

Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych

Daria Nałęcz

**EUROPEJSKA POLITYKA DOSTĘPU
DO DOKUMENTACJI I ARCHIWÓW**

Warszawa 2004

Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych

00-950 Warszawa, ul. Długa 6

www.archiwa.gov.pl

DOSTĘP DO ARCHIWÓW

Wstęp

Od 1995 r. we współpracy Rady Europy i Międzynarodowej Rady Archiwów trwały prace nad projektem "Rekomendacji w sprawie europejskiej polityki dostępu do archiwów". Projekt był szeroko dyskutowany przez kilka lat na wszelkich forach archiwistyki światowej, w tym dwukrotnie podczas posiedzeń Sekcji Europejskiej MRA i uczestników Okrągłego Stołu w Edynburgu, a także na posiedzeniach odpowiednich komisji Rady Europy. Rekomendacja została przyjęta 17 lipca 2000 r. przez Komitet Ministrów na jego 717 posiedzeniu (Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives – <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r13.htm>). Aby przybliżyć tekst rekomendacji polskiemu użytkownikowi poniżej zamieszczono jej tłumaczenie. Kontekst, w jakim się rodziła oraz zasadnicze wątki toczony debaty przedstawione zostały w pracy opublikowanej na łamach Archeionu (t. XCIX, Warszawa 1998).

Rekomendacja No. R (2000) 13

w sprawie europejskiej polityki dostępu do archiwów

Komitetu Ministrów państw członkowskich w sprawie europejskiej polityki dostępu do archiwów z dnia 13 lipca 2000 r.

Komitet Ministrów na podstawie art. 15 b Statutu Rady Europy

Uznając, że celem Rady Europy jest ustanowienie bliższych związków między członkami i że ten cel może być osiągnięty poprzez wspólną działalność na polu kultury;

Biorąc pod uwagę Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w szczególności art. 8 i 10 oraz Konwencję o Ochronie Osób w zakresie Automatycznego Przetwarzania Danych Osobowych (ETS nr 108);

Biorąc pod uwagę Rekomendację (81) 19 Komitetu Ministrów krajów członkowskich na temat dostępu do informacji będących w posiadaniu władz publicznych oraz Rekomendację (91) 10 Komitetu Ministrów krajów członkowskich o przekazywaniu trzeciej stronie danych osobowych przechowywanych przez instytucje publiczne;

Uznając, że archiwa stanowią podstawowy i niezastąpiony element dziedzictwa kulturalnego;

Uznając, że gwarantują one zachowanie ludzkiej pamięci;

Biorąc pod uwagę wzrastające zainteresowanie historią, reformy instytucjonalne

podejmowane przez nowe demokracje i wyjątkową skalę zmian, które zachodzą przy tworzeniu dokumentów;

Uznając, że kraj nie staje się w pełni demokratyczny, dopóki każdy z jego mieszkańców nie uzyska możliwości obiektywnego poznania historii;

Biorąc pod uwagę złożoność problemów związanych z dostępem do archiwów, zarówno w odniesieniu do jednego narodu, jak i na szczeblu międzynarodowym, co wiąże się z różnorodnością rozwiązań konstytucyjnych i prawnych, wewnętrzną sprzecznością między otwartością i poufnością informacji, różnie postrzeganymi przez opinię publiczną w każdym z krajów;

Uznając chęć historyków do studiowania a społeczności obywatelskiej do lepszego zrozumienia złożonej struktury zjawisk historycznych w ogóle, a w XX w. szczególnie;

Świadomi, że lepsze zrozumienie najnowszej historii Europy może przyczynić się do zapobiegania konfliktom;

Uznając, że wobec złożoności spraw związanych z otwarciem archiwów, sformułowano zamiar przyjęcia europejskiej polityki dostępności, bazujący na wspólnych zasadach pozostających w zgodności z wartościami demokratycznymi,

Rekomenduje krajom członkowskim:

- przyjęcie rozwiązań prawnych dotyczących dostępności do archiwów, wynikających z wyłożonych w tej Rekomendacji zasad, oraz uzgodnienie dotąd istniejących rozwiązań prawnych z tymi samymi zasadami;

- upowszechnianie Rekomendacji tak szeroko, jak to jest tylko możliwe, instytucjom i osobom, których ona dotyczy.

Załącznik do rekomendacji

I. Definicje

1. Dla celów Rekomendacji:

a. Słowo “archiwa” ma następujące znaczenia:

– pisane małą literą a: całość dokumentów, niezależnie od daty, postaci i środka, wytworzonych albo otrzymanych przez jednostki lub organizacje w czasie ich działalności; dlatego ta Rekomendacja dotyczy na równi dokumentów ciągle używanych, jak i tych, których zachowanie służy wyłącznie umożliwieniu badań historycznych. Z wyjątkiem sytuacji oznaczonych inaczej, definicja ta odnosi się wyłącznie do archiwów tworzonych przez władze oficjalne, a więc do “archiwów publicznych”;

– pisane dużą literą A: instytucje publiczne zajmujące się ochroną archiwaliów;

b. Słowo “udostępnianie” ma następujące znaczenia:

– funkcja przypisana archiwom, polegająca na udostępnianiu zasobów, które podlegają ich opiece;

– wykonywanie tej funkcji;

c. "Dostęp do dokumentów" oznacza możliwość zapoznania się, w zgodzie z regulacjami prawnymi, z dokumentami archiwalnymi. To pojęcie dostępności nie odnosi się do wykorzystywania dokumentów w celu osiągnięcia korzyści, co powinno być ujęte w odrębnych porozumieniach;

d. "Użytkownik" oznacza: każdą osobę, która zapoznaje się z archiwaliami, niezależnie od tego, w czyjej gestii one pozostają (archiwów czy instytucji wytwarzających dokumenty), z wyłączeniem pracowników archiwów;

e. "Dane osobowe" to wszystkie informacje odnoszące się do konkretnej lub mogącej być w oparciu o nie zidentyfikowanej osoby (przedmiotu danych osobowych), wobec której prawo, regulacje, sądy stanowią, że nie może być przedmiotem publicznego zainteresowania bez naruszenia jej dóbr.

II. Teksty ustaw i przepisów

2. W krajach europejskich stanowienie generalnych zasad, które rządzą dostępem do archiwów, należy do władz ustawodawczych i dlatego musi następować drogą prawną. Praktyczne ustalenia zawarte zostaną bądź w ustawach, bądź w odrębnych przepisach, zgodnie z systemem prawnym każdego kraju.

3. Ustawy i przepisy dotyczące dostępu do archiwów publicznych muszą być ujednoczone i zharmonizowane z przepisami prawa odnoszącymi się do tych obszarów.

4. Kryteria dostępu do archiwów publicznych, określone w ustawie, powinny odnosić się do wszystkich archiwów na całym terytorium narodowym, niezależnie od ich lokalizacji i od tego, jakim służbom archiwalnym podlegają.

III. Ustalenia w zakresie dostępu do archiwów publicznych

5. Dostęp do archiwów publicznych jest częścią praw obywatelskich, a w rozszerzającym znaczeniu odnoszącym się do systemu politycznego, który przestrzega wartości demokratycznych - częścią praw człowieka. W tym znaczeniu te same prawa powinny być zagwarantowane wszystkim użytkownikom, niezależnie od ich narodowości, statusu i funkcji. Ustawa nie powinna czynić między nimi żadnych różnic.

6. Udostępnianie dokumentów i pomocy archiwalnych jest częścią usług świadczonych przez archiwa publiczne i jako takie nie może podlegać opłatom.

7. Na drodze prawnej powinno być ustalone: a) albo otwarcie archiwów publicznych bez żadnych szczególnych ograniczeń; b) albo wyznaczenie ogólnego okresu niedostępności (zamknięcia).

Wyjątki od tej ogólnej zasady, konieczne w demokratycznym społeczeństwie, jeśli taka kwestia się pojawia, mogą być ustanowione dla zapewnienia ochrony: nadrzędnego interesu państwa,

zwłaszcza w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, porządku społecznego; osób, by nie udostępniać informacji dotyczących życia prywatnego.

Wszystkie wyjątki od ogólnej zasady niedostępności zasobów, zmierzające do jej skrócenia lub wydłużenia, muszą mieć umocowanie prawne. Odpowiedzialność za utajnienie lub odtajnienie należy do instytucji, która dane dokumenty wytworzyła, albo jej władzy zwierzchniej. Każde utajnienie ponad okres przewidziany powinno być czasowo określone i winien zostać wyznaczony termin odtajnienia.

8. Pomoce archiwalne winny uwzględniać wszystkie akta znajdujące się w zasobie, jak też wskazywać na te, które nie mogą być opisane. Pomoce, które mówią o dokumentach tajnych, o ile nie zawierają informacji prawnie chronionych, powinny być bez przeszkód udostępniane, by umożliwić użytkownikom złożenie specjalnej prośby o udostępnienie.

9. Odpowiednie przepisy powinny umożliwiać występowanie do kompetentnych władz o specjalną zgodę na dostęp do dokumentów, które nie są udostępniane. Ta specjalna zgoda na dostęp powinna być zagwarantowana na tych samych warunkach wszystkim użytkownikom, którzy o nią wystąpią.

10. Jeśli wymaga tego ochrona danych osobowych, specjalna zgoda na udostępnianie może być udzielona tylko w odniesieniu do fragmentów akt, z częściowymi zaciemnieniami, albo za zgodą osoby, której akta dotyczą, lub jej upoważnionych przedstawicieli. Odmiennie przedstawia się sprawa, gdy ograniczenie dostępu wiąże się z ochroną interesów państwa. W takich przypadkach lepiej jest nie wyrażać zgody na udostępnianie fragmentów, bowiem informacyjna i historyczna wartość zapisów wyjętych z kontekstu jest wątpliwa.

11. Każda odmowa dostępu albo specjalna zgoda na udostępnianie powinna być przedstawiona na piśmie, i osoba występująca z prośbą powinna mieć możliwość odwołania się od decyzji negatywnych, albo wystąpienia przeciw przyczynom tłumaczącym odmowę.

IV. Dostęp do archiwów prywatnych

12. Gdzie tylko jest to możliwe, *mutatis mutandis*, powinny zostać podjęte wysiłki dla ujednolicenia zasad dostępu do archiwów prywatnych na równi z archiwami publicznymi.

Memorandum wyjaśniające

do Rekomendacji o europejskiej polityce dostępu do archiwów

Wprowadzenie

Archiwa tworzą podstawową i niezastąpioną część dziedzictwa kulturalnego. Utrwalają one pamięć narodów, od nich też w znacznej mierze zależy przechowanie pamięci ludzkości.

Ta idea jest szczególnie ważna w Europie ze względu na:

- wzrastające zainteresowanie publiczności historią i poszukiwaniem dokumentów historycznych, widoczne w ostatnich czasach w rosnącej liczbie odwiedzin w archiwach i przyroście liczby badań;

- instytucjonalne i ekonomiczne reformy podjęte przez nowe demokracje Europy Środkowowschodniej, co zwraca uwagę na rolę archiwów w procesie demokratyzacji państwa;

- wyjątkową szerokość zmian, które mają miejsce wszędzie w tworzeniu źródeł, w wyniku coraz bardziej złożonych funkcji wykonywanych przez władze publiczną i rozwój technologii.

Skoro zwykło się sądzić, że żaden kraj nie należy w pełni do świata demokratycznego tak długo, jak długo jego mieszkańcy nie mają możliwości zaznajamiania się w sposób obiektywny z elementami jego historii, to jest ważne, by zasada ta była stosowana na drodze współpracy europejskiej, na szczeblu międzynarodowym, tak by kreować silniejszą świadomość wspólnego dziedzictwa tworzonego przez archiwa krajów Europy.

Biorąc to pod uwagę, Rada Europy uznała, że nadszedł czas na zbadanie spraw archiwalnych, a w szczególności podstawowej kwestii dostępu do nich, a następnie na przygotowanie projektu zestawu zasad, które miałyby na celu zharmonizowanie odpowiednich regulacji prawnych, obowiązujących w państwach członkowskich.

Prace, prowadzone w latach 1995-1996 przez zespoły ekspertów, archiwistów, historyków i prawników, zwróciły uwagę na złożoność zagadnienia. Na szczeblu narodowym wynikają one z wielości splecionych reguł rządzących dostępem, zawierających różne przepisy i kolidujące wzajemnie wymagania o potrzebie zachowania tajemnicy przy jednoczesnym zapewnieniu otwartości. Na szczeblu międzynarodowym uwidacznia się różnorodność ram prawnych i konstytucyjnych. Inny z wniosków tych badań nasuwa refleksję, że problem dostępu do archiwów wszędzie wywodzi się z głębszego kontekstu kulturowego i że opinia publiczna w każdym kraju postrzega ten problem odmiennie.

Jeśli złożona natura tego problemu czyni iluzorycznymi wszelkie próby ujednoczenia prawa, wskazuje to dobitnie na wielką potrzebę zjednoczenia wysiłków w celu sformułowania zestawu zasad, które odpowiadają demokratycznym wartościom, są porównywalne z konstytucyjnymi rozwiązaniami państw członkowskich i które winny wpływać na ich politykę wobec dostępu do archiwów.

Rekomendacja jest zgodna z zasadami, które sformułowane zostały w konwencjach Rady Europy, a w szczególności:

- Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 XI 1950, przyjętą w Protokole nr 11 i jej art. 8 dotyczącym prawa do ochrony prywatności jednostki i jej życia rodzinnego

oraz art. 10 dotyczącym prawa do wolności wypowiedzenia się;

- Konwencją o Ochronie Osób w zakresie Automatycznego Przetwarzania Danych Osobowych (ETS nr 108);

- Rekomendacją (81) 19 Komitetu Ministrów państw członkowskich o dostępie do informacji przechowywanych przez władze publiczne;

- Rekomendacją (91) 10 Komitetu Ministrów państw członkowskich o przekazywaniu trzeciej stronie danych osobowych przechowywanych przez instytucje publiczne.

Rekomendacja podkreśla potrzebę:

- wzmocnienia harmonii norm prawnych odnoszących się do dostępu do archiwów z zasadami związanymi z dostępnością do informacji;

- uwzględniania zasady równoważenia różnych interesów ujawniających się w kwestiach dostępu;

- uwzględniania proceduralnych gwarancji dla ochrony dóbr wszystkich osób i instytucji.

Z tych powodów Rekomendacja odnosi się do zasad i regulacji bezpośrednio związanych z dostępem do archiwów.

Następujące sprawy zostały pominięte: analiza niektórych kwestii prawnych, takich jak prawo jednostki do żądania zmian w zapisach oficjalnych; sprawy techniczne, takie jak wskazywanie typu pomocy archiwalnych najperzeoiej odpowiadających potrzebom użytkowników; zarządzanie programami mikrofilmowania i digitalizacji; zespół specyficznych form obsługi i użytkowania archiwów elektronicznych; i oczywiście ograniczenia dostępu wynikające z fizycznej kondycji dokumentów.

Powinno się niemniej przypomnieć, że jakiegokolwiek liberalne zasady dostępności opisane w prawie, aktualna dostępność zależą przede wszystkim od wyposażenia oraz zasobów, tak ludzkich, jak i finansowych, będących w dyspozycji archiwów dla ochrony i obsługi zbiorów. Niekontrolowane niszczenie zasobów, niemożność wpływania na prawidłowe wyposażenie archiwów, brak pomieszczeń pozwalających na fizyczne utrzymanie akt w dobrej kondycji mogą utrudniać dostęp do archiwów. Jeśli budżet państwa nie będzie wystarczający dla prowadzenia przez archiwa usług, prawo okaże się nieefektywne, bo nie będzie warunków do zapewnienia dostępu do archiwaliów.

Komentarze do załącznika do Rekomendacji

I. Definicje

Art. 1. Definicje zaproponowane w Rekomendacji bazują na licznych pracach poświęconych tenninologii, przygotowanych przez wydawnictwa narodowe, jak i międzynarodowe, ze szczególnym uwzględnieniem słownika tenninologii archiwalnej, opracowanego przez MRA.

II. Ustawy i przepisy

Art. 2. Celem tego artykułu jest przypomnienie, że ze względu na ich pierwszorzędne znaczenie ogólne zasady dotyczące dostępu do archiwów powinny otrzymać kształt ustaw; z drugiej strony - praktyczne rozwiązania dotyczące wprowadzenia tych zasad w życie mogą być wymienione w zbiorach przepisów. Rekomendacja odnosi się tylko do ogólnych zasad, które dotyczą dostępu do archiwów.

Art. 3. Celem tego artykułu jest podkreślenie, że przygotowanie ustaw i przepisów dotyczących dostępu nie powinno się odbywać bez wzięcia pod uwagę:

a. z jednej strony, gwarancji konstytucyjnych właściwych dla każdego kraju, i tych spisanych i tych niespisanych;

b. z drugiej strony, ustaw, które odnoszą się do obszarów związanych z dostępem do archiwów, a w szczególności:

- dostępu do akt władz administracyjnych, wynikającego z zasady dostępu obywateli do informacji; biorąc pod uwagę ustawową otwartość tych informacji trzeba zastrzec, że dokumenty, z którymi można się zapoznać w wytwarzającej je instytucji, winny być dostępne także po ich przekazaniu do archiwów;

- przepisów odnoszących się do używania plików komputerowych zawierających dane osobowe, które zagwarantować mają ochronę prywatności obywateli z równoczesną chęcią uniknięcia ryzyka utraty pamięci zbiorowej, które wynika z niszczenia tych plików w momencie upływu terminu ich przydatności dla celów administracyjnych. W tym przypadku jako wskazania rekomenduje się przepisy Konwencji o Ochronie Osób w zakresie Automatycznego Przetwarzania Danych Osobowych (ET S nr 108) i Dyrektywy nr 95/46/CE, Artykuł 6e Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 X 1995 r. o ochronie jednostki w obszarze przetwarzania i wolnego obiegu danych osobowych;

- ustaw określających różne poziomy ochrony danych w takich specyficznych dziedzinach, jak zdrowie, podatki, bezpieczeństwo publiczne i obrona narodowa;

- przepisów dotyczących ochrony prywatności; mają one zasadnicze znaczenie dla archiwów, określają bowiem kategorie informacji chronionych, okresy wyłączenia z udostępniania dla każdej z tych kategorii i grupy osób, które mogą liczyć na taką ochronę. Oznacza to, że osoby sprawujące funkcje publiczne nie mogą wyłączyć spod udostępniania akt wytworzonych w trakcie wykonywania przez nich owych czynności, powołując się na ochronę prywatności;

- przepisów dotyczących uzasadnień dla decyzji administracyjnych; archiwa są ograniczone tymi przepisami w zakresie wcześniejszego udostępniania materiałów.

Art. 4. Celem tego artykułu jest podkreślenie faktu, że wolności obywatelskie i zasada równości obywatelskiej wymagają przyjęcia jednakowych reguł w udostępnianiu akt przez archiwa

publiczne na całym obszarze państwa, niezależnie od rozwiązań konstytucyjnych obowiązujących w państwie i rozległości kompetencji władz centralnych.

To zobowiązanie, chociaż pozostaje w zgodności z procedurami instytucji demokratycznych, może stać w sprzeczności z rozwiązaniami konstytucyjnymi, określającymi prawa i uprawnienia krajów federacyjnych, albo innych form autonomii.

Dlatego też rekomenduje się, by wszystkie kraje europejskie, których ta sytuacja może dotyczyć, uzgodniły te dwie przeciwstawne demokratyczne zasady uwzględniając możliwości wynikające z konstytucji.

III. Przygotowania do zapewnienia dostępu do archiwów publicznych

Art. 5. Celem tego artykułu jest zapobieżenie uprzywilejowaniu jakiegokolwiek kategorii użytkowników, czy to ze względu na narodowość, czy poziom wykształcenia, czy przedmiot badań, albo ze względu na jakieś inne specjalne kryterium.

Art. 6. Artykuł ten podkreśla fakt, że wolność dostępu do akt i pomocy archiwalnych bez żadnych opłat stanowi zasadniczy warunek polityki na rzecz dostępu do archiwów. Nakładanie opłat jest dopuszczalne na mogące podlegać obciążeniom usługi, takie jak kopiowanie albo wykorzystywanie konkretnego technicznego wyposażenia. Archiwa mogą w ten sam sposób dzielić się zyskami z publikacji i wykorzystywania źródeł, za których opiekę ponoszą odpowiedzialność.

Art. 7. W niektórych krajach archiwa publiczne są dostępne bez żadnych wyjątkowych ograniczeń, z wyłączeniem sytuacji, gdzie prawo dostępu jest ograniczone przez potrzebę zagwarantowania tajemnicy obrony narodowej, polityki zagranicznej, porządku publicznego i prywatności jednostki. Nie jest natomiast wyznaczony żaden okres niedostępności akt.

Gdy taki przypadek nie zachodzi, w celu zrównoważenia prawa do poszerzania wiedzy historycznej i ochrony interesów państwa i prywatności jednostek, można określić konkretne terminy niedostępności, takie jak:

a. generalny okres niedostępności, który z reguły nie przekracza 20 lub 30 lat i który automatycznie stosuje się do dokumentów albo grup dokumentów, których udostępnianie nie może naruszyć ani interesów państwa, ani jednostki;

b. dłuższy okres niedostępności, który z reguły nie przekracza 50 lat, dla dokumentów i grup dokumentów dotyczących polityki zagranicznej, obrony i utrzymania porządku publicznego;

c. zmienne okresy niedostępności (np. od 10 do 70 lat po zamknięciu spraw, albo 100 do 120 lat po narodzinach osoby, której akta dotyczą) dla dokumentów lub akt zawierających informacje sądowe, podatkowe, medyczne i inne dotyczące osób prywatnych.

Art. 8. Definicja pomocy archiwalnych zawiera i te wytworzone przez instytucje (np. rejestry, indeksy, rejestry, repertoria), jak i te, które opracowane zostały przez służbę archiwalną, jak katalogi i

inwentarze. Te ostatnie winny zawierać informację o zasadach udostępniania wymienionych dokumentów.

Art. 9. Kompetentnym organem władzy, odpowiedzialnym za udzielanie specjalnych pozwoleń na udostępnianie, powinna być - zgodnie z okolicznościami - albo instytucja, która te akta wytworzyła, po konsultacji z archiwami, albo zarząd archiwów za radą instytucji - wytwórcy, albo inny organ władzy uprawniony do wydawania takich decyzji w skali całego kraju.

Określając zasady, które muszą być przestrzegane przy udzielaniu specjalnych zgód na udostępnianie, powinno wziąć się pod uwagę następujące zagadnienia:

- d o s t ę p d o b a d a ń n a u k o w y c h.

Specjalna zgoda na udostępnianie może być udzielona w dwóch trybach, ad actum lub ad personam. Ad actum oznacza, że dokumenty udostępniane na podstawie tego specjalnego zezwolenia stają się trwale dostępne. Ad personam oznacza, że dokumenty udostępnione konkretnemu użytkownikowi zachowują status tajności, co pociąga za sobą konieczność występowania o pozwolenie przez każdego kolejnego użytkownika, chcącego się z nimi zapoznać. W przypadku tego drugiego trybu, trzeba, jak to zaznaczono w Rekomendacji, by zgoda na udostępnienie tych samych dokumentów udzielana była na tych samych warunkach każdemu ze zwracających się o pozwolenie.

Scieżka prawna powinna uwzględniać obydwie możliwości, tzn. odtajnianie przed terminem i udostępnianie na podstawie specjalnych pozwoleń. Byłoby pożądane, by w sytuacjach, gdy udzielane jest takie specjalne zezwolenie, Zarząd Archiwów był uprawniony do występowania o trwale odtajnienie dokumentów w tym trybie udostępnionych.

- d o s t ę p d o d o k u m e n t ó w zawierających dane osobowe dla osób, których dokumenty te dotyczą, albo ich uprawomocnionych pełnomocników.

W tym zakresie Zarząd Archiwów winien stosować prawa opisane w ustawie o wolności dostępu do informacji i ustawie o ochronie danych osobowych. Jeśli nie ma takich ustaw, powinno się stosować zasady właściwe dla uzyskiwania specjalnych zgód na udostępnianie.

- o d p o w i e d z i a l n o ś ć u ż y t k o w n i k ó w w świetle kodeksu cywilnego i karnego.

Jeśli udzielona zostanie specjalna zgoda na udostępnianie, użytkownicy mogą zostać poproszeni o podpisanie deklaracji, w której zobowiążą się do nieupubliczniania informacji mogących naruszyć dobra publiczne lub osoby prywatnej i która na nich przelewałaby pełną odpowiedzialność sądową.

W razie zaistnienia sporu, rozstrzygnięcie o przyjęciu takiej deklaracji należy do zakresu kompetencji sądów.

Art. 10. Wyrażenie "dostępność do fragmentów" odnosi się do czynności selekcyjonowania części z całości akt, do których pełen dostęp nie jest możliwy. Użytkownik nie ma zatem dostępu do

wszystkich akt, a jedynie do fragmentu.

Dostęp do ekstraktów nie pozwala użytkownikowi na zapoznanie się z całością dokumentacji. To narusza integralność akt i poprzez fakt fragmentaryzacji umniejsza dokładność informacji zawartych w aktach. Dlatego Rekomendacja zabrania stosowania takiego zabiegu, z wyłączeniem przypadków szczególnych, albo gdy należy chronić dane osobowe. Dostępność z częściowym przesłonięciem treści polega na udostępnieniu użytkownikowi całego dokumentu, ale z zaciemnieniem konkretnej informacji.

Art. 11. Jest pożądane, by istniała możliwość skierowania pierwszego odwołania od odmowy udzielenia specjalnego zezwolenia na udostępnianie akt bezpośrednio do instytucji nadzorującej tę, która prośbie odmówiła, zanim sprawa miałaby zostać skierowana do sądu.

W niektórych krajach odwołanie się do sądu może być poprzedzone przez apelację skierowaną do specjalnie w tym celu stworzonego organu: komisji, albo instytucji niezależnej, jak rzecznik praw obywatelskich czy członek komisji parlamentarnej.

Art. 12. Na równi z archiwami urzędowymi, narodowe dziedzictwo archiwalne tworzone jest przez archiwa prywatne (biznesu, rodzin, stowarzyszeń, związków wyznaniowych itd.). Ich znaczenie jest równe w tworzeniu pamięci narodu.

Działania państwa wobec archiwów prywatnych powinny zazwyczaj mieć jako cel zasadniczy zapewnienie ochrony i dobrej kondycji fizycznej zasobów. Przygotowania do takiej działalności różnią się w rozmaitych krajach i są zgodne z panującymi zwyczajami.

Intencją tego artykułu jest wskazanie, że organizacja udostępniania zasobów archiwów prywatnych nie powinna być lekceważona, od niej bowiem zależy ich ochrona.

W porównaniu z wersjami poprzednimi ten tekst niewiele różni się merytorycznie, choć pewne zmiany warte są przytoczenia. Jeszcze przed rokiem wyraźnie upominano się o dopilnowanie, by wraz z utratą ważności danych osobowych przechowywanych na nośnikach elektronicznych, nie niszczone ich automatycznie. Specjalny akapit poświęcano też przyznaniu praw szczególnych reprezentantom archiwów państw, które łączy wspólne dziedzictwo historyczne i archiwalne. Zapis o tym, iż archiwa nie mogą być pociągane do odpowiedzialności za złamanie przez użytkownika deklaracji zobowiązującej go do niewykorzystywania materiałów archiwalnych przeciwko interesom publicznym i dobrom jednostki, łączono z dwoma innymi. Jeden łączył się z refleksją na temat utrzymującej się w niektórych archiwach praktyki przeglądania notatek i rękopisów, sporządzanych przez użytkowników. Odmawiano sensu temu zabiegowi, wskazując, iż archiwa nie powinny przejmować funkcji cenzorskich, a tym bardziej odpowiedzialności za działania czytelników, co byłoby prostym następstwem złożenia akceptacji na sporządzanych notatkach. Drugi głosił, iż archiwa muszą

uwzględniać prawa autorskie, moralne i kulturalne zespołów autorskich: literackich, artystycznych, naukowych. Z kolei w intencji ułatwienia planowania prac badawczych umieszczano zdanie o potrzebie określania przez archiwa terminów udostępniania świeżo pozyskiwanych materiałów z przedpola.

Pominięcie tych stwierdzeń czy postulatów wynika głównie z dążenia do koherencji wewnętrznej tekstu, jak i z analizy systemów prawnych rządzących dostępem do archiwów w różnych krajach. Ta ostatnia przyczyna wpłynęła też zapewne na całkowitą przebudowę struktury Rekomendacji. W pierwotnej postaci był to tekst jednolity, w obecnej - dokument wielocłonowy. Zaczyna się od swego rodzaju posłania ideowego, a następnie posłanie to uzupełnia stosownymi wyjaśnieniami i komentarzami. Tylko w ten sposób można było oddzielić zasadniczą intencję Rekomendacji od jej praktycznego wymiaru, uwzględniającego różnice w prawodawstwie konkretnych państw.

DOSTĘP DO DOKUMENTACJI PUBLICZNEJ

Wstęp

Po przyjęciu w roku 2000 przez Radę Europy Rekomendacji o dostępie do archiwów (historycznych) kontynuowano prace nad tekstem kolejnej Rekomendacji o dostępie do dokumentów urzędowych, wytwarzanych przez instytucje publiczne. Specjalnie utworzona grupa robocza zakończyła prace w 2002 r. a tekst przyjęty został przez Komitet Ministrów 21 lutego 2002 r.

By ułatwić zrozumienie obydwu aktów prawnych podjęto decyzję o przygotowaniu podręczników, odrębnie dla każdej z Rekomendacji. Prace nad podręcznikiem, tłumaczącym zasady i dokonującym interpretacji zapisów poszczególnych paragrafów, pojęć zawartych w Rekomendacji o dostępie do dokumentów urzędowych, są poważnie zaawansowane. Powstała już jego wersja robocza. W 2004 r. ma też zostać ukończony podręcznik tłumaczący zapisy Rekomendacji o dostępie do archiwów historycznych. Będzie on wzbogacony o analizę praktyki udostępniania dokumentów, przygotowanej w oparciu o ankietę przeprowadzoną przez Open Society Archives. Rozważana jest możliwość przekształcenia Rekomendacji o dostępie do dokumentów urzędowych w Konwencję, a więc dokument wiążący dla krajów, które by ją podpisały.

Załączone tłumaczenie nie jest tłumaczeniem urzędowym, choć wiernie oddaje treść dokumentu.

Rekomendacja R (2002) 2

o dostępie do dokumentów urzędowych

Komitet Ministrów, stosownie do Artykułu 15 b Statutu Rady Europy,

Uznając, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami w intencji zachowania i realizacji idei i zasad tworzących wspólne dziedzictwo;

Biorąc pod uwagę szczególnie artykuł 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, artykuły 6, 8 i 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Konwencję Narodów Zjednoczonych o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji i dostępie do (wymiaru) sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska naturalnego (przyjętej w Aarhus, Dania, 25 czerwca 1998 r.), Konwencję o Ochronie osób w zakresie

automatycznego przetwarzania danych osobowych z 28 stycznia 1981 r. (ETS nr 108); Deklarację o wolności wypowiedzi i informacji przyjętą 29 kwietnia 1982; a także Rekomendację Nr R (81) 19 o dostępie do informacji przechowywanych przez instytucje publiczne; Rekomendację Nr R (91) 10 o udostępnianiu osobom trzecim danych osobowych przechowywanych przez instytucje publiczne; Rekomendację Nr R (97) 18 dotyczącą ochrony danych osobowych zbieranych i przetwarzanych dla celów statystycznych oraz Rekomendację Nr R (2000) 13 o europejskiej polityce dostępu do archiwów;

Uznając znaczenie w pluralistycznym, demokratycznym społeczeństwie zasady przejrzystości administracji publicznej i dostępności informacji w sprawach budzących publiczne zainteresowanie;

Uznając, że szeroki dostęp do dokumentów urzędowych, na równych podstawach i w oparciu o jasne reguły:

– pozwala opinii publicznej na wyrobienie sobie właściwego zdania i sformułowanie krytycznej oceny na temat stanu społeczeństwa, którego jest emanacją¹ i na temat władz, które nim rządzą, poprzez zachęcanie do świadomego uzyskiwania informacji w sprawach dotyczących ogółu;

– sprzyja efektywności działań administracji, przyczynia się do ich spójności, przeciwdziałając niebezpieczeństwu korupcji;

– sprzyja utwierdzeniu legitymacji administracji jako służby publicznej i wzmacnia publiczne do niej zaufanie;

Biorąc zatem pod uwagę, że kraje członkowskie winny podjąć najwyższe starania w celu zapewnienia publicznej dostępności informacji zawartych w dokumentach urzędowych, z wyłączeniem tych chroniących inne prawa i interesy prawne,

Podkreślając, że wyłożone poniżej zasady stanowią standard minimalny, i że winny być one tak rozumiane bez względu na ustawy i prawne regulacje narodowe, przyznające szerszy dostęp do dokumentów urzędowych;

Zważywszy, że ten instrument prawny skupia się na indywidualnie zgłaszanych prośbach o dostęp do dokumentów urzędowych, władze publiczne powinny przyjąć aktywną politykę udostępniania, w celu uczynienia dostępnymi wszystkich informacji, które mogą się okazać użyteczne w demokratycznym, przejrzystym społeczeństwie;

Rekomenduje rządowi państw członkowskich, by kierowały się w swych prawach i praktyce zasadami wyrażonymi w tej rekomendacji.

I Definicje

Dla celów tej rekomendacji:

– termin “władze publiczne” oznacza:

i. rząd i administrację na szczeblu narodowym, regionalnym, lokalnym;

¹W oryg., “w którym żyje” – nie do zaakceptowania ze względów językowych i logicznych.

ii. osobę fizyczną lub prawną wykonującą funkcje publiczne lub sprawującą władzę administracyjną zgodnie z ustawodawstwem narodowym;

- termin "dokumenty urzędowe" oznacza wszystkie zapisane informacje, niezależnie od postaci, sporządzone lub otrzymane i będące w posiadaniu władz publicznych, związane z wykonywaniem funkcji publicznych i administracyjnych, z wyłączeniem dokumentów w stadium przygotowań.

II Zakres

1. Niniejsza rekomendacja dotyczy wyłącznie dokumentów urzędowych przechowywanych przez władze publiczne. Niezależnie od tego, państwa członkowskie winny sprawdzić, w świetle ich wewnętrznych praw i praktyk, w jakim stopniu zasady określone w tej rekomendacji mogłyby zostać zastosowane wobec informacji będących w posiadaniu organów władzy ustawodawczej i wymiaru sprawiedliwości.

2. Niniejsza rekomendacja nie wpływa na prawa o dostępie i ograniczeniu dostępu do informacji uwzględnione w Konwencji o ochronie osób w zakresie automatycznego przetwarzania danych osobowych (ETS nr 108).

III Zasada ogólna dostępu do dokumentów urzędowych

Państwa członkowskie winny zapewnić każdej osobie dostęp, na jej życzenie, do urzędowych dokumentów będących w posiadaniu władz publicznych. Ta zasada nie może dyskryminować nikogo, np. ze względu na pochodzenie narodowe.

IV Możliwe ograniczenia w dostępie do dokumentów urzędowych

1. Państwa członkowskie mogą ograniczyć dostęp do dokumentów urzędowych. Ograniczenia te i wyłączenia muszą być określone w ustawach, co jest niezbędne w społeczeństwie demokratycznym i muszą być dostosowane do zapewnienia ochrony:

- i. bezpieczeństwa narodowego, obrony i stosunków międzynarodowych;
- ii. bezpieczeństwa publicznego;
- iii. zapobiegania, dochodzenia i postępowania sądowego w sprawach kryminalnych;
- iv. prywatności i dóbr osobistych;
- v. interesów handlowych i gospodarczych, zarówno publicznych, jak i prywatnych;
- vi. równości stron w postępowaniu sądowym;
- vii. środowiska;
- viii. kontroli i nadzoru wykonywanych przez władze publiczne;
- ix. gospodarczej, monetarnej i walutowej polityki państwa;
- x. poufności obrad w obrębie i między instytucjami władzy publicznej zmierzającymi do wypracowania przez nie stanowiska.

2. Dostępu można odmówić tylko, gdy ujawnienie informacji zawartej w urzędowym dokumencie mogłoby spowodować lub spowoduje naruszenie dóbr wskazanych w paragrafie 1 oraz gdy dobra te będą przewyższać dobro polegające na ujawnieniu informacji.

3. Państwa członkowskie winny rozważyć możliwość ustalenia najdłuższego okresu, po upływie którego dokumenty, do których odnoszą się ograniczenia wskazane w artykule 1, stałyby się dostępne.

V Udostępnianie dokumentów urzędowych

1. Ubiegający się o dostęp do dokumentów urzędowych nie musi motywować swego wniosku o udostępnienie dokumentów.

2. Formalne wymagania związane z udostępnianiem powinny być ograniczone do minimum.

VI Rozpatrywanie próśb² o udostępnianie

1. Każda jednostka wypełniająca zadania władzy publicznej musi rozpatrzyć prośbę o udostępnienie dokumentu urzędowego.

2. Prośby o udostępnienie dokumentów muszą być traktowane równo.

3. Wszystkie prośby o udostępnienie dokumentów urzędowych muszą być rozpatrywane niezwłocznie. Decyzja o udostępnieniu winna być podjęta, przekazana i wykonana w terminach wcześniej /z góry/ określonych.

4. W przypadkach, gdy dana jednostka władzy publicznej nie posiada dokumentu winna, jeśli to tylko jest możliwe, skierować ubiegającego się o dostęp do jednostki kompetencyjnie właściwej.

5. Jednostka władzy publicznej winna pomóc ubiegającemu się, gdy jest to możliwe, w identyfikacji żądanego dokumentu urzędowego, ale nie jest zobowiązana poczynić zadość jego wnioskowi, gdy dokument nie może być zidentyfikowany.

6. Prośba o udostępnienie dokumentu urzędowego może być odrzucona, jeśli jest w oczywisty sposób niedorzeczna³.

7. Każda jednostka władzy publicznej odmawiając dostępu do całego lub części dokumentu urzędowego winna podać przyczyny odmowy.

VII Sposoby udostępniania dokumentów urzędowych

1. W przypadkach, w których dany dokument może być udostępniony, ubiegający się ma prawo zapoznać się z oryginałem lub uzyskać jego kopię. Jednostka władzy publicznej musi uwzględnić w możliwym zakresie preferencje ubiegającego się.

2. Jeśli ograniczenie odnosi się do niektórych informacji w dokumencie, jednostka władzy

² Ww oryg. angielskim “requests”, francuskim “demandes” w tłumaczeniu prośba, życzenie, żądanie. Lepsza językowo i zwyczajowo forma “wnioski” mogłaby w tym przypadku nasuwać błędne skojarzenie z potrzebą złożenia formularza lub prośby na piśmie.

³ W znaczeniu: bezsensowna.

publicznej winna zagwarantować dostęp do reszty informacji zawartych w dokumencie a wszystkie skreślenia winny być wyraźnie oznaczone. Jednakże, jeśli ta pozostała część dokumentu zmienia jego znaczenie lub pozbawia go sensu, można odmówić udostępnienia.

3. Jednostka władzy publicznej może udostępnić dokument urzędowy proponując użytkownikowi inną (niż oryginalna) łatwo dostępną jego postać⁴.

VIII Koszty udostępniania dokumentów urzędowych

1. Udostępnianie oryginałów dokumentów w siedzibie jednostki władzy publicznej winno, z reguły, być wolne od opłat.

2. W przypadku sporządzenia kopii, na ubiegającego się o to, może być nałożona godziwa opłata, której wysokość nie powinna przekraczać kosztów ponoszonych przez jednostkę władzy publicznej.

IX Procedury odwoławcze

1. Ubiegającemu się, któremu odmówiono dostępu do dokumentów w całości lub ich części, który został odprawiony, lub też nie załatwiono jego wniosku w terminach opisanych w artykule VI.3, winno przysługiwać prawo odwołania do sądu lub innego ciała prawnie ustanowionego, niezależnego i bezstronnego.

2. Ubiegający się winien zawsze mieć dostęp do procedur szybkich i tanich, takich jak ponowne rozpatrzenie sprawy przez jednostkę władzy publicznej lub sprawdzenie zgodności z zasadami określonymi w artykule 1.

X Postanowienia dodatkowe

1. Państwa członkowskie winny podjąć stosowne starania o:

– poinformowanie opinii publicznej o jej prawach dostępu do dokumentów urzędowych i sposobach realizacji tych praw.

– zapewnienie by urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie wynikających z tych praw ich obowiązków i powinności.

– umożliwienie ubiegającym się realizacji ich praw.

2. W tym celu jednostki władzy publicznej winny szczególnie:

i. sprawnie zarządzać swoimi dokumentami, tak by były one łatwo dostępne;

ii. stosować jasne i ustalone zasady zachowania i niszczenia dokumentów;

iii. **jak tylko jest to możliwe**, udostępniać informacje o sprawach i zakresie czynności, za które dana jednostka władzy publicznej jest odpowiedzialna, na przykład poprzez sporządzanie wykazów lub rejestrów posiadanych dokumentów.

⁴ Francuska wersja Rekomendacji posługuje się jaśniejszym zapisem: “Jednostka władzy publicznej nie musi udostępniać dokumentu urzędowego, jeśli ten jest łatwo dostępny w inny sposób.”

XI Upublicznianie informacji z inicjatywy jednostek władzy publicznej

Jednostka władzy publicznej winna, z własnej inicjatywy, lub gdy jest to wskazane, podejmować starania o upublicznienie posiadanych informacji, jeśli udostępnienie tych informacji sprzyja przejrzystości administracji publicznej, efektywności jej działań lub zachęca opinię publiczną do aktywności w sprawach publicznych.

Memorandum wyjaśniające

Rekomendacji towarzyszy “Memorandum wyjaśniające”, które w znacznej części powtarza zapisy samej Rekomendacji, rozszerza też tło historyczne i informacje o kontekście, z którego Rekomendacja wyrosła. Nie dokonując pełnego tłumaczenia, ograniczę się do kwestii najważniejszych, czasem streszczając jedynie zapisy poszczególnych punktów.

W rozdziale poświęconym “definicjom” w punkcie dotyczącym “władz publicznych” znalazła się dodatkowa informacja odnosząca się do osób fizycznych lub prawnych wypełniających zadania publiczne, mówiąca: “W niektórych krajach członkowskich to określenie odnosi się do osób fizycznych lub prawnych wykonujących usługi publiczne lub do podmiotów prywatnych finansowanych ze środków publicznych.”

W punktach odnoszących się do “dokumentów urzędowych” znalazły się następujące wyjaśnienia:

“7. Termin “dokument urzędowy” oznacza, dla potrzeb tej Rekomendacji, każdą informację zapisaną na dowolnym medium w nadającej się do wyszukania postaci (zapis tekstowy, nagranie dźwiękowe lub filmowe, fotografia, e-mail, informacja zgromadzona w elektronicznej bazie danych, etc). Tak dokumenty sporządzone przez jednostki władzy publicznej, jak i dokumenty osób trzecich otrzymane przez jednostki władzy publicznej, podlegają tej definicji.

8. Podczas gdy zazwyczaj łatwo można odnieść tę definicję do dokumentów papierowych, to określenie dokumentu w odniesieniu do informacji zgromadzonych w elektronicznych bazach danych może nastęrczyć trudności. Państwa członkowskie muszą świadomie zdecydować o zakresie tej definicji. W niektórych krajach członkowskich dostęp do konkretnych informacji wymienionych przez ubiegającego się będzie zapewniony, jeśli informacja będzie łatwo wyszukiwalna przy istniejących środkach.

9. W krajach członkowskich występują różne tradycje i praktyki w zakresie kwalifikowania dokumentów jako urzędowych. Zasadniczo, dokumenty nieukończone nie podlegają tej definicji. Więcej, w niektórych krajach członkowskich, dokumenty cząstkowe, które wpływały na proces podejmowania decyzji (np. opinie, memoranda, etc.) nie są kwalifikowane jako “urzędowe”, aż do

momentu, w których decyzja, do której się odnoszą nie zostanie podjęta. Jednak w innych krajach członkowskich, dokumenty mogą być udostępniane zanim decyzja, w sprawie której dokument jest przygotowywany, zostanie podjęta. W tym przypadku chodzi o stworzenie możliwości uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji.

10. Dodatkowo ważne jest jasne rozróżnianie dokumentów otrzymywanych przez jednostki władzy publicznej, związanych z wypełnianymi przez nie funkcjami od tych, które otrzymywane są przez urzędników jako osoby prywatne i nie są związane z wypełnianymi funkcjami. Chodzi np. o listy otrzymywane przez urzędników a związane z ich stanowiskiem politycznym lub w związku z funkcjami pełnionymi w innym miejscu. Ta kategoria dokumentów nie została objęta definicją “dokumentu urzędowego” dla potrzeb niniejszego aktu prawnego.”

W rozdziale dotyczącym “Zakresu” działania Rekomendacji zwraca uwagę komentarz w punkcie 13 mówiący, iż zapisy tej Rekomendacji dotyczą również dokumentów urzędowych przechowywanych w archiwach historycznych.

W rozdziale o “Zasadach dostępu do dokumentów urzędowych” ważny wydaje się punkt 15: ”Prawo dostępu do dokumentów urzędowych zagwarantowane w tym akcie prawnym ogranicza się do istniejących dokumentów. Jednostka władzy publicznej nie jest zobligowana do produkcji nowych dokumentów by sprostać prośbie ubiegającego się”.

Rozdział IV o “Możliwych ograniczeniach w dostępie do dokumentów urzędowych” zapisany w punktach 19–35 przedstawię w całości.

“19. Dostęp do dokumentów winien być zasadą a niejawnosć wyjątkiem, ograniczonym do przypadków, gdy przewagę zyskują inne interesy. Ograniczenia w dostępie winny być precyzyjnie opisane w normach prawa, co cechuje społeczeństwo demokratyczne i winny być proporcjonalne do celu ochrony innych prawnych interesów.

20. Wynika z generalnego prawa zapisanego w zasadzie III⁵, że ubiegający się winien zostać poinformowany, czy dany dokument jest w posiadaniu jednostki władzy publicznej. Jednak gdy ochrona innego prawnie chronionego interesu uznana zostanie za ważniejszą od ujawnienia informacji, w pewnej ilości ograniczonych przypadków może okazać się niezbędne utrzymanie w tajemnicy faktu istnienia danej informacji. Taki przypadek odnosi się do sytuacji, w której potwierdzenie lub zaprzeczenie istnienia danej informacji będzie równoznaczne z jej ujawnieniem.

21. Ograniczenia w dostępie do dokumentów urzędowych mogą wystąpić tylko w przypadkach wskazanych w zasadzie IV⁶, paragrafie 1. Ograniczenia przewidziane w ustawodawstwie danego kraju winny mieścić się we wskazaniach tej zasady. Kryteria dla ograniczeń zostały sformułowane w oparciu

5 Odnosi się do rozdziału III i zapisanego w nim sformułowania.

6 Odnosi się do rozdziału IV.

o art.6, 8 i 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, uwzględniają także regulacje dotyczące ochrony danych osobowych, w tym przede wszystkim wymienianą już Konwencją o ochronie osób w zakresie automatycznego przetwarzania danych osobowych z 28 stycznia 1981 r. (ETS N 108) oraz Rekomendację Nr R (81) 19 o dostępie do informacji przechowywanych przez instytucje władzy publicznej.

22. Paragraf 1 i przewiduje, że państwa członkowskie mogą ograniczyć dostęp do dokumentów urzędowych w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, obrony narodowej i stosunków międzynarodowych. W niektórych krajach członkowskich ograniczenia w tym zakresie opisane zostały w ustawach konstytucyjnych. Także kraje, gdzie występują regiony o większym stopniu autonomii, mogą dążyć do ochrony korespondencji między organami władzy tychże regionów. Podobne zjawisko dotyczy krajów federalnych i korespondencji między rządem federalnym a władzami regionalnymi. Niektóre kraje członkowskie ograniczają również dostęp do dokumentów głowy państwa; to jest przypadek niektórych monarchii konstytucyjnych.

23. Paragraf 1 iv przewiduje, iż kraje członkowskie mogą ograniczyć dostęp ze względu na ochronę danych osobowych i dóbr obywatela. Informacje odnoszące się do tych interesów mogą podlegać ochronie z mocy konwencji Nr 108, lecz ograniczenia przewidziane w paragrafie 1 iv mogą odnosić się również do informacji nie uwzględnionych w tej Konwencji.

24. Zapis o “handlowych i gospodarczych interesach” umieszczony w paragrafie 1 v, może odnosić się np. do spraw biznesowych, które winny być zachowane w tajemnicy ze względów konkurencyjnych, jak np. poufność negocjacji biznesowych. Treść tego paragrafu może być również rozszerzona o te dokumenty, które jednostki władzy publicznej przygotowują do przetargów, w których uczestniczą.

25. W celu przeprowadzania wiarygodnych badań statystycznych, większość krajów gwarantuje poufność informacji statystycznych pozyskiwanych od osób i podmiotów prywatnych. Ten typ danych to zazwyczaj dane osobowe lub dotyczące interesów gospodarczych lub handlowych. Dostęp do dokumentów zawierających takie informacje może zatem być ograniczony zgodnie z zapisami paragrafu 1 iv oraz 1 v. Podobne rozwiązania można stosować wobec danych odnoszących się do podatków osób i podmiotów prywatnych.

26. Niektóre kraje chronią informacje przekazywane poufnie. Niniejsza rekomendacja nie wyłącza takiej możliwości, jeśli tylko chroniona informacja podlega ograniczeniu opisanemu w Zasadzie IV, np. w paragrafie 1 iv lub 1 v.

27. Ograniczenie mówiące o “równości stron w postępowaniu sądowym”, zapisane w paragrafie 1 vi, wywodzi się z art.6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka mówiącej o prawie do sprawiedliwego procesu. Zmierza między innymi do zapewnienia jednostce władzy publicznej prawa

odmowy dostępu do jej dokumentów, by nie osłabiać jej pozycji w procesie sądowym.

28. Ograniczenia w ochronie “środowiska”, wskazane w paragrafie 1 vii, powstały m.in. w celu uniemożliwienia ujawnienia miejsc występowania zagrożonych gatunków fauny i flory by w ten sposób chronić je. To ograniczenie uzupełnia art.4, paragraf 4 (h) Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji i dostępie do sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska naturalnego.

29. Paragraf 1 viii umożliwia m.in. na drodze procedur formalnych, ochronę funkcji efektywnego regulowania, dochodzenia i kontroli sprawowanych przez jednostki władzy publicznej, tak wobec innych organizacji i osób, jak i struktur wewnętrznych. Inną szansą jest kontrola ściągalności podatków i audytu.

30. Paragraf 1 x wskazuje na możliwość ograniczenia dostępu do uzgodnień prowadzonych wewnątrz lub między jednostkami władzy publicznej. To ograniczenie pozwala m.in. na wyłączenie z udostępniania dokumentów z obrad rządu. Określenie “spraw będących przedmiotem uzgodnień” jest na tyle szerokie, iż pozwala podnieść wszystkie typy spraw załatwianych przez władze publiczne, zarówno odnoszące się do poszczególnych przypadków, jak i procedur z zakresu podejmowania decyzji.

31. Paragraf 2 odnosi się do dwóch ważnych zasad, “szkodliwości” i próby oceny przewagi interesu wyrażonego w idei udostępniania nad tym chronionym przez zastosowane ograniczenie. Jeżeli udostępnienie dokumentu urzędowego nie spowoduje szkody w obszarach wskazanych w paragrafie 1, wówczas nie powinno się stosować żadnych ograniczeń w jego udostępnianiu. Jeżeli jednak jakiś ze wskazanych obszarów mógłby ponieść uszczerbek, dokument winien zostać udostępniony w sytuacji, gdy interes publiczny wynikający z udostępnienia można ocenić za przeważający nad interesem chronionym.

32. Test na szkodliwość i zasada wyważania interesów mogą być przeprowadzane wobec każdej indywidualnej sprawy, albo też przez ustawodawcę poprzez sposób określenia ograniczeń. To regulacje prawne winny określić różne warunki przeprowadzania takich testów, formułować odpowiednie przesłanki na rzecz lub przeciw zachowaniu tajemnicy, jak też przesłanki przemawiające za bezwzględnym dochowaniem tajemnicy wobec wyjątkowo sensytywnych informacji. Gdy takie warunki są opisane w ustawach, jednostka władzy publicznej winna się upewnić czy czyni zadość warunkom zachowania tajemnicy w przypadku wniosku o udostępnienie dokumentu urzędowego. Stopień sensytywności może się zmieniać wraz z upływem czasu, toteż należy unikać sytuacji, w której gryf tajemnicy automatycznie oznaczać będzie również w przyszłości ograniczenie w dostępie do danego dokumentu.

33. W niektórych krajach członkowskich, dokument nie jest dostępny tak długo, jak długo

chroniony interes przeważa nad interesem działającym na rzecz jego ujawnienia. Takie stanowisko nie jest sprzeczne z niniejszą rekomendacją.

34. Paragraf 3 stanowi, iż kraje członkowskie winny ustalić maksymalne terminy obowiązywania ograniczeń w udostępnianiu. Zgodnie z tą zasadą winien być wskazany czas, po upływie którego dokumenty winny być udostępniane. Dodatkowo, okresy te winny pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonych celów, w tym ochrony uprawnionych interesów.

35. W stosunku do dokumentów uznanych za ściśle tajne, tajne i poufne, władze winny zapewnić, iż staną się one dostępne, jak tylko pozwolą na to warunki, albo, jeśli prawo ustanawia czasowe ograniczenie w udostępnianiu, to bezpośrednio po upływie tego okresu. W niektórych krajach prawo przewiduje systematyczny przegląd zagadnień, o których informacje mogą mieć charakter niejawnny. W innych taka ocena przeprowadzana jest w chwili zgłoszenia prośby o udostępnienie.”

W rozdziale V dotyczącym próśb o udostępnianie zaznacza się konieczność ograniczenia formalności do minimum. Uznaje się za dopuszczalną pisemną formę zgłoszenia aplikacji, choć stwierdza się również występowanie aplikacji ustnej, także anonimowej.

W rozdziale VI dotyczącym rozpatrywania próśb o udostępnienie podkreśla się walor uczynienia tego w jak najkrótszym terminie. W punkcie 41 stwierdza się obowiązek poinformowania ubiegającego się o decyzji tak pozytywnej, jak i negatywnej. W przypadku decyzji pozytywnej udostępnienie winno nastąpić bezzwłocznie. Gdyby zwłoka była konieczna ubiegający winien być o niej poinformowany.

W punkcie 42 nakazana jest współpraca z ubiegającym się, gdy jest niepełnosprawny, analfabeta, bezdomnym itd. W specjalnych przypadkach, w stosunku do ludzi niepełnosprawnych, analfabetów, starców, osób z marginesu, obcokrajowców słabo znających język, gdy bez pomocy nie są w stanie zyskać podstawowej wiedzy zawartej w dokumencie, przedstawiciel władzy publicznej winien, w zakresie możliwym i uzasadnionym, okazać tę pomoc. Ta pomoc nie oznacza jednak obowiązku tłumaczenia dokumentu, czy udzielania skomplikowanych technicznych informacji.

W punkcie 46 komentującym założenia paragrafu 6 zaleca się pozytywne rozpatrywanie wszystkich próśb, jeśli nie przekraczają sensownych rozmiarów, nie są zbyt rozległe, nie wymagają nieproporcjonalnie dużo pracy wyszukiwawczej, nie dotyczą zbyt dużej ilości dokumentów. Prośba o udostępnienie nie może prowadzić do zablokowania pracy jednostki, nie może nosić cech nadużycia, np. być wielokrotnie formułowanym żądaniem udostępnienia tych samych dokumentów przez jednego ubiegającego się. W każdym przypadku należy jednak ubiegającemu się wyjaśnić przyczynę odmowy udostępnienia.

W rozdziale VII przedstawiono komentarze o formach udostępniania dokumentów. Ubiegający się winien sam określić, czy chce zapoznać się z oryginałem, czy chce uzyskać kopię

dokumentu. Jednostka władzy winna w miarę możliwości uwzględniać te preferencje. Można odmówić wykonania kopii, gdy brak stosownego sprzętu do ich wykonania /np. materiałów fonograficznych, video, zapisów elektronicznych/, gdy koszty mogłyby się okazać zbyt wysokie, gdy naruszałoby to prawa własności intelektualnej, gdy zachodzi prawdopodobieństwo użycia kopii niezgodnie z prawem. Można odmówić dostępu do oryginału, gdy jest on źle zachowany. Przeszkodą mogą być godziny pracy urzędu, kolejka oczekujących na udostępnienie tego samego dokumentu. Może zająć potrzeba zaproszenia ubiegającego się do innego stanowiska niż to bezpośrednio związane z udostępnianiem dokumentów.

W zaleceniu mówiącym, iż można ubiegającego się odesłać do alternatywnego źródła wiedzy, chodzi o ułatwienie dostępu. Tak może być w przypadku dokumentów dostępnych w Internecie, o ile oczywiście ubiegający się może mieć do niego dostęp. To, czy inna postać udostępniania jest łatwiejsza, czy wręcz przeciwnie dla ubiegającego się, winno być rozstrzygane w każdym przypadku odrębnie.

Gdy następuje odmowa udostępnienia dokumentu, można rozważyć przedłożenie ubiegającemu się streszczenia tegoż dokumentu. Jeśli ubiegający w ogóle preferuje streszczenie lub wystarczy mu informacja ustna, to jest to akceptowalna forma udostępnienia.

W rozdziale VIII poświęconym opłatom za udostępnianie, dopuszcza się obciążanie ubiegającego się kosztami, gdy realizacja jego wniosku wymaga wiele pracy. Zarówno ta przyczyna pobierania opłat, jak i opłaty za kopie nie mogą być źródłem zysku dla instytucji udostępniającej. Zapisy te nie wykluczają jednak dochodowej działalności danej instytucji związanej z publikacją dokumentów.

W rozdziale X zawierającym uwagi dodatkowe, zaznaczono obligację dla każdej jednostki władzy publicznej zachowania oryginałów dokumentów i przechowywania ich w bezpiecznych warunkach. Wskazuje się też jako warunek niezbędny utworzenie w każdym departamencie danej placówki stosownego miejsca, w którym udostępniane byłyby dokumenty z działalnością tego departamentu związane. W celu ułatwienia procedury udostępniania jednostki władzy publicznej powinny być wyposażone w niezbędne urządzenia.

ARCHIWIZACJA DOKUMENTÓW ELEKTRONICZNYCH

Rekomendacja o archiwizacji dokumentów elektronicznych, choć w tytule wyznacza sobie zawężone pole działania, w praktyce odnosić się winna do całego sektora władzy publicznej, co wyjaśniono w komentarzu do niej, w punkcie 21. Od niego też powinno się zaczynać lekturę tej regulacji.

Rekomendacja No. R (2003) 15 Rady Europy o archiwizacji dokumentów elektronicznych w sektorze prawnym,

przyjęta przez Komitet Ministrów 9 września 2003r.

Komitet Ministrów w oparciu o art. 15b Statutu Rady Europy,

Uznając, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków;

Uznając, iż archiwizacja jest zasadniczym elementem w postępowaniu w sektorze prawnym;

Biorąc pod uwagę, że różne dokumenty prawne muszą być, w świetle wymagań prawa, przechowywane długookresowo, a nawet wieczyście;

Mając świadomość, iż wzrastająca liczba użytkowników komputerów, rozwój mediów elektronicznych, digitalizacja nagrań dźwiękowych i filmowych, wprowadzanie coraz to potężniejszych systemów informatycznych wiąże się ze wzrostem stosowania dokumentów elektronicznych w sektorze prawnym;

Biorąc pod uwagę, iż wzrastać będzie ilość elektronicznych dokumentów prawnych, co jest konsekwencją przyjętych regulacji dotyczących podpisu elektronicznego;

Uznając, że właściwe procedury archiwizowania dokumentów elektronicznych są podstawą do promowania walorów prawnych i coraz szerszego stosowania dokumentów elektronicznych, podpisów elektronicznych oraz elektronicznego przetwarzania danych w sektorze prawnym;

Uznając, iż dokumenty elektroniczne stwarzają wiele korzyści i zwiększają funkcjonalność, m.in. przez szeroką dostępność, łatwość udostępniania;

Uświadamiając sobie jednocześnie, iż zachowanie dokumentów elektronicznych utrudnia ograniczona trwałość przechowywanego nośnika, różnorodność formatów dokumentów i standardów, szybkie starzenie się oprzyrządowania i oprogramowania umożliwiających odczytanie zapisów;

Mając ponadto świadomość problemów organizacyjnych, wysokich kosztów i ryzyka związanego z zabezpieczeniem dokumentów elektronicznych;

Zdeterminowani by znaleźć odpowiednie rozwiązania w archiwizowaniu dokumentów

elektronicznych w sektorze prawnym;

Uznając jednocześnie, iż systematyczna zmiana technologii nie pozwala na wprowadzenie ostatecznych standardów dla przechowywania dokumentów elektronicznych;

Stwierdzając niemniej, iż kierowanie uwagi krajów członkowskich, organizacji działających w sektorze prawnym i służb archiwalnych, na ryzyko i problemy związane z archiwizacją dokumentów elektronicznych, pozwoli na promocję stałego zainteresowania badaniami w tym obszarze;

Uwzględniając Rekomendację Nr R (95) 11 dotyczącą selekcji, przetwarzania, okazywania i archiwizacji decyzji sądowych w systemach wyszukiwania informacji prawnych, Rekomendację Nr R (2000) 13 o europejskiej polityce dostępu do archiwów⁷, Rekomendację Rec (2001) 2 dotyczącą tworzenia i przetwarzania systemów sądowniczych i systemów informacji prawnej w sposób oszczędzający środki finansowe, Rekomendację Rec (2002) 2 o dostępie do dokumentów urzędowych oraz Rekomendację Rec (2003) 14 o współdziałaniu systemów informacyjnych w sektorze sądowniczym,

Rekomenduje by rządy krajów członkowskich:

1. wprowadziły zasady i wskazówki zawarte w tej Rekomendacji do ich wewnętrznych rozwiązań prawnych i praktyki;

2. poleciły te zasady i wskazówki uwadze osób i instytucji odpowiedzialnych za archiwizację dokumentów elektronicznych w sektorze prawnym.

1. Definicje

Dla celów tej rekomendacji:

“archiwizacja” winna oznaczać zachowanie dokumentów przez czas oznaczony w odpowiednich regulacjach prawnych, wprowadzonych w krajach członkowskich i składać się winna z dwóch etapów:

“zachowanie wstępne”⁸: zachowanie związane z podstawowymi celami, dla których dokumenty powstały ze względu na ich wartość dowodową;

“późniejsza archiwizacja”: zachowanie za względu na wartość jako elementu dziedzictwa, przekraczającą pierwotne znaczenie;

“służba archiwalna”⁹ winna oznaczać instytucje /ciała/ odpowiedzialne za archiwizację,

⁷ Dotyczy archiwów historycznych.

⁸ Podział ten w obydwu, kolejno następujących punktach /w jęz. ang. initial preservation, subsequent archiving/ nie odpowiada polskiej terminologii, zachowując którą należałoby mówić o wartości czasowej i wieczystej, symbolicznie oznaczanej jako kategorie B i A. Dla potrzeb tłumaczenia, by zachować język i warstwę pojęciową Rekomendacji, zdecydowano się na odejście od rodzimych terminów.

⁹ Pojęcie “archival services” w najczęstszym użyciu odpowiada polskiemu pojęciu usług archiwalnych, może jednak także oznaczać instytucje (organizacje) zajmujące się taką działalnością, jak również być terminem ogólnym odpowiadającym znaczeniowo “służbie archiwalnej”.

włączając w to:

“archiwistów”: osoby albo komórki wewnętrzne instytucji, które wytworzyły lub otrzymały będące obiektem zainteresowania dokumenty, a także wyspecjalizowane służby odpowiedzialne za wstępne /czasowe/ zachowanie dokumentów;

“Archiwa”: publiczne instytucje narodowe lub szczebla lokalnego odpowiedzialne za późniejszą /wieczystą/ archiwizację, zgodnie z odpowiednimi regulacjami prawnymi i ustawodawstwem krajów członkowskich;

“dokument elektroniczny” – pojęcie winno odnosić się do dokumentów, zarówno tekstowych, jak obrazów, zapisów dźwiękowych i filmowych, które tworzą tytuły prawne, mają wartość dowodową i mogą być złożone w publicznym archiwum;

“sektor prawny” winien obejmować wszystkie zainteresowane publiczne i prywatne podmioty, które występują w roli wytwórców i adresatów dokumentów elektronicznych w znaczeniu wcześniej sformułowanej definicji.

2. Założenia ogólne

2.1. Kraje członkowskie winny zapewnić, by normy prawne właściwe dla archiwizacji stosowane były także wobec dokumentów elektronicznych.

2.2. Dokumenty elektroniczne winny być archiwizowane w sposób zachowujący ich integralność, autentyczność, wiarygodność, a gdzie nieodzowne – niejawnosć.

2.3. Czytelność i dostępność do dokumentów elektronicznych winna być zagwarantowana wieczyście, z uwzględnieniem ewolucji technologii informatycznych.

2.4. Podobnie, jak w przypadku archiwizacji dokumentów papierowych, okres przechowywania dokumentów elektronicznych i czas, po upływie którego mogłyby być udostępniane, winny być ustalane we współpracy z archiwistami.

2.5. Archiwizacja dokumentów elektronicznych winna być połączona ze zestandaryzowaniem metadanych opisujących kontekst, w jakim powstały, łączących je z innymi dokumentami, elektronicznymi, papierowymi i analogowymi.

2.6. Zakodowane dokumenty elektroniczne winny być archiwizowane w formie pozbawionej kodów.

2.7. Digitalizację dokumentów papierowych i analogowych uzasadnia większa efektywnosć ich wykorzystywania. Jednak digitalizacja nie powinna prowadzić do zastępowania formatem elektronicznym oryginalnych postaci dokumentów.

3. Przedsięwzięcia organizacyjne

3.1. Zachowanie wstępne /czasowe/ dokumentów elektronicznych winno być powierzone bądź pracownikom komórek wewnętrznych instytucji, które wytworzyły lub otrzymały dokumenty

elektroniczne, bądź wyspecjalizowanej instytucji archiwalnej w porozumieniu z Archiwami.

3.2. Kraje członkowskie winny zachęcać do skracania czasu, w którym akta spraw zakończonych, będących dokumentami elektronicznymi, trafiają do Archiwów na wieczyste przechowywanie.

3.3. Dokumenty elektroniczne składane w archiwach winny być wyposażone w metadane.

3.4. Kraje członkowskie winny podjąć wysiłki na rzecz zagwarantowania Archiwom i instytucjom sektora prawnego, na które system prawny nałożył obowiązek archiwizacji, środków niezbędnych do archiwizacji dokumentów elektronicznych.

3.5. Archiwa winny przyjąć programy archiwizacji dokumentów elektronicznych w celu zebrania wiedzy (know-how) i w konsekwencji zdobycia umiejętności udzielania wskazówek w zakresie archiwizacji dokumentów elektronicznych archiwistom i innym zainteresowanym instytucjom.

4. Środki bezpieczeństwa

4.1. Wszystkie operacje związane z archiwizacją dokumentów elektronicznych winny brać pod uwagę konieczność ich odczytu w długim czasie.

4.2. Służby archiwalne winny sprawdzać np. poprzez podpis elektroniczny lub stosując inne procedury elektroniczne, że dokumenty elektroniczne są im przekazywane przez osoby lub instytucje upoważnione oraz, że nie zostały wprowadzone żadne zmiany w dokumentach w trakcie ich przekazywania.

4.3. Wejście do dokumentu elektronicznego, jego modyfikacja lub wybrakowanie w elektronicznych systemach archiwizacji dokumentów może być dokonywane tylko przez uprawnionych specjalistów, przygotowanych do przeprowadzania takich operacji.

4.4. Kraje członkowskie winny ułatwić zastosowanie najnowszych technik bezpieczeństwa dla zachowania integralności dokumentów elektronicznych, takich jak podpis elektroniczny dla nośników służących przechowywaniu, czy zastosowanie nośników uniemożliwiających ponowny zapis.

4.5. Kopie zarchiwizowanych dokumentów elektronicznych winny być przechowywane przez służby archiwalne, najlepiej na kilku różnych nośnikach.

4.6. Odpowiednie procedury winny zapewniać fizyczne bezpieczeństwo obiektu, w którym znajdują się systemy archiwizacji dokumentów elektronicznych. Dotyczy to również warunków przechowywania dokumentów, jak i kontroli dostępu do zbiorów. Elektroniczne systemy archiwizowania dokumentów winny być okresowo sprawdzane.

5. Warunki konserwacji

5.1. Dokumenty elektroniczne winny być archiwizowane z zachowaniem zasady poddawania ich okresowej migracji, oznaczającej przenoszenie danych na inny nośnik lub format. Migracji winny

podlegać również metadane związane z archiwizowanymi dokumentami elektronicznymi.

5.2. Migracje winny być dokonywane regularnie z uwzględnieniem degradacji i zużycia zastosowanego nośnika. Nośnik /pamięć/ służący przechowywaniu winien być odnawiany, gdy uznany zostanie za przestarzały wobec dokonującego się rozwoju nośników i sprzętu.

5.3. Migracja na nowe formaty winna być przeprowadzana, gdy zachodzi taka potrzeba w świetle zmian technologicznych.

5.4. Kraje członkowskie winny zachęcać do prowadzenia badań i eksperymentów w dziedzinie emulacji, jako alternatywnej metody zachowania dokumentów elektronicznych.

6. Formaty dokumentów

6.1. Kraje członkowskie winny zachęcać do ujednoczenia formatów dokumentów używanych w sektorze prawnym.

6.2. Kraje członkowskie winny zapewnić by formaty te były otwarte, międzynarodowe i standardowe, i by umożliwiały przeprowadzanie kolejnych migracji danych oraz pozwalały na przetwarzanie danych w różnych językach.

6.3. Służby archiwalne winny być konsultantem lub winny być włączone do wyboru formatów oraz definicji metadanych w celu uwzględnienia wymagań związanych z archiwizacją dokumentów elektronicznych.

7. Podpisy elektroniczne

7.1. O ile w zakresie odpowiedzialności instytucji wytwarzającej dokument elektroniczny leży weryfikacja jego autentyczności i złożonego pod nim podpisu elektronicznego w czasie, gdy dokument ten znajduje się w gestii tejże instytucji przed przekazaniem go do archiwum, to służby archiwalne nie mogą zostać zobligowane do sprawdzania podpisów elektronicznych użytych przez tych, którzy dokument elektroniczny przygotowywali, a co zostało podpisem elektronicznym poświadczane.

7.2. Zarchiwizowany dokument elektroniczny winien być uznawany za wiarygodny i prawomocny, w sytuacji gdy nie ma dowodów na tezę przeciwną, niezależnie od możliwości systematycznej weryfikacji jego pierwotnego podpisu elektronicznego, pod warunkiem, że został przekazany służbom archiwalnym i przez nie jest przechowywany zgodnie z wymogami bezpieczeństwa opisanymi w rozdziale 4.

Memorandum wyjaśniające

Zaznaczono, iż obok postępującej informatyzacji w sektorze prawnym, wymagania proceduralne, względy ludzkie i brak wyposażenia na razie wpływają hamująco na pełną elektroniczną postępowania i sporządzanie dokumentów elektronicznych¹¹.

W punkcie 3 zaznaczono: “Archiwizacja jest jednym z istotnych etapów postępowania,

zwłaszcza w sektorze prawnym, ponieważ prawo wymaga, by pewne dokumenty były przechowywane przez bardzo długie okresy a nawet wieczyście. Te wymagania archiwizacyjne muszą odnosić się także do dokumentów elektronicznych.”

“5. Szybkość zmian technologicznych może sprawić, iż dokument elektroniczny stanie się niedostępny dla przyszłego oprogramowania i oprzyrządowania. Długowieczność fizycznego nośnika służącego do zapisu dokumentu elektronicznego jest ciągle ograniczona. Taki nośnik może utracić zdolność do identyfikacji informacji w wyniku mechanicznej lub magnetycznej degradacji, prowadzącej do utraty danych. Archiwizacja dokumentów elektronicznych natrafia także na pewną ilość problemów organizacyjnych.....”

W uwagach odnoszących się do preambuły wyjaśniono przyczynę ograniczenia rozległości stosowania Rekomendacji do sektora prawnego. Wynika to z zakresu kompetencji Komitetu Ekspertów do spraw Technologii Informacyjnych i Prawa (CJ-IT), któremu powierzono zadanie przygotowania tego dokumentu.

W punkcie 20 zapisano: “Pojęcie dokumentów elektronicznych odnosi się zarówno o dokumentów wytworzonych i używanych w formacie elektronicznym, także zakodowanych dokumentów elektronicznych, dokumentów potwierdzonych podpisem elektronicznym, jak również do dokumentów papierowych lub zapisanych analogowo, które zostały zdigitalizowane. To rozumowanie jest wsparte na założeniu, że w przypadku archiwizacji, dokument sporządzony w formacie elektronicznym, podlega tym samym prawnym wymaganiom, związanym z jego archiwizacją, co dokument papierowy. Niezależnie od tego rekomendacja może być stosowana zarówno do ukończonych dokumentów, jak i dokumentów przygotowawczych, które mogą mieć wielkie znaczenie dla wskazania zmian w powstawaniu dokumentu finalnego.

21. Na koniec, rekomendacja przyjęła szerokie znaczenie definicji “sektora prawnego” włączając doń wszystkie publiczne i prywatne instytucje (organizacje), które mogą wytwarzać lub otrzymywać dokumenty elektroniczne w znaczeniu przyjętej ich definicji. W szczególności, podpadają pod nią instytucje sektora prawnego: sądy, prokuratury, policja, więziennictwo, rejestry publiczne, dzienniki urzędowe, różne instytucje zaangażowane w proces stanowienia prawa i instytucje nadzoru, organy stanu cywilnego, kancelarie adwokackie, notariaty. Co więcej, wskazówki dotyczące archiwizowania dokumentów elektronicznych, ujęte w tej rekomendacji, mają zastosowanie na większą skalę do całego sektora administracji publicznej, a nie tylko i wyłącznie do sektora prawnego.”

Uwagi do rozdziału “Założenia ogólne” określone jako Zasada 2, zaczynają się od niezwykle istotnego stwierdzenia:

“22. Ta Zasada określa założenia ogólne archiwizacji dokumentów elektronicznych, które odnoszą się do całego procesu archiwizacji i wszystkich podmiotów. Podkreśla w szczególności

konieczność zagwarantowania, że właściwe ustawy i regulacje prawne, odnoszące się do archiwizacji, są przestrzegane także w odniesieniu do dokumentów elektronicznych. Niestety, da się zaobserwować, że istniejące regulacje, odnoszące się do dokumentów papierowych, często nie dają się w całości stosować do dokumentów elektronicznych. Jednak idea archiwizacji wykracza poza proste odniesienie do jednego z mediów /nośników/, papierowego, analogowego lub digitalnego, zawiera w sobie je wszystkie. Wynika z tego, że te same wymagania winny dotyczyć wszystkich dokumentów, niezależnie od nośnika, na którym zostały zapisane. Kraje winny zatem zapewnić, by regulacje prawne odnoszące się do archiwizacji dokumentów papierowych mogły być stosowane także do dokumentów elektronicznych.

23. Celami archiwizacji są zachowanie integralności dokumentów elektronicznych, zagwarantowanie ich długotrwałej czytelności i długotrwałej dostępności. W istocie procedury archiwizacji są takie same dla dokumentów elektronicznych, jak dla papierowych. Wszystkie takie same kroki muszą być podjęte, by zagwarantować, że tylko to, co jest potrzebne zostanie zachowane; że to, co jest zachowane jest uporządkowane, skatalogowane, zakonserwowane i dostępne; i to, że potrzeby wytwórcy dokumentu i innych osób, którym dostęp do dokumentu jest potrzebny, mogą zostać spełnione w najprostszej i najbardziej przyjaznej formie. Te założenia odnoszą się do dokumentów elektronicznych tak samo, jak do dokumentów papierowych. W tym znaczeniu zaleca się, by archiwiści byli włączeni w proces podejmowania decyzji o okresach przechowywania i publicznej dostępności do zarchiwizowanych dokumentów elektronicznych.”

Punkt 24 stwierdza potrzebę tworzenia metadanych

“25. Metadane mogą zawierać któreś spośród, lub wszystkie, następujące elementy. Opisują instytucjonalny lub administracyjny kontekst, w którym dokument powstał. Wskazują kluczowe daty, włączając w to nie tylko datę powstania, ale także datę transmisji (przekazania) wewnętrznej lub na zewnątrz i potwierdzenie odbioru przez adresata. Metadane wskazują na wytwórcę dokumentu, jego autora, jego sygnaturę i link do podpisu, strony, których dokument dotyczy, tytuł lub streszczenie treści dokumentu, jego związek z innymi dokumentami odnoszącymi się do tej samej sprawy, też zapisanymi na papierze lub na nośniku analogowym. Metadane odnoszą się także do wszystkiego, co charakteryzuje logiczną strukturę dokumentu, jak też do wszystkich elementów, włączając w to źródła wobec dokumentu zewnętrzne, co pozwoli na prawidłowe zrozumienie dokumentu, w szczególności wyjaśnienie kodów, które mogły być użyte do jego zapisu.

26. Metadane odnoszą się także do elementów, które pozwolą na utworzenie oryginalnej postaci dokumentu. Metadane zawierają dodatkowo elementy zarządzania, takie jak długość przechowywania i okres udostępniania. W końcu, metadane uwzględniają elementy techniczne, które doprowadziły do powstania dokumentu i odnosiły się do zarządzania nim, jak: Oprogramowanie,

oprzyrządowanie, format danych, identyfikacja fizycznego nośnika; uwzględniają też wszystkie techniczne i organizacyjne operacje na dokumencie po jego wytworzeniu i w całym cyklu jego życia.

27. W przypadku archiwizacji zakodowanych dokumentów elektronicznych powstaną dodatkowe problemy z zachowaniem elementów umożliwiającymi rozszyfrowanie i związanych z tym funkcji. Dodatkowo, celem kodowania jest zachowanie integralności dokumentu elektronicznego w czasie, gdy jest w obiegu w sieciach otwartych. Ta funkcja nie jest istotna w chwili archiwizacji dokumentu na specjalnie do tego przeznaczonym nośniku. Dlatego rekomendacja zaleca archiwizację dokumentów elektronicznych w formie odkodowanej, choć z uwzględnieniem potrzeb państwa w zakresie pozostawiania odpowiednich klauzul niejawności dla dokumentów i okresu, po którym będą mogły zostać zarchiwizowane w postaci elektronicznej.”

W punktach 28 i 29 wskazano, iż zasadniczą przyczyną, dla której digitalizuje się zapisy powstałe na innych nośnikach, w tym papierowym, jest chęć skompletowania akt jakiejś sprawy w jednym formacie, ułatwienie rozpowszechniania informacji, zabezpieczenie oryginału przed nadmiernym udostępnianiem mogącym prowadzić do jego zniszczenia.

W punkcie 30 wskazano na znaczne koszty digitalizacji dokumentów papierowych i ogólny wzrost późniejszych kosztów migracji, bowiem zabieg ten prowadzony będzie na większym zbiorze. Przy podejmowaniu takich decyzji należy zatem brać pod uwagę stronę finansową przedsięwzięcia.

“31. Panuje generalny pogląd, że jak tylko jest to możliwe, to dokumenty winny być archiwizowane na tym nośniku, na którym powstały, a z pewnością nie powinny być przenoszone na nośnik o krótszej żywotności. Dlatego też ta rekomendacja podkreśla, że celem digitalizacji jest ułatwienie dostępności i odszukiwania treści dokumentów, lecz że oryginał papierowy lub analogowy powinien w każdym przypadku być zachowany.”

W uwagach do rozdziału “Przedsięwzięcia organizacyjne”, uznanych za Zasadę 3 Rekomendacji, w punkcie 32 wskazano na trudności, jakie dla małych firm mogą łączyć się z aktualizacją oprogramowania i oprzyrządowania, pozwalającą na podtrzymywanie długowieczności dokumentu, już na wstępnym etapie jego przechowywania. Stąd też państwo winno weryfikować, czy dana instytucja jest zdolna do wykonywania tego zadania (punkt 33). Jeśli nie, to funkcję tę, winno się powierzyć wyspecjalizowanej służbie (instytucji) zajmującej się archiwizacją. Z ekonomicznego punktu widzenia jako godne uwagi uznano centralizowanie tych funkcji (punkt 34). Jednak wytwórcy dokumentów lub ich adresaci winni zachować w przewidzianym prawem okresie wyłączność na wydawanie zaświadczeń, poświadczonych kopii i wypisów z dokumentów. Trzeba jednak również zdawać sobie sprawę z poufności niektórych informacji, np. zeznań w sprawach kryminalnych. W takich przypadkach system komunikacji z repozytorium winien być odpowiednio

zabezpieczony.

Autorzy rekomendacji zachęcają też (punkt 35) do możliwie jak najwcześniejszego przekazywania dokumentów elektronicznych na przechowywanie w Archiwach, co zwiększa gwarancje prawne bezpieczeństwa i poprawia warunki przechowania.

“37. Ta Zasada odnosi się również do finansowania kosztów archiwizacji dokumentów elektronicznych i bierze pod uwagę, że Archiwa są zasadniczo nie dofinansowane by sprostać wymaganiom współczesnych technologii. Ich obecne finansowanie pozwala na długoterminowe zajmowanie się dokumentami papierowymi, co wymaga niższych nakładów niż analogiczne funkcje w odniesieniu do dokumentów elektronicznych. Dlatego rekomendacja zachęca kraje członkowskie do zapewnienia Archiwom odpowiedniego finansowania umożliwiającego wypełnienie tych zadań.

38. Dzięki takim dodatkowym środkom Archiwa będą mogły wprowadzić programy archiwizacji dokumentów elektronicznych, pozwalające na automatyczne ich przekazywanie, na integrację dokumentów z ich systemami informatycznymi, na ich przechowywanie i zapewnienie do nich dostępu publicznego. Wiedza w ten sposób zdobywana poprzez bezpośrednie doświadczenie i poprzez techniczny nadzór, sprawią, iż Archiwa będą w stanie formułować prawidłowe rekomendacje dla archiwów i innych podmiotów.”

Uwagi do rozdziału o normach bezpieczeństwa ujęte zostały w postać Zasady 4.

W punkcie 42 zapisano m.in. “Oprócz kopii bezpieczeństwa (back-up) winno być zasadą tworzenie przynajmniej dwóch kopii tego samego dokumentu elektronicznego przewidzianego do archiwizacji, jeśli to możliwe na różnych nośnikach. Ta procedura, zwana redundacją /zabiegiem osłonowym/ jest podstawą archiwizacji dokumentów elektronicznych.”

“43. W końcu, Zasada ta zwraca uwagę na warunki, w jakich winny pracować systemy przechowywania dokumentów elektronicznych. Odpowiednie warunki stwarzają obiekty zabezpieczone przed penetracją światła i kurzu, z polem magnetycznym tak słabym, jak to tylko jest możliwe, dalekie od silnych urządzeń elektrycznych, transformatorów, zapewniające temperaturę ok. 20 st.C. i wilgotność rzędu 40%. Nośniki winny być przechowywane w pudełkach zabezpieczających przed deformacją i zdrapaniami. Wszystkie kopie bezpieczeństwa winny być przechowywane bezpiecznie i z dala od głównego repozytorium. Dostęp do systemów archiwizacji dokumentów elektronicznych wymaga posiadania stosownego uprawnienia.”

Uwagi do “Warunków konserwacji” ujęte w postać Zasady 5

“45. Migracje winny być przeprowadzane regularnie, odpowiednio do właściwości poddawanego ocenie nośnika. Nośniki podlegają degradacji i zużyciu wraz z upływem czasu, starzeją się. Czas życia nośnika jest z reguły krótki, a dla niektórych spośród nich trwa mniej niż rok. Także optyczne CD-Romy, które obecnie są najbardziej niezawodne i najczęściej stosowane, mają trwałość

nie przekraczającą generalnie 10 lat. Dlatego też zaleca się by sporządzać plany migracji dla poszczególnych typów nośników. Poza procesami degradacji i fizycznego zużycia należy brać pod uwagę technologiczne starzenie się i konieczność zastępowania danego nośnika jego nowszą wersją.”

Z tego powodu, jak podkreślono w punkcie 46 archiwizacja dokumentów elektronicznych wymaga nie tylko nakładów na inwestycje początkowe, ale także dalszego finansowania wysokich kosztów podtrzymywania systemów elektronicznych. Dlatego planowanie migracji winno być połączone z planowaniem budżetu.

“47. Migracja może również polegać na przekształcaniu dokumentów na nowe formaty, co wynika z rozwoju technologii, który z kolei winien być obserwowany. Migracja na nowe formaty polega na oddzieleniu danych i informacji od oprogramowania użytego do ich zapisu i przekształceniu ich, jeśli to konieczne, w języku standardowym, gwarantującym długotrwałość, takim jak ASCII lub UNICODE. Migracja na nowe formaty może prowadzić do utraty oryginalnej postaci i kompozycji dokumentu elektronicznego.

48. Ten problem może zostać ominięty dzięki zastosowaniu innej techniki – emulacji – polegającej na użyciu nowego oprogramowania podtrzymującego działanie starego oprogramowania i oprzyrządowania, pozwalając na zachowanie nie tylko treści ale i oryginalnych cech dokumentu, które znajdowały się w starym oprogramowaniu. Dane zostałyby zachowane z programem, który był użyty do ich zapisu. Stosując technikę emulacji możliwości tego oprogramowania zostałyby podtrzymane niezależnie od rozwoju oprzyrządowania – stare programy byłyby aktywne dzięki emulatorom. Jednakże trzeba zaznaczyć, iż technika emulacji w obszarze archiwizacji dokumentów elektronicznych, jest na razie w stadium eksperymentalnym.”

Uwagi do rozdziału o formatach dokumentów zostały przedstawione jako Zasada 6.

W punkcie 51 sformułowano zalecenie, by kraje członkowskie stosowały języki i formaty standardowe, najlepiej takie, które mieszczą się w międzynarodowych standardach i rekomendacjach (ISO, W3C)

“51. W odniesieniu do dokumentów tekstowych, Extensive Mark-up Language (XML) zapewnia rozdział postaci, treści i struktury dokumentu w ten sposób umożliwiając wymianę i współpracę między różnymi aplikacjami stosującymi ten język¹⁰. Oddzielenie treści informacji od formy jej prezentacji może jednak zrodzić problemy z zachowaniem integralności dokumentu, właśnie dlatego, że tak ważny dla sektora prawnego format i obraz dokumentu nie mogą zostać trwale spojone. Ma zatem podstawowe dla archiwizacji znaczenie zachowanie wraz z dokumentem XML jego DTD (Document Type Definition) albo jego tzw. schemy i jego arkusza stylów, by zapewnić prawidłową

¹⁰ W przypisie w tym miejscu zaznaczonym wskazano na będącą w przygotowaniu Rekomendację o współpracy systemów informacyjnych w sektorze prawnym.

interpretację dokumentu XML.”

Jako Zasadę 7 przedstawiono uwagi do rozdziału o podpisie elektronicznym

W punkcie 55 stwierdzono m.in.: ”Dotychczas nie stworzono możliwości weryfikacji podpisów elektronicznych w długim czasie. Może np. przestać istnieć organ (*instytucja*), która wydała uprawnienie do posługiwania się konkretnym podpisem elektronicznym. Nie ma także gwarancji, że jakiś konkretny system podpisów elektronicznych będzie podtrzymywany w długim czasie. Dodatkowo, migracje na nowe formaty, które są niezbędne dla zapewnienia długoterminowej czytelności dokumentów, będą nieodzownie prowadziły do zmiany formatów, a w ten sposób niszcząc mechanizm weryfikacji podpisów.

SPIS TREŚCI:

| | |
|--|-----------|
| DOSTĘP DO ARCHIWÓW | 3 |
| WSTĘP | 3 |
| REKOMENDACJA No. R (2000) 13 W SPRAWIE EUROPEJSKIEJ POLITYKI DOSTĘPU DO ARCHIWÓW | 3 |
| <i>Załącznik do rekomendacji</i> | 4 |
| <i>Memorandum wyjaśniające</i> | 6 |
| <i>Komentarze do załącznika do Rekomendacji</i> | 8 |
| DOSTĘP DO DOKUMENTACJI PUBLICZNEJ | 14 |
| WSTĘP | 14 |
| REKOMENDACJA R (2002) 2 O DOSTĘPIE DO DOKUMENTÓW URZĘDOWYCH | 14 |
| <i>Memorandum wyjaśniające</i> | 19 |
| ARCHIWIZACJA DOKUMENTÓW ELEKTRONICZNYCH | 26 |
| REKOMENDACJA No. R (2003) 15 RADY EUROPY O ARCHIWIZACJI DOKUMENTÓW ELEKTRONICZNYCH W | |
| SEKTORZE PRAWNYM | 26 |
| <i>Memorandum wyjaśniające</i> | 31 |