

APENDICE I

Consiliul European Comitetul de Miniștri

Recomandarea Nr. R(2000)13 a Comitetului de Miniștri către Statele membre privind o politică europeană asupra accesului la Arhive

(Adoptată de Comitetul de Miniștri în 13 iulie 2000
la a DCCXVII-a întâlnire a reprezentanților miniștrilor)

Comitetul de Miniștri, în baza articolului 15.b al Statutului Consiliului European,

Ținând cont că scopul Consiliului European este să statornicească o mai strânsă uniune între membrii săi și că acest scop poate fi atins printr-o acțiune comună în domeniul cultural,

Potrivit Convenției pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în special articolele 8 și 10, și conform Convenției pentru protecția persoanelor, cu privire la prelucrarea automată a datelor personale (ETS nr. 108);

Potrivit Recomandării Nr. R(81)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice și conform Recomandării Nr. R (91)10 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind comunicarea către terți a datelor personale deținute de organismele publice;

Considerând că arhivele reprezintă un element cultural esențial și de neînlocuit;

Considerând că ele asigură perenitatea memoriei umanității;

Ținând cont de interesul crescând al publicului pentru istorie, de reformele instituționale care se produc în noile democrații și de amploarea excepțională a schimbărilor care au loc în crearea de documente;

Considerând că o țară nu este în întregime democratică decât atunci când fiecare dintre locuitorii ei are posibilitatea unei cunoașteri de o manieră obiectivă a elementelor istoriei sale.

Ținând cont de complexitatea problemelor privind accesul la arhive, atât la nivel național, cât și internațional, datorită varietății cadrului

constituțional și juridic, de cerințele contradictorii de transparență și secretizare, de protejare a vieții private și de accesul la informațiile istorice, toate acestea fiind percepute diferit de opinia publică în fiecare țară;

Recunoscând dorința istoricilor de a studia și dorința societății civile de a înțelege mai bine complexitatea procesului istoric, în general, și a istoriei secolului al XX-lea, în special;

Fiind conștient că o înțelegere mai bună a istoriei europene recente poate contribui la prevenirea conflictelor;

Considerând că, din perspectiva complexității problemelor aflate în legătură cu deschiderea arhivelor, este nevoie de adoptarea unei politici europene asupra accesului la arhive, bazată pe principii comune, compatibile cu valorile democratice;

Recomandă ca guvernele Statelor membre să ia toate măsurile și să facă pașii necesari către:

i. adoptarea legislației privind accesul la arhive, inspirată de principiile schițate în această Recomandare sau aducerea legislației existente la nivelul acestor principii;

ii. difuzarea cât mai largă cu putință a Recomandării, către toate organismele și persoanele interesate.

Apendice la Recomandarea Nr. R(2000)13

I. Definiții

1. Pentru scopul Recomandării de față;

a. cuvântul „arhive” are următoarele sensuri:

i. când este scris cu literă mică „a”: totalitatea documentelor indiferent de dată, format sau suport, create sau primite de o persoană sau o organizație în cursul activității sale și depuse la Arhive pentru păstrare permanentă; dacă nu este altfel formulată, Recomandarea de față are în vedere doar „arhivele publice”, adică cele create de autoritățile oficiale;

ii. când este scris cu literă mare „A” înseamnă: instituțiile publice însărcinate cu păstrarea arhivelor;

b. cuvântul „acces” are următoarele sensuri:

i. funcție atribuită Arhivelor de a face disponibile, pentru utilizatori arhivaliile pe care le dețin în custodie;

ii. îndeplinirea acestei activități.

c. „accesul la arhive” înseamnă posibilitatea consultării documentelor de arhivă, în conformitate cu legea națională. Această noțiune de „acces” nu acoperă folosirea documentelor ce conduce la produse derivate, care vor fi subiect al unor reglementări specifice.

d. „utilizator” înseamnă orice persoană care consultă arhivele, cu excepția personalului care lucrează în Arhive.

e. „date personale protejate” înseamnă orice informație referitoare la o persoană identificată sau identificabilă (subiectul datelor), despre care legea, textele normative și instanțele consideră că nu poate fi subiect al comunicării către public, fără a risca să aducă atingere intereselor respectivei persoane.

II. Texte legislative și normative

2. În țările europene, responsabilitatea pentru stabilirea principiilor generale, care dirijează accesul la arhive revine puterii legislative și, prin urmare, acestea trebuie să facă obiectul unei legi emise de Parlament. Dispozițiile practice vor fi emise în funcție de legi și regulamente, conform contextului juridic al fiecărei țări.

3. Legile și regulamentele referitoare la accesul la arhivele publice trebuie coordonate și armonizate cu legislația din domenii conexe, în special cu Legea accesului la informațiile deținute de autoritățile publice și cu Legea protecției datelor personale.

4. Criteriile de acces la arhivele publice, definite de lege, trebuie să se aplice la toate arhivele de pe întreg teritoriul național, indiferent de instituția arhivistică responsabilă de păstrarea acestor arhive.

III. Modalități de acces la arhivele publice

5. Accesul la arhivele publice este un drept. Într-un sistem politic care respectă valorile democratice, acest drept trebuie recunoscut tuturor utilizatorilor, indiferent de naționalitate, statut sau profesie.

6. Accesul la arhive este o parte a funcției serviciilor de arhivă publică, pentru care, în sine, nu trebuie percepute taxe.

7. Legislația trebuie să prevadă:

- a. fie deschiderea arhivelor publice fără restricții speciale;
- b. fie o perioadă generală de protecție.

7.1. Pot fi prevăzute excepții de la această regulă generală, necesară într-o societate democratică, atunci când este cazul, pentru a se garanta protejarea:

- a. intereselor publice importante care impun această protecție (cum sunt: apărarea națională, politica externă și ordinea publică);
- b. persoanelor particulare împotriva scurgerilor de informații referitoare la viața lor privată.

7.2. Toate excepțiile de la perioada generală de protecție, legate fie de reducerea, fie de prelungirea perioadei, trebuie să aibă o bază legală. Responsabilitatea pentru orice închidere sau deschidere revine organizației care a creat documentele sau administrației sale tutelare, cu excepția cazului în care legislația națională atribuie această responsabilitate unei anumite instituții de arhivă. Orice prelungire peste perioada obișnuită de protecție trebuie să se facă pentru o durată predeterminată, la sfârșitul căreia documentele în cauză se deschid.

8. Instrumentele de cercetare trebuie să acopere totalitatea documentelor și să se refere, dacă este cazul, la documentele care au fost excluse din descriere. Chiar și atunci când instrumentele de cercetare dezvăluie existența unor documente protejate (și atât timp cât aceste instrumente nu conțin informații protejate de lege), instrumentele trebuie să fie imediat accesibile utilizatorilor, astfel încât aceștia să poată solicita autorizație specială pentru acces.

9. Regulile aplicabile trebuie să ofere posibilitatea solicitării unei autorizații speciale de la autoritatea competentă, pentru a se obține accesul la documentele care nu sunt disponibile în mod obișnuit. Autorizația specială de acces trebuie acordată în aceleași condiții tuturor utilizatorilor care o solicită.

10. Dacă arhiva cerută nu este accesibilă pentru motivele definite în articolul 7.1, se poate acorda autorizație specială de acces la extrase sau la documente cu acoperire parțială. Utilizatorului trebuie să i se aducă la cunoștință că i se acordă doar acces parțial.

11. Orice refuz, al accesului sau al eliberării unei autorizări speciale, trebuie comunicat în scris, iar persoana care a făcut cererea trebuie să aibă posibilitatea de a face apel împotriva deciziei negative și, ca o ultimă soluție, să se adreseze instanței.

IV. Accesul la arhivele private

12. Acolo unde este posibil, *mutatis mutandis*, trebuie să se facă eforturi pentru a aduce reglementările arhivelor private, referitoare la acces, în acord cu cele pentru arhivele publice.

Expunere de motive

Introducere

Arhivele alcătuiesc o parte esențială și de neînlocuit a patrimoniului cultural. Ele păstrează memoria națiunilor și, în mare măsură, supraviețuirea memoriei umane depinde de ele.

Această idee este importantă în Europa, în mod special din mai multe motive:

i. interesul crescând al publicului pentru istorie și pentru cercetarea documentelor istorice, care transpare din frecventarea tot mai intensă a arhivelor și din creșterea rapidă a numărului de cercetători interesați de perioadele cele mai recente ale istoriei;

ii. reformele instituționale și economice care au loc în noile democrații, fapt ce demonstrează importanța arhivelor în procesul democratizării statului;

iii. amploarea excepțională a schimbărilor care au loc pretutindeni, în ceea ce privește crearea documentelor, ca urmare, pe de o parte, a creșterii complexității domeniilor în care au intervenit autoritățile publice, iar pe de altă parte datorită progreselor tehnologice.

De vreme ce este general acceptat că nici o țară nu este în întregime democratică, atât timp cât locuitorii ei nu au posibilitatea să cunoască, de o manieră obiectivă, propria istorie, este esențial ca acest principiu să fie aplicat, prin cooperare europeană, la nivel internațional, în sensul creării unei mai puternice conștientizări a patrimoniului comun constituit de arhivele țărilor din Europa. În acest sens, Consiliul Europei a decis că a sosit

timpul să examineze domeniul arhivelor, în special aspectul de bază al accesului la acestea și să creioneze un set de principii care să urmărească armonizarea legislației naționale relevante a statelor membre.

Cercetările făcute între 1995–1996, de echipe formate din experți arhiviști, istorici și avocați, au pus în lumină complexitatea problemei. La nivel național, acest lucru își are originea în mulțimea de reguli complicate care reglementează accesul, cuprinse în diversele texte normative și în cerințele contradictorii de transparență și secretizare; la nivel internațional este un rezultat al diversității cadrului constituțional și juridic. O altă concluzie a cercetărilor este că problema accesului la arhive este pretutindeni o parte inerentă a contextului cultural general și că opinia publică o percepe de o manieră specifică, în fiecare țară.

Dacă natura complexă a problemei face iluzorie orice încercare de uniformizare a legislației și regulilor, ea scoate în schimb la suprafață, în mod flagrant, nevoia enormă a unui efort comun pentru a formula un set de principii, care să inspire politica statelor membre, privind la accesul la arhive. Astfel de principii trebuie să fie în acord cu valorile democratice și compatibile cu ordinea constituțională a fiecărei stat.

Recomandarea aderă la aceleași principii ca și convențiile internaționale promovate de Consiliul Europei, în domeniile înrudite și, în special:

– Convenția pentru protejarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale din 4 noiembrie 1950, amendată prin Protocolul nr. 11 și mai ales articolul 8, referitor la dreptul de respectare a vieții familiale și personale, și articolul 10, referitor la dreptul libertății de expresie;

– Convenția pentru protecția persoanelor în cazul prelucrării automate a datelor personale;

– Recomandarea Nr. R (81)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice;

– Recomandarea Nr. R (91)10 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind comunicarea către terți a datelor personale deținute de organismele publice.

Prezenta Recomandare subliniază necesitatea:

– de a se asigura coerența la diferite niveluri, în ierarhia normelor juridice, între regulile privind accesul la arhive și toate celelalte măsuri referitoare la accesul la informații;

– de a se baza cu tărie pe principiul proporționalității și al echilibrului, cu scopul de a respecta diversele interese, implicate în problema accesului;

– de a se crea suficiente garanții procedurale care să salvgardeze interesele tuturor indivizilor și organismelor interesate.

Prin urmare, Recomandarea se referă la principiile și procedurile legate direct de accesul la arhive.

Sunt excluse următoarele aspecte: analiza aspectelor înrudite, cum este dreptul indivizilor de a cere corectarea documentelor oficiale și efectele economice colaterale, care ar rezulta dintr-o posibilă deschidere către public a arhivelor; alte aspecte de natură tehnică, ca genurile cele mai potrivite de instrumente de cercetare, care să faciliteze activitatea utilizatorilor; administrarea programelor de microfilmare și digitalizare; caracteristicile specifice ale prelucrării documentelor și folosirea arhivelor electronice și, desigur, restricțiile de acces datorate stării fizice a documentelor.

Cu toate acestea, trebuie amintit că oricât ar fi de liberale regulile de acces prevăzute în legislație, accesul la arhive depinde, în primul rând, de spațiile și de resursele umane și financiare pe care le are la dispoziție o instituție de arhivă, în vederea păstrării și prelucrării arhivaliilor sale. Distrugerea necontrolată a arhivelor, imposibilitatea de a continua ordonarea lor, absența clădirilor care să permită păstrarea fizică a documentelor în condiții corespunzătoare reprezintă obstacole comune pentru accesul publicului la documentele care l-ar putea interesa. Dacă bugetul statului nu asigură funcționalitatea serviciilor arhivistice, legea va fi fără efect, de vreme ce nu este posibil să se aplice măsurile care vizează accesul la arhive.

Comentariu asupra Prevederilor Recomandării

I. Definiții

Articolul 1

Definițiile propuse în prezenta Recomandare se bazează pe numeroase lucrări de terminologie elaborate de arhiviști, atât de nivel

național cât și internațional și pe dicționarul de terminologie arhivistică al Consiliului Internațional al Arhivelor.

În terminologia profesională general acceptată, cuvântul „arhive”, scris cu literă inițială mică, se referă la documentele păstrate la creator, cele păstrate în depozite intermediare și cele transferate la Arhive. În perspectiva obiectivului prezentei Recomandări, definiția propusă în articolul 1, paragraf a (I) se limitează la arhivaliile puse sub responsabilitatea Arhivelor.

II. Texte legislative și de reglementare

Articolul 2

Scopul acestui articol este să amintească faptul că, având în vedere marea lor importanță, principiile generale privind accesul la arhive trebuie să fie încorporate într-un text de lege; pe de altă parte, măsurile practice pentru implementare pot fi specificate în textele de reglementare.

Prezenta Recomandare are în vedere doar principiile generale care privesc accesul la arhive.

Articolul 3

Scopul acestui articol este să accentueze că întocmirea textelor de reglementare și a celor legislative, privitoare la accesul la arhive nu trebuie să se facă fără a se avea în vedere:

a. pe de o parte, prevederile constituționale specifice fiecărei țări, anume, de la caz la caz, constituția scrisă sau principiile constituționale nescrise;

b. pe de altă parte, textele juridice care acoperă un număr de domenii ce au legătură cu regulile referitoare la accesul la arhive, în special:

i. texte privind accesul la documentele oficiale, care au la bază principiul accesului direct al publicului la informații; potrivit legislației asupra transparenței administrative, documentele care pot fi consultate în organizația creatoare trebuie să rămână accesibile și după predarea lor la Arhive;

ii. proiectul Recomandării întocmit de Grupul de Specialiști în Problema Accesului la Informațiile Oficiale ale Consiliului Europei (DH-S-AC);

iii. texte referitoare la folosirea documentelor electronice care conțin informații personale, menite să protejeze viața privată a cetățenilor, evitându-se astfel riscul pierderii memoriei colective, pe care l-ar implica distrugerea acestor fișiere, la sfârșitul perioadei lor de folosire. În legătură cu aceasta se recomandă, pentru îndrumare, Convenția pentru protecția persoanelor în cazul prelucrării automate a datelor personale (ETS No. 108) și Directiva Nr. 95/46/CE, Articolul 6, a Parlamentului European și a Consiliului, din 24 Octombrie 1995, privind protecția persoanelor în cazul prelucrării și liberei circulații a datelor personale;

iv. texte juridice care definesc niveluri diferite de protejare a datelor în domenii ca sănătate, impozite, siguranță publică și spărare națională;

v. texte juridice referitoare la protejarea vieții private; acestea au o importanță specială pentru Arhive, de vreme ce descriu categoriile de informații protejate, perioada de protecție pentru fiecare categorie, precum și categoriile de persoane care pot beneficia de această protecție. Se înțelege de la sine că oficialitățile nu trebuie să împiedice accesul la documentele publice, create în timpul propriei lor activități administrative invocând respectul pentru propria viață privată;

vi. instrumente referitoare la protecția proprietății intelectuale, care poate afecta accesul la și folosirea arhivelor publice, inclusiv arhivele audio-vizuale și electronice, potrivit Directivei 96/9/EC a Parlamentului European și a Consiliului (11 martie 1996), asupra protecției juridice a bazelor de date.

Articolul 4

Scopul prezentului articol este să sublinieze faptul că libertățile publice și principiul egalității cetățenilor cer aplicarea identică a regulilor de acces la arhivele publice, pe tot teritoriul țării și indiferent de ordinea constituțională și de amploarea competenței guvernului central.

Această cerință, deși este în conformitate cu activitatea instituțiilor democratice, poate fi în contradicție cu prevederile constituționale care stabilesc drepturile și prerogativele statelor componente, într-un sistem federal sau a altor categorii de autorități autonome.

Din acest motiv se recomandă ca acele state europene interesate să reconcilieze aceste două imperative democratice contradictorii, în conformitate cu posibilitățile oferite de legile lor constituționale.

I. Măsuri privind accesul la arhivele publice

Articolul 5

Scopul acestui articol este să prevină orice măsură care ar permite manifestarea vreunei preferințe față de vreo categorie de utilizatori, pe motiv de naționalitate, nivel de educație, temă de cercetare sau orice alte criterii. Legea nu trebuie să facă nici un fel de distincție între categoriile de utilizatori.

Articolul 6

Prezentul articol subliniază faptul că accesul liber și gratuit, pentru consultarea documentelor și a instrumentelor de cercetare, este un principiu de bază, care fundamentează orice politică de acces la arhive.

Perceperea de tarife și taxe poate fi, cu toate acestea, autorizată pentru serviciile cu valoare adăugată, cum sunt: eliberarea de copii sau folosirea unui echipament tehnic special. Serviciile arhivistice pot avea partea lor de profit din publicarea sau exploatarea documentelor de a căror păstrare sunt responsabile.

Articolul 7

În anumite țări, arhivele publice sunt accesibile fără restricții speciale, excepție făcând cazurile în care dreptul de acces este limitat de necesitatea păstrării confidențialității, cum sunt apărarea națională, politica externă, ordinea publică sau intimitatea persoanelor. Nu se aplică o perioadă generală de protecție.

Când nu este vorba de astfel de cazuri, pentru a se echilibra dreptul la cunoașterea istorică și protecția intereselor statului și a intimității persoanelor, se pot avea în vedere anumite termene-limită de acces, după cum urmează:

a. o perioadă generală de protecție, care în mod obișnuit nu depășește 20-30 de ani și care se aplică automat la documentele sau la

grupele de documente, unde accesibilizarea nu afectează interesele statului sau ale persoanelor;

b. o perioadă de protecție mai lungă, care în mod obișnuit nu depășește 50 de ani, pentru documentele sau grupele de documente referitoare la afaceri externe, apărare și ordinea publică;

c. o perioadă de protecție variabilă (de pildă de la 10 la 70 de ani după încheierea unui dosar sau între 100–120 de ani de la nașterea unei persoane), pentru documentele sau dosarele care conțin informații secrete juridice, financiare, medicale sau alte detalii despre persoane particulare.

Articolul 8

Definiția instrumentelor de cercetare se referă atât la cele create de organizația de proveniență (de pildă registre, indexuri, dosare, opisuri), cât și la cataloagele sau repertoriile create de serviciile de arhivă. Ultimele trebuie să indice regulile de acces care se aplică documentelor descrise.

Articolul 9

Autoritatea competentă pentru acordarea autorizațiilor speciale pentru acces trebuie să fie, după caz, fie organizația creatoare, după ce s-a consultat în prealabil cu servicii de arhivă, fie conducerea Arhivelor, la recomandarea organizației creatoare, fie o autoritate unică, responsabilă cu eliberarea de autorizații, pentru întreaga țară.

Pentru stabilirea regulilor care trebuie urmărite în acordarea autorizației speciale de acces, trebuie avute în vedere următoarele aspecte:

i. Acces pentru scopuri de cercetare

Autorizația specială de acces se poate acorda potrivit celor două proceduri diferite, *ad actum* sau *ad personam*.

Ad actum înseamnă că documentele făcute accesibile, ca rezultat al unei autorizații speciale, sunt deschise permanent spre cercetare și devin liber-disponibile.

Ad personam înseamnă că documentele făcute accesibile, printr-o dispensă acordată unui anumit utilizator, își păstrează statutul închis pentru cercetători, astfel încât fiecare utilizator care vrea să le consulte trebuie să solicite o autorizație specială. Cu toate acestea, în cazul celei de-a doua proceduri este necesar, așa cum este subliniat de Recomandare, ca pentru

aceleași document, autorizația specială pentru acces să fie acordată în aceleași condiții, tuturor utilizatorilor care o solicită.

Legislația trebuie să prevadă aceste posibilități, adică deschiderea înainte de data legală de acces și accesul prin dispensă specială. Cu toate acestea, este de dorit ca atunci când este vorba de cereri pentru autorizație specială de acces, conducerea Arhivelor să fie autorizată să recomande cercetarea documentelor care sunt solicitate.

- ii. Accesul la documente care conțin date personale pentru persoanele la care se referă aceste date sau pentru reprezentanții lor autorizați

În acest context, conducerea Arhivelor trebuie să aplice regulamentele prevăzute de legislația privind libertatea de informare și de protecție a datelor personale. Dacă nu există asemenea legi, trebuie aplicate regulile privind autorizația specială de acces.

- iii. Responsabilitatea utilizatorilor conform dreptului civil și penal

În caz de acordare a autorizației speciale de acces, utilizatorilor li se poate cere să semneze o declarație în care să-și ia angajamentul că nu vor face publică nicio informație, care ar putea dăuna intereselor publice sau private și că își asumă întreaga responsabilitate în caz de proces. Este responsabilitatea instanțelor să hotărască admisibilitatea unor astfel de declarații, în caz de litigii.

Articolul 10

„Accesul la extrase” se referă la acțiunea de extragere dintr-un dosar, înainte ca accesul să îi fie permis unui utilizator, a anumitor documente pentru care nu se aplică autorizația de acces. Astfel, utilizatorul nu are acces la dosarul complet, ci doar la un extras (o parte) din el.

„Accesul cu acoperire parțială” înseamnă punerea la dispoziția utilizatorului a tuturor documentelor cerute, anumite informații fiind ascunse (acoperite).

Accesul parțial, fie la extrase, fie cu acoperire, nu permite întotdeauna o înțelegere comprehensivă a documentului de către utilizator. Se poate afecta astfel integritatea dosarului, iar prin extragere se reduce exactitatea informației conținute în dosar. Din acest motiv prezenta

Recomandare cere ca cercetătorul să fie informat de caracterul parțial al accesului acordat.

Articolul 11

Este de dorit ca primul recurs, împotriva respingerii cererii pentru autorizația specială de acces, să fie adresat direct administrației tutelare a organizației care a refuzat accesul, înainte de a se face un apel în instanță.

În unele țări, recursul juridic poate fi precedat de un apel la un organism înființat pentru acest scop, o comisie colegială sau o autoritate independentă ca Avocatul poporului sau comisarul parlamentar.

Articolul 12

Pe lângă arhivele oficiale, patrimoniul arhivistic al unei țări include și arhivele private (ale unei companii, familii, asociații, biserici), care contribuie în egală măsură la formarea memoriei națiunii.

Activitatea statului în relație cu arhivele private trebuie să aibă în mod obișnuit, ca scop principal, asigurarea protecției acestora și păstrarea lor fizică în condiții bune. Reglementările pentru astfel de acțiuni pot varia, în funcție de tradiția fiecărei țări.

Intenția acestui articol este de a arăta că reglementările privind accesul la arhivele private nu trebuie să fie pierdute din vedere, de vreme ce accesibilizarea constituie scopul final al păstrării lor.