държавата⁵. Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи е първият международен правно задължителен инструмент,

който признава общо право на достъп до официални документи, съхранявани от публичните институции.

3. В тази област работа е извършена и в други международни институции. Това доведе до, *inter alia*, приемането през 1998 г. на Конвенцията на Обединените нации за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда, и Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, Съвета и на Комисията.

4. Тези постижения са придружени от нарастващо осъзнаване на национално ниво, едновременно от гражданското общество и от обществените институции, на ценността на достъпа до информация и нуждата да се гарантира достъпа до официални документи. Общата тенденция в държавите-членки на Съвета на Европа е непоколебимо насочена към установяване на норми за защита свободата на информация и гарантиране правото на достъп до официални документи, което също е вписано в текстовете на някои национални Конституции.

Част 1

Член 1 – Общи разпоредби

Алинея 1

5. Нищо в този документ не забранява на страна по Конвенцията да приема, поддържа или прилага вътрешни стандарти, предвиждащи по-широк достъп до официални документи от заложените в тази Конвенция. Напротив, тъй като тази Конвенция предвижда минимални стандарти, се насърчава по-широкият достъп до официални документи. Нещо повече, нищо в Конвенцията не обосновава занижаването на съществуващи стандарти в националните закони и практики, ако те са по-високи от стандартите, заложиени в Конвенцията.

6. Няма разпоредба в Конвенцията, която да се интерпретира като ограничаваща достъпа до документи, подлежащи на предоставяне по силата на други международни задължения. Например Европейската конвенция за правата на човека признава основния принцип на публичност на съдебните решения и Орхуската конвенция дава по-широко право на достъп до информация за околната среда.

Алинея 2

7. Член 1, алинея 2 определя обхвата на прилагане на Конвенцията.

Точка а

8. За целите на Конвенцията понятието „публични институции“ обхваща административни власти на национално, регионално и местно ниво (например централна власт, градски съвети и общински органи, полиция, институции в сферата на образованието и здравеопазването, публични архиви и др.). Понятието „публични институции“ обхваща законодателни органи и органи на съдебна власт дотолкова, доколкото те изпълняват административни функции, определени от националното

законодателство. Физически или юридически лица също са включени в този термин дотолкова, доколкото те упражняват административна власт.

9. За да се увеличи откритостта, страните по Конвенцията могат да разширят обхвата на Конвенцията. Няколко страни по Конвенцията вече разшириха достъпа до законодателни органи и органите на съдебна власт чрез един или повече нормативни актове. Така, чрез декларация, при подписването или ратифицирането на Конвенцията, те могат да включат законодателните органи и органите на съдебна власт с оглед на всички техни дейности.

10. Изготвилите проекта на Конвенцията предвидиха тя да включва също, ако страните желаят, физически и юридически лица дотолкова, доколкото те изпълняват административни функции или оперират с обществени фондове, съгласно националното законодателство. Това очевидно предполага националното законодателство да бъде в съответствие с международните задължения, произтичащи особено от Европейската конвенция за правата на човека. Изготвилите проекта осъзнават, че няма обща дефиниция на тези понятия и че примерите са твърде различни в отделните държави, често поради исторически причини. Въпреки това, докато се признава, че всичко зависи от интерпретацията на отделната държава на това кое е публична функция, държавите се приканват да разширят обхвата на Конвенцията до органи, изпълняващи публични функции.

Точка b

11. Алинея 2, точка b също уточнява обхвата на Конвенцията чрез определяне на понятието „официални документи“ за целите на тази Конвенция. Това е твърде широка дефиниция: за „официални документи“ се приема всяка информация, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции, която е записана на какъвто и да е физически носител, в каквато и да е форма и формат (писмени текстове, информация, записана на звуков или аудиовизуален носител, фотографии, електронна поща, информация, съхранявана в електронна форма като електронни бази данни и др.).

12. Лесно е да се определи понятието за хартиени документи, но е по-трудно да се определи какво е документ, когато информацията се съхранява електронно в бази данни. Страните по Конвенцията трябва да имат възможност да преценят как това понятие да бъде определено. В някои страни по Конвенцията достъп до определена информация се предоставя, както е посочено от заявителя, ако тази информация може лесно да се извлече чрез съществуващите средства. В някои страни съвкупността от логически свързана информация в бази данни се разглежда като документ.

13. Трябва да се направи ясно разграничение между документи, получени от държавни служители в рамките на техните задължения, и документите, получени от тях като частни лица и не-свързани със служебните им задължения. Тази последна категория не попада в дефиницията за официални документи в Конвенцията.

14. Правото на достъп е ограничено до съществуващи документи. Конвенцията не задължава страните да създават нови документи при заявление за информация, въпреки че някои страни признават това по-широко задължение до известна степен.

Принципът също обхваща информация, физически съхранявана от юридически или физически лица от името на публичната институция по силата на споразумения, сключени между публичната институция и лицето.

15. Официалните документи, прехвърлени към архиви, остават в обхвата на тази Конвенция.

16. Документи, съдържащи лични данни, са защитени от обхвата на тази Конвенция. Конвенцията за защита на лицата при автоматизирана обработка на лични данни от 28 януари 1981 г. (ETS No 108) по принцип не забранява достъп на трети лица до официални документи, съдържащи лични данни. Въпреки че когато достъпът до такива документи е предоставен, ползването на лични данни, съдържащи се в тях, се регулира от Конвенция № 108.

Член 2 – Право на достъп до официални документи

Алинея 1

17. Конвенцията дава право на „всеки“ на достъп до официални документи, независимо от неговите мотиви и намерения. Въпреки че разпоредбите на Конвенцията са от особена важност за журналистите, тъй като те предоставят необходимите средства за изпълняване на ролята им на обществен наблюдател за правилното функциониране на публичните институции – важна роля в демократичното общество, която е напълно призната от практиката на Европейския съд за правата на човека – Конвенцията не прави разлика между тях и други лица.

18. Право на достъп имат както физически, така и юридически лица, без каквато и да е дискриминация, включително въз основа на националност и дори чужденци, живеещи извън територията на страна по Конвенцията.

19. Тази Конвенция урежда правото на достъп до официални документи. Що се отнася до използването на получената информация, което не е уредено в Конвенцията, по принцип заявителите са свободни да използват информацията за всякакви законни цели. Това включва разпространяване на информацията и примерно нейното публикуване. Използването може да се определи от закони като например тези, регулиращи интелектуалната собственост или защитата на данни; или тези, които са в резултат на транспониране на Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г. за повторното използване на информацията от общественения сектор.

Алинея 2

20. Всяка държава трябва да предприеме необходимите мерки за прилагане на разпоредбите от тази Конвенция във вътрешното законодателство. Тези мерки включват приемане на законодателство за достъп до официални документи и може да се наложи изменение и допълнение на съществуващи закони. Често може да се наложи приемане на специални правила в други нормативни актове. Тази разпоредба включва и вътрешни правила за разглеждане на заявления или оповестяване на документи по инициатива на публичната институция или обучение на държавните служители за достъп до официални документи.

Член 3 – Възможни ограничения на достъпа до официални документи

Алинея 1

21. Съгласно Конвенцията ограничения на правото на достъп до официални документи са позволени само с цел да се защитят определени интереси, посочени в списък в Член 3, алинея 1. Тъй като основният принцип е правото на достъп до документи, всяко ограничение на това право трябва да бъде прецизно уредено в закон, да бъде необходимо в демократичното общество и да бъде пропорционално на целта да се защитят легитимните права и интереси.

22. Списъкът на ограниченията в Член 3, алинея 1 е изчерпателен. Ограниченията се прилагат към съдържанието на документа и към характера на информацията. Това, разбира се, не пречи националното законодателство да намали броя на основанията за ограничаване или да формулира по-тясно ограниченията, с оглед гарантиране на по-широк достъп до официални документи. Зачитане на духа на тази Конвенция означава да се осигури възможно най-широк достъп до официални документи, без този достъп да се препятства чрез злоупотреба при прилагането на ограниченията, заложиени в Член 3.

Точка а

23. Страните по Конвенцията могат да ограничат достъпа до официални документи с цел защитата на националната сигурност, отбраната и международните отношения. Понятието „национална сигурност“ трябва да се прилага стеснително. Не трябва да се злоупотребява с него, за да се защити информация, която би разкрила нарушаване на човешки права, корупция в публични институции, административни грешки или информация, която просто е неудобна за държавните служители или публичните институции.

Точка б

24. Точка б на Конвенцията гласи, че страните по Конвенцията могат да ограничат достъпа до официални документи с цел защита на обществената безопасност например чрез забрана за разкриване на документи, отнасящи се до системите за сигурност на сгради и комуникации и др.

Точка с

25. Страните по Конвенцията могат да ограничат достъпа до официални документи с цел гарантиране предотвратяването, разследването и съдебното преследване на престъпни деяния. Достъп до такива документи може да навреди на разследванията, може да доведе до избягване от правосъдие и унищожаване на доказателствата.

Точка d

26. Целта на точка d е да разреши на страните по Конвенцията да ограничават достъпа до официални документи, за да се защити възможността на публичните

институции да провеждат дисциплинарни разследвания в рамките на своите администрации.

Точка е

27. Точка е предвижда възможността за ограничаване достъпа до някои документи с оглед защитата на надлежното изпълнение и завършване на дейности на публичните институции, свързани с наблюдение, разследване и контрол (проверки или одити на други организации, частни лица или вътре в институцията). Като пример могат да бъдат дадени текущи данъчни инспекции, както и училищните и университетски изпити, трудови инспекции, инспекции на социалните служби, на институции в областта на здравеопазването и околната среда.

Точка f

28. Страните по Конвенцията могат да поставят ограничения за защита на личния живот и други законни частни интереси. Официалните документи могат да съдържат информация от личен или частен характер, която е защитена, например медицински картони и криминални досиета. Не трябва да се забравя, че Член 8 от Европейската конвенция за правата на човека гарантира правото на зачитане на личния и семеен живот. Тези интереси могат да бъдат с предимство пред интереса да бъде предоставен въпросния документ.

Точка g

29. Според точка g страните по Конвенцията могат да наложат ограничения за защита на търговски и други икономически интереси, частни или обществени. Основната цел на това ограничение е да се предотврати вреда на конкуриращи се или договарящи позиции. Пример за такава информация е тази, която представлява „търговски тайни“, отнасящи се до конкуренция или производствени процеси, търговски стратегии, списъци на клиенти и други. Може също така да бъде информация, която публичните институции използват, за да подготвят колективни сделки, в които те самите участват, или данни за данъчни цели, събрани от частни и юридически лица.

Точка h

30. Възможните ограничения според точка h са свързани със защитата на финансови и други икономически политики, както и с монетарната и валутна политика на държавите. Например такава защита може да е необходима, когато се обмисля промяна на лихвени проценти или пазарно-чувствителна финансова информация.

Точка i

31. Точка i има за цел да защити равнопоставеността на страните в съдебното производство и ефективното правораздаване. Целта на ограничението е да гарантира равнопоставеността на страните, както пред местните, така и пред международните съдилища, и може например да овласти публичната институция да откаже достъп до документи, съставени или получени (например от адвокат) с оглед на съдебно производство, по което е страна. Това произтича от Член 6 на Европейската конвенция за правата на човека, който гарантира правото на

справедлив съдебен процес. Документи, които не са съставени за целите на съдебното производство, не могат да бъдат отказвани по силата на това ограничение.

Точка j

32. Възможните ограничения, предвидени в точка j, се отнасят до възможността за ограничаване на разпространението на информация за околната среда и имат за цел да позволят на публичните институции да осъществят ефективни политики по отношение на защитата на околната среда.

33. Такова ограничение например може да бъде забраната за разкриване на информация за местоположението на застрашени животни или растителни видове, за да бъдат защитени. Това ограничение намира основание в Член 4, параграф 4 (h) на гореспоменатата Орхуска конвенция.

Точка к

34. Точка к предвижда възможността за ограничаване на достъпа до официални документи с цел защита на поверителността на процедурите в или между публичните институции във връзка с изследването на някакъв въпрос. Понятието „въпрос“ е достатъчно широко, за да обхване всички видове теми, с които публичните институции се занимават, а именно отделни случаи, както и процедури за вземане на политически решения. Трябва да се отбележи, че дори целта на Конвенцията да е да насърчи общественото участие в процеса на вземане на решения, целта на това ограничение е да запази качеството на процеса на вземане на решения, като позволява определено свободно „пространство за мислене“.

35. Член 3 дава възможност на страните по Конвенцията, които са монархии, да декларират, че комуникацията с Кралското семейство и Кралското домакинство също се включва във възможните ограничения. Причината е, че членовете на управляващата фамилия и нейното домакинство или държавните глави могат да имат специален конституционен статут, който не попада в обхвата на никое друго ограничение.

Алинея 2

36. Алинея 2 на Член 3 формулира два важни принципа: „тестът за вреда“ и принципът за баланс на интереса от обществения достъп до официални документи спрямо интереса, защитен от ограничението.

37. Ако общественият достъп до официален документ не е във вреда на някой от интересите, посочени в алинея 1, не трябва да има ограничения на достъпа до този документ. Ако общественият достъп до официален документ, може да причини вреда на някой от тези интереси, документът все пак трябва да бъде предоставен, ако общественият интерес от достъпа до документа е надделяващ.

38. „Тестът за вреда“ и „балансът на интереси“ могат да се прилагат или за всеки отделен случай, или от законодателната власт според възприетия способ за формулиране на ограниченията. Законодателството например може да постави различни изисквания за това как да се прилага тестът за вреда. Тези изисквания

може да приемат формата на презумпция за или против предоставянето на искания документ или на безусловно ограничение за изключително чувствителна информация. Когато такива изисквания са заложи в законодателството, публичната институция трябва да провери дали произтичащите от закона ограничения са изпълнени, в случай, че о тя получи заявление за достъп до такъв официален документ. Абсолютните изключения, произтичащи от закона, трябва да са минимални.

39. Резултатът от прилагането на „теста за вреда“ е пряко свързан с изтичането на времето. За някои ограничения определени събития директно водят до преустановяване на това ограничение. В други случаи с изтичането на време може да намалее вредата от предоставяне на информацията.

Алинея 3

40. Тази алинея се отнася до задължението на страните да имат предвид определянето на максимални срокове за ограничения на правото на достъп до официални документи. Достъп не може да бъде отказан след изтичането на срока, определен в закон.

Член 4 – Заявления за достъп до официални документи

Алинея 1

41. Лице, което иска официален документ, не е задължено да представи причините защо той или тя иска достъп до него.

Алинея 2

42. Настоящата Конвенция не изисква страните по нея да гарантират право на заявителите да подават заявления анонимно, но насърчава това чрез включване на пожелателно задължение с оглед на това. За държави, в които такова право съществува, се смята за ненужно да се иска идентификацията на заявителя, когато в същото време няма задължение заявителят да декларира причини за заявлението.

Алинея 3

43. Алинея 3 насърчава страните по Конвенцията да сведат до минимум формалностите. Всяка държава е свободна да определи свои собствени процедури, но целта е те да бъдат възможно най-малко и най-прости. Нещо повече, за всяка формалност, трябва да има основателна необходимост. В някои държави заявленията трябва да бъдат в писмена форма (факс, писмо, електронна поща). В други те могат да бъдат устни (в офиса на съответната публична институция или по телефон) и писмена процедура се прилага само когато има частичен или пълен отказ.

Член 5 – Разглеждане на заявления за достъп до официални документи

Алинея 1

44. Съгласно алинея 1 публичната институция трябва да положи разумни усилия, за да помогне на заявителя да идентифицира съответния официален документ. Това означава, че заявителят не е задължен да идентифицира предварително търсения документ. Заявителят трябва да формулира заявлението достатъчно ясно, за да може един обучен държавен служител да идентифицира търсения документ. Задължение на публичната институция е да съхранява своите документи в добър ред и индексирани, така че да може да ги идентифицира. Публичните регистри са от голяма полза за постигането на тези цели, както за обществото, така и за самите институции.

45. Институцията има известна свобода да прецени и да определи до каква степен е разумно да оказва помощ. Такава помощ е особено важна, ако заявителят е човек с увреждания, неграмотен или е чужденец, който слабо или никак не познава езика.

46. Трябва да бъде посочено това, че правото на лицата на достъп до определен документ започва с правото да бъдат информирани от публичната институция дали тя притежава документа или не. В някои случаи, обаче, когато защитата на други права и интереси забранява разкриването, институцията няма да оповести съществуването на документа, ако това би довело до разкриването на информация, която трябва да остане поверителна.

Алинея 2

47. Алинея 2 посочва, че всяка институция, която съхранява документ, трябва да разгледа заявление за достъп до официалния документ. Това означава, че ако един документ е размножен в няколко екземпляра, които се намират в различни институции, той може да бъде поискан от всяка една от тях. Ако публичната институция не притежава документа или ако тя не е овластена да разгледа заявлението, алинея 2 изисква, когато това е възможно, да се препрати заявлението или заявителя до компетентната публична институция.

Алинея 3

48. Алинея 3 гласи, че заявленията за достъп до официални документи трябва да се разглеждат равнопоставено. По правило заявленията трябва да се разглеждат по ред на тяхното постъпване. Не трябва да се прави разлика в това отношение въз основа на характера на заявлението или статута на заявителя.

Алинея 4

49. Бързият отговор на заявление е в същината на правото на достъп до официални документи. В много държави законът предвижда максимален срок за вземане на решение, уведомяване на заявителя и, ако решението за достъп е положително, предоставяне на документа. В малко държави, в които има дълга и здрава традиция на откритост, обаче, единственото правило е това, че заявленията трябва да се разглеждат незабавно. Тези страни се опасяват, че наличието на максимален срок

може да има неволен ефект на отлагане разглеждането на заявлението или намаляване на желанието на институциите да се занимават със сложни заявления.

50. В много държави добрата практика включва информиране на заявителя за каквото и да е забавяне при разглеждане на заявлението.

51. От само себе си се разбира, че фактът на налагане на максимален срок не трябва да окуражава публичните институции да чакат, докато наближи крайният срок, за да предоставят искания документ. Колкото по-бързо се предостави документа, толкова в по-голяма степен се зачита духа на Конвенцията.

Алинея 5

52. От алинея 5 следва, че публичната институция може да откаже да разгледа заявление за достъп до официални документи на две основания: или защото, въпреки помощта от страна на институцията, заявлението остава твърде неясно, за да може да се идентифицира документът, или защото заявлението е явно неоснователно (например ако заявлението изисква непропорционален обем търсене и проучване). Когато заявлението е явно неоснователно (например едно от многото заявления, насочено към възпрепятстване работата на даден отдел, повтарящи се заявления за един и същ документ в рамките на много кратък период от един и същ заявител), то може да бъде отхвърлено.

Алинея 6

53. Алинея 6 изисква публичната институция да посочи мотиви за отказан достъп до официални документи. Минималното изискване в това отношение е да се посочи правното основание за отказа, като се препрати към съответните разпоредби в закона, както и да се обясни по какъв начин се отнасят тези разпоредби.

Член 6 – Форми на достъп до официални документи

Алинея 1

54. Има различни форми на достъп до официални документи: преглед на оригинала, предоставяне на копие от документа или и двете. Съгласно алинея 1 заявителят посочва каква е предпочитаната форма за достъп. Публичната институция трябва да се съобрази с предпочитанията, когато е възможно. Това, обаче в някои случаи може да е непрактично или невъзможно. Например:

- Институцията може основателно да откаже да предостави копие от документ, ако например не разполага с техническите средства за това (за аудио, видео или електронни копия), или ако това би наложило неоснователни допълнителни разходи, или, ако съгласно националното законодателство могат да се нарушат правата за интелектуална собственост.
- Би било основателно да се откаже пряк достъп до оригинала на документа, ако той е физически деликатен или в лошо състояние. В такива случаи институциите трябва да предоставят копие на документа.

55. Публичните институции трябва да осигурят доколкото е възможно запознаване с документа, като осигурят приемливо приемно време и физически средства за това.

56. Добра практика в много държави е, ако заявителят, който е получил документа, не е в състояние да разбере съдържанието, публичната институция се поощрява да помогне в границите на разумното и възможното. Това е в съответствие с желанието, изразено от Комитета на министрите в Препоръка № R (93) 1 относно ефективния достъп до закон и правосъдие на най-бедните. Помощта с разбирането на информацията обаче, не предполага задължение за превод на документите и предоставяне на високо специализирани технически или правни консултации.

Алинея 2

57. Ако се прилага ограничение само до част от информацията в документа, то останалата част обикновено трябва да се предостави. Трябва ясно да се посочи къде и колко информация е заличена. Когато е възможно, в решението трябва да се даде обосновка за всяко заличаване.

58. Що се отнася до хартиените документи, заличаванията трябва да се правят върху копието посредством изтриване или забелване на частите, за които е приложимо ограничението. Ако оригиналният документ е електронен, трябва да се предостави нов документ или хартиено копие, като ясно се обозначи кои части са били заличени (например като се оставят съответните секции празни).

59. Ако редактираната версия на търсения документ е подвеждаща или безсмислена, страните по Конвенцията могат да откажат достъп до целия документ. Тази възможност трябва да се тълкува стеснително. Дали останалата част от информацията е безсмислена или подвеждаща, или не е, трябва да се прецени внимателно и при зачитане на заявителя. Ако част от информацията във въпросния документ не се предоставя, някои държави задължават своите институции да предоставят резюме на документа, въпреки че това не е задължение съгласно Конвенцията.

Алинея 3

60. Алинея 3 посочва, че достъп може да бъде даден чрез препращане на заявителя към лесно достъпни алтернативни източници. Например ако документът е публикуван в интернет и лесно достъпен за конкретния заявител, публичните институции могат да го препратят към този алтернативен източник. Във всеки случай преценката дали документът е „лесно достъпен“ трябва да се прави за всеки отделен казус: например може не всеки да има достъп до интернет. „Достъпността“ също включва въпроса може ли човек да си го позволи; може да не е в съответствие с тази алинея например да се препоръча на някого да заплати скъпо публикувана информация .

Член 7 – Такси за достъп до официални документи

Алинея 1

61. По принцип запознаването на място трябва да бъде безплатно. Въпреки това, архиви и музеи могат да поискат такса от заявителя за услугите, които предоставят.

Алинея 2

62. В случаите, когато се предоставят копия, може да се поиска заявителят да заплати, но цената трябва да бъде разумна и в съответствие с принципа на себестойност; публичните институции не трябва да реализират печалба.

63. Това не изключва възможността публичните институции да правят публикации с търговски цели и да ги продават на пазара на конкурентни цени.

Член 8 – Процедура за обжалване

Алинея 1

64. Алинея 1 посочва, че заявител, чието заявление е отхвърлено, изрично или мълчаливо, било то частично или изцяло, трябва да има достъп до процедура по обжалване пред съд или друг независим орган, определен със закон. Този орган трябва да може или сам да отменя решения, взети от публични институции, които намира за несъответстващи на действащото законодателство, или да поиска въпросната институция да преразгледа позицията си. В същото време не трябва да бъде изключвана възможността за други правни и дисциплинарни действия срещу публични институции, които сериозно нарушават своите задължения съгласно настоящата Конвенция.

65. Понятието „отхвърлен“ трябва да се разбира широко, като то обхваща отказ, изричен или мълчалив, пълен или частичен, на заявление за документ, въз основа на ограничение, посочено в Член 3. Когато национален закон определя срок за отговор по заявление, заявителят има правото да обжалва административното мълчание.

Алинея 2

66. Алинея 2 гласи, че заявителят винаги има достъп до бърза и евтина процедура за обжалване. В някои национални системи, вътрешната процедура за обжалване е задължителна междинна стъпка преди съдебно обжалване и друга независима процедура за обжалване. В някои държави-членки, страни по Конвенцията, има възможност да се обжалват откази или негативни практики в тази област пред омбудсман или орган-посредник.

67. Когато публична институция отказва достъп до документ, в решението трябва да се посочат възможностите за обжалване.

Член 9 – Допълнителни мерки

68. Член 9 гласи, че държавите-членки трябва да предприемат подходящи мерки, за да информират обществеността за правата ѝ, например електронно публикуване на документи или създаване на документационни центрове. Публичните институции могат, *inter alia*, да създадат места за информация в различните административни отдели, за да информират обществеността и да улеснят достъпа до документи, за които отговарят тези отдели. Това означава създаване и актуализиране на списъци или регистри на документите, които съхраняват.

69. Задачи, свързани с информиране и препращане, могат да се възложат на независимия орган, отговорен за наблюдението и контрола на достъпа до официални документи.

70. Необходимо е страните по Конвенцията да осигурят мерки за изграждане на ефективни системи за управление и съхраняване на документите на публичните институции. Това включва правила и практики по отношение на архивирането и унищожаването на официални документи. Основно правило при унищожаването е, че то не се разрешава, докато има обществен интерес към документа, и унищожаването никога не трябва да бъде по време на разглеждане на заявлението.

Член 10 – Предоставяне на документи по инициатива на публичните институции

71. Всяка политика, която цели да направи обществени документите от общ интерес, без необходимостта лицата да подават заявления, трябва да гарантира възможността гражданите да формират мнение относно институциите, които ги управляват, и да участват в процеса на вземане на решения. По този начин се насърчават национални правила за активно публикуване.

72. В някои страни публичните институции са задължени по закон да публикуват по тяхна собствена инициатива информация за своите структури, персонал, бюджет, дейности, правила, политики, решения, делегиране на власт, информация за правото на достъп и как да се изискват официални документи, както и друга информация от обществен интерес. Това се прави периодично и във форми, включващи използването на нови информационни технологии (например обществено достъпни интернет страници) и в читални или обществени библиотеки, за да се гарантира лесен и широк достъп.

73. Един от критериите, които публичните институции могат да използват, за да определят кои документи да публикуват активно, е дали даден документ, или определен вид документ, е често търсен със заявление.

Част II

74. Част II на Конвенцията съдържа разпоредби, въвеждащи система за наблюдение, чиято цел е да гарантира ефективното прилагане на Конвенцията от държавите-членки и развитието на правото на достъп до официални документи. Чрез Конвенцията се създават два органа за наблюдение: Групата от специалисти по достъпа до официални документи е техническият орган, съставен от независими и високо квалифицирани експерти в областта на достъпа до официални документи, и орган на политическо ниво – Консултативният орган на държавите-членки, в който влиза представител на всяка държава.

Член 11 - Групата от специалисти по достъпа до официални документи

75. Член 11 съдържа разпоредби относно функционирането на процедурите за наблюдение, осъществявани от Групата от специалисти.

Алинея 1

76. Алинея 1 а) задължава Групата от специалисти да представя доклади относно адекватността на мерките в закона и практиките, предприети от държавите-членки, за да прилагат разпоредбите, заложиени в Конвенцията.

77. Алинея 1 б) изброява начините, по които Групата от специалисти наблюдава ефективното изпълнение на Конвенцията от държавите-членки. Групата от специалисти може да изрази становища, да направи предложения, да обмени информация и да докладва за значителни развития, да прави предложения до Консултативния орган на държавите-членки за изменение на Конвенцията и да формулира своето становище относно всяко предложено изменение на Конвенцията, направено в съответствие с Член 19.

Алинея 2

78. Алинея 2 предвижда възможността Групата от специалисти да търси информация и становища от гражданското общество. Предвидено е неправителствени организации и други представители на гражданското общество да продължат своята работа по въпроси, свързани с достъпа до официални документи, и с готовност да предоставят полезен опит за Групата от специалисти.

Алинея 3

79. Алинея 3 предвижда Групата от специалисти да се състои от минимум 10 члена и максимум 15 члена, които се избират от Консултативния орган на държавите-членки. Тази алинея конкретизира периодичността на техния избор и компетентността, която трябва да притежават.

Алинея 4

80. Алинея 4 подчертава, че членовете на Групата от специалисти трябва да са независими и безпристрастни, което освен всичко друго означава, че те не трябва да представляват някое правителство или да действат от негово име.

Алинея 5

81. Алинея 5 посочва, че процедурата за избор на членове на Групата от специалисти се определя от Комитета на министрите. По този начин самите държави-членки избират членовете на Групата от специалисти. Преди да се вземе решение относно изборната процедура, Комитетът на министрите трябва да се консултира с държавите-членки и да получи тяхното единодушно съгласие. Това условие гарантира възможността всички страни по Конвенцията да определят такава процедура и да са равнопоставени.

Член 12 – Консултативен орган на държавите-членки

Алинея 1

82. Член 12 въвежда вторият орган от системата за наблюдение: „Консултативен орган на държавите-членки”

Алинея 2

83. Алинея 2 посочва целите на Консултативния орган на държавите-членки, а именно разглеждане на доклади, становища и предложения на Групата от специалисти, изготвяне на предложения и препоръки до държавите-членки, предложения за изменения на тази Конвенция, съгласно Член 19, и формулиране на становище относно всяко изменение на тази Конвенция, направено в съответствие с Член 19.

84. Създаването на Консултативния орган на държавите-членки ще гарантира равно участие на държавите в процеса на вземане на решение и в процедурата по наблюдение на изпълнението на Конвенцията и цели да засили сътрудничеството между държавите, както и между държавите и Групата от специалисти, за да гарантира надлежното и ефективно прилагане на Конвенцията.

Член 13 – Секретариат

85. Секретариата на Съвета на Европа подпомага Групата от специалисти и Консултативния орган на държавите-членки с практически мерки, както и с експертиза в областта на правото на достъп до официални документи, при изпълнението на техните функции, съгласно системата за наблюдение.

Член 14 - Докладване

86. Член 14 се отнася до различните доклади по прилагането на Конвенцията, както и по други въпроси, свързани с достъпа до официални документи, които трябва да се представят от държавите-членки периодично и при поискване от страна на Групата от специалисти.

Алинея 1

87. Алинея 1 засяга първият доклад, който държавите-членки, страни по Конвенцията, трябва да представят пред Групата от специалисти в рамките на една година след влизането ѝ в сила. Този доклад съдържа информация за законодателните и другите мерки, предприети с цел да се приложат разпоредбите на Конвенцията.

Алинея 2

88. Алинея 2 се отнася до следващите доклади, които трябва да бъдат представени на Групата от специалисти преди срещата на Консултативния орган на държавите-членки. Тези доклади представляват актуализация на информацията, посочена в алинея 1. Те трябва да бъдат предадени на Групата от специалисти в рамките на период, определен в правилата за работа на Групата.

Алинея 3

89. Алинея 3 определя, че Групата от специалисти може да поиска от всяка държава, страна по Конвенцията, всяка информация, която тя намира за необходима за изпълняване на нейните задачи. Това право дава възможност на Групата от специалисти да събират информация за всяка област, свързана с достъпа до официални документи, за която прецени да проучи по-обстойно.

Член 15 – Публикуване

90. Цялата документация, посочена в Член 15, трябва да се направи публично достояние. Това става с публикуването на документацията на интернет страницата на Съвета на Европа.

Част III

91. С някои изключения, разпоредбите от Член 16 до 22 се основават по същество на Примерните заключителни разпоредби за Конвенции и Споразумения, приети в рамките на Съвета на Европа, и които Комитетът на министрите е одобрил на 315-та среща на упълномощените представители през месец февруари 1980 г.

92. Конвенцията е открита за подписване от държавите-членки на Съвета на Европа. След като Конвенцията влезе в сила, съгласно алинея 3, други държави могат да бъдат поканени да се присъединят към Конвенцията съгласно Член 17, алинея 1.

Член 16 – Подписване и влизане в сила на Конвенцията

93. Член 16, алинея 3 определя на 10 броят на необходимите ратификации, приемане или одобрения, за да влезе в сила Конвенцията. Броят не е толкова голям, че да доведе до ненужно забавяне на влизането в сила на Конвенцията.

Член 17 – Присъединяване към Конвенцията

94. След консултиране на държавите и получаване на тяхното единодушно съгласие, Комитетът на министрите може да покани всяка друга държава или международна организация да се присъедини към Конвенцията. Подобно решение изисква две-трети мнозинство, съгласно Член 20d от Устав на Съвета на Европа и единодушно гласуване на страните по Конвенцията.

Член 18 – Териториално прилагане

Алинея 1

95. Член 18, алинея 1 определя териториите, за които се прилага Конвенцията.

Алинея 2

96. Член 18, алинея 2 засяга разширяване прилагането на Конвенцията в територии, определени в декларацията.

Член 19 – Изменения и допълнения на Конвенцията

Алинея 1

97. Алинея 1 гласи, че изменения могат да бъдат предлагани от всяка държава, от Комитета на министрите, от Групата от специалисти или от Консултативния орган на държавите-членки по Член 12, в съответствие със стандартните процедури на Съвета на Европа за изготвяне на договори.

98. Затова тази процедура предвижда форма на консултация, която Комитетът на министрите да проведе преди да пристъпи към официалното приемане на всяко изменение. Това е задължително консултиране със страните по Конвенцията, включително държави, които не са членки. Тази консултация е оправдана по отношение на държавите не-членки, защото те не участват в Комитета на министрите и все пак трябва да им се даде възможност за участие в процедурата по приемане. Тази процедура се осъществява в рамките на Консултативния орган на държавите-членки, който дава становище в изпълнение на Член 12.

99. Комитетът на министрите тогава може да одобри предложеното изменение. Въпреки че не е изрично посочено, се подразбира, че Комитетът на министрите одобрява изменението в съответствие с мнозинството, предвидено в Член 20 d от Статута на Съвета на Европа, което е две-трети мнозинство от представителите, които гласуват и мнозинство на представителите, които са в Комитета (алинея 4). Участието на Комитета на министрите, който включва представители на всички държави-членки на Съвета на Европа – от които може не всички да бъдат страни по Конвенцията – е поставено под въпрос от някои делегации по време на изготвянето на проекта на Конвенцията. Във тази връзка трябва да се припомни, че тази процедура, която е обща за всички конвенции на Съвета на Европа, съдържащи изрични разпоредби относно тяхното изменение, има за цел да потвърди връзката между Конвенцията и Организацията, под чиято егида тя е изработена и приета. Конвенциите на Съвета на Европа - и измененията към тях – всъщност са изготвени и договорени в институционалната рамка на Организацията и представляват основен инструмент за следване на нейните цели: Уставът на Съвета на Европа, след като определя целта на Организацията, предвижда в Член 1, алинея b следното: „Тази цел ще бъде следвана чрез органите на Съвета чрез обсъждане на въпроси от общ интерес и чрез споразумения и общи действия в икономическите, социалните, културните, научните, правните и административни въпроси и подкрепата и по-нататъшно реализиране на правата на човека и основните свободи.” Така кулминацията на преговора е решението на Комитета на министрите, утвърждаващо *ne varietur* текста на предложения договор или изменението. В случай на изменения или допълнения, влизането им в сила подлежи на приемането им от всички страни, които запазват своето право да решат дали да се обвържат с предложеното изменение или не.

100. Изменението после се изпраща на държавите-членки за приемане (алинея 5).

101. Веднъж прието от всички държави, изменението влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на едномесечния период, след като последната държава-членка обяви приемането (алинея 6).

102. В съответствие със стандартната практика на Съвета на Европа и запазвайки ролята на Генералния секретар като пазител на конвенциите на Съвета на Европа, Генералният секретар получава предложените промени (алинея 2), съобщава ги на държавите-членки за информация (алинея 3) и за приемане след тяхното приемане от Комитета на министрите (алинея 5) и получава нотфикации за приемане от страна на държавите-членки и ги информира за влизането в сила на измененията (алинея 6).

Член 20 – Декларации

103. Член 20 съдържа разпоредби, позволяващи страните по Конвенцията да правят декларации относно конкретни разпоредби или да уточняват как ще се прилагат определени разпоредби.

Член 21 – Денонсиране

104. Съгласно Виенската конвенция на ООН за правото на договорите, Член 21 позволява на всяка държава да денонсира Конвенцията.

Член 22 – Нотификация

105. Член 22 изброява нотификациите, които Генералният секретар на Съвета на Европа като пазител на Конвенцията трябва да направи и също определя лицата, които трябва да получат такива нотификации.

¹ Препоръка №R (91) а10 относно размяната с трети страни на лични данни, съхранявани от държавни органи, № R (97) 18 относно защитата на лични данни, събирани и обработвани със статистически цели, Препоръка (2000) 10 за кодекс на поведение на държавните служители, Препоръка (2000) 13 относно Европейската политика за достъп до архивите и Препоръка (2007) 7 за добра администрация.

² Проучване на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), направено в тази сфера: Достъп до информация на медиите в страните от ОССЕ: тенденции и препоръки – Обобщение на предварителните резултати от проучването. Предварителните заключения от изследването, което обхваща 56 държави и е проведено от Службата на Представителя, отговарящ за свобода на медиите към ОССЕ, публикуван на 30 април 2007 г. (виж: www.osce.org/form).

³ Sdružení Jihočeske Matky срещу Република Чехия, приложение № 19101/03, решение за допустимост от 10 юли 2006.

⁴ Виж решенията на Европейския съд за правата на човека от 7 юли 1989 г. по случая Гаскин срещу Обединеното Кралство (приложение № 10454/83) и 19 февруари 1998 г. по случая Гуера и другите срещу Италия (приложение № 14967/89).

⁵ Случаят Клод Райе и другите срещу Чили, виж <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>