

1.02 Pregledni znanstveni članek

UDK 930.25(497.4):34

Prejeto: 1. 7. 2020

ČLANKI IN RAZPRAVE  
ARTICLES AND PAPERS

## Pravo in pravni akti ter uprava in upravni akti – arhivsko pravo

NADA ČIBEJ

magistrica znanosti, doktorska študentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani,  
arhivska svetovalka, direktorica  
Pokrajinski arhiv Koper, Kapodistrijsov trg 1, SI-6000 Koper  
e-pošta: nada.cibej@arhiv-koper.si

### Izvleček

Arhivska zakonodaja nalaga strokovnim delavcem v arhivih številna javna pooblastila, ki terjajo, za strokovno kakovostno in zakonito izvajanje javne arhivske službe, dobro poznavanje osnov prava in uprave. Pri tem je treba upoštevati poleg strokovnega in znanstvenega arhivskega dela kot dela javne službe tudi naloge, s katerimi vplivajo arhivski strokovni delavci na obveznosti, pravice in pravne koristi drugih oseb. Prispevek se osredotoča na ta drugi (ali morda celo prvi) del javne službe ter postavi pravne in upravne akte v ospredje, njihovo strukturo in namen, razumevanje in uporabo. Za strokovne delavce v arhivih je tudi razlogovanje pravnih norm pomembno, in sicer zaradi podeljene pristojnosti dajanja pojasnil v zvezi z dolžnostmi javnopravnih oseb glede dokumentarnega in arhivskega gradiva.

### Abstract

LAW AND LEGAL ACTS AND ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE  
ACTS – ARCHIVAL LAW

Archival legislation confers numerous public authorities on archival professional workers. For the professional and lawful execution of the public archival service, these authorities demand basic knowledge of law and administration. Besides taking the professional and scientific archival work as a part of the public service into consideration, we also have to think about tasks, which affect the duties, rights and legal benefits of other persons. The article focuses on this second (or maybe even first) part of the public service and puts legal and administrative acts, their structure, purpose, understanding and use to the forefront. Since archival professionals provide explanations of duties of public persons considering records and archives, they must be able to interpret legal norms.

### Ključne besede:

Pravo, pravni akt,  
uprava, upravni  
akt, javna  
arhivska služba,  
javno pooblastilo,  
hierarhija pravnih  
aktov, pravni  
argumenti

### Key-words:

Law, legal act,  
administration,  
administrative  
act, public  
archival service,  
public authority,  
legal acts  
hierarchy, legal  
arguments

## 1. Pomen poznavanja predpisov

Razumevanje lastnega deleža pri oblikovanju in delovanju družbe spada med temelje našega ravnanja. Od tega je odvisna naša usmeritev v pravilno ali družbeno sprejemljivo (dogovorjeno) delovanje, lahko bi rekli »na pravi poti«. Velja tako na osebni ravni, kjer marsikdaj »vemo«, kaj je prav po naravi, kakor tudi na poklicni ravni, ki pa je bolj podložna usmeritvam, navodilom in omejitvam. Prav tu se poleg naravnega občutka v polni meri izkaže poznavanje osnov prava, ki nam omogoči, da ravnamo pravilno, pravno, skladno, kar nas glede usposobljenosti dvigne na raven strokovnjakov in pooblaščenec, vrednih zaupanja. Še zlasti to poudarjam za arhiviste, katerih naloge in poslanstvo zajamejo tudi vrednotenje dokumentarnega gradiva, izdajo pisnih strokovnih (tehničnih) navodil in določanje obveznosti zavezancem po zakonu, dajanje pojasnil (kar je brez poznavanja osnov prava in uprave skoraj neizvedljivo oziroma lahko strokovno oporečno), izvajanje strokovnega nadzora in v nekaterih primerih tudi odločanje o pravicah posameznikov (denimo zavrnitev vpogleda v podatke, ki jih hrani arhiv in ki mora biti izpeljana kot upravni postopek) ter izdajanje izvršilnih aktov v zvezi s temi nalogami. Zaupanje v arhivistiko pomeni zaupanje v kompetentnost strokovnih delavcev v obeh pomenih termina kompetentnost, in sicer tako pooblaščenost kot tudi usposobljenost. Običajno poznavanje osnov prava in pravnih aktov ter tudi uprave in upravnih aktov spada v domeno usposobljenosti, ne pa nujno tudi pristojnosti za odločanje, v arhivistiki pa se pri izvajanju prej opisanih nalog večinoma prepletajo. Vsekakor nam je latinski izrek *ignorantia iuris nocet* – nepoznavanje prava škoduje – lahko vodilo pri zahtevi po usposobljenosti in strokovnosti.

Nasprotij med stroko in upravljanjem se je že pred leti dotaknil profesor na Pravni fakulteti v Zagrebu dr. Eugen Pusić v knjigi *Nauka o upravi*, kjer je zapisal, da ima stroka svoj *lex artis* – zakon znanja (umetnost izvajanja), zato druge zakone dojema kot omejevanje svoje funkcionalne avtonomije (kar lahko opazimo tako pri naših ustvarjalcih kot v arhivih, o.p. N. Č.). V določenem delu je stroka (strokovni delavci) pripravljena sprejeti, da obstajajo merila, na temelju katerih imajo določena dejanja prednost pred pravili stroke. Stroka si prizadeva težavo rešiti čim bolj skladno s pravili stroke in ji je vsaka omejitev tega v osnovi tuja. Upravljanje pa ni neposredno izvajanje le ene dejavnosti, niti ni usmerjeno v le eno stroko, temveč povezuje vse strokovne dejavnosti celotne družbe ter postavlja območje in meje upoštevanja pravil znotraj posamezne dejavnosti. Upravljanje kot dejavnost je na eni strani urejena s tehničnimi pravili (katere cilje doseči, na kakšen način in s katerimi sredstvi), na drugi strani s strokovnimi pravili (katerim interesnim ciljem mora slediti stroka oziroma dejavnost, ki jo upravljamo). Tehnična pravila nastanejo neposredno iz opravljanja dejavnosti oziroma iz strokovnih temeljev. To je *lex artis*, interesna pravila pa so formalna.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pusić: *Nauka o upravi* str. 35–37. Izvirno besedilo v knjigi je v hrvaškem jeziku, prosti prevod v slovenščino je pripravila avtorica prispevka. »U vezi s upravom zanima nas ponajprije suprotnost koja postoji između tih poslova i djelatnosti upravljanja. Stručni poslovi imaju svaki svoj *lex artis* i druge zakone osjećaju u krajnjoj liniji kao sputavanje svoje funkcionalne autonomije. [...] Ali oni to prihvaćaju kao građani, svjesni opće hijerarhije društvenih vrijednosti, spremni su priznati da ima kriterija i mjerila prema kojima neki obziri dolaze ispred pravila njihove struke. [...] Kao stručnjaci određene struke, imaju samo jedan cilj: riješiti problem što bolje u skladu s pravilima struke, dok im svako ograničenje u primjeni tih pravila mora biti strano. [...] Obratno, upravljanje ne znači neposredno obavljanje neke službe. [...] Upravljanje nema na umu samo pojedinu stručnu djelatnost i njezina pravila; ono se orijentira prema cjelokupnoj ljestvici društvenih vrijednosti i na osnovi toga određuje mjesto i granice pridržavanja normi i vrijednosti pojedinog područja i djelatnosti u organizaciji. [...] Djelatnost upravljanja regulirana je, s jedne strane, tehničkim pravilima o tome kakvi se ciljevi mogu postići i kojim sredstvima, a, s druge, interesnim normama o tome kojim interesima treba služiti osnovna djelatnost kojom se upravlja, odnosno koje interese u samom upravljanju

Poudarjanje nasprotij na začetku prispevka ponazarja, da ni le arhivistika na dveh nasprotnih točkah delovanja, temveč je to prepletanje v razvoju znanosti in strokovnih izhodišč običajno. Arhivistika, predvsem razvoj arhivista, kot znanstveno strokovnega eksperta, z vsemi zakonskimi pooblastili, ki jih ima, nujno potrebuje to prepletanje.

Ugotovitev ni nova, zagotovo pa čedalje bolj dobiva pomen. To zasledimo v objavah in razpravah tako pravnih zgodovinarjev kot tudi zgodovinarjev in arhivistov. Mnenje, da arhivist mora poznati pravo, če naj se v svojem odgovornem delu znajde in pri vrednotenju dokumentov ravna pravilno, je v uvodnih besedah knjige *Osnove prava in pravne države za arhiviste* zapisala dr. Jelka Melik.<sup>2</sup> Govorimo o uslužbencih z visoko izobrazbo, za katere je že dr. Jože Žontar ugotavljal, *da jih mora označevati kompetentnost, da samostojno oblikujejo načela in odločitve ter da morajo biti usposobljeni za vodenje del in sprejemanje temeljnih odločitev*. Bistvo arhivista, po Žontarjevo, ni v urejanju in popisovanju sodobnih množičnih spisov, temveč v raziskovalnem delu s področja arhivistike.<sup>3</sup> Pri snovanju dodiplomskega in podiplomskega študija arhivistike je v devetdesetih letih ravno dr. Žontar poudarjal, da so vodilna področja pri študiju poleg arhivistike tudi arhivsko pravo, ustavna in upravna zgodovina, viroslovje, arhivska upravna praksa in druge vede, kajti kombinacija arhivistike, zgodovinskih ved in upravnih ved ter informatike označujejo arhivsko identiteto.<sup>4</sup>

## 2. Kaj je pravo in kam je umeščeno arhivsko pravo?

Pa začnimo na začetku. Kaj naj bi pravo bilo? Kratka opredelitev, skladna s teorijo prava, je, da je to »sistem kot celota učinkovitih pravnih načel in pravnih pravil, ki jih sankcionira država in s katerimi se v življenjsko pomembnih družbenih razmerjih ureja zunanje vedenje in ravnanje ljudi na vsebinsko pravilen način, katerega spodnja meja so očitno človeško neznosne možnosti ravnanja«. Ni pa vseobsegajoča niti dokončna. Zagotovo je Pavčnikova opredelitev prava kot »kulturnozgodovinskega in pravnocivilizacijskega pojava, kot modernega prava, ki je zavezano vrednotam, ki so del našega življenjskega sveta (temeljne pravice, pravna država, ustanove demokracije), kot **pozitivnega prava**, ki je dejavno v določenem času in prostoru, ki ju mora ustrezno izražati, in prava, ki je tudi državno (nacionalno) pravo, ki je vpeto v ožjo ali širšo mednarodno skupnost blizu arhivistom oziroma bi morala biti.<sup>5</sup>

**Pozitivno pravo** je postavljeno pravo, torej tisto, kar določimo ljudje, je skupek načel in pravil, ki v danem trenutku veljajo. Če torej pravna načela in pravila, ki urejajo delovanje arhivov in javne arhivske službe, poimenujemo arhivsko pravo, ugotovimo, da **je arhivsko pravo pozitivno pravo**, s katerim se ukvarjamo. Prav tako določimo, da se bomo posvetili le eni panogi, in sicer upravnemu (javnemu) pravu, ki se posveča organizaciji in delovanju državne in javne uprave. Upravne zadeve, ki jih upravno pravo obravnava, so vselej tudi v javnem interesu. Skladno z Zakonom o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU) uprava izvaja upravne naloge, posluje s strankami in jim omogoča uresničevanje

treba poštovati. Tehnička pravila proizlaze iz djelatnosti same, iz njezina stručnog karaktera. [...] To su „zakoni umijeća“, *lex artis*, koji vrijede zbog svoje objektivne valjanosti, bez obzira na to jesu li formalno propisani, bez obzira jesu li čak i napisani. Interesne norme, naprotiv, vrijede zbog toga što su ih izrijekom donijeli oni koji su u određenom društvenom uređenju ovlašteni da rješavaju interesna pitanja, da odrede u čiju će korist ići neka djelatnost, koji interesi imaju prednost.«

<sup>2</sup> Melik: *Osnove prava in pravne države za arhive*, str. 2.

<sup>3</sup> Žontar: *Arhivsko šolanje v Sloveniji*, str. 115.

<sup>4</sup> Prav tam, str. 115–116.

<sup>5</sup> Pavčnik: *Teorija prava*, str. 27–28.

njihovih pravic in pravne koristi, zagotavlja javnost svojega dela, varuje osebne in tajne podatke, posluje z dokumentarnim gradivom, zagotavlja opravljanje javnih služb v javnih zavodih in drugih organizacijskih oblikah. Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v sestavi, upravne enote, javne agencije in nosilci javnih pooblastil.<sup>6</sup> Posvetimo se pomenu javne službe in javnega pooblastila.

## 2.1. Javna služba in javno pooblastilo

**Javna služba je pravni režim**, s katerim se zagotavljajo za družbo življenjsko pomembne dobrine oziroma pomembne za socialni, kulturni in gospodarski razvoj družbe. Posamezne dejavnosti v režimu javne službe mora v večji ali manjši meri zagotavljati država (lokalna skupnost), večinoma zaradi odsotnosti tržnih mehanizmov in za zagotavljanje splošne dostopnosti, s čimer sledi načelom enakosti in pravičnosti.<sup>7</sup> Za javno službo je značilno, da se izvaja v javnem interesu, ki prevlada nad individualnim interesom, in ji ni prednostni namen ustvarjanje dobička.

Javna služba je eden izmed temeljnih elementov, ki opredeljujejo javni zavod. Javni zavodi so v Republiki Sloveniji posebna statusno-pravna oblika, namenjena opravljanju dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega, varstva invalidskega varstva, socialnih dejavnosti ter drugih podobnih, t. i. družbenih dejavnosti. Podlago za oblikovanje javnih zavodov je dal Zakon o zavodih (v nadaljevanju: ZZ) leta 1991, ki je dotodanje organizacije združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval v prvo statusno obliko oseb javnega prava v novi ureditvi, tj. v javni zavod.

Arhivisti moramo razlago javne službe gledati na dveh ravneh, prva je lastno delovanje ter umestitev arhivov in javne arhivske službe v kontekst delovanja države in uprave ter druga delovanje tistih (pravnih) oseb, ki jim arhiv, na posebnem področju, določa pravila in obveznosti ter način izvajanja dela njihove javne službe (ustvarjalci arhivskega gradiva).<sup>8</sup> Tako državni arhiv, ki deluje kot organ v sestavi ministrstva, pristojnega za kulturo, torej sestavni del državne uprave, kot regionalni arhivi, ki delujejo kot javni zavodi (ustanovljeni s sklepom Vlade RS) izvajajo javno službo,<sup>9</sup> za katero jih je pooblastila država z zakonom in jo tudi financira.<sup>10</sup>

Ko govorimo o **javnem pooblastilu**, vedno izhajamo iz Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: URS), ki določi, da lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave. To pomeni, da država del svojih nalog prenese na osebo izven kroga državne uprave. Pooblastilo se podeli z zakonom oziroma drugim aktom na temelju zakona. Upravne naloge, skladno z ZDU, zajamejo med drugim tudi pripravo predlogov pravnih aktov (oblikovanje politik), izvršilne naloge – izvrševanje zakonov in drugih

<sup>6</sup> Določilo o podelitvi javnega pooblastila za opravljanje določenih nalog državne uprave z zakonom je zapisano v 121. členu Ustave Republike Slovenije.

<sup>7</sup> O razvoju in opredelitvah javne službe bolj podrobno glej Pirnat: Osebe javnega prava, 1995; Pirnat: Pravne osebe javnega prava: sistem ali kaos, 1999; Pirnat, [et al.]: Statusnopravni problemi pravnih oseb na področju javnega prava, 1999; Bohinc: Osebe javnega prava, 2005; Brezovnik: Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo, 2008; Trpin: Javne službe in javni zavodi, 2004; Trpin: Nastanek in razvoj javnih služb v Sloveniji, 2011; Tičar, Rakar: Pravo javnega sektorja, 2011; Brezovnik, Trpin, Pličanič: Public administration system, 2019.

<sup>8</sup> O merilih za določanje zavezancev po arhivski zakonodaji glej Čibej: Kdo so ustvarjalci arhivskega gradiva?, 2019.

<sup>9</sup> Javna arhivska služba je določena v 53. členu Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih – ZVDAGA.

<sup>10</sup> O načinih financiranja v arhivih glej Čibej: Tržna dejavnost v arhivih, primer Pokrajinskega arhiva Koper, 2016.

pravnih aktov, ki se izvršujejo tudi z izdajanjem predpisov in posamičnih aktov, zagotavljanjem javnih služb. Nosilci javnih pooblastil (15. člen ZDU) imajo pri izvajanju le-teh pravice in dolžnosti uprave, določenih z zakonom. ZDU s tem nosilca javnega pooblastila v obsegu samega pooblastila izenači z upravo, kar pomeni, da imajo njegove odločbe enako veljavo in moč kot odločbe organov javne oblasti.

### 2.1.1. Primera podelitve javnega pooblastila

Javno pooblastilo **za izvajanje javno veljavnih vzgojnih in izobraževalnih programov** je podano v 8. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju: ZOFVI), ki določi, da so »vzgojno-izobraževalni zavodi (po zakonu) zavodi, ki kot pretežno dejavnost izvajajo programe za predšolske otroke, javno veljavne izobraževalne programe, javno veljavne vzgojne programe domov za učence in dijaških domov in javno veljavne programe za predšolske otroke s posebnimi potrebami oziroma programe vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami«.

Javno pooblastilo **za izvajanje javne arhivske službe** je podano v 54. členu Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju: ZVDAGA), prav tako pooblastilo o odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih zavezancev in upravičencev (izdajanje posamičnih aktov), o katerih je več navedenega v nadaljevanju.

## 3. Arhivsko pravo kot del upravnega prava

**Arhivsko pravo je del upravnega prava.** Pravila, ki urejajo izvršilno vejo oblasti, še posebej tista pravila, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti v posamičnih in konkretnih primerih, sestavljajo upravno pravo, zlasti takrat, ko se odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov in drugih subjektov. Pri definiranju upravnega prava v širšem smislu se največkrat navaja, da je upravno pravo celota pravnih norm, ki urejajo organizacijo in delovanje javne uprave s tem, da pojem javne uprave zajame organe izvršilne veje oblasti, organe samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. S tem se zaobjame celotna dejavnost, ki zagotavlja opravljanje zadev v neposrednem javnem interesu ob uresničevanju pravnega reda. Torej, arhive v delu svojega poslovanja, ki vselej delujejo v javnem interesu,<sup>11</sup> in javno arhivsko službo po navedenih merilih zajame javna uprava na funkcionalni ravni.<sup>12</sup> **Arhivsko pravo**, glede na to, da določa vrsto, pristojnosti in organizacijo delovanja arhivov (formalno pravo) ter obveznosti in pravice javnopravnih oseb po ZVDAGA

<sup>11</sup> Javni interes na področju kulture je interes za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin na državni in lokalnih ravneh, ki se uresničuje z zagotavljanjem pogojev zanje. 1. alineja 2. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo ZUJIK. Javni interes za kulturo (8. člen ZUJIK) temelji na zagotavljanju javnih kulturnih dobrin, s katerimi se uresničuje kulturni razvoj Slovenije in slovenskega naroda, za katerega skrbijo Republika Slovenija (država) in lokalne skupnosti. Kadar je v javnem interesu treba zagotavljati javne kulturne dobrine trajno in nemoteno (26. člen ZUJIK), jih zagotavlja država oziroma lokalna skupnost neposredno ali tako, da ustanovi javni zavod na področju kulture. Kadar gre za dejavnost, ki jo je treba zaradi njene posebne narave določiti za javno službo, to uredi področni zakon.

<sup>12</sup> O umestitvi arhivov v sistem državne uprave je razpravljal in pisal Vladimir Žumer v prispevku Predlog organiziranosti arhivske službe v sistemu državne uprave Republike Slovenije v znanstveni publikaciji Arhivi iz leta 1990 in v njej se je skliceval na podobna dela. V kontekstu tega prispevka ni umestitev arhivov kot institucij v drugačen sistem, temveč kontekst opravljanja nalog, ki jih zajame upravno pravo.

in posameznikov ter način njihovega izvrševanja (materialno pravo),<sup>13</sup> in sicer v dejavnosti, ki je v javnem interesu, **sodi v upravno pravo**. Seveda imajo arhivi tudi drugo plat delovanja, enakovredno prej omenjenemu, in sicer varstvo arhivskega gradiva, ki je kulturni spomenik, razglašen in ščiten z ustavo in zakonom, ki sodi med temeljne kamne našega družbenega, nacionalnega, osebnega bistva. Kot tretjo pa lahko poudarim raziskovalno-znanstveno plat, ki jo arhivisti opravljajo in sodi med temelje pridobivanja kompetenc. A tokrat se ne spuščam v raziskovanje in utemeljevanje statusa arhivov, glede na javno službo, pozornost je usmerjena bolj v pravni in upravni okvir ter iz tega izhajajoč naše naloge in kompetence ter razumevanje predpisov. Zato bo v nadaljevanju več pozornosti namenjene določbam arhivske zakonodaje in razumevanju določb v luči umeščenosti pravnih aktov v pravni red Republike Slovenije.

#### 4. Pravna varnost in pravno varstvo

Načelo pravne države vsebuje številne zahteve, med katerimi sta pravna varnost in pravno varstvo zagotovo izjemnega pomena. Arhivsko pravo pri tem ne izstopa, saj je arhivski zakon ta načela uvrstil v merila vrednotenja arhivskega gradiva in jim v razumevanju naše zakonodaje poudari pomen.

Zakonodajalec vedno s pravnimi pravili vnaprej določa ravnanja oseb, ki jih zadeva. Tako omogoči vsem osebam seznanitev s pravicami, obveznostmi in pravnimi posledicami v primeru kršenja zapovedanih pravil. S tem zagotavlja, da se tisti, ki jih zadeva predpis, zanesejo na svoj pravni položaj in možnost uveljavljanja pravnih sredstev, kar pomeni zaupanje v pravo.

**Pravna varnost** je v resnici pravna predvidljivost, da bodo pravilna oziroma dopustna ravnanja taka tudi v prihodnosti, in zanesljivost, da ta ravnanja ne bodo podvržena arbitrarnemu odločanju. To je pogoj, s katerim se ustvarja zaupanje v učinkovitost prava. Temeljno izhodišče za pravno varnost je podano v 155. členu URS s prepovedjo povratne veljave pravnih aktov, kar pomeni, da pravni akti ne morejo veljati za nazaj, razen v primerih, ko sam zakon določi učinke za nazaj pri posameznih določbah. Pri tem je treba biti zelo pozoren na to, da tako določbo zahteva le javna korist in nikdar v škodo že pridobljenih pravic.

##### 4.1. Retroaktivno učinkovanje določb v arhivskih pravnih aktih

Ravno v primeru arhivske zakonodaje lahko izluščimo učinkovanje določbe za nazaj in njeno upravičenje. ZVDAGA iz leta 2006 je v tretjem odstavku 65. člena določil, da je »*arhivsko gradivo, nastalo pred konstituiranjem Skupščine Republike Slovenije 17. maja 1990, ki se nanaša na nekdanje družbenopolitične organizacije (npr. Zveza komunistov Slovenije, Socialistična zveza delovnega ljudstva, Zveza sindikatov Slovenije, Zveza socialistične mladine Slovenije, Zveza združenj borcev NOV Slovenije, Zveza rezervnih vojaških starešin Slovenije), organe notranjih zadev (npr. policija), pravosodne organe (npr. sodišča, tožilstva, zapori) in obveščevalno varnostne službe, dostopno brez omejitev, razen arhivskega gradiva, ki vsebuje občutljive osebne podatke, ki so bili pridobljeni s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter se nanašajo na osebe, ki niso bile nosilke*

<sup>13</sup> Upravna zadeva je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave zadeve. 2. člen Zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP.

*javnih funkcij*«. S to dikcijo je ZVDAGA v navedenem gradivu opredelil izjemo, po kateri ni dostopno tisto arhivsko gradivo, ki vsebuje občutljive osebne podatke, pridobljene s kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter nanašajoče se na osebe, ki niso bile javni funkcionarji. Drugo arhivsko gradivo iz te določbe, ki ne sodi v okvir te izjeme, je torej dostopno pod splošnimi zakonskimi pogoji. Občutljivi osebni podatki javnih funkcionarjev so bili prosto dostopni. Dikcija tretjega odstavka 65. člena ZVDAGA iz leta 2014 pa določi, da je »javno arhivsko gradivo v javnih arhivih, nastalo pred konstituiranjem Skupščine Republike Slovenije 17. maja 1990, dostopno brez omejitev, razen z omejitvami iz drugega odstavka« (javno arhivsko gradivo, ki vsebuje taksativno navedene zaščitene osebne podatke). S to določbo novela ZVDAGA razširi učinek zavarovanja občutljivih osebnih podatkov na vse osebe (tudi javne funkcionarje) z dobo 75 let oziroma 10 let po smrti. To je primer, ko je, sicer ne eksplicitno, zakon z učinkom posegel retroaktivno, vendar v skladu s prvim odstavkom 14. člena URS, in sicer zaradi varstva človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin, ki je v tem primeru prevladal nad pridobljeno pravico do vpogleda v podatke, in skladno z 22. členom URS o zagotovljenem enakem varstvu pravic vsakomur. Tega ne gre šteti za pravo retroaktivnost, ker se ne nanaša na že zaključena pravna dejstva in ne posega v že pridobljene pravice ter objave, niti zaradi tega ni predvidene sankcije. Omenjeni primer in razlaga sta navedena za prikaz določanja pravnih razmerij in ne v smislu ocenjevanja ustreznosti oziroma ustavnosti vsebine.

**Pravno varstvo** pa lahko opredelimo kot možnost varstva pravic in pravnih interesov, ki jih pravni red daje na razpolago nosilcu pravic v primeru njihove kršitve ali ogroženosti. Osrednja prvina pravice je pravno zavarovana možnost subjekta, da na določen način ravna. Za pojem pravice je poglobitveno, da je zagotovljeno njeno pravno varstvo (*ubi ius ibi remedium* – kjer je pravo je pravno varstvo).

Zagotavljanje obojega se uresničuje z obveznostjo javne objave pravnih aktov v državnem uradnem listu oziroma v uradnem glasilu za predpise lokalnih skupnosti, kar omogoča pravnim naslovnikom, da se s predpisom seznanijo, še preden stopi v veljavo, ter da lahko temu prilagodijo svoje vedenje in ravnanje.<sup>14</sup>

Rok od objave do uveljavitve predpisa (*vacatio legis* – razbremenitev zakona oziroma čas pred nastopom veljavnosti) je res v prvi vrsti namenjen temu, da bi se tisti, ki se jih tiče, lahko z vsebino predpisa vnaprej seznanili. Smisel in pomen ustavne določbe, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, je v tem, da uvaja splošno prakso štirinajstdnevnega »vakacijskega« roka, ki ji zakonodajalec sledi vselej, kadar nima posebnih razlogov za podaljšanje ali skrajšanje tega roka, in ki velja tudi, kadar predpis o začetku svoje veljavnosti ne določa ničesar.

Nosilci pravnega varstva v državi so državni organi, sistem pravnega varstva pa je urejen kot javna funkcija. Predmet pravnega varstva je pravica ali zasebni interes njegovega nosilca, ne pa njegov dejanski, politični ali kakšen drug interes.

## 5. Sprejemanje in hierarhija pravnih aktov

Pravne akte lahko sprejemajo oziroma izdajajo le tisti, ki so za to pristojni, kar omogoča usklajeno delovanje. Na vrhu slovenskega pravnega reda je URS, ki jo je sprejela Skupščina Republike Slovenije. Minimalna pravna vsebina, ki bi zadostovala vlogi ustave, je določitev zakonodajnih organov in pristojnosti. Naša ustava je obsežnejša ter poleg zakonodajnega telesa opredeljuje človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja, državno

<sup>14</sup> Določbe 154. člena URS.

ureditev, samoupravo, javne finance, ustavnost in zakonitost, ustavno sodišče in postopek za spremembo ustave. V 8. členu določi, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno. Veljavnost in skladnost pravnih aktov podrobneje razdela v VII poglavju (od 153. do 159. člena), kjer opredeli ustavnost in zakonitost pravnih aktov ter njihovo medsebojno razmerje in usklajenost. Tako v 153. členu določi, da morajo biti zakoni, podzakonski in drugi splošni akti v skladu z ustavo. Za zakone določa tudi usklajenost s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, za podzakonske akte usklajenost z nadrejenimi zakoni, za posamične akte in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil pa še utemeljenost na zakonu ali na zakonitem predpisu.

V 87. členu URS opredeli, da pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom, ki jih sprejema v večfaznem postopku (89. člen URS).

### 5.1. Razvrščanje pravnih aktov

Pravne akte lahko razvrstimo na splošne (predpisi, ki ne določijo vnaprej števila naslovnikov – zakon) in na posamične ali individualne (predpisi, v katerih je subjekt točno določen – sodba) oziroma na abstraktne (predpisi, ki merijo na vnaprej namišljene primere) in konkretne (predpisi, ki se nanašajo na že obstoječe dejanske okoliščine, v katerih naj se pravni subjekti na določen način vedejo in ravnaajo). Razvrstitev je lahko tudi po sami naravi pravnih aktov, in sicer javnopravni akti (enostranski oblastni akti, ki učinkujejo proti vsem naslovnikom in zasledujejo javni interes), zasebnopravni akti (dvo- ali večstranski soglasni akt, ki učinkuje proti podpisnikom akta) in pravni akti mešane narave (koncesija med javnim in zasebnim, v katerem ima javni (država) privilegiran položaj).

### 5.2. Zakonodajni postopek

Nosilci priprave vsebine predlogov pravnih aktov so običajno ministrstva, ki skrbijo za področje, ki je predmet predpisa, tako novega kot tudi predpisa, podvrženega spremembi. Posamezna ministrstva pripravijo predloge besedila in jih usklajujejo z drugimi ministrstvi, Službo Vlade RS za zakonodajo in zainteresirano javnostjo.

Skladno z določbami URS, Zakonom o Državnem zboru (v nadaljevanju: ZDZ) in Poslovníkom Državnega zbora (v nadaljevanju: PoDZ-1) pa sprejetje zakona lahko predlagajo:

- ⦿ Vlada RS,
- ⦿ poslanec,
- ⦿ najmanj 5.000 volivcev in
- ⦿ Državni svet.

Predlog zakona vsebuje naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev.

Zahtevani večfazni postopek v URS je udejanjen v treh obravnavah,<sup>15</sup> in sicer prva je posredovanje predloga zakona poslancem in splošna razprava na

<sup>15</sup> Zakonodajni postopek je procesno določen v PoDZ-1 v 2. oddelku IV poglavja Akti in postopki.



zahtevo vsaj desetih poslancev, druga je v primeru ustreznosti predloga obravnava in priprava amandmajev v matičnem delovnem telesu ter nato obravnava dopolnjenega predloga na seji Državnega zbora ter tretja obravnava uskladitev amandmajev, razprava in glasovanje o predlogu zakona kot celoti. Poslovník dovoljuje tudi skrajšani postopek v primeru manj zahtevnih sprememb in dopolnitev ali uskladitev, prenehanja veljavnosti posameznih določb ali zakona, sprememb v zvezi s postopkom oziroma odločbo ustavnega sodišča ter nujnega postopka iz razlogov varnosti ali obrambe države, odprave posledic naravnih nesreč, preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države.

### 5.3. Hierarhija nacionalnih pravnih aktov

Eno izmed temeljnih načel pravnega sistema je hierarhija oziroma stopnjevitev pravnih aktov. Vsi splošni akti državnih organov morajo biti usklajeni po načelu stopnjevitosti oziroma po načelu hierarhije. Nadrejen pravni akt pomeni, da morajo biti vsi predpisi, izdani na njegovem temelju, z njim v skladu in ne v nasprotju. To pomeni, da nižji pravni akt mora biti vsebinsko in oblikovno usklajen z višjim pravnim aktom in Ustavo RS, ki je najvišji pravni akt države. Hierarhija ne pomeni le preproste prednostne razvrstitve, temveč je povezana z vprašanjem zakonite oblasti in določa, da lahko zakonodajni akt ustvari le za to pristojen organ. To lahko stori samo v predpisanem pravnem okviru in v skladu s svojimi zakonodajnimi pristojnostmi.

Za lažje razumevanje pravnih aktov so v spodnji tabeli prikazani državni splošni pravni akti, ki so del slovenskega pravnega reda. Urejeni so po hierarhiji.

Iz besedila pravnega predpisa morajo biti jasno razvidni naslovniki pravila in predpisano ravnanje. Vsebina zakonov in podzakonskih aktov niso konkretna posamična pravna pravila, temveč abstraktna splošna pravna pravila.

Tabela 1: Vrste splošnih predpisov, kdo jih sprejema in kaj opredeljujejo oziroma urejajo.

| PRAVNI AKT   | PRISTOJNOST                        | NAMEN  |
|--|------------------------------------|--|
| <b>ustava</b>  | Skupščina Republike Slovenije (RS) | je najvišji temeljni splošni pravni akt, ki opredeljuje vsebino, ki je temeljnega pomena za državo in družbo. Minimalna pravna vsebina ustave je določitev zakonodajnega organa. |
| <b>zakon</b><br><i>(tudi ustavni)</i>  | Državni zbor RS                    | je osrednji splošni pravni akt, ki ureja vse tiste zadeve, ki so poglobitve, temeljne, osrednje za določen pravni sistem.  |
| podzakonski predpisi (predpisi upravnih in izvršilnih organov, ki podrobneje izvršujejo oziroma razdelajo zakonske določbe). |                                    |  |
| uredba   | Vlada RS                           | je akt, s katerim se podrobneje ureja in razčlenjuje z zakonom določena razmerja.  |
| odlok  | Vlada RS                           | je akt, s katerim se urejajo posamezna vprašanja ali predpisujejo ukrepi, ki imajo splošen pomen.  |
| <i>pravilnik</i>   | Minister                           | je akt, ki podrobneje razčleni posamezne določbe nadrejenih pravnih aktov in ureja organizacijo poslovanja ali način delovanja določenega organa.                                |
| <i>odredba</i>   | Minister                           | je akt, ki je namenjen izvrševanju posameznih ukrepov, ki imajo splošen pomen.   |
| <i>navodilo</i>  | Minister                           | je akt, ki predpisuje način ravnanja upravnih organov, ki izvršujejo posamezna določila zakona ali podzakonskega predpisa.   |
| <i>splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil</i>   | Nosilec javnega pooblastila        | je akt, ki ureja način izvrševanja javnega pooblastila.  |

#### 5.4. Hierarhija evropskih pravnih aktov

Pravo Evropske unije (EU)<sup>16</sup> je prav tako stopnjevano kot slovenski pravni red, poimenovanje predpisov pa je drugačno. Pravni predpisi EU neposredno ali posredno vplivajo na predpise v državah članicah. V EU so pravni akti razdeljeni na primarno in sekundarno zakonodajo. Najvišji pravni akti EU so pogodbe, splošna načela in Listina EU o temeljnih pravicah.<sup>17</sup> Njim podrejeni so podpisani in ratificirani mednarodni sporazumi (ki so zavezujoči tako za EU kot za članice), naslednja stopnja pa je sekundarna zakonodaja. Tudi pri teh aktih veljajo argumenti hierarhije in skladnosti. Pravni akti EU (sekundarna zakonodaja) so navedeni v 288. členu 2. poglavja, 1. oddelka PDEU, in sicer »za izvajanje pristojnosti Unije institucije sprejemajo uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja.

*Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.*

*Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiri oblike in metod.*

*Sklep je v celoti zavezujoč. Če določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo za njega.*

*Priporočila in mnenja niso zavezujoča.«*

Neposredna uporaba pomeni, da je z dnem veljavnosti obvezujoča za vse osebe znotraj unije in ni nujno posebej prenašati določil v nacionalne pravne akte. Določila Uredbe tudi razveljavijo določila v nacionalnih pravnih aktih, ki so v neskladju z njo. V našem pravnem redu za varstvo osebnih podatkov, če pustimo ob strani Uredbo, ki ureja dostop javnosti do dokumentov evropskih institucij, še vedno velja ZVOP-1 in neposredno tudi Uredba iz leta 2016, glede na to, da nekajkrat obravnavani ZVOP-2 še ni uradno sprejet. Direktiva je za naslovnika zavezujoča, vendar dovoljuje, da članica (naslovnik) v svojem pravnem redu določi obliko in način doseganja zavezujočih ciljev. Če ne pride do izvedbe harmonizacije, pa velja neposredno. Priporočila in mnenja ne podeljujejo pravic ali določajo obveznosti naslovnika, temveč bolj poudarjajo smernice.

V zakonodajnem postopku EU parlament in Svet sprejemata uredbe, direktive in sklepe, ki so zakonodajni akti, znotraj teh pa lahko podelijo pooblastila Komisiji za pripravo nezakonodajnih delegiranih aktov, ki ne spreminjajo bistvenih določil nadrejenega akta. Delegirani akti imajo pojasnjevalno funkcijo. Če je treba zagotoviti oziroma določiti enotne pogoje za izvajanje obveznosti, se Komisiji lahko podeli izvedbeno pooblastilo za sprejemanje izvedbenih aktov (priporočila in mnenja).

#### 5.5. Hierarhija arhivskih pravnih in upravnih aktov

Arhivski pravni predpisi si torej skladno z navedenim sledijo od splošnih pravnih aktov ZVDAGA, Zakon o arhivskem gradivu, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacienta (v nadaljevanju: ZAGOPP), zakonom podrejena Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (v nadaljevanju: UVDAG), zako-

<sup>16</sup> O osnovah prava Evropske unije glej več v Borchard, Klaus-Dieter: Osnove prava Evropske unije, 2017.

<sup>17</sup> Pogodba o Evropski uniji (PEU) – prečiščeno besedilo 2016 (z verigo osnovne in pristopnih pogodb za seboj), Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) – prečiščeno besedilo 2016, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo – prečiščeno besedilo 2016, Listina Evropske unije o temeljnih pravicah 2016.

nom in uredbi podrejeni pravilniki, ki jih je izdal pristojni minister,<sup>18</sup> do konkretnih posamičnih upravnih aktov.

Splošni pogoji za izvajanje certifikacije za opremo in storitev ponudnikov opreme in storitev na področju izvajanja javne arhivske službe (drugi odstavek 91. člen ZVDAGA) so splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega izdaja je v pristojnosti državnega arhiva.

Konkretni posamični upravni (izvršilni) akti v arhivih (na temelju ZVDAGA in ZAGOPP) so:

- ◉ odločba državnega arhiva o razglasitvi dokumentarnega gradiva zasebnih pravnih in fizičnih oseb za arhivskega (četrti odstavek 34. člena ZVDAGA in tretji odstavek 44. člena ZVDAGA),
- ◉ odločba pristojnega arhiva o podaljšanju roka za izročitev arhivskega gradiva (tretji odstavek 40. člena ZVDAGA),
- ◉ dovoljenje pristojnega arhiva za objavo reprodukcij arhivskega gradiva (tretji odstavek 63. člena ZVDAGA),
- ◉ odločba arhivske komisije na ugovor o dostopu do občutljivih osebnih podatkov (peti odstavek 65. člena ZVDAGA),
- ◉ odločba arhivske komisije o izjemnem dostopu do javnega arhivskega gradiva, ki vsebuje občutljive osebne podatke (drugi odstavek 66. člena ZVDAGA),
- ◉ odločba arhivske komisije o dostopu do arhivskega gradiva, ki vsebuje podatke o pacientu (četrti odstavek 6. člena ZAGOPP),
- ◉ odločba pristojnega arhiva o zavrnitvi dostopa do arhivskega gradiva za potrebe uporabe v uradnih postopkih oziroma drugo uveljavljanje pravic oseb (četrti odstavek 68. člena ZVDAGA),
- ◉ odločba državnega arhiva o potrditvi notranjih pravil (81. člen ZVDAGA),
- ◉ odločba državnega arhiva o vpisu ponudnika opreme in storitev v register ponudnikov (drugi odstavek 83. člena ZVDAGA).

Glede na to, da ZVDAGA kot specialni zakon nima predpisanega postopka (procesnega dela) izdaje navedenih posamičnih aktov, je treba subsidiarno uporabiti splošni pravni akt, ki to določa. V upravnih zadevah v pristojnosti individualno vodenih organov izda odločbo predstojnik organa, ki pa lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno v istem organu (z opravljenim strokovnim izpitom iz upravnega postopka), tako za vodenje postopka kot za odločanje (28. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP)). Za arhive je pomembno določilo iz 32. člena ZUP, ki pravi, da »v upravnih zadevah, o katerih odločajo nosilci javnih pooblastil, se glede vprašanja, katera oseba je pooblaščenca za odločanje oziroma za opravljanje posameznih dejanj v postopku, smiselno uporabljajo določbe tega zakona, če drug zakon ne določa drugače. Za predstojnika šteje poslovodni organ, razen če splošni akt nosilca javnega pooblastila ne določa drugače«. Postopek odločanja in izdaje odločbe mora biti skladen z določbami ZUP.

Poleg navedenih konkretnih izvršilnih aktov izdajajo arhivi **pisno strokovno navodilo** o odbiranju arhivskega gradiva, ki je pripravljeno in se nanaša na določenega/e ustvarjalca/e in je individualizirano, za katerega je podana

<sup>18</sup> Pravilnik o določitvi nadomestila stroškov uporabe, konserviranja in restavriranja arhivskega gradiva in hrambe zasebnega arhivskega gradiva v arhivih, ki opravljajo arhivsko javno službo, Pravilnik o strokovnih izpiti in pridobivanju strokovnih nazivov na področju varstva arhivskega gradiva, Pravilnik za valorizacijo oseb zasebnega prava, ki so na temelju zakona pridobile status delovanja v javnem interesu, Pravilnik o delu medarhivskih delovnih skupin, Pravilnik o strokovni usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom, vsi v pristojnosti Ministrstvo za kulturo ter Pravilnik o določanju rokov hrambe dokumentarnega gradiva v javni upravi, v pristojnosti Ministrstva za javno upravo. Seznam pravilnikov, ki so v veljavi, je naveden v seznamu pravnih virov.

pravna podlaga v zakonu (1. odstavek 34. člen ZVDAGA). Za pisno strokovno navodilo ni podana obveznost javne objave, prav tako ni za izdajo (po ZVDAGA) opredeljen upravni postopek. Pisno strokovno navodilo je (v sedanji obliki in veljavnosti) treba obravnavati v luči materialnega dejanja, ki spada med specializirane strokovne naloge, ki pa so temelj za ugotavljanje in izvedbo morebitnih sankcij v zvezi s kršenjem ali neizvrševanjem predpisanih obveznosti.

Pooblastila pristojnim arhivom segajo tudi na področje usposabljanja. ZVDAGA zapoveduje opravljen preizkus strokovne usposobljenosti pri pristojnem arhivu in veljavnost preizkusa (osmi odstavek 39. člena ZVDAGA). Potrdilo, ki ga izda pristojni arhiv, ima pravno veljavo na celotnem območju države. Pogoji in način pridobitve potrdila o opravljenem preizkusu strokovne usposobljenosti ter potrdil o dopolnjevanju in obnavljanju strokovnega znanja so določeni v Pravilniku o strokovni usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom.

### 5.5.1. Nedovoljeno preseganje pravne moči nadrejenega akta

Po načelu pravne moči nižji pravni akt ne sme presegati vsebine in pristojnosti, ki mu jih nalaga višji pravni akt. Pravna moč se nanaša na lastnosti predpisov, kar pomeni, da je pravni akt lahko podrejen drugemu pravnemu aktu (tj. predpisu z večjo pravno močjo) oziroma je sprejet na temelju pravnega akta z večjo pravno močjo, lahko pa je enakopraven. Torej, UVDAG mora biti usklajena z nadrejenimi akti in to so ZVDAGA, ZAGOPP in URS.

Primer preseganja pristojnosti podrejenega akta lahko zasledimo v arhivskih pravnih aktih iz leta 2006, in sicer pri določanju meril za zavezance po zakonu. Namreč, ZVDAGA iz leta 2006 je v 2. členu kot zavezance za izročanje arhivskega gradiva arhivu določila, da so »*“javnopravne osebe“ državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb*«. Zakonu podrejena uredba iz istega leta je v svojem drugem členu ne le prevzela definicijo iz zakona, temveč je četrto točko »*“javnopravne osebe“ so državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb*« dopolnila z »*ter druge osebe, ki izpolnjujejo večino od teh pogojev:*

- *so osebe javnega prava;*
- *njihov ustanovitelj je država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma ima država ali samoupravna lokalna skupnost v njih odločujoč delež ali vpliv;*
- *so ustanovljene z javnopravnim aktom;*
- *so zavezanci po predpisih za dostop do informacij javnega značaja;*  
in dodatno v peti točki opredelila, da »*“javnopravni organi“ so državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil*«.

Ne glede na to, da bi ta poseg lahko upravičili kot razlagalni oziroma opisni, je mogoče razbrati namen razširitve nabora zavezancev, ki v zapisu »*ter druge osebe ...*« presega zakonsko določbo.

### 5.6. Skladnost pravnih aktov

Po pravni moči razlikujemo nadrejene, prirejene in podrejene pravne akte, ki med seboj morajo biti usklajeni tako po navpični kot po vzporedni hierarhiji ter temeljiti na ustreznem splošnem pravnem aktu. Skladnost pravnih aktov ni torej izražena le v stopnjevanju pravnih aktov, temveč to zahteva tudi med akti na isti ravni. Ne glede na to, kateri državni organ sprejema pravni akt, mora zadostiti načelu skladnosti.

V naši pravni ureditvi skladnost na primeru arhivske zakonodaje pomeni,

da morata biti oba arhivska zakona (ZVDAGA in ZAGOPP) usklajena z ustavo in drugimi splošnimi zakoni ter med seboj, uredba mora biti usklajena z ustavo, arhivskima zakonoma in drugimi splošnimi nadrejenimi in prirejenimi pravnimi akti (npr. ZUP in Uredbo o upravnem poslovanju (v nadaljevanju: UUP)), pravilniki z ustavo, arhivskima zakonoma, drugimi splošnimi nadrejenimi in prirejenimi pravnimi akti in tako do najnižje ravni.



Slika 1 Prikaz hierarhije in povezanosti pravnih aktov na primeru arhivske zakonodaje.

## 6. Uporaba pravnih argumentov pri določanju veljavnosti pravnih aktov

Veljavnost pravnih aktov je podatek, ki nam sporoča, katere pravne akte smo obvezni upoštevati. Veljavnost se izraža v krajevni, osebni in časovni veljavi. Zagotovitev pozitivno pravne omejitve nas varuje pred samovoljo oblastnika. Vse to je nujno za doseganje pravne varnosti.

Krajevna veljava pri zakonih je ozemlje celotne države (ker je zakonodajalec državni zbor), torej veljavnost ZVDAGA in ZAGOPP je celotno državno ozemlje. Osebna veljava naslavlja subjekte (pravne in fizične) ter omejuje veljavnost na naslovnike zakona. V primeru ZVDAGA so to javnopravne osebe (državni organi, samoupravne lokalne skupnosti ter pravne osebe javnega prava in zasebnega prava ter fizične osebe, ki so nosilci javnih pooblastil ali izvajalci javnih služb, določeni za potrebe ZVDAGA v 11. alineji 2. člena), ki morajo z navodili določeno arhivsko gradivo izročiti pristojnemu arhivu, druge pravne in fizične osebe, katerih gradivo je razglašeno z odločbo državnega arhiva, politične stranke, osebe zasebnega prava, ki delujejo v javnem interesu, Rimskokatoliška cerkev, verske skupnosti, ponudniki storitev zajema, hrambe in drugih storitev, povezanih z dokumentarnim in arhivskim gradivom, ponudniki strojne in programske opreme ter uporabniki arhivskega gradiva. ZAGOPP naslavlja izvajalce zdravstvene dejavnosti (obveznost izročitve za tiste izvajalce, ki so del javne zdravstvene mreže) in Nacionalni inštitut za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ) ter uporabnike arhivskega gradiva.

Uporaba argumentacije v pravu sega tako na področje izvršilnih dejanj (zlasti v delu sodnikov) kot na področje teorije prava.<sup>19</sup> V luči poudarka na ra-

<sup>19</sup> Podrobneje o argumentaciji v pravu glej Pavčnik: Argumentacija v pravu, 2019 in Feteris: Fundamentals of Legal Argumentation, 1999.

zumevanju osnov prava in pravnih aktov za potrebe arhivistov pri izvajanju z zakonom predpisanih nalog prispevek ne obravnava cele palete pomenov in razlag argumentacije. Obravnava le nekatere interpretacijske argumente, ki služijo osnovnemu razumevanju zgoraj opisanih veljavnosti pravnih aktov in načinu uporabe teh aktov v zvezi s pripravo aktov in navodil, ki jih arhiv izdaja zavezancem in upravičencem po zakonu.

Če pustimo ob strani številne pravne argumente glede jasnosti oziroma uporabe jezika, slovničnih pravil, terminologije ali zgodovinske, primerjalne, precedenčne argumente, se pri določenih sistemskih pravnih argumentih moramo zadržati. Navedena usklajevalna merila (argumenti) upoštevajo stopnjevito in skladnost, čas nastanka pravnega akta, vsebino pravnega akta, avtoriteto oziroma pravno moč. Bolj kot splošni pomen argumentacije v pravu nas tukaj zanimajo predvsem splošne derogacijske (razveljavitvene) klavzule.

### 6.1. Argument časovne veljave na primeru arhivskih pravnih aktov

Pri časovni veljavi je poleg že omenjenega vakacijskega roka pomemben čas začetka veljave predpisa zaradi določanja veljavnosti oziroma prenehanja veljavnosti drugih predpisov, na katere sprejeti pravni akt vpliva. Časovna veljavnost je obvezna sestavina in vedno zadnja določba predpisa.

Argument časovnosti, ki se izraža v zapisu **Lex posterior derogat legi priori** in pomeni mlajši zakon razveljavi starejšega, lahko ponazorimo s primerom sprejetja ZVDAGA leta 2006, ki je kot mlajši zakon razveljavil starejši Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (v nadaljevanju: ZAGA) iz leta 1997. Zakonodajalec je v ZVDAGA to naredil izrecno z določbo, kar je v slovenskem pravnem redu običajno, vendar tudi, če ne bi izrecno zapisal, bi veljal navedeni splošni argument časovnosti.

ZVDAGA iz leta 2006 je bil sprejet 6. marca, objavljen v Uradnem listu 14. marca, začel je veljati petnajsti dan po objavi (103. člen ZVDAGA). V svojem 98. členu je razveljavil (derogacijska klavzula)<sup>20</sup> veljavo ZAGA iz leta 1997, ne pa tudi podzakonskih predpisov, ki jim je podaljšal veljavo oziroma dal veljavno pravno podlago do sprejetja novih. Novela ZVDAGA (Zakon o spremembah in dopolnitvah ZVDAGA) iz leta 2014 je bila sprejeta 28. januarja, objavljena v Uradnem listu 7. julija in prav tako upošteva splošni (štirinajstdnevni) vakacijski rok. Pri novelah velja, da je začetek veljavnosti tudi izvršljivost tistega dela besedila, ki je predmet novele in z dnem veljavnosti postane sestavni del besedila predpisa (spremenjena, dodatna ali črtana vsebina). Novela je določila rok za prilagoditev podzakonskih in posamičnih aktov, ni pa izrecno zahtevala novih, kar pomeni, da je zakonodajalcu prepuščena odločitev o noveliranju obstoječih podrejenih aktov oziroma sprejetju novih na temelju novih zakonskih določb. ZAGOPP iz leta 2016 je prav tako upošteval splošni vakacijski rok, določil je uskladitev takrat veljavne uredbe (v pristojnosti Vlade RS) in pravilnika o določanju rokov hrambe (v pristojnosti Ministrstva za javno upravo). Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (UVDAG) iz leta 2006 (izvršilni predpis), nastala na temelju ZVDAGA iz leta 2006, je veljavnost razglasila naslednji dan po objavi v Uradnem listu (138. člen UVDAG), razveljavila prej veljavne pravne akte pristojnega ministra (135. člen) in veljavnost enega člena prirejenega pravnega akta v pristojnosti Ministrstva za gospodarstvo (136. člen).<sup>21</sup> Prav tako je datumsko določila prilagoditev obstoječih posamičnih ak-

<sup>20</sup> V besedilu je uporabljen termin derogacija, ne glede na to, ali gre za popolno razveljavitev (abrogacijo) nekega akta ali za delno razveljavitev (derogacijo) akta.

<sup>21</sup> Razveljavitev 33. člena Uredbe o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje.

tov in ravnanj naslovnikov pravnega akta. Zelo razločno je mogoče razbrati, da posamezni pravni akt lahko razveljavi podrejene pravne akte in prirejene (enakopravne) pravne akte, nima pa pristojnosti razveljavljati pravnih aktov z višjo pravno močjo. Po spremembi ZVDAGA in sprejetju ZAGOPP (na temelju ustavne odločbe št. U-I-70/12 z dne 21. marca 2014),<sup>22</sup> v katerih se zahteva uskladitev podrejenih aktov, se je zakonodajalec odločil pripraviti in izdati nove podzakonske akte. Nova UVDAG iz leta 2017 je prinesla poleg podaljšanega vakacijskega časa s 14 na 29 dni (začetek veljavnosti trideseti dan po objavi)<sup>23</sup> tudi določbo o začetku uporabe, in sicer s 1. januarjem 2018. Nova UVDAG je prejšnjo sicer res razveljavila (107. člen UVDAG), a zaradi zamika začetka uporabe nove UVDAG določila veljavnost uporabe določb prejšnje uredbe, torej do 1. januarja 2018. S tem je določila datum prenehanja uporabe uredbe iz leta 2006. Določila je tudi, da se vsi začeti postopki pred začetkom uporabe nove UVDAG dokončajo po določbah prejšnje UVDAG (iz 2006). Gre za postopke, ki so se začeli v obdobju od prvega dne veljavnosti nove UVDAG (to je trideseti dan od objave – 3. september 2017) do prvega dne, ko se začne nova UVDAG uporabljati (to je 1. januar 2018). Opisani sistemi določanja veljavnosti pravnih aktov veljajo tudi pri drugih pravnih aktih.

## 6.2 Argument specialnosti na primeru arhivskih pravnih aktov

Argument specialnosti, ki se izraža v zapisu **Lex specialis derogat legi generali** in pomeni specialni zakon razveljavi splošnega, lahko ponazorimo s sprejetjem ZAGOPP. Čeprav je ZVDAGA v svoji osnovi specialni zakon,<sup>24</sup> postane v razmerju do ZAGOPP splošni zakon. Torej ZVDAGA v svoji osnovi obravnava ožji del uresničevanja javnega interesa v kulturi, in sicer le na področju arhivskega gradiva in arhivov, zato njegove določbe presežejo določbe splošnega zakona na obravnavanem področju. S sprejetjem ZAGOPP se je obravnavana vsebina zožila le na arhivsko gradivo izvajalcev zdravstvene dejavnosti in NIJZ in še to ne na vse gradivo, temveč le tisto, ki vsebuje podatke o zdravljenju pacientov, torej področje, za katerega veljajo drugačna pravila kot za druge zavezance. Za vse drugo gradivo naslovljenih zavezancev po ZAGOPP je še vedno pristojen ZVDAGA, saj ZAGOPP neposredno napotuje v 4. členu na subsidiarno uporabo ZVDAGA kot splošnejšega zakona.

Konkretno to pomeni, da javni zdravstveni dom arhivsko gradivo, ki vsebuje podatke o zdravljenju pacienta, ne predaja najkasneje 30 let od nastanka

<sup>22</sup> Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-70/12 z dne 21. marca 2014 odločilo, da je ZVDAGA, če med arhivsko gradivo uvršča tudi gradivo izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki so po tem zakonu opredeljeni kot javnopravne osebe, in ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacientov, v neskladju z Ustavo. Hkrati je določilo tudi način izvršitve svoje odločitve. Zaradi spoštovanja pravic pacientov je odločilo, da se do uveljavitve drugačne zakonske ureditve za gradivo izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki so po tem zakonu opredeljeni kot javnopravne osebe, ki je po tem zakonu opredeljeno kot javno arhivsko gradivo ter vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacientov, ne uporablja ureditev po ZVDAGA in po izvršilnih predpisih, izdanih na njegovi osnovi.

<sup>23</sup> UVDAG je bila sprejeta 27. julija 2017 in objavljena 4. avgusta 2017.

<sup>24</sup> Specialnost zakona se šteje v primeru, ko enako dejansko stanje urejata dva zakona – eden ureja poleg določenega stanja tudi druga, torej splošno širše področje – generalis (v primeru kulture ZUJIK), drugi pa le določeno stanje oziroma zadevo v tem okviru – specialis (v našem primeru ZVDAGA). To pomeni, da za specialno področje, urejeno v posebnem zakonu (ZVDAGA), ni mogoče uporabiti določb iz splošnega zakona (ZUJIK), saj gre za specialno področje, za katerega veljajo drugačna pravila kot pri splošnem. Eksplicitni zapis prevlade specialnega zakona in subsidiarnosti (nadomestnosti) je razviden tudi v 3. členu Zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP, ki v 2. odstavku navede, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah tega zakona se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

pristojnemu arhivu, kot to določi ZVDAGA, temveč najkasneje 150 let od nastanka, kot to določi ZAGOPP. To pa ne pomeni, da je temu režimu podvrženo tudi splošno arhivsko gradivo zdravstvenega doma, ki nima omenjenih podatkov o zdravljenju pacienta. Za to gradivo še vedno veljajo določbe ZVDAGA.

### 6.3. Argument pravne moči na primeru arhivskih pravnih aktov

Argument pravne moči (avtoritete), ki se izraža v zapisu **Lex superior derogat legi inferiori** in pomeni višji pravni akt razveljavi nižjega, lahko ponazorimo z derogacijsko klavzulo v UVDAG iz 2006 (v pristojnosti Vlade RS), ki v 135. členu razveljavi pravilnike iz leta 1999 (v pristojnosti ministrstva). Pravna moč in nadrejenost oziroma podrejenost aktov sta opisana v podpoglavju *Skladnost pravnih aktov*.

### 6.4. Argument skladnosti na primeru arhivskih pravnih aktov

Pri navedenih argumentih je skupna točka argument skladnosti (koherence), ki se izraža v zapisu **Argumentum a cohaerentia**, ki določa uporabo razlage, ki v pravnem sistemu odpravlja notranja nasprotja. Argument ob hierarhiji poudarja soodvisnosti in povezanosti (vsebinskih delov v samem pravnem aktu ter vsebinskih in oblikovnih z drugimi pravnimi akti). Ta argument temelji na domnevi, da je pravni sistem notranje usklajena celota, torej znotraj sistema ne bi smelo biti protislovij. Ponazoritev tega je določba v drugem odstavku 21. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju: ZVOP-1), ki iz brisanja, uničenja, blokiranja in anonimizacije osebnih podatkov izvzame osebne podatke, ki so na temelju zakona, ki ureja arhivsko gradivo in arhive, opredeljeni kot arhivsko gradivo, ter s tem napotuje na uporabo določil ZVDAGA (opredeli znotraj zakona tudi drugačno obravnavo za posamezne vrste osebnih podatkov). Razumevanje določb zakonov, njihovo povezovanje in spoštovanje določb so pomembni za pravilno izvajanje nalog iz naslova javnega pooblastila. Denimo, v Zakonu o osnovni šoli (v nadaljevanju: ZOsn) je v 94. členu določena uporaba predpisov glede varstva osebnih podatkov, v kateri se zakonodajalec sklicuje na predpise o varstvu osebnih podatkov, če za te podatke ni z zakonom že določeno drugačno ravnanje. Sklic za predpis, ki ureja varstvo osebnih podatkov, pomeni napotek na določbe ZVOP-1 in istočasno na določbe ZVDAGA, skladno s prej omenjenim 21. členom ZVOP-1. To je treba upoštevati pri izvajanju z zakonom predpisanih nalog.

### 6.5 Argument popolnosti

Argument popolnosti, ki se izraža v zapisu **Argumentum a complete-dine**, kar pomeni uporabo razlage, ki odpravlja pravne praznine oziroma zmožnost definiranja pravnega pravila v sistemu, s katerim je mogoče razrešiti kateri koli pravni problem. To pomeni, da je argument tesno povezan z vsebino, strukturo in vrstnim redom pravno določenih argumentov na posameznih področjih.

## 7. Uporaba pravnih aktov pri določanju obveznosti in odločanju o pravicah

Za pravilno uporabo aktov, s katerimi v arhivih določamo obveznosti, pravice in pravne koristi, je treba definirati pristojnosti, ki jih podeljuje ZVDAGA.



Dejavnosti, ki sodijo v javno službo, so opredeljene v 53. členu, ki med drugim arhivom nalagajo izvajanje vrednotenja (v skladu z navedenimi merili iz sedmega odstavka 40. člena ZVDAGA) dokumentarnega gradiva pri javnopravnih osebah (zavezanci po zakonu, ki jih opredeljujemo kot ustvarjalce arhivskega gradiva), katerega rezultat je priprava pisnega strokovnega navodila, dodatnih in strokovno tehničnih navodil za odbiranje arhivskega gradiva iz dokumentarnega gradiva (podlaga za izdajo je v 34. členu ZVDAGA), dajanja pojasnil v zvezi z dolžnostmi javnopravnih oseb (razlogovanje zakonskih določil), izvajanje strokovnega nadzora (pravilno upoštevanje razlag in izvajanje obveznosti), izvajanje usposabljanja uslužbencev javnopravnih oseb in delavcev ponudnikov storitev, pridobivanje arhivskega gradiva, vodenje evidenc javnega in zasebnega arhivskega gradiva, dajanje arhivskega gradiva v uporabo ter izdajanje prepisov, kopij in potrdil na temelju dokumentov. Naštete pristojnosti so le del javne službe, ki pa so pomembne pri razumevanju izvajanja naloženih strokovnih in upravnih nalog. Javna pooblastila niso novost iz novele ZVDAGA, v bolj ali manj enaki obliki so podeljena že v osnovnem ZVDAGA iz leta 2006, tudi ZAGA iz leta 1997 v prvem členu zapiše, da ureja varstvo arhivskega gradiva, pogoje za uporabo arhivskega gradiva ter pristojnosti in naloge arhivov. Prav tako ZAGA v 3. členu v povezavi z 20. in 21. členom ZAGA javnopravnim osebam določi upoštevanje navodil pristojnega arhiva,<sup>25</sup> navede dejavnosti vrednotenja, dajanja pojasnil, izvajanja strokovnega nadzora, usposabljanja, dajanja arhivskega gradiva v uporabo in izdajo prepisov oziroma kopij in potrdil ter predvidi sankcije v primeru kršitev obveznosti. ZAGA se pri uporabi arhivskega gradiva o pravicah oseb in izkazu pravnega interesa sklicuje na zakon o splošnem upravnem postopku, iz česar je razvidno, da je zakonodajalec predvidel uporabo upravnega postopka v arhivih (glede na dejstvo, da se do arhivskega gradiva dostopa v prostorih pristojnih arhivov).

### 7.1. Ugotavljanje pristojnosti v skladu z arhivskim pravom

Iz opisa javne arhivske službe izhaja, da je že prvi korak, ugotavljanje, kdo je zavezanec po zakonu in njegov vpis v register ustvarjalcev<sup>26</sup> (s čimer so mu naložene zakonske obveznosti), osnova za odločanje o obveznostih, pravicah in pravnih koristih. Pri tem je zakonodajalec v veliki meri poenostavil ugotavljanje pristojnosti z določilom, da se v register neposredno vpišejo vsi neposredni in posredni uporabniki proračuna (drugi odstavek 3. člena UVDAG na osnovi 5. in 6. točke 3. člena Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)).

Vpis za druge zavezance (procesno dejanje) se izvede s sklepom (uporaba upravnega postopka). Pri vseh odločitvah in aktih, ki jih arhivi izdajajo, je obvezno upoštevanje načela zakonitosti, ki ga nalaga URS. Vsebinski vidik načela zakonitosti (materialna zakonitost) upravne organe zavezuje, da odločajo o upravnih zadevah na temelju veljavnih predpisov (drugi odstavek 120. člena URS v zvezi s prvim odstavkom 6. člena ZUP). Navedeni določbi predpisujeta ne le formalno obliko izstavitve izvršilnega akta, temveč predpostavljata zakonito pripravo tega akta. Zato je pri ugotavljanju pristojnosti arhiva oziroma ugotavljanju upravičenosti izdaje sklepa naslovniku treba upoštevati vse relevantne

<sup>25</sup> »Arhivsko gradivo organov državne oblasti in organov lokalnih samoupravnih skupnosti ter pravnih oseb, ki izvajajo javna pooblastila oziroma opravljajo javno službo (v nadaljnjem besedilu: javnopravne osebe) se odbere iz dokumentarnega gradiva po navodilih pristojnega arhiva.« Določba prvega odstavka 3. člena ZAGA.

<sup>26</sup> V drugem odstavku 54. člena ZVDAGA je pooblastilo arhivom za vodenje registra ustvarjalcev, za katere arhivi ugotovijo svojo pristojnost in od katerih bodo prevzemali arhivsko gradivo. Določitev načina izvajanja teh nalog je zakonodajalec prenesel na Vlado RS, ki je to opredelila v UVDAG.

pravne in upravne akte, ki upravičenost izdaje sklepa utemeljijo in obrazložijo. Zakonodajalec naloži izdajo izvršilnega akta (sklepa) na temelju že ugotovljenih dejstev.<sup>27</sup> Ugotavljanje dejstev je v pristojnosti pooblaščen osebe (pristojni arhiv oziroma pristojna oseba v arhivu). Pri tem opozarjam, da sta poznavanje predpisov na vseh stopnjah po pravni moči in njihovo razmerje ključni.

Izhodišče za ugotavljanje pristojnosti daje ZVDAGA s svojo definicijo javnopravne osebe v 2. členu, nabor zavezancev za vpis v register javnopravnih oseb dopolni s političnimi strankami iz 50a. člena in zasebnopravnimi osebami, ki so pridobile status delovanja v javnem interesu iz 50.b člena, a še vedno v obsegu »... od katerih bodo prevzemali arhivsko gradivo«.<sup>28</sup>

Tako kot arhivist mora obravnavati in poznati **režim javne službe in podeljevanja javnih pooblastil**, mora poznati tudi **institut podeljevanja koncesij**, s katerimi oblastni organ dovoli izvrševanje ali opravljanje javne službe osebam zasebnega prava ali fizičnim osebami. To pravico oblastni organ podeli kot posebno ali izključno, kar pomeni, da močno vpliva na možnost drugih subjektov za opravljanje te dejavnosti. Tukaj je treba posebej opozoriti na 1. točko 11. člena Zakona o nekaterih koncesijskih pogodbah (v nadaljevanju ZNKP), ki določa izjemo, za katero se zakon ne uporablja in ta je negospodarske storitve splošnega pomena. V povezavi s to točko je obvezno upoštevati 18. točko 2. člena ZNKP, ki pojasni, da so »negospodarske storitve splošnega pomena tiste negospodarske storitve, ki se na podlagi zakona izvajajo kot storitve splošnega pomena in se ne ponujajo na trgu proti plačilu, zato zanje veljajo posebne obveznosti javne službe«.

### **Mejni primeri**

Ugotavljanje pristojnosti pri tako imenovanih mejnih primerih mora v osnovi upoštevati definicijo iz 2. člena ZVDAGA in njenih podzakonskih aktov, pri čemer si za razlago terminov javno pooblastilo in javna služba (ki niso predmet razlage v ZVDAGA) pomagamo z ustreznimi pravnimi akti, bodisi splošnimi bodisi specialnimi za določeno področje. Nekaj splošnih ugotovitev je bilo opisanih na začetku tega prispevka, za pripravo izvršilnega akta o vpisu v register ustvarjalcev pa je za vsako osebo treba, na temelju meril za opredelitev in strokovne ugotovitve o obstoju arhivskega gradiva, ki ga bo arhiv prevzel, obrazložiti upravičenost izdanega sklepa. Pri merilih za opredelitev »javnosti« obravnavanih oseb je treba upoštevati določila različnih zakonov,<sup>29</sup> v določenih primerih tudi sodno prakso. Najpogostejša merila pri definiranju »javnosti« v pravni teoriji so način ustanovitve, predmet poslovanja/dejavnost, način financiranja in ingerenca. Pri določenih osebah so, zaradi specialnosti, te opredelitve zapisane v specialnih zakonih.<sup>30</sup> ZVDAGA opredeljuje tudi evidentiranje in razglašanje zasebnega arhivskega gradiva (odločba državnega arhiva) ter sodelovanje z lastniki le-tega.

<sup>27</sup> Ustvarjalce, za katere pristojni arhiv na temelju zakona ugotovi svojo pristojnost ter se v register vpišejo in izbrišejo s sklepom, določa drugi odstavek 3. člena UVDAG.

<sup>28</sup> Drugi odstavek 54. člena ZVDAGA.

<sup>29</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o nevladnih organizacijah, Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Zakon o javnih financah, Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah, Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o zavodih, Zakon o javnih agencijah, Zakon o javnih skladih. Seznam ni absoluten, pri raziskovanju je treba slediti spremembam. Navedeni zakoni, ki so veljavni v času nastanka tega prispevka, so naštet v seznamu pravnih virov.

<sup>30</sup> Zakon o zdravniški službi, Zakon o gospodarskih zbornicah, Zakon o Rdečem križu Slovenije, Zakon o Banki Slovenije, Zakon o Slovenski akademiji znanosti in umetnosti. Seznam ni dokončen niti absoluten, naveden je kot smer raziskovanja pri opravljanju strokovnega dela pri izvajanju z zakonom določenih nalog znotraj javne arhivske službe. Navedeni zakoni, ki so veljavni v času nastanka tega prispevka, so naštet v seznamu pravnih virov.

### ***Lastniki zasebnega arhivskega gradiva***

Pri obravnavi lastnikov zasebnega arhivskega gradiva je pomembno dejstvo, da njihov vpis v register ustvarjalcev iz drugega odstavka 54. člena ZVDAGA ni predviden<sup>31</sup> in se za te osebe uporabljajo določbe 44. do 50. člena ZVDAGA. Le v primeru političnih strank iz 50.a člena ZVDAGA in oseb zasebnega prava, ki so pridobile status delovanja v javnem interesu iz 50.b člena ZVDAGA, velja vpis v register, obveznost izročanja arhivskega gradiva pa se ureja skladno z določbami 50.a., 50.b člena in 61. člena ZVDAGA.

## **7.2. Pisno strokovno navodilo o odbiranju arhivskega gradiva iz dokumentarnega in njegova pozicija v arhivskem pravu**

Zavedam se, da arhivistika v svojem zgodovinskem razvoju temelji na strokovnih izhodiščih vrednotenja, ohranjanja in uporabe arhivskega gradiva. To ji v resnici doda težo in resnost odločanja. Strokovnjak oziroma poznavalec stroke na področju arhivistike z vsakim pisnim strokovnim navodilom prevzame odgovornost, ne le za zakonitost odločanja, temveč tudi odgovornost do zgodovine in znanosti s tem, ko odloči, kaj ohraniti za prihodnost raziskav in do uporabnikov, z naborem gradiva, iz katerega bodo uveljavljali svoje pravice. Zato v širšem kontekstu (arhivske in pravne) znanosti pisnemu strokovnemu navodilu, ne glede na to, da je materialno dejanje, ni možno odrekati narave pravnega značaja. Vprašanje pravnega statusa pisnega strokovnega navodila ni vsebina tega prispevka, je pa pomembno vprašanje za razumevanje pravnih posledic, predvidenih z zakonom.

### ***7.2.1. Priprava in izdaja pisnih strokovnih navodil***

Priprava in izdaja pisnih strokovnih navodil za posameznega ustvarjalca terjata od pristojnega strokovnega uslužbenca v arhivu temeljito poznavanje predpisov, ne le arhivskih pravnih aktov, temveč tudi področnih (področje delovanja naslovnika navodil) pravnih aktov, poznavanje organizacijske strukture in pristojnosti ustvarjalca, njegovih nalog (predmet poslovanja), njegovega načina upravljanja (poznavanje upravnega prava) za pripravo strokovno kakovostnega in zakonsko skladnega navodila. Zelo pomemben del priprave navodil je pravilno sklicevanje na pravno podlago. Pravna podlaga za izdajo pisnega strokovnega navodila so ZVDAGA, ZAGOPP in UVDAG. Vsi drugi splošni in področni pravni akti služijo za ugotavljanje in pripravo konkretnih obveznosti in pojasnil v navodilu ter se navedejo kot upoštevani pravni akti. Velik dosežek v stroki je dejstvo, da zakonodajalec vse pogosteje vključuje arhivske strokovnjake v pripravo pravnih aktov in s tem skrbi za takojšnjo harmonizacijo znotraj pravnega reda (vsaj na področju javne arhivske službe), kar je ena izmed osnovnih zahtev URS.

### ***7.2.2. Določanje obveznosti s pisnim strokovnim navodilom***

Pisno strokovno navodilo je obvezno po zakonu (brez njega se ne sme posegati v dokumentarno gradivo, 34. člen ZVDAGA), zahteve (obveznosti na-

<sup>31</sup> »Arhivi iz prejšnjega odstavka vodijo register javnopravnih oseb, političnih strank in zasebnopravnih oseb, ki so pridobile status delovanja v javnem interesu, iz tega zakona, za katere ugotovijo svojo pristojnost in od katerih bodo prevzemali arhivsko gradivo, na podlagi podatkov iz Poslovnega registra Slovenije in v sodelovanju z Agencijo za javno pravne evidence in storitve ter ministrstvom, pristojnim za upravo. O spornih primerih odloči minister, pristojen za arhive.«

slovnika), navedene v pisnem strokovnem navodilu, so zavezujoče po zakonu (dolžnosti opredeljene v 39. členu ZVDAGA) in morajo biti izvršene, neupoštevanje in neizvajanje zahtev (obveznosti) sta podvržena sankcijam (92.–97. člen ZVDAGA).

*Kdaj in kako nastopijo sankcije?*

Sankcija med drugim nastopi tudi, če pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik ali oseba, ki samostojno opravlja dejavnost, ne skrbi za dokumentarno gradivo na predpisan način, ne sodeluje s pristojnim arhivom pri izdelavi navodil za odbiranje javnega arhivskega gradiva iz dokumentarnega gradiva, ne izroči vsega javnega arhivskega gradiva pristojnemu arhivu v zakonsko določenem roku oziroma ga prenese v lastno hrambo, če izročeno javno arhivsko gradivo ni urejeno na predpisan način, če kadar koli pred izročitvijo javnega arhivskega gradiva pristojnemu arhivu iz tega gradiva v nasprotju z veljavnimi predpisi in strokovnimi navodili pristojnega arhiva izloči posamezne dokumente, ki imajo lastnosti arhivskega gradiva, če ne označi javnega arhivskega gradiva na predpisan način in v izročitvenem zapisniku ne navede rokov nedostopnosti, če ne zagotovi odbiranja in izročitve arhivskega gradiva arhivu (navedene sankcije se posredno dotikajo obveznosti iz navodila). Sankcije predvideva ZVDAGA v primeru kršitve navedenih obveznosti. Ugotavljanje določenih kršitev ima v svoji pristojnosti inšpektor za področje arhivske dejavnosti.<sup>32</sup> Inšpektor lahko ukrepa (z odločbo), če ugotovi, da javnopravna oseba ni izročila javnega arhivskega gradiva v zakonsko določenem roku, da obstaja neposredna nevarnost poškodovanja ali je že nastala škoda na dokumentarnem ali arhivskem gradivu, da zaradi nepravilnega ravnanja oziroma rabe ali zaradi opustitve dolžnega ravnanja z dokumentarnim ali arhivskim gradivom pri javnopravnih osebah obstaja nevarnost njegovega poškodovanja, da je zasebno arhivsko gradivo v nevarnosti, da bo uničeno ali poškodovano.<sup>33</sup>

Če bi naslovnik pisnih strokovnih navodil (ne glede na obveznost sodelovanja pri pripravi) želel izpodbijati navodila, ne bi mogel uporabiti določil ZVDAGA za postopek (ker to ni zakonska materija), temveč bi se ravnal po splošnem zakonu. V tem primeru bi drugostopenjski organ odločanja ali pristojno sodišče opravil preizkus, ali je izpodbijano navodilo moč šteti kot upravni akt ali ne.<sup>34</sup> Med pomembnimi elementi presoje je, ali ima izpodbijani akt pravne posledice.

Med dejavnosti javne službe sodi tudi pridobivanje arhivskega gradiva, ki je neločljivo povezano z obveznostjo ustvarjalca za izročanje arhivskega gradiva pristojnemu arhivu. Izročanje arhivskega gradiva ni le birokratska tehnična zahteva, s katero arhivi izvajamo prisilo nad ustvarjalci arhivskega gradiva. Usmeritev in zavezanost resnici ter temeljnim pravicam sta bili tudi izhodišče poziva Komisije EU glede dostopnosti arhivov. A kot je pravilno ugotovila dr. Melikova, »zaman bodo odprti arhivi, če v njih ne bo pomembnih dokumentov«.<sup>35</sup> Izpolnitev zakonske obveznosti iz 40. člena ZVDAGA (izročitev javnega arhivskega gradiva

<sup>32</sup> Inšpektor ima pooblastilo nadzirati izpolnjevanje obveznosti varstva dokumentarnega in arhivskega gradiva javnopravnih oseb iz 39. člena zakona (dolžnosti javnopravnih oseb) in zasebnih arhivov, zahtevati pojasnila in odpravo pomanjkljivosti (77. člen ZVDAGA) ter nadzirati izvajanje določil ZAGOPP (8. člen ZAGOPP).

<sup>33</sup> Poleg navedenih pristojnosti iz ZVDAGA inšpektor, pristojen za arhive, deluje v skladu z določbami Zakona o inšpekcijskem nadzoru, ki je splošni zakon in se uporablja subsidiarno.

<sup>34</sup> Zakon o upravnem sporu – ZUS-1 v 2. členu določa, da je upravni akt po definiciji zakona »upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta« ter, da je »dokončni upravni akt tisti akt, zoper katerega ni mogoče vložiti rednih pravnih sredstev v postopku odločanja«.

<sup>35</sup> Melik: *Osnove prava in pravne države za arhive*, str. 7.

v izvorniku, urejeno, popisano, v zaokroženih in kompletnih celotah, tehnično opremljeno – vse skladno s pisnimi strokovnimi navodili) in 5. člena ZAGOPP je vezana na določitev zakonskih rokov »najkasneje 30 let« oziroma »najkasneje 150 let« od nastanka gradiva. Zakonodajalec pa je prenesel na Vlado RS pooblastilo (88. člen ZVDAGA), da predpiše osnove za odbiranje in izročanje. To je Vlada RS tudi izvedla z določbami v VI. poglavju UVDAG (28.–30. člen), s katerimi je podrobneje uredila in razčlenila zakonske določbe, in sicer v skladu z namenom in z merili zakona. Izročanje arhivskega gradiva arhivu je torej osnovni pogoj za zagotavljanje dostopnosti arhivskega gradiva (v okviru zakonskih določb) in s tem uresničevanje pravic oseb na temelju dejstev iz arhivskega gradiva.

## 8. Dostop do arhivskega gradiva

Dostop do arhivskega gradiva, njegova uporaba in uresničevanje pravic so zakonska materija, opredeljena v 3. oddelku V. poglavja od 63. do 70. člena ZVDAGA in v 6. členu ZAGOPP. Tukaj bi, v luči obravnavane tematike, poudarila le določbo četrtega odstavka 68. člena ZVDAGA, ki nalaga arhivu, da ob ugotovitvi neizpolnjevanja pogojev za vpogled (pregled, izpis, prepis ali kopiranje) v arhivsko gradivo za potrebe uradnih postopkov prosilcu zavrne dostop do letga z odločbo. ZVDAGA ne vsebuje določb o izvedbi takega postopka, zato je za pravilnost in zakonitost izdaje odločbe treba uporabiti splošni pravni akt, ki obravnava te postopke. Odločba je konkreten upravni (izvršilni) posamični akt, s katerim arhiv odloča o pravicah in pravnih koristih posameznikov ali organizacij ter je kot tak (zakonitost akta in posamičnih dejanj), kot sem že omenila, podvržen presoji drugostopenjskega organa in skladno s 157. členom URS pristojnega sodišča v upravnem sporu.

K dostopu in uporabi arhivskega gradiva spada tudi pridobivanje reprodukcij (prepis, izpis, fotokopija, digitalizat) arhivskega gradiva (podatkov iz arhivskega gradiva) na temelju pisne zahteve uporabnika. Overjena kopija, ki jo izda arhiv, se po zakonu (68. člen ZVDAGA in 169. člen ZUP) šteje za izvornik oziroma veljavno javno listino. Overovitev prepisa, izpisa ali kopije, ki potrdi istovetnost z izvorno listino, podpiše oseba, ki ima opravljeno upravno overovitev lastnoročnega podpisa, kot potrditev njegove pristnosti (178. člen ZUP). Poudarjam, da gre za potrditev istovetnosti, ne pa resničnosti zapsanega podatka v dokumentu. Odgovornost za resničnost podatkov ne leži na arhivih, temveč na ustvarjalcih arhivskega gradiva. Pri izdelavi prepisa oziroma izpisa je nujno skrbno primerjanje z izvornikom. Prepis se mora ujemati z izvornikom, ne le v vsebini, temveč tudi v pravopisu, ločilih in okrajšavah (prvi odstavek 178.e člena ZUP), pri izpisu pa mora biti razvidno, kateri deli listine so vsebovani v izpisu in kateri izpuščeni (178.g člen ZUP).

Na točki dostopnosti in uveljavljanja pravic, poleg nacionalnih pravnih aktov, vstopajo na arhivsko področje mednarodni pravni akti (ki obvezujejo Slovenijo),<sup>36</sup> ki se uporabljajo neposredno in s katerimi morajo biti slovenski pravni akti usklajeni (8. in 153. člena URS), in priporočila.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov).

<sup>37</sup> Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (2000) 1 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives (Adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2000, at the 717th meeting of the Ministers' Deputies), Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents (Adopted by the Committee of

## 9. Napotek ...

... k razumevanju pravnih in upravnih aktov je del široke palete znanj, ki jih arhivist kot ekspert svoje stroke potrebuje. Arhivi (arhivsko gradivo) od začetka niso nastajali kot kulturna dediščina, temveč so bili (in so to tudi danes) izhodišče pravne, upravne in operativne učinkovitosti, zaradi svoje narave, vrednot in namena pa so postali kulturna dediščina, kar je vrednosti arhivskega gradiva, arhivistike in tudi opravljanja arhivske strokovne službe dodalo pomembno vlogo. Načelo uresničevanja pravic (bodisi oblastnika bodisi posameznika) pa je prepoznano skozi zgodovino razvoja arhivistike. Že leta 1632 je v eseju *De Archivis liber singularis* koprski škof (1653–1659), profesor prava in snovalec teorije o varovanju arhivov Baldassarre Bonifacio, v prvem poglavju Kaj je arhiv zapisal, da je arhiv, po definiciji Serviusa Mauriusa, prostor, v katerem se hranijo javne listine in v naslednjih poglavjih utemeljil obstoj javnih listin kot dokaz človekovih dejanj in pravic.<sup>38</sup> V svojem zapisu poudarja predvsem pravni pomen arhivov, četudi jim pripiše izobraževalno noto.

Vrnimo se ugotovitvi profesorja Pusića z začetka tega prispevka, da sta upravljanje in stroka dva bregova. Arhivist in arhivistika sta mostova, a vendar je treba najti pravo mero tudi v usmeritvah za razvoj arhivista. Presplošno razumevanje nalog lahko vodi v pomanjkanje strokovnih temeljev in birokratizacijo, a prav tako preozko specialistično usmerjanje v le en segment znotraj stroke pa lahko povzroči ustavitev razvoja arhivista na širokem znanstvenem področju. Zakaj je to pomembno? Arhivisti s svojimi pooblastili in odločanjem vplivajo na različna področja javnega in zasebnega življenja in ta vpliv mora temeljiti na znanju in razumevanju teh pooblastil. Zahteva, da zavezanci in upravičenci po zakonu sprejmejo, upoštevajo in izvajajo navodila in odločitve arhivistov, je izvedljiva le, če je tisti, ki zahteva, usposobljen in suveren v svojem znanju, torej kompetenten.

## VIRI IN LITERATURA

### PRAVNI VIRI – RS – ARHIVISTIKA

Zakon o arhivskem gradivu in arhivih ZAGA, Uradni list RS, št. 20/97 in popravke 32/97; prenehal veljati 2006.

Zakon o arhivskem gradivu, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacienta – ZAGOPP, Uradni list RS, št. 85/16.

Zakon o varstvu arhivskega in dokumentarnega gradiva ter arhivih – ZVDAGA, Uradni list RS, št. 30/06 in 51/14).

Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva – UVDAG, Uradni list RS, št. 86/06; prenehala veljati 2017.

Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva – UVDAG, Uradni list RS, št. 42/17.

Pravilnik o delu medarhivskih delovnih skupin, Uradni list RS, št. 66/16.

Pravilnik o določitvi nadomestila stroškov uporabe, konserviranja in restavrira-

---

Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies), Priporočilo Sveta z dne 14. novembra 2005 o prednostnih dejavnostih za večje sodelovanje na področju arhivov v Evropi.

<sup>38</sup> Uvodne besede knjige *Koprška pisna dediščina, Od hrambe javnih dokumentov do ureditve zgodovinskega arhiva*, avtoric Zdenke Bonin in Deborah Rogoznica in navedeno delo Baldassarea Bonifacia. Več o Baldassareju Bonifaciu in delu *De Archives* glej prispevek Lesterja Bor-na v reviji *The American Archivist*, 1941.

nja arhivskega gradiva in hrambe zasebnega arhivskega gradiva v arhivih, ki opravljajo arhivsko javno službo, Uradni list RS, št. 75/17.

Pravilnik o strokovni usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom, Uradni list RS, št. 66/16.

Pravilnik o strokovnih izpitih in pridobivanju strokovnih nazivov na področju varstva arhivskega gradiva, Uradni list RS, št. 33/17.

Pravilnik za valorizacijo oseb zasebnega prava, ki so na podlagi zakona pridobile status delovanja v javnem interesu, Uradni list RS, št. 66/16.

## **PRAVNI VIRI – RS – DRUGI**

Ustava RS – URS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

Zakon o Banki Slovenije, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ, Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

Zakon o Državnem zboru – ZDZ, Uradni list RS, št. 66/19.

Zakon o državni upravi – ZDU-1, Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPP0, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

Zakon o gospodarskih zbornicah, Uradni list RS, št. 60/06, 110/09 in 77/11.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

Zakon o javnih agencijah, Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZE-Kom-C.

Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

Zakon o javnih skladih, Uradni list RS, št. 77/08 in 8/10 – ZSKZ-B.

Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah, Uradni list RS, št. 9/19.

Zakon o nevladnih organizacijah, Uradni list RS, št. 21/18.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr. in 25/17 – ZVaj.

Zakon o osnovni šoli – ZOsn, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L.

Zakon o Rdečem križu Slovenije, Uradni list RS, št. 7/93 in 79/10.

Zakon o Slovenski akademiji znanosti in umetnosti, Uradni list RS, št. 48/94.

Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP, Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

Zakon o upravnem sporu – ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo – ZUJIK, Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg.

Zakon o varstvu kulturne dediščine – ZVKD-1, Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11 – ORZVKD39, 90/12, 111/13, 32/16 in 21/18 – ZNOrg.

Zakon o varstvu osebnih podatkov – ZVOP-1, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo.

Zakon o zavodih – ZZ, Uradni list RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 ZPDZC in 127/06 ZJZP.

Zakon o zdravniški službi, Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 58/08, 107/10 – ZPPKZ, 40/12 – ZUJF, 88/16 – ZdZPZD, 40/17, 64/17 – ZZDej-K, 49/18 in 66/19.

Poslovník državnega zbora – PoDZ-1, Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

Uredba o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje, Uradni list RS, št. 77/00 in 2/01.

Uredba o upravnem poslovanju, Uradni list RS, št. 9/18 in 14/20.

Pravilnik o določanju rokov hrambe dokumentarnega gradiva v javni upravi, Uradni list RS, št. 49/19.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-70/12 z dne 21. 3. 2014, Uradni list RS, št. 24/14.

## PRAVNI VIRI – EU

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL 2016/C 202/389, 7. 6. 2016.

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) – prečiščeno besedilo 2016, UL 2016/C 202, 7. 6. 2016.

Pogodba o Evropski uniji (PEU) – prečiščeno besedilo 2016, UL 2016/C 202, 7. 6. 2016.

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo – prečiščeno besedilo 2016, UL 2016/C 203, 7. 6. 2016.

Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, UL L 145, 31. 5. 2001, str. 43–48, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 01 zvezek 003 str. 331–336.

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (Besedilo velja za EGP), UL L 119, 4. 5. 2016, str. 1–88.

Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents (Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies).

Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (2000) 1 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives (Adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2000, at the 717th meeting of the Ministers' Deputies).

Priporočilo Sveta z dne 14. novembra 2005 o prednostnih dejavnostih za večje sodelovanje na področju arhivov v Evropi, UL L 312, 29. 11. 2005, str. 55–56.

## LITERATURA

Bohinc, Rado: *Osebe javnega prava*. Ljubljana, GV Založba, 2005.

Bonifacii, Balthassar: *De Archivis Liber Singularis*. Eivsdem praelectiones, et Cuius Institutionum Epitome, Venetis, MDCXXXII, Apud Io: Petrum Pinellum Typographum Ducalem, [Elektronski vir] [https://books.google.si/books?id=IvI\\_nGEACAAJ&pg=PP3&hl=sl&source=gbs\\_selected\\_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false](https://books.google.si/books?id=IvI_nGEACAAJ&pg=PP3&hl=sl&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false), (dostop: 23. 4. 2020.)

Bonin, Zdenka, Rogoznica, Deborah: *Koprška pisna dediščina, Od hrambe javnih dokumentov do ureditve zgodovinskega arhiva*. Koper, Pokrajinski arhiv Koper, 2010.

Borchardt, Klaus-Dieter: *Osnove prava Evropske unije*. Publikacije EU, Luxembo-



urg, 2017, zadnja objava 9. januar 2018: [Elektronski vir] <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1>, (dostop: 23. 4. 2020.)

Born, Lester: Baldassare Bonifacio and His Essay De Archivis. V: *The American Archivist*, Volume 4, Issue 4 (oktober 1941), The Society of American Archivists, str. 221–237.

Brezovnik, Boštjan: *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. [Elektronski vir] / Boštjan Brezovnik. -Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis), 2008:

<https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=31277> (dostop: 23. 4. 2020).

Brezovnik, Boštjan, Trpin, Gorazd, Pličanić, Senko: *Public administration system / Maribor: Institute for Local Self-Government, (Lex localis. Public administration)*, 2019.

Čibej, Nada: Tržna dejavnost v arhivih, primer Pokrajinskega arhiva Koper. V: *Glasnik arhiva i Arhivističkog udruženja Bosne i Hercegovine XLVIII* 46 (2016), Sarajevo, Arhivističko udruženje Bosne i Hercegovine AUBiH, str. 25–46.

Čibej, Nada: Kdo so ustvarjalci arhivskega gradiva? V: *Vzpostavitev registra ustvarjalcev arhivskega gradiva: zbornik referatov / [29. zborovanje Arhivskega društva Slovenije, Maribor, 3. in 4. oktober 2019]; [organizatorja] Arhivsko društvo Slovenije [in] Pokrajinski arhiv Maribor; [uredil Gregor Jenuš; prevod izvlečkov Petra Markuš], Ljubljana, Arhivsko društvo Slovenije, 2019, str. 7–13.*

Feteris, T. Evelin: *Fundamentals of Legal Argumentation, A Survey of Theories on the Justification of Judicial Decisions*, Netherlands, Amsterdam, Springer-Science+Business Media, B. V., 1999.

Melik, Jelka: *Osnove prava in pravne države za arhiviste*. Publikacije Arhiva Republike Slovenije. Zbirka Priročniki; zv. 1, Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije, 2011.

Pavčnik, Marjan: *Argumentacija v pravu, Od življenjskega primera do pravne odločitve, 3. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Zbirka Pravna obzorja 47, Ljubljana, GV Založba, 2019.

Pavčnik, Marjan: *Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava, 5. pregledana in dopolnjena izdaja*. Zbirka Pravna obzorja VI, Ljubljana, GV Založba, 2019.

Pirnat, Rajko: Osebe javnega prava (prispevek k reinstituciji pojma v slovenskem pravu). V: *Javna uprava*, vol. 31 (1995) št. 4, Ljubljana, str. 477–492.

Pirnat, Rajko: Pravne osebe javnega prava: sistem ali kaos. V: *Dnevi slovenskih pravnikov*, 14.–16. oktober 1999 v Portorožu, Gospodarski vestnik, Ljubljana, str. 910–922.

Pirnat, Rajko ... [et al.]: *Statusnopravni problemi pravnih oseb na področju javnega prava / nosilec projekta Rajko Pirnat; raziskovalno poročilo*, Ljubljana: Pravna fakulteta, Inštitut za primerjalno pravo, 1999.

Pusić, Eugen, Ivanišević, Stjepan, Pavić, Željko, Ramljak, Milan: *Nauka o upravi, 12. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb, Školska knjiga, 2002.

Tičar, Bojan, Rakar, Iztok: *Pravo javnega sektorja*. Maribor, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2011.

Trpin, Gorazd: Javne službe in javni zavodi. V: *Dnevi slovenskih pravnikov*, 14.–16. oktober 2004 v Portorožu, Gospodarski vestnik, Ljubljana, str. 1376–1382.

Trpin, Gorazd: Nastanek in razvoj javnih služb v Sloveniji. V: *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, 2011, str. 97–117.

Žontar, Jože: Arhivsko šolanje v Sloveniji. V: *Arhivski vjesnik*, št. 40 (1997), Zagreb, str. 111–117.

Žumer, Vladimir: Predlog organiziranosti arhivske službe v sistemu državne uprave Republike Slovenije. V: *Arhivi* 13 (1990), št. 1/2, Ljubljana, str. 137–139.

## SUMMARY

## LAW AND LEGAL ACTS AND ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE ACTS – ARCHIVAL LAW

Trusting archival science means trusting the competence of professional workers in both meanings of the term competence: mandate and qualification. The latter usually encompasses the basic knowledge of law and legal acts, administration and administrative acts, but not necessarily also the authority of decision-making. In processing legal tasks in archives both usually interlace. The Latin saying “*Ignorantia iuris nocet*” – *not knowing the law is harmful* – can be a guideline when demanding qualification and professionalism.

If legal principles and rules, which define the activities of archives and the archival public service, are named archival law, we can see that archival law is positive law, a law we deal with. We also decide to concentrate on one branch, the administrative (public) law, which deals with the organization and functioning of the state and public administration. Administrative matters, dealt with by the administrative law, are always in the public interest.

Archivists must view the definition of the public service on two levels: the first being the functioning and placement of archives and the archival public service in the context of the state and administration, and second, the functioning of those (legal) persons, which receive instructions, rules and duties concerning their execution of a public service from the archives (creators of archival records). For the appropriate use of documents, with which archives define duties, rights and legal benefits, we have to define competences provided by the Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act.

With given mandates archivists affect different fields of public and private life. Their actions must be based on the knowledge and understanding of these mandates. We can only demand duty holders to oblige to follow archival instructions and decisions if archivists are suitably qualified and competent.