

Novi arhivski zakon v Sloveniji in vprašanje etike

* Doktorica etnoloških znanosti, arhivska svetovalka, Pokrajinski arhiv Koper

KRNEL-UMEK, Duša, The New Legislation on Archives in Slovenia and The Question of Ethics. Atlanti, Vol. 16, N. 1-2, Trieste 2006, pp. 79-83.

Original in Slovenian, abstract in English, Italian and Slovenian, summary in English

Starting from 2006 the Slovenian legislation on surveillance on archives documentation introduced some innovation. Also the problem of archives ethics held the floor again. The discussion about the correlations between ethics and legislation began when some information on some VIP's health were published. Together with this question another arose, concerning the surveillance on archives documentation and who can have access to what

KRNEL-UMEK, Duša, La nuova legge degli archivi in Slovenia e il problema dell'etica. Atlanti, Vol. 16, N. 1-2, Trieste 2006, pp. 79-83.

La Legge della vigilanza sul materiale documenta-

Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih¹, ki je izšel v Sloveniji v letu 2006, prinaša kar nekaj novosti. Naštela bom le tri:

- dejavnost arhivov je razširil od dosedanjega varstva arhivskega gradiva še na hrambo dokumentarnega gradiva
- posebno pozornost je namenil gradivu v elektronski obliki
- arhivskemu gradivu je poleg trajnega pomena za znanost in kulturo dodal še »trajen pomen za pravno varnost oseb v skladu s strokovnimi navodili pristojnih arhivov«.

S tem pa je ponovno odprlo vprašanje arhivske etike bodisi za poklicne arhiviste ali za tiste, ki delajo z dokumentarnim in arhivskim gradivom. Načela arhivske etike so bila določena v mednarodnem kodeksu, ki je bil sprejet leta 1996². Metode in tehnike strokovnega dela so navedene v mednarodnih arhivskih standardih ISAD/G in ISAAR/CPF³. Problemi nastajajo pri uveljavljanju etičnih načel in pravnih predpisov v praksi. Podrobnosti naj bi urejali podzakonski akti, ki naj bi predpisovali postopke. Zato je bila sprejeta uredba⁴, ki je nadomestila prejšnje pravilnike.

Arhiv Republike Slovenije je dobil z zakonom in uredbo vse pristojnosti in naloge, ki se nanašajo na pripravo in organizacijo zajema in hrambe v digitalni obliki, sam zajem, pretvorbo in hrambo, preverjanje pogojev za opremo in storitve strojne opreme, registracijo teh ponudnikov in akreditacijo opreme in storitev (Uredba: členi od 3 do 54). S tem, ko je zakon razširil dejavnost arhivov, bi moral zelo jasno določiti tudi njihovo organizacijo in postopke pri sprejemanju pomembnih odločitev. Za upravljanje z elektronskimi dokumenti je izdala Evropska skupnost model zahtev MoReq, ki je izšel v slovenskem prevodu leta 2005⁵.

Vendar je tu ostalo odprtih kar nekaj vprašanj. Za izredno pomembno in obsežno področje je navedeno pri posameznih členih uredbe, da ARS določi ali predpiše pogoje. Posamezniki ali skupine so dobile pooblastila za ravnanje z dokumentarnim gradivom, ki zlasti v digitalni obliki obsega velike količine, tudi osebnih in zelo občutljivih podatkov. Uredba ne določa, kdo in kako bo izbiral kader, ki bo pristojen za tovrstna navodila. Etična načela ali strokovna

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

2. Kodeks etike. V: Arhivi 20/1997 št. 1-2, str. 14-16.

3. Splošni mednarodni standardi za arhivsko popisovanje. Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije, 1998; ISAAR(CPF) International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons and Families, Secon Edition. International Council on Archives, 2004.

4. Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva. Uradni list RS št. 86/2006.

5. Model zahtev za upravljanje elektronskih dokumentov. Specifikacija MoReq. Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije, 2005.

usposobljenost tu nista dovolj, da bi zagotovili ustrezna pravila za delovanje, glede na to, da ureja področje za gradivo, ki nastaja pri »delu pravnih oziroma fizičnih oseb« za celotno državo.

Vprašanje razmerja med etiko in pravom se je odprlo pri nas v javnosti ob objavljanju osebnih podatkov o zdravju javnih osebnosti. To pa je odprlo še vprašanje, kako so urejeni arhivi in dokumentacija, ter kdo ima dostop do njih. Mnenje enega od pravnih strokovnjakov je bilo, da je »pravo nad etiko«, ker je za uspešno delovanje države potrebna predvsem zakonska urejenost področij, vendar pa zakoni ne morejo biti v nasprotju s temeljnimi načeli etike⁶. Mnenje drugega pa je bilo se bolj natančno: »Razlike med moralno in pravom so tolikšne, da mora pravo morali določiti meje, v katerih se v pravu lahko uveljavlja«⁷. V nadaljevanju pa pravi, da »pravno pravilo izhaja iz moralnega vrednotenja tako, da to vrednotenje posploši in vkleni v določena pravna merila«⁸.

Že v pripravi zakona in v referatu⁹ je bil eden od predlogov, da se ustanovi državna arhivska komisija, ki bi dajala mnenja o pomembnih strokovnih vprašanjih. Izredno široko področje varstva bi bilo tako mogoče obravnavati v širšem krogu strokovnjakov in zainteresiranih. Naloge in pristojnosti arhivske komisije v uredbi se nanašajo le na mnenje o izjemnem skrajšanju roka nedostopnosti javnega arhivskega gradiva, kar so le posamični primeri.

V zakonu je ostalo nedorečeno vprašanje vrednotenja javnega dokumentarnega gradiva v arhivih, izločanja nepotrebne dokumentarnega gradiva in odbiranja arhivskega gradiva v arhivih ob strokovni obdelavi (53. člen). V osnutku uredbe je bilo v 1. členu določeno delovanje in notranja pravila za delovanje javnih arhivov, ni pa bil določen postopek za tovrstna dela, da ne bi prišlo do morebitnih zlorab ali uničevanja gradiva v arhivih. V osnutku uredbe je bil od 74. do 75. člena govor samo o urejanju arhivskega gradiva, v 77. členu pa o uničenju gradiva, ki se podvaja.

Vse gradivo vsaj do leta 1945, pa tudi veliko gradiva, ki je bilo prevzeto in je nastalo po letu 1945, ni bilo prevzeto na podlagi arhivskih navodil. Gradivo pa se je prevzemalo tudi brez popisov. V prilogi št. 1. uredbe je navedeno dokumentarno gradivo, za katerega se šteje, da je praviloma in vedno arhivsko, vendar je to samo podlaga za pripravo podrobnih navodil. Ker tudi prejšnji zakonski in podzakonski akti niso določali postopkov za izločanje gradiva iz arhivov, je bilo mogoče, da so arhivisti izločali in uničevali tudi gradivo, ki je bilo pomembno za pravno varnost ali za zgodovino. To so lahko delali samoiniciativno in v skladu s svojo razlago arhivske etike ali po navodilu direktorja, ki ima pristojnosti, da določi naloge.

Predlog je bil, da je potrebno dodati določilo, ki bo natančneje opredelilo vrednotenje javnega dokumentarnega gradiva v arhivih, izločanje nepotrebne dokumentarnega gradiva in odbiranje arhivskega gradiva v arhivih ob strokovni obdelavi. Obvezujoče mnenje naj bi dala arhivska komisija. Določiti je bilo potrebno tudi, kaj se s

rio ed archivistico in vigore a Slovenia dal 2006 ha portato alcune novità. Si iniziò così ad aprire di nuovo anche il problema dell'etica archivistica. La discussione sulla correlazione tra etica e legislazione era cominciata quando hanno pubblicato informazioni delle malattie degli alcuni personaggi. Con questo si è aperto di nuovo anche il problema della vigilanza degli archivi e della documentazione e chi ha diritto di vederli.

KRNEL-UMEK, Duša, Novi arhivski zakon v Sloveniji in vprašanje etike. Atlanti, Zv. 16, Št. 1-2, Trst 2006, str. 79-83.

Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, ki je izšel v Sloveniji v letu 2006, prinaša kar nekaj novosti. S tem pa je ponovno odprl vprašanje arhivske etike. Razprava o razmerju med etiko in pravom je prišla pred kratkim tudi v javnost, ko so mediji objavili osebne podatke o zdravju nekaterih javnih osebnosti. To pa je odprlo še vprašanje, kako so urejeni arhivi in dokumentacija ter kdo ima dostop do njih.

SUMMARY

Starting from 2006 the Slovenian legislation on surveillance on archives documentation introduced some innovation. The activities of the archives being

6. Pravo je nad etiko, toda... Miro Cerar o pravnih dilemah v sporu med zdravniki in pooblaščenko. Delo 31. 8. 2006, str. 2.

7. Marijan Pavčnik. Teorija prava. Ljubljana: Cankarjeva založba, str. 244; Nataša Pirc Musar. Zakaj neodvisni nadzor oziroma zakaj etika ne more biti nad pravom? Delo 14. 9. 2006, str. 5.

8. Pavčnik, str. 245.

9. Dr. Duša Krnel-Umek - Vladimir Drobnjak: Informatizacija odbiranja arhivskega gradiva pravosodja na primeru južne Primorske. 14. posvetovanje DOK_SIS 2005 Sistemi za upravljanje z dokumenti. Kranjska gora 14.-15. september 2005, str. III-9 - III-20.

until that time a mere surveillance on the archival material, the discussion moved also to the documents and the surveillance on the electronic data; the choice of archival material, in the past important only for science and culture, is now relevant for the legal security of people also.

In this way the problem of archival ethics too came to new life. The discussion on the correlations between ethics and legislation first began when some information on VIP's health were published. And at the same time also the problem of archives and documentation surveillance, and the problem of who can have access to what was discussed.

At a stage of discussing a new legislation on archives, one of the proposals was the creation of an archival commission to deal with the new proposals and opinions on archival matters. More specialists in the various fields concerning this matter could also discuss about wider problems. The competences of the commission stated by law refer only to a minor part of some cases of non consultable material. Until now the legislation didn't attach much of an importance to the archival material regarding the government for institutions and public opinion. This means that while choosing the material one can not only use ethic criteria, but must also have an analysis in the depth about the importance of the material. In the past such a discussion was not so frequent, but such a discussion should on the contrary be as wide as possible, since it is concerning the greatest part of the population.

tem gradivom naredi. Če ni določenega postopka, da se uniči, ali to pomeni, da se hrani? Če se lahko uniči brez komisije, je vprašanje zakaj se uničujejo dvojniki s komisijo po 77. členu uredbe. In če ni določeno, da se uniči komisijsko, kdo to lahko uniči v arhivu brez zapisnika. V veljavni uredbi (77. člen) je bilo nato določeno, da imenuje direktor arhiva komisijo, ki da obvezujoče mnenje, katero gradivo, ki je že v arhivu, pa ni bilo predhodno določeno kot arhivsko, ostane dokumentarno in se kot tako lahko zapisniško uniči.

V zakonu pa je najpomembnejša novost, ki daje arhivskemu gradivu »trajen pomen za pravno varnost oseb v skladu s strokovnimi navodili pristojnih arhivov«. Ostal je trajen pomen za znanost in kulturo, kar sta določala tudi prejšnja zakona, leta 1981¹⁰ »trajen pomen za znanost ali kulturo«, leta 1997¹¹ pa »trajen pomen za znanost in kulturo«.

Dosedanja arhivska literatura se je zato posledično ukvarjala predvsem z vprašanjem valorizacije dokumentarnega gradiva z vidika pomena za zgodovino, znanost in kulturo. Ni pa veliko pozornosti posvečala vprašanju varovanja arhivskih podatkov z vidika pomena za pravno državo, pravne vrednosti za posameznika. Arhivi so pristojni za varovanje arhivskega gradiva predvsem državnih organov in pravnih oseb, ki jih ustanovi država. To pomeni varovanje najpomembnejšega gradiva državnih in javnih institucij, kar ni samo zaradi zanimanja za zgodovino, znanost ali kulturo, ampak zaradi pomena državnih institucij, ki so jih imele in jih imajo za delovanje države.

Pred arhivista se tu postavlja zaradi velikega števila institucij, vprašanje o prednostnem izboru. To spet ne more biti posameznikova odločitev po etičnih načelih, ampak je potrebno izbor napraviti po pretehtani analizi, kakšen pomen ima gradivo in zakaj ga je potrebno ohraniti. Tema v preteklosti ni bilo prav pogosto predmet strokovnih obravnav, še manj pa obravnav širše javnosti, čeprav bi glede na to, da se zbirajo podatki prav o tej širši javnosti, bilo to po načelu demokratičnosti nujno potrebno.

Odbiranje in prevzem je podrobneje določal pravilnik¹², kjer so bili navedeni tudi kriteriji za prevzem. V njem je bilo določeno na podlagi 2. člena, glede na vrsto dokumentarnega gradiva, da so to celotni pomembnejši spisi. Tu bi bilo potrebno dodati še kriterij številčnosti in trajanja. V pravosodju se sodbe nanašajo na omejeno število oseb in na določen čas, medtem ko se zemljiškoknjižne zadeve nanašajo na veliko število oseb in skozi več generacij, torej daljše časovno obdobje.

V zakonu je bilo sprejeto določilo, da pisna navodila za odbiranje arhivskega gradiva iz dokumentarnega gradiva sprejme komisija, ki jo imenuje predstojnik arhiva, sestavljajo pa jo najmanj trije člani od tega je eden predstavnik javnopravne osebe. V uredbi pa je tudi določeno, da je v komisiji, ki uniči dokumentarno gradivo tudi predstavnik arhiva.

10. Zakon o naravni in kulturni dediščini. Uradni list SRS št. 1/1981.

11. Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA). Uradni list RS št. 20/1997.

12. Pravilnik o odbiranju in izročanju arhivskega gradiva arhivu. Uradni list RS, št. 59/1999.

V prilogi uredbe je bil dodan seznam dokumentarnega gradiva, za katerega se šteje, da je vedno arhivsko gradivo. V njem so bili v skladu s prvotnimi kriteriji, ki so poudarjali pomen arhivov za kulturo in znanost, navedeni plakati, letaki in drugi podatki o posameznih tudi nepomembnih dogodkih. Niso bile pa navedene prodajne pogodbe, pogodbe o financiranju in druge pogodbe, ki jih je za vsakršno resno znanstveno raziskavo, predvsem pa za trajno pravno varnost nujno potrebno hraniti. O pomanjkljivosti pri hranjenju tovrstnega gradiva je pred leti javnost izvedela iz časopisov. Pri tehnični opremljenosti arhivskega gradiva pa je šla uredba v podrobnosti, da arhivsko gradivo »ne sme biti speto s kovinskimi sponkami«. Glede na navedene primere se postavlja vprašanje, po katerih kriterijih je bil pripravljen seznam dokumentarnega gradiva v uredbi.

Zvrsti dokumentarnega gradiva, predvsem uprave in sodstva, so enake po vsej državi. Zato so bila večletna prizadevanja, da pripravijo Arhiv RS in pokrajinski arhivi enotna navodila in poenostavijo postopek odbiranja arhivskega gradiva pri ustvarjalcih. Čeprav še tako dobre namere posameznikov, da ravnajo po etičnih načelih, je bolje nadomestiti z jasnimi postopki za sprejemanje strokovnih odločitev v širšem krogu. V uredbi je bilo usklajevanje poverjeno Arhivu RS.

Etično načelo o sodelovanju s svojimi stanovskimi sodelavci in drugimi pri varstvu dediščine pa je v prejšnji in sedanji zakonodaji posebno vprašanje. Zakonodajalec je v preteklosti uvedel dvojnost med Arhivom Republike Slovenije, ki je bil državni arhiv in je deloval v okviru državne uprave in pokrajinskimi arhivi, ki so jih ustanovljale ena ali več občin. To je bilo v skladu tudi s kriteriji za varstvo arhivskega gradiva, kjer se je poudarjal najprej pomen za zgodovino, potem pa še za znanost in kulturo. Arhivska stroka se je tako delila na arhiviste s prevladujočo povezavo na državno upravo in tistimi, ki so bili vezani na kulturo. In kje je tu etično vprašanje?

Novi zakon je ohranil status Arhiva RS v sestavi kulturnega ministrstva in pokrajinske arhive, ki so javni zavodi. Odločanje o arhivskih vprašanjih: organizacija in delovanje arhivov, delovanje nadzora nad ustvarjalci javnimi in zasebnimi, posebej predpisi, ki urejajo arhivsko dejavnost, programi za usposabljanje arhivistov in arhivarjev, metode in kriteriji za urejanje arhivskega gradiva, so še vedno domena posameznikov ali ozkega neformalnega kroga. Arhivska uprava, ki jo poznajo druge države z novim zakonom ni bila uvedena, arhivski svet, ki bi ga sestavljali predstavniki ministrstev, univerze, arhivov in arhivske stroke, prav tako ne.

Zakonodajalec je imel v že v zakonu leta 1997, pa tudi leta 2006 možnosti, da predpiše enotno organiziranost državnih in pokrajinskih arhivov in s tem poenoti in bolje organizira dejavnost arhivov. V poročilu evropske komisije o arhivih je navedeno, da je »dejavnost javnih arhivov del sodobne javne uprave« in kot taki opravljajo varstvo gradiva, ki je trajne vrednosti za delovanje državne in javne uprave in pravne varnosti¹³. V priporočilih Sveta Evrope¹⁴ je nave-

13. Report on Archives in the enlarged European Union: Opportunities for future action: priorities. Council of the European Union. Commission. Brussels, 28. february 2005.

14. Priporočilo sveta z dne 14. novembra 2005. Uradni list Evropske unije 29. 11. 2005, L 312/55.

deno »spodbujanje najboljše prakse ob upoštevanju nacionalnega in evropskega prava o upravljanju in dostopu so dokumentarnega in arhivskega gradiva«. Zato je potrebno spremljanje zakonodajnih predpisov, da bi našli najboljše prakse.

Kljub pozitivnim spremembam v zakonu in uredbi, pa še ni povsem zagotovljena preglednost delovanja, mednarodna primerljivost strokovnosti in demokratičnost odločanja. Širjenje dejavnosti še na varovanje gradiva v digitalni obliki, zahteva hitrejši razvoj arhivskega strokovnega dela. Pri pripravi zakonodajnih predpisov pa še vedno ostaja naloga, da se v pravna pravila vnesejo moralna vrednotenja in preglednost delovanja posameznikov in ustanov.