



## CONSILIUL EUROPEI COMITETUL MINIȘTRILOR

### **Recomandarea Rec(2002)2 a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind accesul la documentele publice**

*(adoptată de Comitetul Miniștrilor la 21 februarie 2002,  
cu ocazia celei de-a 784-a reuniuni a Delegațiilor Miniștrilor)*

Comitetul Miniștrilor, în virtutea articolului 156 al Statutului Consiliului Europei,

Considerând că scopul Consiliului Europei constă în realizarea unei uniuni mai strânse între membrii săi pentru a proteja și a promova ideile și principiile care alcătuiesc patrimoniul loc comun;

Cunoscând, în special, articolul 19 al Declarației universale a drepturilor omului, articolele 6, 8 și 10 ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, Convenția Națiunilor Unite privind accesul la informații, participarea publicului la procesul decizional și accesul la justiție în materie de mediu, adoptată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998 și Convenția privind protecția persoanelor în ce privește procesarea automată a datelor cu caracter personal din 28 ianuarie 1981 (STE nr. 108); Declarația privind libertatea de exprimare și de informare adoptată la 29 aprilie 1982, cât și Recomandările nr. R (81) 19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice, nr. R (91) 10 asupra comunicării către terțe părți a datelor cu caracter personal deținute de organisme publice, nr. R (97) 18 privind protecția datelor cu caracter personal colectate și tratate în scopuri statistice și nr. R (2000) 13 referitoare la politica europeană în materie de acces la arhive;

Luând în considerare într-o societate pluralistă, democrată, transparența administrației publice și disponibilitatea imediată de informare privind chestiunile de interes public;

Estimând că accesul larg la documentele publice, pe bază de egalitate și aplicând reguli clare:

- permite publicului să-și formeze o imagine adecvată și o opinie critică privind starea societății în care trăiește și a autorităților care îl guvernează, favorizându-se participarea în cunoștință de cauză a publicului la problemele de interes comun;
- favorizează eficiența administrației și contribuie la menținerea integrității acesteia, evitând riscul corupției;
- contribuie la afirmarea legitimității administrației în calitate de serviciu public și consolidează încrederea publicului în autoritățile sale;

Estimând, în consecință, că statele membre trebuie să facă eforturi maxime pentru a asigura publicului accesul la informațiile conținute de documentele publice, sub rezerva protecției altor drepturi și interese legitime;

Subliniind că principiile ce urmează constituie o normă minimală și trebuie înțelese astfel încât să nu prejudicieze legile și regulamentele naționale care recunosc deja un drept de acces mai larg la documentele publice;

Considerând că autoritățile publice, dacă prezentul instrument se concentrează asupra solicitărilor individuale de acces la documentele publice, ar trebui să-și asume obligația de a aplica o politică activă de comunicare bazată pe punerea la dispoziția publicului a oricărei informații considerate ca utilă unei societăți democratice transparente;

Recomandă guvernelor statelor membre de a se inspira în dreptul și practica lor din principiile enunțate în prezenta recomandare.

## **I. Definiții**

În sensul prezentei recomandări:

“Autoritățile publice” semnifică:

- i. guvernul și administrația națională, regională sau locală;
- ii. persoanele fizice sau morale, în măsura în care ele îndeplinesc funcții publice sau exercită o autoritate administrativă conform dreptului național.

“Documentele publice” semnifică:

toate informațiile înregistrate în orice formă, elaborate, primite sau deținute de autoritățile publice și care au legătură cu funcția administrativă, excepție făcând documentele care sunt în curs de pregătire.

## **II. Câmpul de aplicare**

1. Prezenta recomandare nu se referă decât la documentele publice deținute de autoritățile publice. Oricum, statele membre ar trebui să examineze în lumina dreptului și practicilor lor interne în ce măsură principiile conținute de această recomandare pot fi aplicate informațiilor deținute de organele legislative și de autoritățile judiciare.

2. Această recomandare nu afectează dreptul de acces sau limitările accesului prevăzute în Convenția pentru protecția persoanelor în ce privește procesarea automată a datelor cu caracter personal.

## **III. Principiul general privind accesul la documentele publice**

Statele membre vor trebui să garanteze oricărei persoane dreptul de acces, la solicitarea sa, la documentele publice deținute de autoritățile publice. Acest principiu va trebui să se aplice fără nici o discriminare, inclusiv cea fondată pe originea națională.

#### **IV. Limitările posibile ale accesului la documentele publice**

1. Statele membre pot limita dreptul de acces la documentele publice. Limitările vor trebui stabilite precis prin lege, fiind necesare într-o societate democratică și proporționale cu scopul de a proteja:

- i. securitatea națională, apărarea și relațiile externe;
- ii. siguranța publică;
- iii. prevenirea, investigarea și urmărirea în instanță a activităților criminale;
- iv. viața privată și alte interese private legitime;
- v. interesele comerciale și alte interese economice, private sau publice;
- vi. echitatea părților într-o instanță jurisdicțională;
- vii. natura;
- viii. misiunile de inspecție, control și supervizare ale administrației;
- ix. politica economică, monetară și rata de schimb a statului;
- x. confidențialitatea deliberărilor în interiorul sau între autoritățile publice din timpul pregătirii unui dosar;

2. Accesul la un document poate fi refuzat dacă divulgarea informațiilor conținute în document aduce sau este susceptibilă să aducă un prejudiciu unuia sau altui interes menționat la paragraful 1, cu excepția cazului în care un interes public superior nu justifică divulgarea.

3. Statele membre vor trebui să examineze posibilitatea de a fixa termene peste care limitările menționate la paragraful 1 nu se vor mai aplica.

#### **V. Solicitățile de acces la documentele publice**

1. Solicitantul unui document public nu va trebui obligat să motiveze de ce dorește să aibă acces la respectivul document.

2. Formalitățile de solicitare vor trebui să fie minimale.

#### **VI. Tratarea solicitărilor de acces la documentele publice**

1. O solicitare de acces la un document public va trebui tratată de orice autoritate publică care conține acel document.

2. Solicitățile de acces la documentele publice vor trebui tratate pe bază de egalitate.

3. Orice solicitare de comunicare a unui document public va trebui tratată cu rapiditate. Decizia va trebui luată, comunicată și executată într-un timp fixat care poate fi precizat în prealabil.

4. Dacă autoritatea publică nu deține documentul public solicitat aceasta va trebui, în măsura posibilului, să orienteze solicitantul către autoritatea publică competentă.

5. Autoritatea publică va trebui, în măsura posibilului, să ajute solicitantul să identifice documentul public cerut, dar ea nu este obligată să onoreze solicitarea dacă este vorba despre un document care nu poate fi identificat.
6. O solicitare de acces la un document public poate fi refuzată dacă solicitarea este nerezonabilă.
7. Autoritatea publică care refuză accesul la un sau la o parte a unui document public va trebui să prezinte motivele refuzului.

## **VII. Formele de acces la documentele publice**

1. Când accesul la un document public a fost acordat, autoritatea publică va trebui să autorizeze consultarea originalului și să furnizeze o copie, ținând cont în măsura posibilului, de preferințele exprimate de solicitant.
2. Dacă o limitare se aplică unei părți din informațiile conținute într-un document public, autoritatea publică va trebui cu toate acestea să comunice celelalte informații conținute în document. Orice omisiune va trebui clar precizată. Dacă versiunea parțială a documentului solicitat induce în eroare sau este golită de conținut, accesul poate fi refuzat.
3. Autoritatea publică poate da acces la un document public orientând solicitantul către sursele alternative mai facil accesibile.

## **VIII. Cheltuielile pentru accesul documentelor publice**

1. Consultarea unui document public la fața locului ar trebui să fie în principiu gratuită.
2. Eliberarea unei copii a documentului public poate fi facturată la nivelul unui preț rezonabil care nu ar trebui să excedă prețul real al cheltuielilor de funcționare suportat de autoritatea publică.

## **IX. Procedura de verificare**

1. Solicitantul a cărui cerere de acces la un document public a fost refuzată în totalitate sau în parte, amânată sau a rămas fără răspuns după termenul precizat în cadrul principiului VI.3 ar trebui să aibă acces la o procedură de verificare în fața unei curți sau a unei instanțe independente și imparțiale prevăzute de lege.
2. Un solicitant ar trebui să aibă acces întotdeauna la o procedură rapidă și mai puțin costisitoare de reexaminare de către o autoritate publică sau de verificare conform paragrafului 1 de mai sus.

## **X. Măsuri complementare**

1. Statele membre ar trebui să ia măsurile necesare pentru:

- i. informarea publicului asupra dreptului acestuia de acces la documentele publice și asupra modalităților de exercitare a acestuia;
  - ii. a se asigura că agenții lor publici au pregătirea necesară în ce privește îndatoririle și obligațiile ce decurg din punerea în aplicare a acestui drept;
  - iii. a se asigura că acest drept poate fi exercitat.
2. În acest sens, autoritățile publice ar trebui în special să:
- i. gestioneze eficient documentele lor pentru a le face ușor accesibile;
  - ii. aplice proceduri clare și bine stabilite pentru conservarea și distrugerea documentelor lor;
  - iii. să informeze într-o manieră cât mai largă asupra problemelor sau activităților pentru care sunt responsabile, de exemplu prin elaborarea unor liste sau registre de documente aflate în posesia lor.

## **XI. Informații oferite publicului la inițiativa autorităților publice**

Autoritățile publice ar trebui din propria lor inițiativă și în cazul în care este potrivit, să ia măsurile necesare pentru a face publice informațiile pe care ele le dețin atunci când punerea la dispoziție a acestor informații este în interesul promovării transparenței administrației și a eficienței în interiorul administrațiilor sau încurajează participarea informată a publicului în chestiuni de interes public.

**Expunere de motive  
privind Recomandarea Rec (2002) 2  
a Comitetului Miniștrilor către statele membre,  
referitoare la accesul la documentele publice**

Istoric

1. În cadrul Consiliului Europei principiul accesului publicului la documentele publice a început să fie dezvoltat prin Recomandarea Nr. R (81) 19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice. Un exemplu recent de cooperare europeană în acest domeniu îl reprezintă Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la procesul decizional și accesul la justiție în materia mediului înconjurător, adoptată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998. Un alt exemplu recent al Uniunii Europene este adoptarea Reglementării (CE) nr. 1049/2001 a Parlamentului European și a Consiliului, din 30 mai 2001, relative la accesul publicului la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei. Pe parcursul ultimilor ani un interes din ce în ce mai mare a fost manifestat în statele membre ale Consiliului Europei pentru introducerea în legislația națională a unor măsuri care să vizeze asigurarea transparenței administrației și accesul publicului la informațiile publice. Astfel, au fost întreprinse în cadrul Consiliului Europei lucrările de aprofundare a principiilor de bază referitoare la dreptul de acces la aceste informații.

2. Aceste lucrări au fost încredințate pentru început Comitetului director privind mijloacele de comunicare în masă (CDMM). Apoi, în 1997<sup>1</sup>, delegații miniștrilor au aprobat mandatul conferit de Comitetul director pentru drepturile omului (CDDH) Grupului de specialiști privind accesul la informațiile oficiale (DH-S-AC).

3. În virtutea acestui mandat, DH-S-AC a fost împuternicit să examineze diferitele opțiuni existente pentru a elabora un instrument juridic obligatoriu sau alte măsuri care să încorporeze principiile de bază relative la dreptul publicului de a avea acces la informațiile deținute de autoritățile publice. În acest fel, DH-S-AC trebuia să ia în considerare Recomandarea nr. R(81) 19 menționată mai sus, evoluția legislativă din domeniul accesului la informații atât în statele membre ale Consiliului Europei cât și la nivel european și lucrările întreprinse în cadrul Consiliului Europei și în cadrul altor instanțe.

4. Trebuie notat că articolul 19 al Declarației universale a drepturilor omului și articolul 19 al Pactului internațional relativ la drepturile civile și politice conferă un drept mai extins în ceea ce privește accesul la informațiile oficiale decât Convenția europeană a drepturilor omului, deoarece aceste dispoziții conțin, de asemenea, dreptul de a căuta informații.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Cu ocazia celei de-a 613-a reuniuni a Comitetului Miniștrilor (18, 19 și 23 decembrie 1997).

# I

## Definiții

### *Autoritățile publice*

5. Trebuie notat că nu există o definiție a termenului “autorități publice” în celelalte instrumente ale Consiliului Europei<sup>2</sup>. În sensul prezentei recomandări, expresia “autoritățile publice” acoperă guvernul și diferitele organisme ale administrației de la nivel național, regional și local, termenul “guvern” acoperind simultan și organismele politice și cele administrative.

6. Termenul “autorități publice” acoperă atât persoanele private cât și cele juridice din momentul în care acestea dețin funcții publice sau exercită o autoritate administrativă după cum este prevăzut în dreptul intern. În anumite state membre, această noțiune se referă atât la persoanele private cât și la cele juridice care efectuează servicii publice sau la entitățile private finanțate din fonduri publice.

### *Documentele publice*

7. Termenul de “documente publice” reprezintă, în sensul prezentei recomandări, toate informațiile fixate pe orice suport fizic într-o formă recuperabilă (texte scrise, înregistrate pe bandă sonoră sau audiovizuală, fotografii, email-uri, informații stocate pe suport electronic, cum ar fi bazele de date electronice etc.). Atât documentele produse de o autoritate cât și documentele ce provin de la terți și care au fost primite de o autoritate publică sunt acoperite de definiție.

8. În timp ce definirea noțiunii referitoare la documentele pe suport de hârtie este ușor de făcut, definirea a ceea ce înseamnă un document atunci când informațiile sunt conservate electronic într-o bază de date este mai greu de făcut. Statele membre trebuie să dispună de o marjă de apreciere pentru a decide cum poate fi definită această noțiune. În anumite state membre va fi oferit accesul la informații precise, așa cum vor fi ele specificate de către solicitant, dacă aceste informații sunt ușor recuperabile cu mijloacele existente.

9. Există diverse tradiții și practici în statele membre în ceea ce privește criteriile care permit calificarea unui document ca document “public”. În principiu, documentele incomplete nu sunt acoperite de această noțiune. Mai mult, în anumite state membre documentele care contribuie la luarea deciziilor (de exemplu: avizele, opiniile, memorandum-urile etc.) nu sunt considerate documente publice până când decizia la care se referă nu este luată. Totuși, în anumite state membre documentele pot fi făcute publice chiar înainte de a fi luată decizia pentru care acel document a fost pregătit, în special pentru a permite participarea la procesul de luare a deciziei.

10. Pe de altă parte, este important să se facă o distincție clară între documentele primite de autoritățile publice în cadrul exercitării funcțiilor lor și cele primite în calitate de

---

<sup>2</sup> Trebuie notat că un manual publicat în 1996 sub auspiciile Consiliului Europei indică faptul că o “autoritate administrativă” corespunde “oricărei entități sau persoane din clipa în care aceasta are puterea de a lua decizii sau a întreprinde măsuri care să constituie un act administrativ”. (A se vedea “Administrația și persoanele private: Un manual”, editura Consiliului Europei 1996, p. 11).

persoane private și care nu au nici o legătură cu funcțiile lor, de exemplu: scrisorile primite de membrii administrației în calitatea lor de politicieni sau de persoane care ocupă alte posturi în exterior. Această ultimă categorie de documente nu este acoperită de definiție în sensul prezentului instrument.

## II

### *Câmpul de aplicare*

11. Câmpul de aplicare al prezentei recomandări este strâns legat de definițiile indicate mai sus și acoperă documentele publice deținute de *autoritățile publice*. Statele membre ar trebui, de asemenea, să examineze în ce măsură aceste principii ar putea fi aplicate informațiilor deținute de instanțele legislative și cele judiciare.

12. Informații sunt “deținute”, de asemenea, de o autoritate publică atunci când sunt fizic deținute de o persoană juridică sau fizică în numele unei autorități publice ca urmare a acordului dintre autoritatea publică și acea persoană.

13. Prezenta recomandare se referă, de asemenea, la documentele publice conținute în arhive, fără a prejudicia aplicarea regulilor specifice conținute în Recomandarea 2000 (13) a Comitetului Miniștrilor către statele membre, referitoare la politica europeană în materia accesului la arhive.

14. Documentele care conțin date personale sunt, de asemenea, acoperite de câmpul de aplicare al recomandării. Trebuie notat că, în acest context, Convenția privind protecția persoanelor în ce privește procesarea automată a datelor cu caracter personal din 28 ianuarie 1981 (STE no.108)<sup>3</sup> nu împiedică oferirea către terți a accesului la documentele publice care conțin date personale. Totuși, când este oferit accesul la astfel de documente, acesta trebuie făcut în concordanță cu regulile ce figurează în Convenția nr. 108.

## III

### *Principiul general privind accesul la documentele publice*

15. Dreptul de acces la documentele publice, garantat prin prezentul instrument, se limitează la documentele care există. O autoritate publică nu are obligația de a produce noi documente pentru a răspunde solicitării.

16. Acest drept de acces ar trebui să se aplice oricărei persoane, atât celor fizice cât și celor juridice, fără nici o discriminare, inclusiv cea bazată pe originea națională. Nici o limitare nu figurează în Recomandarea R (81) 19 privind accesul la informația deținută de autoritățile publice.

17. Prezenta recomandare vizează un drept general de acces la documentele publice care ar trebui exercitat de toți. O persoană ar putea avea, de asemenea, un drept specific de acces la documente publice, ca urmare a altor instrumente juridice. De exemplu o persoană are dreptul de acces la datele personale care o privesc, conform Convenției nr. 108 citată mai sus. În același sens, anumite state membre acordă un drept mai larg de acces la documentele publice persoanelor implicate în procedurile administrative. În acest context, trebuie indicat faptul că articolul 8 al Convenției europene a drepturilor omului garantează un drept de acces la informațiile care se referă la viața privată sau la viața de familie a

---

<sup>3</sup> STE: Seria Tratatelor Europene



persoanei, în anumite circumstanțe (a se vedea, în special, deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului din 7 iulie 1989, în *cazul Gaskin vs. Marea Britanie* din 26 martie 1987, în *cazul Leander vs. Suedia* din 19 februarie 1998 și în *cazul Guerra și alții vs. Italia*).

18. Prezenta recomandare, permițând comunicarea documentelor publice oricărei persoane, nu afectează drepturile de proprietate intelectuală atașate informațiilor comunicate.

#### IV

##### *Posibile limitări ale accesului la documentele publice*

19. Principiul ar trebui să fie accesul la documente iar excepția: confidențialitatea lor când alte interese legitime prevalează. Aceste limitări ar trebui stabilite în mod exact în cadrul legii, ar trebui să fie necesare într-o societate democratică și proporționale cu scopul de a proteja celălalt / celelalte interes(e) legitim(e).

20. Decurge din dreptul general menționat la Principiul III de mai sus că va fi necesar să se indice indivizilor dacă autoritatea publică deține sau nu un document precis. Atunci când protecția altor interese legitime prevalează asupra divulgării informației, poate fi necesar, în cazuri limită, să se păstreze secretul asupra faptului că informația există. Această situație ar viza cazurile în care admiterea sau negarea existenței informației ar echivala chiar cu divulgarea informației în sine.

21. Limitările dreptului de acces la documentele publice nu ar trebui să fie posibile decât pentru motivele enumerate într-o manieră exhaustivă la Principiul IV, paragraful 1. O anumită limitare prevăzută în dreptul intern poate fi acoperită de mai multe limitări indicate în acest principiu. Criteriile de aplicare a limitărilor au fost elaborate avându-se în vedere articolele 6, 8 și 10 ale Convenției europene a drepturilor omului, cât și dispozițiile relevante ce figurează în instrumentele referitoare la protecția datelor, în special în Convenția precizată mai sus, privind protecția persoanelor în ce privește procesarea datelor cu caracter personal din 28 ianuarie 1981 (STE no. 108) și în Recomandarea no. R (81) 19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice.

22. Paragraful 1, alineatul i prevede că statele membre ar putea limita accesul la documentele publice în scopul protejării securității naționale, apărării și a relațiilor internaționale. În anumite state membre, limitările referitoare la acest domeniu au o valoare constituțională. De exemplu anumite state care au regiuni ce dispun de un larg grad de autonomie pot avea, de asemenea, interesul de a proteja corespondența dintre astfel de autorități regionale sau, în cazul statelor federale, dintre autoritățile federale centrale și autoritățile regionale. Anumite state membre prevăd, de asemenea, limitarea accesului la documentele privind șefii de stat, mai ales în cazul unor anumite monarhii constituționale.

23. Paragraful 1, alineatul iv prevede că statele membre ar putea stabili unele limitări pentru a proteja viața privată și alte interese private legitime. Informațiile care tratează astfel de interese pot fi acoperite de Convenția nr. 108 menționată mai sus, iar limitarea prevăzută la paragraful 1, alineatul iv, poate fi aplicată, de asemenea, informațiilor care nu sunt acoperite de această Convenție.

24. Noțiunea de “interese comerciale și alte interese economice” menționată la paragraful 1.v, poate acoperi, de exemplu, chestiunea afacerilor care convin să fie păstrate

secrete din motive de competitivitate, cum ar fi confidențialitatea negocierii afacerilor. Acest paragraf se poate extinde asupra documentelor pe care autoritățile publice le utilizează pentru pregătirea negocierilor colective din care ele fac parte.

25. Pentru deținerea unor date statistice corecte, majoritatea statelor dispun de clauze de confidențialitate pentru protejarea informațiilor culese de la persoanele fizice sau juridice. Aceste date vor fi în general fie date personale fie date referitoare la interese economice sau comerciale. Accesul la documentele care conțin astfel de informații poate fi, în consecință, limitat în virtutea paragrafului 1, alineatele iv și v. Considerații analoge pot fi aplicate datelor culese în cadrul procesului de aplicare a impozitelor asupra indivizilor sau persoanelor juridice de drept privat.

26. Anumite state protejează informațiile oferite într-o manieră confidențială. Recomandarea nu se opune acestui lucru atâta timp cât informațiile protejate sunt acoperite de una dintre limitările expuse în Principiul IV, de exemplu la paragraful 1, alineatele iv sau v.

27. Limitarea prevăzută la paragraful 1, alineatul vi referitoare la protecția “egalității părților într-o instanță jurisdicțională” derivă din articolul 6 al Convenției europene a drepturilor omului privind dreptul la un proces echitabil. El are ca scop, în special, autorizarea autorității publice de a refuza accesul la propriile documente pentru a nu-și afecta poziția în cursul procesului la care ea este parte.

28. Limitările referitoare la “natură”, prevăzute la paragraful 1, alineatul vii vizează, de exemplu, împiedicarea pe cât posibil a localizării speciilor animale sau vegetale amenințate, pentru a le proteja. Această limitare este conformă cu articolul 4, paragraful 4 (h) al Convenției privind accesul la informații, participarea publicului la procesul decizional și accesul la justiție în materia protejării mediului<sup>4</sup>.

29. Paragraful 1, alineatul viii poate, de exemplu, să protejeze capacitatea autorității publice de a efectua controale eficiente, anchete sau audituri, eventual prin intermediul procedurilor oficiale, asupra altor organizații, asupra indivizilor sau asupra propriilor reglementări sau proceduri interne. Investigațiile fiscale sau controalele fiscale în curs pot fi citate ca exemplu.

30. Paragraful 1, alineatul x indică posibilitatea limitării accesului pentru a proteja deliberările în interiorul sau între autoritățile publice, referitoare la pregătirea internă a unui dosar de către o autoritate. Această limitare ar putea să se refere în special la documentele deliberărilor Cabinetului. Termenul de “dosar” este suficient de larg pentru a acoperi toate tipurile de afaceri care se află în mâinile autorităților publice și anume atât cazurile individuale cât și procedurile de luare a deciziilor politice.

31. Paragraful 2 reprezintă expresia a două principii importante: principiul evaluării riscurilor (“harm test”) și cel al echilibrului între interesul accesului publicului la documente și interesul protejat prin limitări. Dacă accesul publicului la un document public nu aduce nici un prejudiciu unuia dintre interesele listate la paragraful 1, nu ar trebui să existe limitări ale accesului la acel document. Dacă accesul publicului la un document poate prejudicia unul dintre aceste interese, documentul ar trebui pus la dispoziția

---

<sup>4</sup> Adoptată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998. Articolul 4, paragraful 4 stipulează: “Solicitarea unei informații privind mediul înconjurător poate fi refuzată în cazul în care divulgarea acestei informații ar putea să aibă efecte defavorabile asupra: ... (h) Mediul la care informația se referă, cum ar fi siturile de reproducere a speciilor rare”.

publicului dacă interesul publicului de a avea acces la document primează asupra interesului protejat.

32. Evaluarea riscurilor și echilibrarea intereselor se pot face fie de la caz la caz fie de către legislatorul care se bazează pe modul în care limitările sunt formulate. Legea ar putea, de exemplu, să prevadă condițiile variabile de evaluare a riscurilor. Aceste condiții ar putea lua forma unei prezumții în favoarea sau defavoarea secretului sau a secretului necondiționat în cazul informațiilor extrem de sensibile. Atunci când astfel de condiții sunt prevăzute de lege, autoritățile publice ar trebui să se asigure că aceste condiții puse de clauzele de confidențialitate sunt îndeplinite când primesc o solicitare de acces la un document public de acest tip. Gradul de sensibilitate poate varia în timp și este importantă evitarea clasificării unui document astfel încât automat accesul la acel document să fie împiedicat în viitor.

33. În anumite state membre, documentele vor fi puse la dispoziție dacă interesul protejat nu primează asupra interesului public în ce privește divulgarea lor. Această manieră nu este incompatibilă cu prezenta recomandare.

34. Paragraful 3 evocă datoria statelor membre de a fixa durata maximă de timp pentru limitările dreptului de acces. Aceasta înseamnă că, după un anumit timp documentele ar trebui să devină accesibile. Mai mult, durata de limitare ar trebui să fie proporțională cu ceea ce se urmărește să se obțină, de exemplu protecția altor drepturi sau altor interese legitime.

35. În ce privește documentele clasate confidențiale, secrete sau de maxim secret, autoritățile publice ar trebui să vegheze pentru a le face accesibile imediat ce circumstanțele o permit sau în cazul în care legea fixează o durată de confidențialitate, imediat ce acest timp a expirat. În anumite țări, legea impune revizuirea periodică a caracterului confidențial al unei informații. În alte țări, această revizuire se face de la caz la caz, în funcție de solicitările de acces.

## V

### *Solicitările de acces la documentele publice*

36. Persoana care solicită un document public nu ar trebui să fie obligată să prezinte motivele pentru care dorește să aibă acces la acel document. Această idee a fost deja inclusă în Recomandarea nr. R (81) 19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice.

37. Paragraful 2 încurajează statele membre să limiteze formalitățile cât de mult posibil. În anumite state membre solicitările trebuie formulate în scris. În altele ele pot fi făcute oral. În anumite state membre există dreptul unui solicitant de a depune o solicitare anonimă. Totuși, prezenta recomandare nu obligă statele membre să acorde un astfel de drept solicitanților.

## VI

### *Tratarea solicitărilor de acces la documentele publice*

38. Paragraful 1 recomandă ca toate autoritățile care dețin un document public să trateze solicitarea de acces la acel document cât de repede este posibil. Înainte ca decizia să

fie luată, autoritatea publică poate intra în contact cu sursa documentului solicitat. Autoritatea care deține documentul public nu ar trebui să forțeze solicitantul să prezinte o nouă cerere autorității publice care este sursa documentului solicitat.

39. Buna servire și eficiența față de orice solicitant, fără discriminare, ce se așteaptă de la orice autoritate publică se traduc în particular prin rapiditatea de tratare a solicitărilor și prin spiritul de colaborare cu solicitantul în cazul în care tratarea solicitării este complicată. Din acest punct de vedere textul prezentei recomandări merge mai departe decât Recomandarea nr. R (81) 19 privind accesul la informația deținută de autoritățile publice, care se mulțumește să enunțe că orice solicitare trebuie tratată într-un timp rezonabil.

40. Paragraful 2 se referă la tratarea nediscriminatorie a solicitărilor așa cum este ea deja exprimată în Recomandarea nr. R (81) 19. Ar trebui să se evite operarea discriminatorie sau subiectiv selectivă a solicitărilor. Acestea ar trebui tratate pe bază de egalitate, aplicând criteriile obiective. Autoritățile publice care dețin documente ar trebui să țină cont de exigențele Protocolului adițional nr. 12 la Convenția europeană a drepturilor omului, deschisă spre semnarea de către statele membre la 4 noiembrie 2000. Acest Protocol extinde într-o manieră generală câmpul de aplicare al articolului 14 (nediscriminarea) al Convenției. În principiu, ele ar trebui să trateze solicitările în ordinea primirii lor.

41. Toate solicitările ar trebui tratate cât de repede posibil. Autoritățile publice ar trebui să spună întotdeauna solicitantului dacă au decis sau nu să elibereze documentul. Mai mult, dacă decizia este pozitivă, statele membre ar trebui să vegheze ca eliberarea documentului să fie făcută fără întârziere. Într-adevăr, caracterul minimal al exigențelor formale și rapiditatea tratării solicitărilor ar trebui să fie urmate de o executare fără întârziere a deciziei. Atunci când o întârziere este inevitabilă, autoritățile publice ar trebui să informeze solicitantul.

42. Paragrafele 4 și 5 recomandă cooperarea cu solicitantul și sunt în mod special importante dacă solicitantul este handicapat, analfabet, fără domiciliu fix etc. Extensia dorinței de cooperare depinde de situația fiecărui caz în parte. Pentru acest motiv, autoritatea publică se bucură de o anumită marjă de apreciere dar ar trebui să fie și cât se poate de eficientă. Pe de altă parte, în anumite cazuri speciale în care solicitantul (handicapat, analfabet, bătrân, marginalizat, străin care cunoaște prost sau de loc limba vorbită etc.) ar fi în imposibilitatea de a înțelege, prin propriile mijloace, la nivel elementar documentul solicitat, autoritățile publice ar putea încerca în măsura posibilului și a limitelor rezonabile, să-l ajute să ajungă la o astfel de înțelegere. Mai mult, în anumite situații acest ajutor ar corespunde dorințelor exprimate de Comitetul Miniștrilor în Recomandarea lui nr. R (93) 1 referitoare la accesul efectiv la lege și justiție a persoanelor în situație de mare sărăcie. Acest ajutor oferit pentru a înțelege informația nu implică obligația de a traduce documentele și nici oferirea unei consultații tehnice (juridice de exemplu) complicate.

43. Paragraful 6 recomandă ca statele membre să trateze fiecare solicitare de acces în parte, cu excepția celor care sunt evident nerezonabile (de exemplu: dacă solicitarea e prea vagă sau necesită un efort de cercetare disproporționat, sau se referă la un domeniu prea vast sau cu un volum prea mare de documente). Când solicitarea este vădit abuzivă (solicitări sistematice și numeroase cu scopul de a împiedica activitatea normală a unei administrații, solicitarea repetată într-o manieră abuzivă a aceluiași document, de către același solicitant) ea ar putea fi refuzată.

44. Paragraful 7 se inspiră din Recomandarea nr. R (81) 19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice și recomandă ca autoritatea publică să motiveze refuzul accesului la informații, cu excepția cazurilor excepționale în care o asemenea motivare ar face cunoscute informații al căror acces ar putea fi limitat în virtutea principiului IV.

## VII

### *Formele de acces la documentele publice*

45. Există diferite forme de acces la documente: consultarea originalului sau primirea unei copii a documentului sau amândouă. Solicitantul va alege tipul de acces pe care îl preferă. Autoritatea publică ar trebui să țină cont de această preferință în măsura posibilului. Totuși, acest lucru ar putea fi irealizabil sau imposibil în anumite cazuri. De exemplu poate fi justificată refuzarea oferirii unei copii a documentului dacă echipamentele tehnice nu sunt disponibile (de exemplu pentru copii audio, video sau electronice) dacă această formă de acces antrenează o creștere nerezonabilă a costurilor, dacă ea aduce atingere drepturilor de proprietate intelectuală sau face posibilă utilizarea ilicită a documentului. Se poate dovedi justificată refuzarea accesului direct la un document dacă originalul este fragil. Mai mult, pot apărea obstacole ca urmare a consultării la fața locului, cum ar fi orele de deschidere, mai multe persoane putând solicita același document în același timp. Din nou și în același context, este important ca autoritățile publice să facă dovada unui spirit deschis, propunând publicului accesul în birourile lor.

46. Dacă o limitare se aplică numai unei părți a informațiilor conținute într-un document, restul documentului ar trebui în mod normal să fie pus la dispoziție. Ar trebui să fie indicat clar unde au fost șterse informațiile și care era volumul acestora. Dacă documentul este pe suport de hârtie, ștergerile ar putea fi făcute pe o copie acoperind pasajele pentru care se aplică restricția. Dacă documentul este în formă electronică ar trebui să existe pe copie o indicație clară privind ce parte a documentului a fost ștearsă, de exemplu lăsând acest spațiu alb. Mai mult, divulgarea parțială a unui document nu ar trebui făcută într-o manieră care să permită divulgarea informațiilor acoperite de limitare.

47. Paragraful 3 indică faptul că accesul ar putea fi dat orientând solicitantul către sursele alternative ușor accesibile. De exemplu, dacă un document este publicat pe Internet, autoritățile publice ar putea orienta solicitantul acolo, dacă Internetul ar fi ușor accesibil pentru solicitant. Caracterul unui document de a fi “ușor accesibil” ar trebui evaluat pentru fiecare caz în parte. Ceea ce poate fi ușor accesibil pentru un individ nu este în mod necesar și pentru altul. Situația individuală a solicitantului poate fi un factor important (de exemplu atunci când este vorba de un handicapat, analfabet sau o persoană fără domiciliu fix sau când există o distanță geografică între ea și autoritatea publică care deține documentul public solicitat). Situația țării în ceea ce privește accesibilitatea publicului la informație (de exemplu prin Internet) poate fi, de asemenea, un factor care trebuie luat în considerare.

48. Atunci când accesul la un document a fost refuzat, autoritățile publice ar putea furniza un rezumat al documentului.

49. În anumite cazuri, o persoană este interesată de un anumit tip de informație și preferă ca aceste informații să fie date oral sau într-un rezumat scris. Statele sunt încurajate să ofere acest tip de serviciu, dar acest lucru nu este acoperit de prezenta recomandare.

## VIII

### *Cheltuielile privind accesul la documentele publice*

50. Pentru a facilita accesul la informațiile publice ar trebui să fie gratuit accesul la fața locului la documentele originale. Totodată, autoritățile publice ar putea cere solicitantului plata costului de căutare a acestor documente, mai ales când solicitarea este voluminoasă sau când ea antrenează o cantitate importantă de muncă din partea autorităților publice.

51. În ceea ce privește copiile, conform paragrafului 2, costul de acces se poate repercuta asupra solicitantului, dar autoritățile publice nu ar trebui să obțină nici un profit. Tarifele ar trebui să fie rezonabile și reduse la minimum și nu ar trebui să depășească costurile reale suportate de autoritățile publice. Limitarea tarifelor pe care autoritățile publice au dreptul să le aplice în ce privește legislația referitoare la accesul la documentele oficiale, nu împiedică autoritățile publice să producă documente în scopuri comerciale și să le vândă la tarife competitive.

## IX

### *Procedura de verificare*

52. Acest articol conține două principii. Mai întâi, solicitantul ar trebui să dețină dreptul la o procedură de verificare în fața unei curți sau a unei instanțe independente sau imparțiale stabilite prin lege. Mai mult, solicitantul ar trebui să aibă acces la o procedură de control rapidă și ieftină. Ar putea fi vorba de o verificare realizată de o autoritate publică sau independentă. În acest sens, trebuie notat că în anumite sisteme naționale procedura de verificare este întotdeauna un demers prealabil recursului la justiție sau unui alt tip de procedură independentă de plângere. În anumite state membre este posibil, de asemenea, să se depună o plângere ca urmare a unui refuz sau a unor disfuncționalități din acest domeniu la avocatul poporului, la un mediator sau la o instanță de mediere.

## X

### *Măsuri complementare*

53. Recomandarea nr. R (81) 19 privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice menționată mai sus enunță că ar trebui aplicate mijloace eficiente și adecvate pentru a se permite accesul la o astfel de informație. Principiul X al prezentei recomandări este o expresie a ideii conținute în paragraful vi al preambulului, conform căruia autoritățile publice ar trebui să aplice o politică activă de comunicare și, în consecință, să stabilească sisteme de susținere.

54. Pentru a putea face uz de drepturile lor de acces este necesar ca solicitanții să cunoască aceste drepturi. Paragraful 1 al principiului X recomandă, în consecință, ca statele membre să ia măsurile necesare pentru informarea publicului asupra drepturilor lui. O astfel de informație ar putea fi dată publicului prin intermediul dosarelor, ar putea fi publicată pe suport electronic sau ar putea fi înființate centre de documentare.

55. Mai mult, pentru a permite un acces mai ușor la documentele publice autoritățile publice ar trebui să pună la dispoziția publicului condițiile materiale adecvate (să pună la dispoziție un echipament tehnic adecvat, inclusiv a celui care încorporează noi tehnologii de informare și comunicare, localuri bine utilizate). În toate cazurile autoritățile publice ar

trebui să asigure conservarea și securitatea fizică a originalelor. Acestea ar putea stabili și indica, de asemenea, punctul de contact care, în cadrul unui anume serviciu al administrației, să fie susceptibil de a facilita accesul la documentele acelui serviciu.

56. Paragraful 2, alineatul ii face referință la chestiuni legate de conservarea și la distrugerea documentelor publice. Conservarea implică în general depunerea documentelor publice la Arhive. În acest sens este nevoie de reguli clare.

57. Pentru ca publicul să cunoască ce documente sunt deținute de autoritățile publice, paragraful 2, alineatul iii recomandă ca autoritățile publice să informeze asupra problematicii sau activităților care intră în competențele lor. Un mijloc pentru a se realiza aceasta este elaborarea de liste sau de registre cu documentele ce se află în posesia lor, care apoi să fie accesibile publicului. Astfel va fi facilitată și căutarea respectivelor documente. De asemenea, autoritățile publice ar trebui să ia în considerare și protejarea unor sau altor interese legitime atunci când determină tipul de informații care trebuie incluse pe liste sau în registre.

## XI

### *Informațiile aduse la cunoștința publicului la inițiativa autorităților publice*

58. Ultimul principiu diferă de celelalte în sensul în care se referă la o inițiativă a administrației (oferirea informațiilor către public). Scopul lui nu este acela de a solicita autorităților publice de a face publică totalitatea informațiilor pe care acestea o dețin, ci de a le încuraja a aduce la cunoștința publicului informațiile (de exemplu dosarele administrative referitoare la lucrările publice) care pot să favorizeze participarea mai “clarificată” a cetățenilor la dezbaterile de interes general. O astfel de participare reprezintă un element important al democrației și al eficienței administrative. Mai mult, aducerea la cunoștința publicului a informațiilor înainte ca ele să fie solicitate se dovedește a fi avantajoasă pentru autoritățile publice prin faptul că ele nu mai trebuie să trateze aceste solicitări, informațiile fiind de acum înainte disponibile.

59. În funcție de fiecare caz în parte autoritățile publice sunt libere să aleagă cele mai adecvate mijloace pentru a aduce la cunoștința publicului aceste informații (panouri de afișaj, publicații oficiale, situri web sau pe orice suport care este ușor accesibil pentru public).