

Препорука Р (2002) 2

Комитета министара државама чланицама

о увиду у службене документе

(усвојио Комитет министара 21. фебруара 2002.

на 784. састанку заменика министара)

Комитет министара, на основу члана 15.6 Статута Савета Европе,

Имајући у виду да је циљ Савета Европе постизање већег јединства између чланица како би се очували и промовисали идеали и начела који су њихово заједничко наслеђе;

Имајући на уму пре свега члан 19 Универзалне декларације о људским правима, чланове 6, 8 и 10 Европске конвенције о људским правима и основним слободама, Конвенцију Уједињених нација о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у домену еколошких питања (усвојену у Архусу у Данској 25. јуна 1998.) и Конвенцију за заштиту појединаца у

погледу аутоматске обраде личних података од 28. јануара 1981. (ЕТС бр. 108); Декларацију о слободи изражавања и информисања усвојену 29. априла 1982; као и Препоруку бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти, Препоруку бр. Р (91) 10 о саопштавању трећим лицима личних података у поседу јавних органа; Препоруку бр. Р (97) 18 која се односи на заштиту личних података прикупљених и обрађених у статистичке сврхе и Препоруку бр. Р (2000) 13 о европској политици у домену увида у архиве;

Имајући у виду колики значај у плуралистичком, демократском друштву има транспарентност државне администрације и брза доступност информација о питањима од јавног интереса;

Имајући у виду да широк увид у службене документе, на бази равноправности и у складу са јасним правилима:

- омогућава јавности да има одговарајући увид у - и формира критичко мишљење о стању друштва у коме живи и о органима који њиме управљају и истовремено подстиче информисано учешће јавности у питањима од заједничког интереса;

- подстиче ефи касност администрације и доприноси очувању њеног интегритета, избегавајући опасност од корупције;

- доприноси афирмисању легитимитета администрације као јавне службе и јачању поверења јавности у органе власти;

Имајући стога на уму да државе чланице треба да уложе највеће напоре да би јавности обезбедиле доступност информација садржаних у службеним документима, осим у случају да супротно оправдава потреба заштите других права и легитимних интереса;

Наглашавајући да доленаведена начела представљају минимум стандарда и да треба да буду схваћена као начела која не одступају од оних домаћих законодавстава и прописа који већ признају шире право на увид у службене документе;

Имајући у виду да, иако је овај инструмент усредсређен на захтеве појединаца за увид у службене документе, органи власти треба да се обавезу да ће водити активну политику комуникације да би јавности ставили на располагање све информације које се сматрају корисним у транспарентном демократском друштву,

Препоручује државама чланицама да се у свом законодавству и пракси руководе начелима изнетим у овој препоруци.

I Дефиниције

За потребе ове препоруке:

„Органи власти” ће означавати:

- i. владу и администрацију на националном, регионалном или локалном нивоу;
- ii. физичко или правно лице уколико обавља јавну функцију или има административну власт у складу са националним законодавством.

„Службени документи” ће означавати: све информације које су забележене у било ком облику, прикупљене или примљене од стране органа власти или се налазе у њиховом поседу и повезане су са било којом административном функцијом, са изузетком докумената у фази припреме.

II Поље примене

1. Ова препорука се односи само на службене документе који се налазе у поседу органа власти. Међутим, државе чланице треба да размотре, у светлу свог домаћег законодавства и праксе, до које мере начела из ове препоруке могу

да се примене на информације у поседу законодавних тела и судских власти.

2. Ова препорука не утиче на право на увид или ограничења увида предвиђена Конвенцијом за заштиту појединаца у погледу аутоматске обраде личних података.

III Општа начела о увиду у службене документе

Државе чланице треба да гарантују сваком појединцу право да, на захтев, има увид у службене документе у поседу органа власти. То начело треба да се примењује без дискриминације по било ком основу, укључујући национално порекло.

IV Могућа ограничења увида у службене документе

1. Државе чланице могу да ограниче право увида у службене документе. Та ограничења треба да буду јасно прецизирана законом, неопходна у демократском друштву и сразмерна циљу заштите:

- i. националне безбедности, одбране и међународних односа;
- ii. јавне безбедности;
- iii. превенције, истраге и гоњења кривичних дела;

- iv. приватности и других легитимних приватних интереса;
 - v. комерцијалних и других економских интереса, приватних или јавних;
 - vi. равноправности страна у судском поступку;
 - vii. природе;
 - viii. инспекције, контроле и надзора органа власти;
 - xi. економске, монетарне и девизне политике државе;
 - x. поверљивости консултација унутар или између органа власти за време интерне припреме неког предмета.
2. Увид у неки документ може да буде одбијен ако би откривање информација садржаних у службеном документу нанело или могло да нанесе штету било ком интересу споменутом у ставу 1, осим ако не постоји виши јавни интерес да се оне открију.
3. Државе чланице треба да размотре могућност постављања временских рокова после којих ограничења споменута у ставу 1 не би више важила.

V Захтеви за увид у службене документе

1. Подносилац захтева за увид у службени документ не треба да буде обавезан да открије разлоге због којих жели увид у тај службени документ.
2. Формалности у вези са подношењем захтева треба да буду сведене на минимум.

VI Обрада захтева за увид у службене документе

1. Захтев за увид у службени документ треба да разматра било који орган власти који у свом поседу има тај документ.
2. Захтеве за увид у службене документе треба разматрати на равноправној основи.
3. Сваки захтев за увид у службени документ треба да се разматра хитно. Одлука треба да буде донета, саопштена и спроведена у року који може унапред да буде утврђен.
4. Ако се тражени службени документ не налази у поседу дотичног органа власти, он треба, кад год је то могуће, да упути подносиоца захтева на надлежни орган власти.
5. Орган власти треба да помогне подносиоцу захтева, у мери у којој је то могуће, да идентификује тражени службени документ, али орган власти није у обавези да се повинује том захтеву ако је реч о документу који не може да се идентификује.
6. Захтев за увид у службени документ може да буде одбијен ако је тај захтев очигледно неразуман.
7. Орган власти који у потпуности или делимично одбије увид у службени документ треба да образложи то одбијање.

VII Облици увида у службене документе

1. Кад је увид у службени документ одобрен, орган власти треба да омогући преглед оригинала или копије документа, водећи што је могуће више рачуна о жељи коју је с тим у вези изразио подносилац захтева.
2. Ако се ограничење односи на неку од информација из службеног документа, орган власти ипак треба да дозволи увид у преостале информације које су у њему садржане. На свако изостављање треба јасно скренути пажњу. Међутим, ако делимична верзија документа наводи на погрешне закључке или је бесмислена, такав увид може да буде одбијен.
3. Орган власти може да омогући увид у службени документ тако што ће подносиоца захтева упутити на лако доступне алтернативне изворе.

VIII Трошкови увида у службене документе

1. Преглед оригинала службених докумената на лицу места треба, у принципу, да буде бесплатан.
2. За копију службеног документа од подносиоца захтева може да се тражи надокнада која треба да буде разумна и не треба да премашује стварне трошкове које сноси орган власти.

IX Поступак преиспитивања

1. Подносилац захтева чији је захтев за увид у службени документ одбијен, делимично или у потпуности, или одбачен, или није размотрен у временском року споменутом у начелу VI 3 треба да има приступ поступку преиспитивања пред судом или другим независним и непристрасним телом предвиђеним законом.
2. Подносилац захтева треба увек да има приступ експедитивном и јефтином поступку преиспитивања, који подразумева било поновно разматрање од стране органа власти, било преиспитивање у складу са горенаведеним ставом 1.

X Допунске мере

1. Државе чланице треба да предузму неопходне мере да:
 - i. обавесте јавност о њеном праву увида у службене документе и о томе како то право може да се оствари;
 - ii. обезбеде да државни службеници буду обучени када је реч о њиховим обавезама и дужностима у погледу остварења тог права;
 - iii. обезбеде да подносиоци захтева могу да остваре своје право.
2. У том циљу органи власти треба пре свега да:
 - i. ефикасно воде своју документацију како би била лако доступна;
 - ii. примењују јасна и утврђена правила за чување и уништавање докумената;

iii. у мери у којој је то могуће, учине расположивим информације о питањима или активностима за које су одговорни, на пример састављањем спискова или регистара докумената који се налазе у њиховом поседу.

XI Информације обелодањене на иницијативу органа власти

Орган власти треба, на своју иницијативу и када је то прикладно, да предузме неопходне мере да обелодани информације у свом поседу када је давање тих информација у интересу промовисања транспарентности државне администрације и ефи касности унутар администрација или подстиче информисано учешће јавности у питањима од јавног интереса.

Образложење

Историјат

1. У Савету Европе начело увида јавности у службене документе почело је да се развија у Препоруци бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти. Скорији пример европске сарадње у том домену представља Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у домену еколошких питања, усвојена у Архусу, у Данској, 25. јуна 1998. Други скорији пример из ЕУ јесте усвајање Резолуције (ЕЦ) бр. 1049/2001 Европског парламента и Савета од 30. маја 2001. која се тиче увида јавности у документе Европског парламента, Савета и Комисије. Током протеклих година међу државама чланицама расло је интересовање за то да се у национална законодавства унесу мере које би обезбедиле отворен приступ владе и јавности службеним информацијама. У том циљу, у Савету Европе је започет рад на даљој разради основних начела о праву приступа службеним информацијама у поседу органа власти.

2. Тај посао је првобитно поверен Управном комитету за масовне медије (ЦДММ). Затим су, 1997[1], заменици министара одобрили мандат који је Управни комитет за људска права (ЦДДХ) дао Групи стручњака за приступ службеним информацијама (ДХ-С-АЦ).

3. На основу тог мандата, ДХ-С-АЦ је добила задужење да размотри опције за припрему обавезујућих правних инструмената или других мера које садрже основна начела о праву приступа јавности информацијама у поседу органа власти. При том је требало да ДХ-С-АЦ узме у обзир горепоменућу Препоруку бр. Р (81) 19 и правне мере предузете у домену приступа информацијама како у државама чланицама Савета Европе, тако и на европском нивоу, као и посао обављен у оквиру Савета Европе и у другим форумима.

4. Треба истаћи да члан 19 Универзалне декларације о људским правима и члан 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима обезбеђују шире право приступа службеним информацијама него Европска конвенција о људским правима, пошто те одредбе такође садрже право да се траже информације.

I Дефиниције

Органи власти

5. Треба истаћи да дефиниција „органа власти“ не постоји у другим правним инструментима Савета Европе[2]. За потребе ове препоруке, израз „органи власти“ ће означаваати владу и сва тела на нивоу националне, регионалне или локалне администрације, с тим што израз „влада“ обухвата и политичка и административна тела.

6. Израз „органи власти,“ такође обухвата физичка или правна лица ако обављају јавне функције или имају административну власт онако како је то прописано националним

законодавством. У неким државама чланицама тај појам такође обухвата фи зичка или правна лица која обављају дужности од јавног интереса или приватне ентитете који се фи нансирају из јавних фондова.

Службени документи

7. Израз „службени документи“ обухвата, за потребе ове препоруке, све информације забележене на било каквој фи зичкој подлози у форми која може да се сачува (писани текстови, записи на траци – звучни или аудио-визуелни, фотографи је, електронска пошта, информације које се чувају у електронским базама података итд.). Овом дефи ницијом су обухваћени и документи које је сачинио орган власти и документи који потичу од трећих лица, а које је орган власти добио.

8. Док је обично лако дефи нисати појам који се односи на документе на папиру, теже је дефи нисати шта се сматра документом кад се информација електронски чува у базама података. Државе чланице морају да имају слободу процене приликом одлучивања како тај појам може да се дефи нише. У неким државама чланицама биће дат увид у одређене информације онако како је то прецизирао подносилац захтева ако је до тих информација лако доћи постојећим средствима.

9. У државама чланицама постоје различите традиције и пракса у вези са критеријумима на основу којих неки документ може да се оквалифи кује као „службени“. У принципу, незавршени документи нису обухваћени овом дефи ницијом. Штавише, у неким државама чланицама документи који доприносе процесу доношења одлука (на пример, гледишта, меморандуми итд.) не сматрају се службеним док се не донесе одлука на коју се они односе. Међутим, у другим државама чланицама документ може бити стављен на увид и пре него што је донета одлука за коју је тај документ припремљен, нарочито да би се омогућило учешће у процесу одлучивања.

10. Осим тога, потребно је да се направи јасна разлика између докумената које су примили органи власти, а који се односе на њихово функционисање, и оних које су примили државни службеници као приватна лица и немају никакве везе с њиховим функцијама, на пример писма која су ти функционери добили као политичари или лица на неким другим спољним функцијама. Ова последња категорија докумената није обухваћена дефи ницијом усвојеном за потребе овог инструмента.

II Поље примене

11. Поље примене ове препоруке је тесно повезано са горенаведеним дефи ницијама и обухвата службене документе у поседу *органа власти*. Државе чланице, међутим, треба такође да размотре до које мере та начела могу да се примене на информације у поседу законодавних тела или судских органа.

12. Информација је такође „у поседу“ органа власти кад се налази у фи зичком поседу правног или фи зичког лица у име органа власти на основу споразума склопљеног између тог органа власти и тог лица.

13. Ова препорука такође обухвата службене документе који се чувају у архивима, не угрожавајући примену конкретнијих правила изнетих у Препоруци 2000 (13) Комитета министара државама чланицама о европској политици у домену увида у архиве.

14. Документи који садрже личне податке такође потпадају под ову препоруку. У том контексту, треба истаћи да Конвенција за заштиту појединаца у погледу аутоматске обраде личних података од 28. јануара 1981. (ЕТС бр. 108)[3] не искључује давање докумената са

личним подацима на увид трећим лицима. Међутим, приликом давања таквих докумената на увид, то мора да се уради у складу са правилима садржаним у Конвенцији бр. 108.

III Опште начело о увиду у службене документе

15. Право увида у службене документе загарантовано у овом инструменту ограничено је на постојеће документе. Орган власти није у обавези да сачини нове документе да би одговорио на захтев за увид.

16. Право увида треба да се односи на свако лице, како на физичка лица, тако и на правне ентитете, без дискриминације по било ком основу, укључујући национално порекло. Никаква ограничења у том погледу нису постављена у Препоруци бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти.

17. Ова препорука се односи на опште право увида у службене документе које може да оствари свако лице. Лице може такође да има посебно право увида у службене документе које проистиче из других правних инструмената. На пример, лице има право увида у личне податке који се на њега односе у складу са горепоменутом Конвенцијом бр. 108. На исти начин, неке државе чланице обезбеђују шире право увида у службене документе странама у управним поступцима. У том контексту такође треба споменути да члан 8 Европске конвенције о људским правима обухвата, у извесним околностима, право приступа информацијама које се односе на приватни или породични живот лица (видети пре свега пресуде Европског суда за људска права од 7. јула 1989. у случају *Гаскин против Уједињеног Краљевства*, од 26. марта 1987. у случају *Леандер против Шведске* и од 19. фебруара 1998. у случају *Гуерра и други против Италије*).

18. Иако ова препорука допушта откривање службених докумената свим лицима, она не утиче на права интелектуалне својине везана за откривене информације.

IV Могућа ограничења увида у службене документе

19. Увид у документе треба да буде правило, а њихова поверљивост изузетак од тог правила у случајевима кад други легитимни интереси имају превагу. Ограничења треба да буду јасно прецизирана законом, неопходна у демократском друштву и сразмерна циљу заштите других легитимних интереса.

20. Из општег права у горенаведеном начелу III проистиче да се појединцима мора рећи да ли орган власти има у свом поседу одређени документ. Тамо где заштита других легитимних интереса има превагу над откривањем, може бити потребно, у изузетним околностима, задржати као тајну чињеницу да та информација постоји. То би било важно у околностима када би се признавање или порицање постојања информације само по себи сводило на откривање те информације.

21. Ограничења права увида у службене документе треба да буду могућа само када за то постоје разлози исцрпно наведени у начелу IV, став 1. Специфично ограничење предвиђено националним законодавством може да потпада под неколико ограничења садржаних у овом начелу. Приликом састављања критеријума за примену ограничења водило се рачуна о члановима 6, 8 и 10 Европске конвенције о људским правима, као и о релевантним одредбама садржаним у инструментима везаним за заштиту података, нарочито у горепоменутој Конвенцији за заштиту појединаца у погледу аутоматске обраде личних података од 28. јануара 1981. (ЕТС бр. 108) и у Препоруци бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти.

22. Став 1, алинеја i, предвиђа да државе чланице могу да ограниче увид у службене документе да би заштитиле националну безбедност, одбрану и међународне односе. У неким

државама чланицама ограничења која се односе на те домене имају уставну димензију. На пример, неке државе које имају регионе с великом аутономијом могу такође да имају интерес да заштите преписку између регионалних власти или, у федералним државама, између федералне владе и регионалних власти. Неке државе чланице такође ограничавају увид у документе који се тичу шефа државе; то је пре свега случај у неким уставним монархијама.

23. Став 1, алинеја iv, предвиђа да државе чланице могу да уведу ограничења да би заштитиле приватност и друге легитимне приватне интересе. Информације везане за те интересе могу да буду обухваћене горепоменутом Конвенцијом бр. 108, али ограничење предвиђено ставом 1, алинеја iv, може такође да се примени на информације које нису обухваћене том конвенцијом.

24. Појам „комерцијални и други економски интереси“, онако како је употребљен у ставу 1, алинеја v, може да се односи, на пример, на пословна питања која морају да остану тајна из конкурентских разлога, рецимо да би се сачувала поверљивост пословних преговора. Овај став такође може да се прошири на оне документе које органи власти користе да би припремили колективне преговоре у којима учествују.

25. Да би се добили добри статистички подаци, већина држава има клаузуле о поверљивости које штите информације прикупљене од физичких или правних лица. Ти подаци су обично или лични подаци или подаци који се тичу економских или комерцијалних интереса. Увид у документе који садрже такве информације могао би стога да буде ограничен у складу са ставом 1, алинеје iv i v. Слични обзир могли би да се примене и на податке прикупљене приликом опорезивања физичких и правних лица.

26. Неке државе штите информације саопштене у поверењу. Ова препорука не искључује ту могућност, под условом да су заштићене информације обухваћене једним од ограничења из начела IV, на пример из става 1, алинеје iv ili v.

27. Ограничење које се односи на заштиту „једнакости страна у судском поступку“, садржано у ставу 1, алинеја vi, проистиче из члана 6 Европске конвенције о људским правима о праву на правично суђење. Оно, између осталог, има за циљ да се органу власти омогући да одбије увид у своје документе да не би ослабио свој положај у процесу у коме учествује као једна од страна.

28. Ограничења везана за заштиту „природе“, споменута у ставу 1, алинеја vii, имају, на пример, за циљ да онемогуће да се открије где се налазе угрожена флора или фауна да би се исте заштитиле. То ограничење је у складу са чланом 4, став 4 (x) Конвенције о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у домену еколошких питања[4].

29. Став 1, алинеја viii, може, на пример, да штити могућност органа власти да ефикасно регулишу, истражују и физички контролишу, евентуално посредством службене процедуре, друге организације или појединце, као и њихова властита интерна правила и процедуре. Могућ пример је пореска истрага или контрола финансијског пословања.

30. Став 1, алинеја x, указује на могућност да се ограничи увид да би се заштитиле консултације унутар или између органа власти током интерне припреме неког предмета. Та ограничења би могла конкретно да се односе на документе о консултацијама кабинета. Израз „предмет“ је довољно широк да обухвати све врсте случајева којима се бави орган власти, то јест како појединачне случајеве, тако и процедуре доношења политичких одлука.

31. Став 2 излаже два значајна начела: начело процене ризика и начело успостављања равнотеже између интереса увида јавности у документе и интереса заштићеног ограничењем. Ако увид у службени документ ни на који начин не штети неком од интереса набројаних у ставу 1, не треба да постоји ограничење увида у тај документ. Ако би увид јавности у документ

могао да наштети неком од тих интереса, документ ипак треба да буде стављен на располагање ако јавни интерес увида у документ премашује заштићени интерес.

32. Процена ризика и „одмеравање интереса“ могу да се изврше у сваком појединачном случају или то може да уради законодавац ослањајући се на начин на који су ограничења формулисана. Закон би, на пример, могао да пропише различите услове за процењивање ризика. Ти услови би могли да имају форму претпоставке за или против тајности или безусловне тајности у случају изузетно осетљивих информација. Када су ти услови предвиђени законом, орган власти мора да се увери да ли су услови из клаузуле о тајности испуњени кад добије захтев за увид у такав службени документ. Степен осетљивости може с временом да варира и треба избегавати да тајност документа аутоматски онемогућава увид у тај документ у будућности.

33. У неким државама чланицама документи ће бити стављени на располагање осим ако заштићени интерес не премашује јавни интерес везан за објављивање. Такав приступ није неспојив са овом препоруком.

34. Став 3 истиче да државе чланице треба да поставе максималне временске рокове за ограничења увида. Сходно томе, документи треба да буду стављени на увид после извесног временског периода. Осим тога, временска ограничења треба да буду сразмерна ономе чему се тежи, то јест заштити других права и легитимних интереса.

35. Што се тиче докумената који су означени као тајни, поверљиви или строго поверљиви, органи власти треба да обезбеде да они постану доступни чим то околности допусте или, ако закон поставља временски рок за поверљивост, чим тај рок истекне. У неким земљама, закон предвиђа редовно преиспитивање поверљиве природе неке информације. У другим, то преиспитивање се обавља од случаја до случаја, када постоји захтев за увид.

V Захтев за увид у службене документе

36. Подносилац захтева за увид у службене документе не треба да буде обавезан да конкретно наведе разлоге због којих тражи увид у службени документ. Та идеја је већ била обухваћена Препоруком бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти. 37. Став 2 подстиче државе чланице да формалности сведу на минимум. У неким државама чланицама, захтеви морају да буду у писменој форми. У другим, они могу да буду усмени. У неким државама постоји право да подносилац поднесе анониман захтев. Међутим, ова препорука не обавезује државе чланице да дају такво право подносиоцима захтева.

VI Обрада захтева за увид у службене документе

38. Став 1 препоручује да сваки орган који у свом поседу има неки службени документ треба, што је могуће пре, да се позабави захтевом за увид у тај документ. Пре него што донесе одлуку, орган власти би могао да контактира извор траженог документа. Орган власти у поседу службеног документа не треба да обавезе подносиоца захтева да поднесе нов захтев органу власти који је извор траженог документа.

39. Услужност и ефи касност у односу на сваког подносиоца захтева, без дискриминације, који се очекују од свих органа власти, огледаће се пре свега у брзом разматрању захтева и спремности на сарадњу са подносиоцем захтева онда када је решавање захтева компликовано. Са те тачке гледишта, текст ове препоруке иде даље од Препоруке бр. (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти у којој се само каже да сваки захтев мора да се реши у разумном року.

40. Став 2 се односи на недискриминаторски третман захтева који је већ предвиђен Препоруком бр. Р (81) 19. Треба избегавати дискриминацију, као и повлашћени третман

захтева, које треба разматрати на равноправној основи и у складу са објективним критеријумима. Органи у поседу службеног документа треба да имају на уму захтеве додатног Протокола бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима (забрана дискриминације) који државе чланице могу да потпишу од 4. новембра 2000. Тај протокол проширује, на уопштен начин,

поље примене члана 14 (недискриминација) Конвенције. По правилу, захтеве треба разматрати редоследом којим су поднети.

41. Све захтеве треба разматрати што је брже могуће. Органи власти увек морају да саопште подносиоцу захтева да ли су одлучили да му покажу документ или не. Штавише, ако је одлука позитивна, државе чланице морају да се постарају да без одлагања ставе на увид дотични документ. Захтев да се формалности сведу на минимум и брзина разматрања захтева треба да буду праћени спровођењем одлуке у дело без непотребног одлагања. Ако је одлагање, упркос свему, неизбежно, органи власти треба о томе да обавесте подносиоца захтева.

42. Ставови 4 и 5 препоручују сарадњу са подносиоцем захтева и нарочито су значајни ако је подносилац хендикепиран, неписмен, без сталне адресе итд. Степен спремности на сарадњу зависи од ситуације у конкретном случају. Стога орган власти ужива извесну слободу процене, али при том треба да буде што ефикаснији. Осим тога, у посебним случајевима (хендикепирани или неписмени, стара или маргинализована лица, странци са slabим или никаквим познавањем језика итд.), кад подносилац захтева не може без туђе помоћи да схвати суштину дотичног документа, органи власти би могли да размотре могућност, у оној мери у којој је то могуће и разумно, да им

помогну да је схвате. Поред тога, у неким ситуацијама та помоћ би одговарала жељама које је Комитет министара изразио у Препоруци бр. Р (93) 1 о ефикасном приступу праву и правди за веома сиромашне. Помоћ у циљу разумевања информација не подразумева обавезу преводјења докумената. Она такође не подразумева пружање компликованих стручних (на пример, правних) савета.

43. Став 6 препоручује да државе чланице треба мериторно да решавају све захтеве за увид, осим ако нису очигледно неразумни (на пример, ако су захтеви превише неодређени, или налажу несразмерно велике напоре за њихово проналажење, или обухватају превише широку област, или преглед преобимне документације). Уколико је захтев очигледна злоупотреба (стални захтеви који ометају нормалан рад администрације или поновљени истоветни захтеви истог подносиоца), он може да буде одбијен.

44. Став 7 се заснива на Препоруци бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти и препоручује да орган власти пружи разлоге за одбијање увида, осим у изузетним случајевима када би ти разлози открили информације које можда не смеју да се дају на увид у складу са начелом IV.

VII Облици увида у службене документе

45. Постоје различити облици увида у документе: прегледање оригинала, или добијање копије документа, или оба. Подносилац захтева треба да се изјасни који облик увида жели. Органи власти треба да воде рачуна о његовој жељи, у мери у којој је то могуће. Међутим, то у неким случајевима може да буде неоствариво или немогуће. Одбијање да се да копија документа може, на пример, да буде оправдано ако за то не постоје техничке могућности (на пример, за аудио, видео или електронске копије), ако тај облик увида повлачи за собом неразумно повећање трошкова, ако може да угрози права интелектуалне својине или омогући незаконито коришћење дотичног документа. Може да се покаже оправданим да се одбије директан увид у документ уколико је оригинал у лошем стању. Осим тога, прегледање на лицу места може да подразумева одређене препреке, као што је радно време, пошто више лица може да тражи

исти документ у исто време. Исто тако, у истом контексту, важно је да органи власти покажу отвореност тако што ће дозволити јавности приступ њиховим канцеларијама.

46. Ако се ограничење примењује само на део информација садржаних у неком документу, у нормалним околностима остатак документа треба да буде стављен на располагање. Треба да буде јасно наведено на ком месту и у ком обиму су избрисане информације. Ако је документ на папиру, брисања могу да се врше на копији тако што се затамњују делови на које се ограничење односи. Ако је документ у електронском облику, треба да постоји јасна ознака на копији да би се знало који су делови избачени, на пример тако што ће тај простор остати празан. Осим тога, делимично објављивање неког документа не треба да буде такво да открива информације на које се односи ограничење.

47. Став 3 истиче да увид може да се обезбеди тако што би се подносилац захтева упутио на лако доступне алтернативне изворе. На пример, ако је документ објављен на Интернету, органи власти могу на њега да упуте подносиоца захтева ако је Интернет лако доступан подносиоцу захтева. „Лако доступан„ карактер неког документа треба да се процењује у сваком појединачном случају. Оно што може да буде лако доступно за једног појединца не мора то да буде и за другог. Значајан фактор може да буде лична ситуација подносиоца захтева (на пример, да ли је он(она) хендикепиран(а), неписмен(а), без сталне адресе, или због географске удаљености од органа власти у чијем је поседу тражени службени документ). Ситуација у којој се налази земља у погледу приступа

јавности информацијама (на пример, преко Интернета) такође може да буде фактор који треба узети у обзир.

48. Када је увид у документ одбијен, органи власти би могли да обезбеде резиме документа.

49. У извесним случајевима лице је само заинтересовано за одређену врсту информација и жели да му се та информација да усмено или у писаном резимеу. Државе се подстичу да пружају ту врсту услуга, али то није обухваћено овом препоруком.

VIII Трошкови увида у службене документе

50. Да би се олакшао приступ јавним информацијама, увид у оригиналне документе на лицу места треба у принципу да буде бесплатан. Ипак, органи власти могу да наплате подносиоцу захтева трошкове проналажења дотичних докумената, нарочито када је захтев обиман или када подразумева велики обим посла органа власти. Надокнада не треба да премаши стварне трошкове које су сносили органи власти.

51. Када је реч о копијама, према ставу 2, трошкове увида може да сноси подносилац захтева, али органи власти не треба из тога да остварују било какву зараду; надокнада треба да буде разумна и сведена на минимум и не треба да премашује стварне трошкове које сnose органи власти. Ограничавање надокнада које органи власти имају право да наплаћују на основу прописа о увиду у службене документе не спречава ове последње да издају документе у комерцијалне сврхе и продају их по конкурентним ценама.

IX Поступак преиспитивања

52. Овај члан садржи два начела. Пре свега, подносилац захтева треба да има право на поступак преиспитивања пред судом или неким другим независним или непристрасним телом предвиђеним законом. Осим тога, подносилац захтева треба да има приступ брзом и јефтином поступку преиспитивања. То може да буде преиспитивање од стране неког органа власти или неког независног органа. С тим у вези, важно је констатовати да се у неким националним системима интерна процедура преиспитивања сматра обавезним прелазним кораком пре поступка пред судом или неким другим независним органом. У неким државама чланицама

жалба у вези са одбијањем или нерегуларностима у овом домену може такође да се поднесе омбудсману, посреднику или посредничком телу.

X Допунске мере

53. Горепоменути Препорука бр. Р (81) 19 о приступу информацијама у поседу органа власти истиче да треба обезбедити ефикасне и применљиве начине да би се омогућио приступ таквим информацијама. Начело X ове препоруке израз је идеје садржане у алинеји ви преамбуле, по којој органи власти треба да се обавезу да воде активну политику комуникације и, сходно томе, уведу одговарајуће системе подршке.

54. Да би могли да остваре своје право увида, неопходно је да подносиоци захтева познају своја права. Став 1 начела X истиче стога да државе чланице треба да предузму неопходне мере да обавесте јавност о њеним правима. Таква информација може да буде дата јавности, између осталог, преко брошура, може да буде објављена у електронском издању, или могу да се оснују документациони центри.

55. Осим тога, да би олакшали увид у службене документе, органи власти јавности треба да ставе на располагање адекватне материјалне услове (одговарајућу техничку опрему, укључујући и нове информативне и комуникационе технологије; добро опремљене просторије). У сваком случају, органи власти треба да обезбеде чување и безбедно складиштење оригинала. Они такође могу да уведу и видно обележе контактне пунктове у оквиру одељења који би могли да олакшају приступ документима у поседу тог одељења.

56. Став 2, алинеја ii, тиче се питања везаних за чување и уништавање службених докумената. Чување углавном подразумева пребацивање службених докумената у архиве. Важно је да постоје јасна правила о тим питањима.

57. Да би јавност знала који су документи у поседу органа власти, став 2, алинеја iii, препоручује да органи власти треба да учине доступним информације о питањима или активностима у њиховој надлежности. Један од начина за то је да направе спискове или регистре докумената у њиховом поседу и да их учине доступним јавности. То ће такође олакшати потрагу за траженим документима. Органи власти треба такође да воде рачуна о заштити легитимних интереса приликом одлучивања о врсти информација које ће укључити у те спискове или регистре.

XI Информације обелодањене на иницијативу органа власти

58. Ово последње начело се разликује од осталих по томе што се тиче иницијативе коју треба да предузме национална управа (обелодањивање информација), док се остала начела односе на иницијативе појединаца (подношење захтева за информације). Његов циљ свакако није да тражи од органа власти да обелодане све информације које су у њиховом поседу, већ да их охрабрује да обелодањују оне информације (на пример, документација која се односи на јавне радове) које могу да подстакну „обавештено“ учешће грађана у расправама од општег интереса. Такво учешће је значајан елемент демократије и ефикасности администрације. Поврх тога, чињеница да се информације објављују пре него што су појединци то тражили корисна је за органе власти зато што неће више морати да се баве тим питањима, пошто су те информације већ стављене на располагање.

59. Органи власти су слободни да бирају најприкладније начине за објављивање тих информација, у зависности од сваког појединачног случаја (рекламни паноји, службене публикације, веб-сајтови или било које друго средство лако доступно јавности).

[1]На 613. састанку заменика министара (18, 19. и 23. децембра 1997.)

[2]Треба истаћи да се у приручнику објављеном 1996. године под покровитељством Савета Европе наводи да `административна власт` одговара сваком ентитету или лицу које има овлашћење да доноси одлуке или мере које представљају административни акт (видети: *Администрација и приватна лица - приручник*, издање Савета Европе, 1996, стр.11)

[3]ЕТС: Серија европских уговора.

[4]Усвојена у Архусу, у Данској, 26. јуна 1998. Члан 4. став 4. каже: `Захтев за информације о природној средини може да буде одбачен у случају када би објављивање тих информација имало негативне последице по:...(х) средину на коју се односе информације, као што су локалитети на којима се репродукују ретке врсте`