

Препоруке Савета Европе

Одувек су постојале информације које су биле доступне широј јавности, као и подаци на чије сазнање су имали право само одређени појединци, па су називани „поверљивим”, „тајним” итд. У архивској служби право на приступ документима, а тиме и подацима о њима, регулисано је законом и утврђени су рокови њихове доступности. Посебан однос према различитим врстама информација које настају у администрацији последица је развоја демократије у свету. Рад савремене управе постаје све отворенији за јавност, али се истовремено, заштитом личних података, штити право на приватност сваког човека. Доступност информација које настају радом јавне управе, као и података који се чувају у архивима, изражава степен демократизације друштва.

Сматрајући да је доступност архивске грађе веома важно питање, као и прихватање европске политике у погледу доступности документима, поготово због различитих уставних и правних система у разним земљама, доносимо три препоруке Савета Европе које се односе на доступност архивске грађе (R13, усвојене 2000. године – објављена у часопису Војноисторијског института *Војноисторијски гласник*, бр. 1–2, 2001, у преводу Светлане Аџић), доступност службених докумената (R2, усвојене 2002) и архивирање електронских докумената у правном сектору (R 15E, усвојене 2003).

Све препоруке имају дефиниције и објашњења и када се у преводу појави термин као што је „тела јавне власти” он означава *владу и управу на националном, регионалном и локалном нивоу или приватно, односно правно лице, уколико оно обавља јавне функције или врши дужности органа управе, у складу с националним законом.*

„Службени документ” означава *све информације записане у било ком облику, настале радом органа или примљене, у поседу јавних власти и повезаних с било којом јавном или управном функцијом, осим докумената у припреми.*

„Транспарентност” означава *отвореност и комплетан увид у рад управе, као и увид у управљање документима.*

Све три препоруке, које објављујемо у преводу Ранке Рађеновић, са енглеског језика, могу се наћи, на енглеском или француском језику, на адреси Савета Европе (www.coe.int).

Превела
Ранка Рађеновић

Савет Европе
Одбор министара
Препорука бр. R (2000) 13
Одбора министара државама чланицама
о европској политици о доступности
архивске грађе

(Препоруку усвојио Одбор министара 13. јула 2000. на 717. седници заменика министара)

Одбор министара, на основу одредби члана 15б Статута Савета Европе,

сматрајући да је циљ Савета Европе да успостави тешњу сарадњу својих чланица и да би овај циљ могао да постигне заједничком акцијом на пољу културе;

имајући у виду Конвенцију о заштити људских права и основних слобода, посебно чланова 8 и 10, и Конвенцију о заштити појединаца, а у вези са аутоматском обрадом личних података (ETS No 108);

имајући у виду Препоруку (81)19 Одбора министара државама чланицама о доступности информација које поседују јавне власти и Препоруку (91)10 Одбора министара државама чланицама о саопштавању личних података које поседују јавни органи трећим странама;

сматрајући да архивска грађа представља битан и незаменљив елемент културе;

сматрајући да она обезбеђује опстанак људског памћења;

узимајући у обзир повећано интересовање јавности за историју, институционалне реформе које су у новим демократским друштвима у току и очекивану скалу промена при стварању докумената;

сматрајући да држава не постаје потпуно демократска док сваки од њених становника не стекне могућност упознавања са елементима њихове историје и то на објективан начин;

узимајући у обзир сложеност проблема који се односе на доступност архивске грађе, како на националном, тако и на међународном нивоу, због различитости уставних и правних оквира, због супротстављених потреба за отвореношћу и истовремено за тајношћу, као и за заштитом приватности и доступности историјских докумената, што јавност сваке државе различито поима;

увиђајући жељу историчара за проучавањем, а грађанске заједнице за бољим разумевањем сложености историјских процеса уопште, посебно оних у 20. веку;

свесни да боље упознавање новије европске историје може да допринесе спречавању сукоба;

сматрајући да је због сложености питања повезаних са отварањем архива потребно усвајање европске политике о доступности архивске грађе, утемељене на општим принципима у складу са демократским вредностима;

препоручује владама држава чланица да предузму потребне мере и кораке и да:

I. донесу и усвоје законе о доступности архивске грађе на принципима изнетим у овој Препоруци или да постојеће законе ускладе са истим принципима;

II. с овом Препоруком упознају што више органа и личности којих се она тиче.

Додатак Препоруци бр. R (2000) 13

I. Дефиниције

1. Израђене за потребе ове Препоруке:

а) термин **архив** има следећа значења:

i. Кад је реч написана малим словом **а**: значи целину докумената без обзира на датум, облик или носиоца записа, која су створили или примили физичка или правна лица током обављања својих функција и предали их у архив на трајно чување; уколико није другачије утврђено, ова Препорука се односи искључиво на „јавну архивску грађу”, односно архивску грађу која је настала радом државних органа;

ii. Кад је реч написана великим словом **А**: означава јавне институције које су задужене за заштиту архивске грађе;

б) Термин **доступност** има следећа значења:

i. задатак додељен архивима, да корисницима омогуће доступност архивске грађе која је у њиховој надлежности;

ii. извршавање овог задатка;

в) **доступност архивске грађе** значи могућност коришћења архивских докумената у сагласности са националним законодавством. У појам доступности не улазе дела која су настала као резултат коришћења докумената, она ће бити предмет посебних договора;

г) Термин **корисник** означава сваку особу која користи архивску грађу, осим службеника запослених у архивима;

д) Термин **заштићени лични подаци** означава сваку информацију која се односи на познату личност или приватни живот појединца, а за коју закон, прописи или суд, сматрају да не може бити дата у јавност без ризика да се повреде интереси те личности.

II. Законски текстови и регулативе

2. У европским земљама одговорност за утврђивање општих принципа о доступности архивске грађе спада у надлежност законодавног тела, што значи да то својим законским актом регулише парламент. Практични поступак ће бити подељен између закона и прописа, у складу са законима сваке државе.

3. Закони и прописи који се односе на доступност јавне архивске грађе морају да буду усклађени са законима који се односе на сродне области, нарочито са законима о доступности информација државних органа и законима о заштити података.

4. Критеријуми за доступност јавне архивске грађе, дефинисани законом, треба да се примењују на архивску грађу на подручју целе државе, без обзира на надлежност појединог архива, односно архива одговорног за њену заштиту.

III. Доступност јавне архивске грађе

5. Доступност јавне архивске грађе је право. У политичком систему који поштује демократске вредности, ово право треба обезбедити свим корисницима, без обзира на њихову националност, статус или функцију.

6. Коришћење архивске грађе је део делатности јавних архивских служби и, као такво, није предмет наплаћивања.

7. Законодавство треба да регулише:

а) отварање јавних архива без посебних ограничења или

б) општи рок доступности, односно уобичајен период затворености архива.

7.1. Уколико се појави потреба, могу се утврдити изузеци од овог општег правила, који су неопходни у демократском друштву, како би се осигурала заштита:

а) значајних државних интереса који заслужују заштиту (као што су државна безбедност, спољна политика или јавни ред);

б) појединача, од објављивања података који се односе на њихов приватни живот.

7.2. Сви изузеци у односу на општи рок доступности, без обзира на то да ли се ради о скраћеним или продуженим роковима, морају се утврдити законом. За рокове доступности грађе одговорност сноси стваралац, чијим радом је грађа настала или њему надређено тело, осим ако национално законодавство ту одговорност не пренесе на одређен архив. Свако продужење рока доступности грађе треба унапред утврдити, а по истеку којег ће документа која су била под знаком питања бити доступна за коришћење.

8. Информативна средства треба да обухвате целину архивске грађе садржане у описаном фонду и према потреби да упуте на документа изузета из описа. Чак и кад објаве постојање докумената који још нису доступни, информативна средства су, уколико не садрже информације заштићене законом, потпуно доступна, како би корисници могли да поднесу захтев за добијање специјалне дозволе за коришћење архивске грађе пре истека предвиђеног рока.

9. Поступак издавања специјалне дозволе за превремено коришћење докумената треба утврдити правилима. Специјалну дозволу за коришћење докумената треба издавати под једнаким условима свим корисницима који то затраже.

10. Уколико архивска грађа није доступна из разлога предвиђених чланом 7.1, може се дати специјална дозвола за коришћење одређених извода или само појединих делова архивске грађе (уз делимично прекривање). Корисник мора да буде обавештен о томе да му је омогућен само делимичан приступ.

11. У случају одбијања захтева за коришћење архивске грађе или издавања специјалне дозволе за приступ архивској грађи, треба донети писмено решење, а подносиоцу захтева омогућити да се жали на негативну одлуку, укључујући и судску жалбу као крајње средство.

IV. Доступност приватне архивске грађе

12. Кад год је то могуће, коришћење приватне архивске грађе треба уредити под условима и на начин који важи и за јавну архивску грађу.

Меморандум који објашњава Препоруку бр. R (2000) 13 Одбора министара Савета Европе државама чланицама о европској политици о доступности архивске грађе

Увод

Архивска грађа чини основни и незамењиви део културног наслеђа. Она чува памћење народа, а од њега великим делом зависи и опстанак целокупног памћења људске заједнице.

Ова идеја је посебно значајна за Европу из више разлога:

I. због повећаног интересовања јавности за историју и тражење историјских докумената, што се огледа у све већој посећености архива и све већем броју истраживања везаних за најновије историјске периоде;

II. због институционалних и економских реформи које се дешавају у новим демократским земљама, које подсећају на значај архива и архивске грађе у процесу демократизације државе;

III. због изузетног низа промена које се свуда догађају у стварању докумената, као резултат растуће сложености области које су предмет интервенције државних власти, с једне, и технолошког развоја, с друге стране.

Будући да је општеприхваћено да ниједна земља не припада у потпуности демократском свету све док сви њени грађани немају могућност да се упознају, на објективан начин, са елементима њене историје, битно је да се овај принцип примени, кроз европску сарадњу, на међународном нивоу, имајући у виду стварање јаче свести о заједничкој баштини коју чини архивска грађа европских земаља.

У вези с тим, Савет Европе је закључио да је дошло време да се испита област архива и нарочито питање доступности архивске грађе, а затим да се изради нацрт групе принципа с намером да се ускладе с важећим националним законодавствима земаља чланица.

Истраживања која су 1995. и 1996. године обавиле екипе архивиста, историчара и правника, показала су сву сложеност проблема. На националном нивоу, они произилазе из мноштва правила која регулишу доступност, а садржана су у различитим регулативним текстовима, те из противречних захтева за отвореношћу и тајношћу. На међународном нивоу, резултат су различитих уставних и законских оквира. Следећи закључак овог истраживања био је да је проблем доступности архивске грађе свуда саставни део целокупног културног окружења и да га јавност у различитим земљама схвата различито.

Ако сложеност овог проблема чини сваки покушај уједначавања закона и прописа илузорним, то онда истиче потребу да се заједничким напорима утврди низ принципа, који би требало да инспирише политику земаља чланица у вези са доступношћу архивске грађе. Такви принципи би требало да буду усклађени са демократским вредностима и уставним поретком сваке поједине земље.

Ова Препорука се заснива на истим принципима које садрже и међународне конвенције које Савет Европе подржава у сродним областима, а нарочито:

– Конвенција о заштити људских права и основних слобода од 4. новембра 1980. и Протокол бр. 11, с освртом на члан 8, који се односи на право поштовања приватног и породичног живота и члан 10, који се односи на право на слободу изражавања;

– Конвенција о заштити појединаца у вези са аутоматском обрадом личних података (ETS No 108);

– Препорука (18)19 Одбора министара Савета Европе земљама чланицама, о доступности информација које поседују јавне власти;

– Препорука (91)10 Одбора министара Савета Европе земљама чланицама, о коришћењу личних података трећих страна које чувају јавна тела.

Ова Препорука истиче потребу за:

– обезбеђивањем усклађености на различитим нивоима у хијерархији правних норми, између принципа који се односе на доступност архивске грађе и свих других мера које се односе на доступност информација;

– строгим придржавањем принципа пропорционалности и равнотеже, у циљу поштовања различитих интереса укључених у питање доступности;

– уградњом процедуралних гаранција довољних за очување интереса свих појединаца и физичких лица.

Стога се Препорука односи на начела и процедуре који су непосредно повезани с доступношћу архивске грађе.

Следећа питања нису укључена: анализа сродних правних питања, као што је право појединца да захтева корекцију службених докумената и пропратног профита који произилазе из могућег објављивања архивске грађе; питања техничке природе, као што су на пример, које су врсте информативних средстава

најприкладније да би се корисницима олакшао рад; спровођење програма микро-филмовања и дигитализације; специфичности обраде и употребе архивске грађе у електронском виду, и наравно, ограничења доступности који се заснива на физичком стању докумената.

Међутим, треба имати на уму да ће, без обзира на то колико су законски прописи о доступности либерални, стварна доступност архивске грађе зависити првенствено од средстава и људских и финансијских извора које једна архивска служба има на располагању за заштиту, сређивање и обраду своје архивске грађе. Уништавање архивске грађе без надзора, немогућност њеног сређивања или недостатак зграда у којима би се грађа могла физички чувати под одговарајућим условима, представљају општу препреку за јавност у доступности архивске грађе, која би је могла занимати. Ако државни буџет не обезбеђује средства за рад архивских служби, закон ће бити неприменљив, јер се неће моћи примењивати мере које се односе на доступност архивске грађе.

Коментар на одредбе Препоруке

I. Дефиниције

Члан 1.

Дефиниције које су предложене у овој Препоруци засноване су на бројним издавањима терминологије, које су обавили архивисти на међународном и националном нивоу, а нарочито у речнику архивске терминологије Међународног архивског савета.

У општеприхваћеној стручној терминологији, реч **archives** (на енглеском језику) написана малим словом **a** (у српском језику преводи се као архивска грађа), односи се на документе који су још у употреби или су задржани код ствараоца, на оне који су похрањени у међуархивима, као и на оне који су предати архивима. За потребе ове Препоруке, дефиниција изнета у члану 1, одељак а (I), ограничена је на грађу која се налази у надлежности архива.

II. Законски текстови и регулативе

Члан 2.

Циљ овог члана је да се нагласи да, с обзиром на њихов велики значај, главни принципи о доступности архивске грађе треба да буду уграђени у законе, док с друге стране, практична решења за њихову примену могу да садрже регулативе.

Ова Препорука се бави само општим принципима који се односе на доступност архивске грађе.

Члан 3.

Циљ овог члана је да нагласи да приликом израде законских прописа и регулатива о доступности архивске грађе треба узети у обзир:

а) уставне одредбе својствене свакој појединој земљи, а то значи – њен устав или неписане уставне принципе – с једне стране;

б) с друге стране, законске текстове који се баве низом области, а односе се на правила о доступности архивске грађе, нарочито:

i. текстове о доступности службених докумената, која је заснована на принципу непосредне доступности информација јавности; у погледу законодавства према административној отворености, грађа која се може користити код ствараоца, треба да остане доступна и после њене предаје у архив;

ii. нацрт Препоруке за доступност службених информација, који је израдила Група стручњака Савета Европе (DH-S-AC);¹

iii. текстове који се односе на употребу компјутерских записа који садрже персоналне податке, а којима је циљ заштита приватности појединца, уз истовремено избегавање ризика од губитка заједничког памћења, које би укључивало уништење ових записа на крају периода њиховог административног коришћења.

С тим у вези препоручује се примена Конвенције о заштити појединаца с обзиром на Аутоматску обраду личних података (ETS No 108) и члана 6.е Упутства бр. 95/46 СЕ Европског парламента и Савета о заштити појединаца с обзиром на аутоматску обраду и слободан проток личних података, од 24. октобра 1995;

iv. законске текстове који дефинишу заштиту података на различитим нивоима у специфичним областима, као што су здравство, порези, јавна безбедност или национална одбрана;

v. законски текстови који се баве заштитом приватности појединца. Ови текстови су за архиве од посебног значаја, јер дефинишу категорије заштићених информација, период у којем је поједина врста информација заштићена, као и категорије људи који могу да профитирају од такве заштите. Подразумева се да јавни службеници не могу да спрече приступ јавним документима насталим током обављања њихове делатности, позивајући се на заштиту сопствене приватности;

vi. прописе који се односе на заштиту интелектуалног власништва, а могу утицати на доступност и коришћење архивске грађе, укључујући и аудио-визуелне и електронске записе, у складу с Упутством 96/9 ЕС Европског парламента и Савета (од 11. марта 1996) о правној заштити база података.

Члан 4.

Циљ овог члана је да истакне чињеницу да јавне слободе и принцип једнакости грађана захтевају једнаку примену правила о доступности јавне архивске грађе у целој земљи и то без обзира на уставно уређење земље и делокруг надлежности централне владе.

Овај захтев, иако у складу с деловањем демократских институција, може бити у супротности с уставним одредбама које одређују права и прерогативе конститутивних држава или других врста аутономних области унутар федералног државног уређења.

Због тога се европским државама с таквим уређењем препоручује да у складу с уставом помире та два супротна демократска захтева.

¹ DH-S-AC - Group of Specialists on Access to Official Information / Група стручњака за доступност службених информација.

III. Доступност јавне архивске грађе

Члан 5.

Циљ овог члана је да се избегну мере којима би се омогућио повлашћен положај било којој категорији корисника на основу њихове националности, степена образовања или неког другог критеријума. Закон не сме да прави разлику међу категоријама корисника.

Члан 6.

Овај члан подвлачи чињеницу да бесплатно коришћење архивске грађе и информативних средстава представља основни принцип који у стварању политике коришћења иде у прилог доступности архивске грађе.

Међутим, могу се одредити накнаде за додатне услуге, као што су копирање или коришћење техничке опреме. На исти начин архиви могу да поделе профит од објављивања докумената или коришћења грађе за чије су чување одговорни.

Члан 7.

У неким земљама јавна архивска грађа је доступна без посебног ограничења. Право на коришћење ограничено је само у случајевима када се ради о заштити поверљивих података који се односе на националну одбрану, спољну политику, јавни ред или приватност појединца. Ту се не примењује утврђени рок недоступности докумената.

Кад то није случај, а да би се успоставила равнотежа између права на историјско знање и заштите интереса државе, као и приватности појединца, могуће је увести низ одговарајућих рокова после којих грађа постаје доступна. Рокови су следећи:

а) општи рок доступности архивске грађе, који обично не прелази 20 или 30 година, а примењује се аутоматски на документе или групе докумената чије постајање доступним не може штетити интересима државе или појединца;

б) дужи рок доступности, који обично није дужи од 50 година, за документе или групе докумената који се односе на спољне послове, одбрану или одржавање јавног реда;

в) више рокова доступности (нпр. 10 до 70 година од настанка списка, или 100 година до 120 година од рођења појединца на којег се односе) за документе или досијеа који садрже поверљиве правне, пореске, медицинске и друге податке који се тичу појединца.

Члан 8.

Дефиниција информативних средстава укључује и она настала радом стваралаца грађе (регистри, индекси, пописи), каталоге и инвентаре које су израдиле архивске службе. Архиви треба да утврде правила која се тичу доступности докумената који су описани у информативним средствима.

Члан 9.

Право на издавање посебних дозвола за коришћење грађе треба поверити ствараоцу грађе, у договору с архивском службом, или архивској управи, у договору са ствараоцем, односно посебном телу надлежном за целу земљу.

Приликом утврђивања правила којих се треба придржавати код издавања посебне дозволе за коришћење грађе треба узети у обзир следеће аспекте проблема:

I. Коришћење архивске грађе у научне сврхе

Посебна дозвола за коришћење архивске грађе може бити издата на два различита начина, *ad actum* и *ad personam*. *Ad actum* значи да су документи, на основу специјалне дозволе, трајно декласификовани и слободни за коришћење.

Ad personam значи да документи дати на коришћење одређеном кориснику задржавају статус затворених докумената, тако да сваки истраживач који жели да их користи мора да тражи посебну дозволу. У овом другом случају, што је истакнуто у Препоруци, посебну дозволу за исти документ треба под истим условима дати сваком кориснику који је затражи.

Законом треба регулисати обе могућности, декласификацију, односно доступност пре законског рока и доступност на основу издавања одобрења. Ипак, кад је реч о превременом коришћењу, пожељно је да архивска управа буде овлашћена за давање предлога у вези са декласификацијом докумената на које се захтев односи.

II. Доступност докумената који садрже личне податке о појединцима на које се односе или њиховим овлашћеним лицима

У овом смислу архивска управа ће примењивати правила прописана законом о слободи информисања и законом о заштити података. Уколико такви закони не постоје, треба примењивати правила која се односе на издавање посебног одобрења за коришћење архивске грађе.

III. Одговорност корисника према закону о заштити приватности и кривичном закону

Приликом издавања посебног одобрења за коришћење, од корисника може да се тражи да потпише изјаву којом се обавезује да неће објавити ниједан податак који би могао да повреди јавне или приватне интересе, и да прихвата пуну одговорност у случају судског спора.

У случају спора, одлуку о правној ваљаности таквих изјава донеће надлежни суд.

Члан 10.

Термин **доступност одређених делова** односи се на чин одабирања одређених докумената из предмета пре самог коришћења и то оних на које се одобрење о коришћењу не односи. Због тога кориснику није доступан цео предмет, већ само један одређен део.

Доступност с делимичним прекривањем значи давање на увид целине тражене грађе, с тим да се прекрију одређени подаци.

Делимична доступност, било она са давањем одређеног дела или она са покривањем, не допушта да корисник увек потпуно разуме документ. Она крњи целину предмета и чином издвајања смањује тачност информације садржане у предмету. Због тога Препорука захтева да корисник буде обавештен о могућим последицама овог начина коришћења грађе.

Члан 11.

Пожељно је да се дозволи могућност жалбе на одбијени захтев телу непосредно надређеном установи која је захтев одбила, а тек потом суду.

У неким земљама, судској жалби може да претходи молба посебном телу основаном у ту сврху: колегијалној комисији (повереништву) или неком независном телу, као што је бранилац права грађана (*омбудсман*) или парламентарни повереник.

Члан 12.

У архивску баштину једне земље, осим њене званичне архиве, односно службене архивске грађе, укључена је и приватна архивска грађа (привреда, породице, удружења, верске заједнице итд.), која има истоветан значај у стварању памћења народа као и службена архивска грађа.

Активност државе у односу на приватну архивску грађу треба да има за главни циљ обезбеђивање њене заштите и доброг физичког стања. Организација такве активности разликоваће се према обичајима поједине земље.

Намера овог члана је да скрене пажњу на то да треба утврдити поступак за приступ односно коришћење приватне архивске грађе, јер је коришћење крајњи циљ њеног чувања.