

Moderna
arhivistika

Časopis arhivske teorije in prakse
Journal of Archival Theory and Practice

ISSN 2591-0884

<https://doi.org/10.54356/MA>

Letnik 6 (2023), št. 2 / Year 6 (2023), No. 2

Prejeto / Received: 31. 05. 2023

1.02 Pregledni znanstveni članek

1.02 Review article

<https://doi.org/10.54356/MA/2023/TPSI8157>

PRAVNE IN UPRAVNE DIMENZIJE ARHIVSKEGA GRADIVA

dr. Jelka MELIK

profesorica, Alma Mater Europaea, ECM Maribor, Slovenija

jelka.melik@gmail.com

Izvleček:

Namen prispevka je opredeliti upravno dimenzijo dokumentarnega in arhivskega gradiva ter pokazati razhajanja med tujim in slovenskim dojemanjem upravne vrednosti arhivskega gradiva. Na podlagi primerjalne metode smo ocenjevali slovenski pristop k problemu in z analitično metodo ugotavljali, kje v slovenski pravni ureditvi so napake, ki povzročajo zmedo v terminologiji in škodo na področju varovanja dokumentarnega in arhivskega gradiva javne uprave.

S primerjavo različnih uveljavljenih praks na področju varovanja dokumentarnega in arhivskega gradiva ugotavljamo, da so potrebne spremembe v slovenskem razumevanju upravne dimenzije arhivskega gradiva ter posledično dopolnitev prakse in pravnih predpisov, ki zadevajo dejavnost na področju varovanja dokumentarnega in arhivskega gradiva.

Ključne besede:

dokumentarno gradivo, arhivsko gradivo, javna uprava, upravna vrednost dokumentarnega gradiva, pravna vrednost dokumentarnega gradiva

Abstract:

Legal And Administrative Dimensions Of Archives

The purpose of the paper is to define administrative dimension of records and to show the differences between foreign and Slovenian perceptions of the administrative value of archival records.

On the basis of the comparative method, we evaluated the Slovenian approach to the problem and, using an analytical method, determined where in the Slovenian legal system there are errors that cause confusion in terminology and damage in the field of protection of public administration records.

Comparing different established practices in the field of records' protection, we conclude that changes are needed in the Slovenian understanding of the administrative dimension of archival records and, consequently, a complement to the practice and legal regulations concerning activity in the field of records' protection.

Key words:

records, archival records, public administration, administrative value of records, legal value of records

1. UVOD

Arhivsko gradivo je nedvomno del kulturne dediščine vsakega naroda in temeljni gradnik narodovega spomina. Pogled v slovensko zgodovino nam to potrjuje.

Prav tako je arhivsko gradivo pomembno kot garant pravne varnosti oseb. Brez dokumentov, enostavno povedano, ni dokazov. To je postalo posebej očitno po letu 1991, ko je Slovenija odprla novo poglavje svoje zgodovine in so javni arhivi opravili velik del pri popravi krivic prejšnjega družbenega sistema. Prav zaradi te izkušnje je bila opredelitev arhivskega gradiva v Zakonu o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih leta 2006 /ZVDAGA/ (Uradni list RS, št. 30/06) razširjena oziroma dopolnjena. Arhivsko gradivo je danes, v veljavnem arhivskem zakonu, dokumentarno gradivo, ki ima trajen pomen za zgodovino, druge znanosti in kulturo ali trajen pomen za pravni interes pravnih in fizičnih oseb ter se določa na podlagi vrednotenja dokumentarnega gradiva (Uradni list RS, št. 30/06 in 51/14).

Ob vsem tem pa bi bilo treba posebej poudariti tudi upravno nalogo arhivov. Javne arhivske službe so namreč del sodobne javne uprave v vseh državah Evropske unije in kot take lahko prispevajo k razvoju upravljanja z dokumenti v upravi in širši družbi.

Že znameniti ameriški arhivist in arhivski teoretik Theodore Roosevelt Schellenberg (2003) v svoji odmevni in še vedno ponatiskovani knjigi *Moderni arhivi* v prvem poglavju, ko spregovori o prvih nacionalnih oziroma državnih arhivih v Franciji, Angliji in Združenih državah Amerike, navaja tudi razloge za njihove nastanke. Kot prvo je izpostavil povsem praktičen razlog. Pri upravni veji oblasti se je nabralo veliko zapisov, ki jih je bilo treba primerno shraniti. Naslednji razlog je dejstvo, da je javno arhivsko gradivo važna kulturna dobrina. Tretji razlog za nastanek arhivov pa je dejstvo, da so tudi starejši zapisi vladi in upravi potrebni, saj so glavni vir informacij o vseh njenih dejavnostih. Vsebujejo dokaze o finančnih in pravnih obveznostih, ki jih je treba ohraniti za zaščito vlade, ter veliko zalogo uradnih izkušenj, ki jih vlada potrebuje za zagotavljanje kontinuitete in doslednosti svojih dejanj, za sprejemanje političnih odločitev ter za reševanje socialnih in gospodarskih ter organizacijskih in postopkovnih težav.

2. MEDNARODNI ARHIVSKI SVET

Mednarodna arhivska organizacija, Mednarodni arhivski svet (International Council on Archives, ICA), ki deluje že več kot sedemdeset let, na svojih spletnih straneh poudarja, da je učinkovito upravljanje dokumentov in arhivov bistveni predpogoj za dobro upravljanje, pravno državo in upravno transparentnost. Z zagotavljanjem dokazov o dejanjih in transakcijah arhivi podpirajo tako upravo kot pravice posameznikov, organizacij in držav. Z zagotavljanjem pravic državljanov do dostopa do uradnih informacij in poznavanja njihove zgodovine so arhivi temeljni za demokracijo, odgovornost države in njeno dobro upravljanje. Ob priznavanju teh temeljnih vrednot arhivov se Mednarodni arhivski svet (ICA) posveča spodbujanju učinkovitega in uspešnega upravljanja in uporabe arhivskega gradiva ter njegovi ohranitvi kot kulturne in dokazne dediščine človeštva na podlagi mednarodnega sodelovanja in izmenjavi izkušenj.

Splošna deklaracija o arhivih (Universal Declaration on Archives), ki je nastala na pobudo Mednarodnega arhivskega sveta in jo je sprejel UNESCO 10. novembra 2011, prav tako med drugim poudarja: »Arhivsko gradivo se upravlja od njegovega nastanka, zato da ohranjamo njegovo vrednost in pomen. Je verodostojen vir informacij, ki podpira odgovorno in transparentno poslovanje uprave.«

3. UPRAVNA VREDNOST ARHIVSKEGA GRADIVA V EVROPSKI UNIJI

Pri obravnavi arhivskega prava v Evropski uniji moramo materijo razdeliti na dva dela. V prvem delu so akti, ki zadevajo dokumentarno in arhivsko gradivo institucij Evropske unije, v drugem pa akti, ki pomenijo nadgrajevanje oziroma skupne usmeritve arhivskega prava posameznih članic Evropske unije.

4. INSTITUCIJE EU

Prvi pravni akt, ki zadeva zapise (dokumente) evropskih skupnosti, je Uredba o odpiranju za javnost arhivskega gradiva Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo Sveta Evropskih skupnosti z dne 1. februarja 1983 (spremenjena z uredbo 22. septembra 2003). Vzrokov za nastanek uredbe je bilo več, navedeni so v njenem uvodnem delu. V institucijah Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo, ki sta bili pravni osebi, se je ob opravljanju nalog nabralo veliko dokumentov. Del teh so hranile države članice, ki so zelo različno določale, kdaj in pod kakšnimi pogoji je gradivo dostopno javnosti. Obdelava in kritična analiza dokumentarnega gradiva skupnosti nista pomembni le zaradi zgodovinskih raziskav, temveč tudi zaradi lažjega delovanja organov, ki sodelujejo v zadevah Skupnosti. Določeno je bilo, da institucije Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo (enako velja tudi za druge organe, ki jih je določil zakonodajalec), ustanovijo zgodovinske arhive in jih praviloma odprejo za javnost po izteku 30-letnega obdobja, ki začne teči od datuma nastanka dokumenta ali zapisa. Vsaka institucija prenese v zgodovinske arhive vse dokumente in zapise najpozneje 15 let od datuma njihovega nastanka. Pred tem opravi odbiranje gradiva z namenom ločevanja dokumentov in zapisov, ki naj se ohranijo, od tistih, ki nimajo upravne ali zgodovinske vrednosti.

5. DRŽAVE ČLANICE EU

Poizkus tesnejšega sodelovanja arhivov evropskih držav zaznamuje Resolucija Sveta in kulturnih ministrov glede arhivov, sprejeta na srečanju Sveta 14. novembra 1991. Njen namen je bil spodbuditi raziskavo o možnosti večjega sodelovanja držav članic evropske integracije na arhivskem področju. Kot vzroke za potrebo povezanosti arhivov resolucija navaja med drugim vse večje prepletanje javnih zapisov oziroma dokumentov med državami članicami kakor tudi med državami in Skupnostjo ter dejstvo, da je evropska arhivska dediščina nepogrešljiv vir tako za pisanje zgodovine Evrope kot posameznega naroda. Resolucija v preambuli izpostavlja dvojno vlogo arhivov kot podlago za odločanje v javnem sektorju na eni strani in kot vitalno sestavino narodne kulturne dediščine na drugi ter poudarja, da urejeni in dostopni arhivi močno prispevajo k demokratičnemu delovanju družbe.

Večje sodelovanje arhivov držav članic EU je bilo tudi predmet Resolucije Sveta 6. maja 2003 o arhivih držav članic (Council Resolution of 6 May 2003 on archives in the Member States), ki je izšla na predvečer njene velike širitve 1. maja 2004. Svet je pozval Komisijo, da predloži poročilo o stanju in predvidenem razvoju arhivske službe v EU.

»Poročilo o arhivih v razširjeni Evropski uniji«, ki ga je pripravila skupina strokovnjakov februarja 2005 (Report on Archives in the enlarged European Union), navaja med drugim, da v okviru javne uprave arhivi zagotavljajo hrambo zapisov trajne vrednosti, in sicer na eni strani za uporabo vlade in uprave in na drugi kot dokaz pravic. Državljanom zagotavljajo preverjanje učinkovitosti upravljanja. Cilj arhivske dejavnosti je zagotoviti dokaze o političnem, družbenem, gospodarskem in kulturnem razvoju z

omogočanjem dostopa do arhivskega gradiva. Temeljiti mora na tesnem sodelovanju in razumevanju med upravo in arhivskimi službami. Arhivske storitve predstavljajo dogodke v njihovem kontekstu in zagotavljajo transparentnost uprave. Ta delitev dela ponuja sinergijo med dvema skupinama strokovnjakov v javni upravi, ki lahko sodelujeta in državljanom omogočita ponovno sledenje odločitvam in raziskovanje ozadja vladnih ukrepov. Te skupine delujejo avtonomno, vendar sodelujejo tako, da zagotavljajo transparentnost javne uprave, ki je bistvenega pomena v demokratični državi.

Številne arhivske službe, zlasti v severni Evropi, v večji ali manjši meri svetujejo upravam pri upravljanju dokumentov od nastanka do odlaganja. Vsi prejmejo od uprav dokumente trajne vrednosti, jih hranijo in dajejo na razpolago. Pomen dobro vzpostavljenega upravljanja z dokumentarnim gradivom in zanesljivih sistemov za vodenje pisarniškega poslovanja je nujen predpogoj za preglednost in odgovornost. Javna uprava se financira iz davkov, dajatev, ki jih prispevajo državljani, ki bi morali imeti zagotovilo, da javna uprava ustrezno deluje. Samo z dajanjem svojih zapisov na voljo javnosti lahko uprave dokažejo, da svoje naloge opravljajo pravilno in pravočasno. Ker arhivske storitve omogočajo dostop do zapisov uprave celovito in v kontekstu, zagotavljajo administrativno revizijsko sled. To daje večjo preglednost tam, kjer so na odločitve vplivali zunanji, včasih višji organi. Odprti arhivi dvigujejo zaupanje javnosti v javno upravo in ob varovanju potrebnih pravic zagotavljajo, da nič bistvenega ne ostaja skrito očem javnosti. Uprave imajo v lastnih arhivih bogat vir znanja in izkušenj, ki kažejo na najboljše prakse in zmanjšujejo potrebo po posvetovanju z zunanjimi strokovnjaki. Iz zapisov je razvidno, kako so se podobni problemi reševali že prej, kakšne posledice so nastale pri določenih načinih ukrepanja in kakšna sredstva so bila potrebna. Na ta način izboljšujejo kakovost delovanja. Preteklo izkušnje je mogoče uporabiti za izboljšanje sedanje uspešnosti. Učinkoviti in dostopni arhivi neposredno prispevajo k učinkoviti javni upravi. Rek, ki pravi, da »prihodnost potrebuje preteklost«, velja tako za uprave kot za širšo družbo in posameznike.

Poročilo večkrat omenja rimskega boga Janusa. V starorimski veri in mitu je Janus bog začetkov, prehodov in koncev. Janus je pogosto simboliziral spremembe in prehode, kot je napredek iz preteklosti v prihodnost, iz enega stanja v drugega, iz ene vizije v drugo. Običajno je upodobljen z dvema obrazoma. Eden gleda naprej, drugi nazaj. Sporočilo je jasno: treba je gledati v preteklost, da bi lahko pričakovali prihodnost. V prihodnost ne smemo vstopati, če ne vidimo in ne upoštevamo sporočil preteklosti. Pomenljivo je, da je bila po tem bogu poimenovana tudi arhivska revija Mednarodnega arhivskega sveta. Arhivisti so z enim očesom uprti v preteklost, hkrati pa gledajo v prihodnost in so nanjo osredotočeni. *»Čeprav smo zavezani ohranjanju zapisa o tem, kar je bilo, to počnemo za prihodnost«* (Richard Pearce-Moses, str. 1).

6. IZVRŠILNO-UPRAVNA VEJA OBLASTI

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se opravljajo zelo raznovrstne naloge sodobne države: socialne in ekonomske ter represivne. Za svoje delo je odgovorna predstavniškim organom.

Izvršilno-upravno funkcijo države opravljata vlada in državna uprava. Zgornji, politični del predstavlja vlada, spodnji, strokovni del pa uprava.

Najvišji izvršilni organ v državi s parlamentarnim režimom, ki je uveljavljen v naši državi, je vlada. Določbe o njej vsebuje ustava v členih 110–119. Je kolegijski organ, praviloma ga sestavljajo ministri, ki so obenem predstojniki posameznih ministrstev – upravnih organov. Vlada je torej hkrati vrh izvršilne oblasti in tudi najvišji organ državne uprave. Daje predloge zakonov ter drugih aktov (iniciativna funkcija) ter usmerja,

usklajuje in nadzoruje delovanje upravnih organov. V vladi so lahko tudi ministri, ki ne vodijo nobenega ministrstva. Imenujejo se ministri brez listnice (portfelja) in so navadno zadolženi za splošna politična vprašanja. Vlada je politični organ, ki uresničuje politiko stranke oziroma koalicije strank, ki so jo oblikovale. Opravlja izvršilno in upravno funkcijo.

Upravni organi udejanjajo zakone in druge akte zakonodajnih organov bodisi tako, da sprejemajo podrobnejše predpise za izvrševanje zakonov, bodisi da neposredno uporabljajo zakone in druge predpise v vsakdanjem življenju. Upravni organi v imenu države in v mejah zakonskih pooblastil izvajajo upravno dejavnost. Ta se praviloma izvršuje preko ministrstev, in sicer tako, da mora biti vsaka upravna naloga vključena v eno od njih. Ministrstva so pristojna za določeno področje družbenega življenja (na primer za zunanje zadeve, za notranje zadeve, za finance, za zdravstvo itd.). Poleg ministrstev obstajajo še različni drugi upravni organi kot organi v sestavi ministrstev ali teritorialni oziroma lokalni organi uprave. Pristojni so za opravljanje določene funkcije (na primer za izvajanje inšpekcijskega nadzora) ali za določeno ozemlje (teritorij).

Državna uprava uravnava in ureja družbene zadeve ter vzdržuje javni red. Določbe o upravi vsebuje ustava v členih 120–122. Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon.

Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.

Med njene naloge spadajo tudi pospeševanje družbenega razvoja, naloge v zvezi z delovanjem tistih javnih služb, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve ter jih ni mogoče zagotoviti po tržnih kriterijih, pa tudi tako imenovane strokovnotehnične naloge, ki nudijo državnemu zboru, vladi in ministrstvom podporo in pomoč pri odločanju. Izvršilna funkcija uprave obsega izdajanje abstraktnih podzakonskih aktov (uredbe, pravilniki, navodila) in konkretnih posamičnih upravnih aktov (odločbe in sklepi). Del upravne dejavnosti lahko opravljajo tudi samoupravne skupnosti (na primer skupnosti lokalne samouprave), podjetja in druge organizacije, pa tudi posamezniki, če in kakor to dovoljuje vsakokratna zakonodaja.

Javno pooblastilo je ustavnopravni ter upravnopravni institut, na podlagi katerega lahko **pravne osebe javnega prava, pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe, ki niso sestavni del državne uprave, opravljajo njene naloge**. Nosilci javnih pooblastil so subjekti, ki sicer niso del državne uprave, a so na državno upravo močno vezani, bodisi da jih država ustanovi s svojim aktom bodisi da se vzdržujejo iz proračuna in podobno. Navadno jih označujemo kot »paradržavne organizacije« ali specializirane osebe javnega prava. Sem štejemo na primer javne zavode, javna podjetja, zbornice z obveznim članstvom ipd.

Notranji nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov se opravlja v okviru upravnega postopka, zunanji nadzor pa opravljajo sodni organi, da bi bilo pri odločanju v upravnem postopku v polnosti uveljavljeno načelo zakonitosti oziroma pravne varnosti.

7. DOLOČBE V ZAKONIH IN PODZAKONSKIH AKTIH, KI SO VELJALI NA SLOVENSKEM

Prvi zakon, ki je celoviteje urejal arhivsko področje na Slovenskem, je bil sprejet januarja 1950; to je bil Splošni zakon o državnih arhivih (Uradni list FLRJ, št. 12/1950). Imel je le 15 členov. Podzakonski akt iz leta 1952 Navodilo o zbiranju, hrambi n periodičnem izločanju arhivskega materiala (Uradni list FLRJ, št. 8/1952) je določil zavezo izročanja gradiva pristojnim arhivom ter pooblastilo arhivom, da določijo, kaj je zgodovinski arhivski material oziroma, v današnjem jeziku, kaj je arhivsko gradivo.

Izločanje nepotrebne arhivskega materiala (tako imenovano škartiranje) se je praviloma opravilo v državnem arhivu. Kot »nepotreben material« so bili naštetih »spisi in listine množičnega in šablonskega značaja, kakor tudi pomožen pisarniški material, ki nima nobenega pomena za znanstveno proučevanje in tudi ne za poročila ali za kaj drugega«. Gradivo uprave je torej praviloma prišlo v arhive, manjvredno, nepomembno gradivo pa je bilo izločeno kasneje. Povedano drugače: gradivo uprave je bilo praviloma arhivsko gradivo in le povsem neuporabno gradivo je bilo ob »škartiranju« izločeno.

Splošni zakon o arhivskem gradivu, ki je bil sprejet novembra leta 1964 (Uradni list SFRJ 48/1964), je arhivsko gradivo opredelil v prvem členu: »Za arhivsko gradivo velja ves izvirni in reproducirani (pisani, risani, tiskani, fotografirani, filmani, fonografirani ali kako drugače zapisani) dokumentarni material, ki ima pomen za zgodovino in druga znanstvena področja, za kulturo sploh in za druge družbene potrebe in je nastal pri delu prejšnjih državnih organov in organizacij na ozemlju, ki ga obsega Socialistična federativna republika Jugoslavija, pri delu družbeno-političnih skupnosti, delovnih in drugih organizacij, civilnih pravnih oseb in posameznikov, in sicer ne glede na to, kdaj in kje je nastal.« Namen varstva arhivskega gradiva je bil izražen v naslednjem členu: »... da se gradivo uporablja za znanstveno raziskovalno delo, za objavljanje in za potrebe posameznikov, delovnih organizacij in organov« (2. člen). Tudi ta zakon je za arhivsko gradivo razglasil tisto dokumentarno gradivo, ki je imelo pomen za zgodovino, znanost, kulturo in druge družbene potrebe, kot potrebe posameznikov, organizacij in organov. Upošteval je torej tudi dokumente uprave v najširšem smislu.

DOLOČBE V SLOVENSKIH ZAKONIH IN PODZAKONSKIH AKTIH

Slovenija je februarja 1966 sprejela svoj prvi arhivski zakon, Zakon o arhivskem gradivu in o arhivih (Uradni list SRS, št. 4/1966). Imel je 55 členov in je močno presegel dotedanjo arhivsko zakonodajo. Arhivsko gradivo je bilo tudi po tem zakonu opredeljeno kot kulturni spomenik, namen njegovega varstva pa je bila ohranitev gradiva za potrebe znanstvenoraziskovalnega dela, za potrebe posameznikov, delovnih organizacij in organov (2. člen).

Zakon je bil nekoliko spremenjen leta 1973 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o arhivskem gradivu in o arhivih (Uradni list SRS, št. 34/73). Novelirani zakon je imel le 44 členov in ni prinesel bistvenih sprememb. Omenimo le, da je izročitelj določal, kdaj in pod kakšnimi pogoji bo gradivo dostopno za uporabo (14. člen). Arhivsko gradivo naj bi bilo trideset let po nastanku prosto dostopno, če posebni predpisi za posamezno gradivo niso določali drugače. Od te omejitve pa je bila izvzeta uporaba za potrebe državnih organov, organizacij združenega dela, drugih organizacij ter posameznikov, če so izkazali, da imajo od tega pravno korist (21. člen). Potrebe državnih organov so bile torej upoštevane.

Sledil je Zakon o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81), ki je, kot pove že naslov, združil varstvo narave, varstvo kulturnih spomenikov ter muzejsko in arhivsko dejavnost. Določila, ki so se nanašala na arhivsko gradivo, je bilo treba poiskati med določbami, ki so obravnavale premične spomenike nasploh, določbe, ki so zadevale le varstvo arhivskega gradiva, pa so bile zbrane v podpoglavju z naslovom Posebna določila o varstvu arhivskega gradiva (členi 57–69). Zakon je uvedel pozitiven način vrednotenja dokumentarnega gradiva in temeljito posegel v opredelitev arhivskega gradiva. Arhivsko gradivo je bilo sedaj le tisto gradivo, ki je zanimalo znanost in kulturo, s čimer se je njegov pomen močno zmanjšal, saj ni bila več zagotovljena ohranitev pravno in strokovno oziroma upravno pomembnih dokumentov.

V samostojni Sloveniji je še šest let veljal Zakon o naravni in kulturni dediščini. Šele leta 1997 je bil sprejet Zakon o arhivskem gradivu in arhivih /ZAGA/ (Uradni list RS, št.20/1997; popravek 32/1997). Arhivsko gradivo je ponovno dobilo svoj zakon in ni bilo več obravnavano skupaj z drugimi zgodovinskimi ali kulturnimi spomeniki, vendar definicije arhivskega gradiva ni spremenil. Arhivsko gradivo je bilo torej še vedno opredeljeno kot tisto dokumentarno gradivo, ki ima trajen pomen le za znanost in kulturo.

V letu 2006 je Slovenija dobila nov arhivski zakon, ki je v celoti nadomestil Zakon o arhivskem gradivu in arhivih, in sicer Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih – ZVDAGA (Uradni list RS, št. 30/06). Zakon je prinesel tudi novo opredelitev arhivskega gradiva, ki ni več le tisto dokumentarno gradivo, ki ima trajen pomen za znanost in kulturo, temveč tudi tisto, ki ima pomen za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb.

Sledil je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih – ZVDAGA-A (Uradni list RS, št. 51/14). Arhivsko gradivo je opredeljeno kot dokumentarno gradivo, ki ima trajen pomen za zgodovino, druge znanosti in kulturo ali trajen pomen za pravni interes pravnih in fizičnih oseb in je kulturni spomenik, javno arhivsko gradivo pa kot arhivsko gradivo javnopravnih oseb, ki so v tem zakonu državni organi, samoupravne lokalne skupnosti ter pravne osebe javnega in zasebnega prava ter fizične osebe, ki so nosilci javnih pooblastil ali izvajalci javnih služb (člen 2). Pravna dimenzija arhivskega gradiva je vsekakor pravilno upoštevana.

Povsem drugače pa je z upravno dimenzijo arhivskega gradiva. Leta 2001 je Vlada Republike Slovenije na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00 in 30/01) izdala Uredbo o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Uradni list RS, št. 91/2001), ki je veljala do leta 2005. Posamezni izrazi iz te uredbe so razloženi v 4. členu, kjer je zapisano: »*Trajno gradivo je lastno dokumentarno gradivo, ki je pomembno za delo organa javne uprave in je določeno z veljavnimi predpisi ali z aktom ministra ali predstojnika organa.*« Ta podzakonski akt, ki pravzaprav ne bi smel določiti nič, kar ni bilo okvirno določeno z zakonom, je povzročil veliko škodo na področju varstva dokumentarnega in arhivskega gradiva.

Uredba o upravnem poslovanju iz leta 2005 (Uradni list RS, št. 20/2005), ki je nasledila Uredbo o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom in je veljala do leta 2018, zadeve ni bistveno spremenila. V 77. členu je določeno: »(1) *Trajno gradivo je dokumentarno gradivo, ki je bilo določeno s predpisi kot gradivo, ki je trajno pomembno za organ in se zato hrani trajno oziroma do poteka roka trajne hrambe pri organu, če nima narave arhivskega gradiva in ga ni treba izročiti pristojnemu arhivu.*« Določbe o trajnem gradivu je ohranila tudi naslednja Uredba o upravnem poslovanju iz leta 2018 (Uradni list RS, št. 9/2018), ki je še v veljavi.

Določbe treh zgoraj omenjenih uredb o trajnem gradivu so na prvi pogled povsem smiselne, a so vnesle zmedo v varovanje dokumentarnega in arhivskega gradiva. Povsem neumestno so vključile izraz »trajno gradivo«, saj je trajnost ena izmed bistvenih značilnosti arhivskega gradiva. Ne le to. Prav te uredbe so v popolnem nasprotju z ugotovitvami in usmeritvami, ki smo jih navedli zgoraj. Od Schellenberga do Mednarodnega arhivskega sveta ter pravnih in drugih aktov Evropske unije se vseskozi ponavlja, da je upravna dimenzija arhivskega gradiva zelo pomembna v dveh ozirih: kot informacija državljanom in kot informacija upravnim organom, ki so gradivo ustvarili. Ne le to. S temi določbami je kršeno tudi načelo celovitosti arhivskega gradiva. Dokumentarno gradivo s področja uprave, ki je kakorkoli pomembno in je zato zanj

določena trajna hramba, mora v pristojni arhiv. V nasprotnem primeru je vpogled v ohranjeno gradivo pomanjkljiv in izven konteksta.

8. ZAKLJUČEK

Ob definicijah oziroma opredelitvah arhivskega gradiva je treba omeniti tudi upravo. Povedano drugače: kadar ima dokumentarno gradivo upravno vrednost, ga je treba določiti za arhivsko. Prav dejavnost upravno-izvršilne veje oblasti najbolj neposredno zadeva vsakdanje življenje državljanov in drugih prebivalcev države. V želji čimbolj zmanjšati dotok gradiva v slovenske arhive, je prav ta del umanjkal. Digitalizacija ponovno vzpostavlja nujnost tesnejšega sodelovanja med ustvarjalci arhivskega gradiva s področja javne uprave in arhivskimi službami. Nujna je tudi vzpostavitev novega poklica »upravljalca zapisov« oziroma »record managerja« pri ustvarjalcih arhivskega gradiva in prav tako profesionalizacija arhivskega poklica. Današnje stanje nam to sporoča na zelo neprijeten način. Manjka tako transparentnost delovanja uprave kot tudi sledljivost preteklih praks upravnih organov. Potreben bi bil tudi nov pravni akt, ki bi v celoti urejal dejavnost na področju varovanja dokumentarnega in arhivskega gradiva. Predvsem pa je nujno, vsaj pri temeljnih arhivskih temah, slediti dognanjem in izkušnjam evropskega in širšega mednarodnega prostora.

9. VIRI IN LITERATURA

Council Resolution of 6 May 2003 on archives in the Member States (2003/C 113/02). Pridobljeno

22.04. 2023 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003G0513%2801%29>.

International Council on Archives. Pridobljeno 22.4. 2023 s spletne strani <https://www.ica.org/en>; <https://www.ica.org/en/the-international-council-on-archives> <https://www.ica.org/en/ica-70-years-of-international-influence>.

Melik, J. (2011). Osnove prava in pravne države za arhiviste, Ljubljana: Arhiv Slovenije.

Navodilo o zbiranju, hrambi in periodičnem izločanju arhivskega materiala. (1952). Uradni list FLRJ, št.8/1952.

Pearce-Moses, R. (2007). Janus in Cyberspace: Archives on the Threshold of the Digital Era. V: *The American Archivist* Vol. 70, No. 1, pp. 13-22 (10 pages). Society of American Archivists.

Report on Archives in the enlarged European Union, European Commission, Secretariat-General, Report on archives in the enlarged European Union – Increased archival cooperation in Europe : action plan, Publications Office, 2006

Resolution of the Council and the Ministers of Culture meeting within the Council of 14 November 1991 on European cultural networks; 91/C 314/01. Pridobljeno 22.05 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1991:314:TOC>.

Schellenberg, T. R. (2003). Modern Archives: Principles and Techniques. Chicago, Society of American Archivists.

Splošna deklaracija o arhivih. Pridobljeno 21.04 2023 na: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/Arhiv-RS/Zakonodaja-2019/Mednarodni-standardi/Splosna-deklaracija-o-arhivih-MAS-2009.doc>.

Splošni zakon o državnih arhivih. (1950). Uradni list FLRJ, št 12/1950.

Splošni zakon o arhivskem gradivu. (1964). Uradni list SFRJ 48/1964.

Universal Declaration on Archives. (2011). Pridobljeno 20. 04. 2023 s spletne strani <https://www.ica.org/en/universal-declaration-archives>.

Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom. (2001). Uradni list RS 91/2001.

Uredba o upravnem poslovanju. (2005). Uradni list RS 20/2005.

Uredba o upravnem poslovanju. (2018). Uradni list RS št.9/2018.

Uredba Sveta (EGS, EURATOM) št. 354/83 z dne 1. februarja 1983 o odpiranju za javnost arhivskega gradiva Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo, pridobljeno 22.04.2023 na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31983R0354>.

Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1700/2003 z dne 22. septembra 2003 o spremembah Uredbe (EGS, Euratom) št. 354/83 v zvezi z odprtjem zgodovinskih arhivov Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo za javnost. Pridobljeno 22.05.2023 na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:32003R1700>.

Zakon o arhivskem gradivu in o arhivih. (1966). Uradni list SRS 4/1966.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o arhivskem gradivu in o arhivih. (1973). Uradni list SRS, št. 34/73.

Zakon o naravni in kulturni dediščini. (1981). Uradni list SRS, št. 1/81.

Zakon o arhivskem gradivu in arhivih ZAGA. (1997). Uradni list RS, št.20/1997; popravek 32/1997.

Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih ZVDAGA. (2006). Uradni list RS, št. 30/06.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih – ZVDAGA-A. (2014). Uradni list RS, št. 51/14.

SUMMARY

LEGAL AND ADMINISTRATIVE DIMENSIONS OF ARCHIVES

Jelka Melik, Ph. D.

Professor, Alma Mater Europaea – ECM Maribor, Ljubljana, Slovenia

jelka.melik@gmail.com

There is no doubt that historical archives are part of each nation's cultural heritage. This is definitely a cornerstone of the nation's memory. A look at Slovenian history undoubtedly confirms this.

Archival documents are also important in guaranteeing legal security for persons. Without documents, there is no evidence. This became especially evident after 1991, when Slovenia opened a new chapter in its history and the public Archives have done much to correct the injustices of the preceding social order. This experience caused a change of the definition of historical archives (archives) in the Protection of Documents and Archives and Archival Institutions act (ZVDAGA) in 2006. Today, according to the Archival Act, "archives" shall mean the documents with lasting importance of history, other sciences and culture or lasting importance to the legal interests of legal and natural persons.

In addition to all this, the administrative task of archives should also be emphasized. Public archival services are part of modern public administration in all countries of the European Union and as such they contribute to the development of document management in the administration and wider society.

Among the reasons that led to the establishment of public archival services at the end of the 18th and in the 19th century, famous archivist Schellenberg lists those of a cultural nature and those of a purely practical nature of the needs of administration.

Public Archives are supposed to provide evidence about political, social, economic and cultural development. Only close cooperation and understanding between the public administration and the archival service can ensure such archival activity. Archives record events in their context and provide management transparency. Transparency and accountability are essential in a modern democracy. The administration is financed by taxes and citizens should have confidence in its operation. With the availability of historical archives, the possibility of checking the functioning of the executive branch of government is guaranteed.

Another aspect that dictates the expansion of the definition of historical archives by taking into account the needs of the administration is the fact that records, even older ones, are the main source of information about all activities of the administration. Past experience can be used to improve current performance. Thus, accessible archives can directly contribute to efficient administration.

Both dimensions of consideration of the permanent value of administrative documents is the reason why the term administrative value of a document is often found in legal acts of the European Union.