

1.04 Strokovni članek

UDK 930.25(497.4)"2000/2025":001.891

Prejeto: 10. 10. 2025

Arhivska komisija med arhivsko zakonodajo in prakso

TADEJ CANKAR

univ. dipl. zgodovinar, podsekretar

Arhiv Republike Slovenije, Poljanska cesta 40, SI-1000 Ljubljana

e-pošta: tadej.cankar@gov.si

Izvleček

Avtor v članku prikaže naloge, okoliščine oblikovanja, spremembe v normativnem okviru in pristojnostih ter prakso delovanja Arhivske komisije, pri čemer je zgodovinski oris povezan tudi s petindvajseto obletnico delovanja omenjenega organa. V prikazu delovanja Arhivske komisije se avtor osredotoča predvsem na njeno delo v zadnjih treh imenovanjih, torej na čas po letu 2012. Razlog te časovne zamejitve je preprost: po navedenem letu se je delovanje Arhivske komisije izrazito okrepilo, sprva predvsem zaradi sprememb v načinu izvajanja obstoječe zakonodaje, kasneje pa tudi zaradi zakonskih sprememb. Omejitev podrobnejšega prikaza delovanja komisije na obdobje zadnjih treh sklicev je povezano tudi z dejstvom, da avtor v tem obdobju kot član Arhivske komisije deluje tudi sam.

Abstract

THE ARCHIVAL COMMISSION BETWEEN ARCHIVAL LEGISLATION AND PRACTICE

In the paper, the author presents the tasks, circumstances of its formation, changes in the normative framework and powers, and the practice of the Archival Commission, with the historical outline also being connected to the twenty-fifth anniversary of the aforementioned body. In presenting the work of the Archival Commission, the author focuses primarily on its work in the last three appointments, i.e. the period after 2012. The reason for this time limit is simple: after the aforementioned year, the work of the Archival Commission has significantly intensified, initially mainly due to changes in the way existing legislation is implemented, and later also due to legal changes. The emphasis on providing a more comprehensive account of the commission's activities over the course of the last three appointments is also due to the fact that the author himself has served as a member of the Archival Commission during this period.

Ključne besede:

Arhivska komisija, dostopnost arhivskega gradiva, izjemni dostop do arhivskega gradiva, skrajšanje rokov nedostopnosti, predpisi s področja arhivske dejavnosti

Keywords:

Archival Commission, accessibility of archival materials, exceptional access to archival material, shortening of periods of inaccessibility, regulations in the field of archival activity

Uvod

V letu, ki ga na področju slovenske arhivske dejavnosti zaznamujeta vsaj dve okrogli obletnici, velja spomniti tudi na manj opazen jubilej posebnega arhivskega organa, ki ima med posvetovalnimi in strokovnimi telesi znotraj slovenske arhivske mreže posebno vlogo prav v povezavi s temo 32. zborovanja Arhivskega društva Slovenije. Arhivska komisija je bila namreč prvič imenovana v oktobru leta 2000 in sodi po formalnem nastanku, še bolj pa po pojavu v področni zakonodaji,¹ med najstarejša delujoča medarhivska strokovna, posvetovalna in koordinacijska telesa.² Med posebnostmi Arhivske komisije *vis-a-vis* drugih omenjenih medarhivskih organov in teles velja najprej omeniti njene naloge oziroma predpisane pristojnosti: te so ves čas njenega obstoja izrazito povezane s področjem dostopa do arhivskega gradiva v slovenskih javnih arhivih. Nadalje se komisija od obeh svetov loči v organizacijskem smislu: gre za organ, ki ga imenuje vlada (in ne minister, pristojen za arhive), deluje pa pri državnem arhivu (in ne ministrstvu). Opazna razlika je tudi v njeni vlogi znotraj za arhivsko področje pristojnega dela izvršilne veje oblasti. Arhivska komisija je namreč, tako glede na normativni okvir kot glede na prakso delovanja, sčasoma v težišču svojega delovanja postala manj posvetovalni oziroma svetovalni organ vlade in bolj organ samostojnega odločanja v postopkih iz svoje pristojnosti. V četrtsotletnem obdobju delovanja je komisija ob dejavnih, ki jih skuša na kratko predstaviti članek, postopoma postala razmeroma prepoznaven organ – seveda predvsem v tistem delu arhivske in raziskovalne javnosti, ki se ukvarja z upravljanjem in raziskovanjem arhivskega gradiva novejšega izvora.

Vloga Arhivske komisije v okviru arhivske dejavnosti

Vsak zapis o Arhivski komisiji se neizogibno navezuje na širše področje uporabe arhivskega gradiva v slovenskih javnih arhivih, znotraj tega pa na sklop dostopnosti tega. Arhivska komisija je namreč od svojega pojava v normativnem okviru slovenske arhivske dejavnosti leta 1997³ in dejanskega oblikovanja na začetku oktobra leta 2000⁴ poudarjeno povezana prav z omenjenim področjem. Še več: komisija pravzaprav sploh nima pristojnosti in nalog, ki bi ne sodile prav na področje dostopnosti arhivskega gradiva. Tako je od začetkov delovanja nabor njenih pristojnosti v pretežni meri vezan na vprašanja o tem, kdaj, komu in pod katerimi pogoji naj bo arhivsko gradivo, do katerega javnost po prevzemu v arhiv nima dostopa, dostopno. V njen predpisani delokrog tako od začetka na eni strani sodi sodelovanje pri odločanju v spornih primerih določitve rokov nedostopnosti gradivu, ki ob prevzemu v arhiv ni dostopno javnosti: torej gradivu z zakonsko varovanimi osebnimi podatki posameznikov, ter gradivu s podatki, katerih nedostopnost je v interesu države.⁵ Po drugi strani je med pristojnosti Arhivske komisije od začetka vklju-

¹ Gl. Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA).

² Preostala medarhivska telesa (Arhivski svet, Svet direktorjev javnih arhivov in medarhivske delovne skupine) je v slovensko arhivsko zakonodajo uvedla novela Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih v letu 2014 (ZVDAGA-A). Medarhivske delovne skupine za posamezna področja so seveda delovale že pred letom 2014, s posebnimi sklepi so bile formalizirane v letu 2007. Predstojniki oziroma predstavniki javnih arhivov so delovanje arhivskih ustanov usklajevali tudi pred pojavom formalnega telesa z nazivom Svet direktorjev, denimo v okviru Koordinacijskega odbora slovenskih arhivov (od leta 1982) in na rednih sestankih direktorjev arhivov (po letu 1999). Gl. SI AS 2170, Arhiv Republike Slovenije, t.e. 30; Stalna zbirka Arhiva RS, Zadeva 678-05-4/99.

³ Gl. Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA).

⁴ Gl. Sklep o ustanovitvi in načinu dela arhivske komisije, 6. 10. 2000.

⁵ V obeh primerih gre za znani kategoriji varovanih podatkov, ki ju kot izjemi od pravila splo-

čeno sodelovanje v postopkih skrajšanja in podaljšanja rokov nedostopnosti gradiva. Pri skrajšanju rokov nedostopnosti gre dejansko za odobritev predčasnega izjemnega dostopa uporabnikov do gradiva iz obeh omenjenih kategorij v raziskovalni namen; medtem ko gre pri podaljšanju predvidoma za zahtevo izročitelja arhivskega gradiva, ki izhaja iz ocene, da bi dostopnost gradiva v predvidenih rokih lahko škodovala interesom države.

Omenjene naloge predstavljajo splošen okvir delovanja Arhivske komisije v obdobju od njenega nastanka. Kljub temu je treba poudariti, da je v sorazmerno kratkem času njenega delovanja prišlo do več pomembnih modifikacij in dopolnitev tega splošnega okvira: spremembe v zakonskih aktih so komisiji dodale nekaj novih pristojnosti, deloma pa so obstoječe oblikovale drugače. V primerjavi s tem so bile spremembe v podzakonskih aktih, ki so se nanašale na način imenovanja, organizacijo dela, sprejemanje odločitev ipd., bistveno manj obsežne, zaradi česar je ureditev ob nekaj manjših dopolnitvah ves čas ostajala skoraj nespremenjena.

Za sedanjo ureditev področja izjemnega dostopa do nedostopnega arhivskega gradiva je značilna dvojnost oziroma dvotirnost. Kot je znano, je sistem odločanja o odobritvah izjemnega dostopa urejen ločeno glede na interes, ki ga izraža uporabnik arhivskega gradiva. V primeru sklicevanja na pravni interes je odločanje o odobritvi izjemnega dostopa po veljavni ureditvi (ZVDAGA-A, 68. člen) v pristojnosti arhivov, ki so odločbo (izda jo predstojnik arhiva ali druga posebej za to pooblaščen oseba⁶) glede na zakonsko določilo dolžni izdati le v primeru zavrnitve izjemnega dostopa.

Drugače je v primeru odločanja o odobritvi izjemnega dostopa v raziskovalni namen (66. člen ZVDAGA-A). Tu je za odločanje o izjemnem dostopu, ki pomeni skrajšanje roka nedostopnosti arhivskega gradiva, po prejemu mnenja Arhivske komisije pristojna bodisi vlada (za gradivo, ki vsebuje tajne podatke ali davčne skrivnosti) bodisi Arhivska komisija sama (za gradivo, ki vsebuje varovane osebne podatke).

Kratek zgodovinski oris nastanka in razvoja Arhivske komisije

Zaradi primerjalnega prikaza ureditve področja izjemnega dostopa do nedostopnega arhivskega gradiva skozi daljše časovno obdobje velja opozoriti, da je bil institut izjemnega dostopa poznan tudi v arhivski zakonodaji v času pred demokratizacijo in osamosvojitvijo Slovenije. Z njim se zadnji splošni zakon, ki je ob drugih urejal tudi področje arhivske dejavnosti (Zakon o naravni in kulturni dediščini⁷), ni ukvarjal, saj je področje uporabe arhivskega gradiva naknadno urejal Pravilnik o pogojih za uporabo arhivskega gradiva.⁸ Podzakonski akt je sicer določal, da je arhivsko gradivo lahko nedostopno največ petdeset let po svojem nastanku, če ga je kot »zaupnega« določil izročitelj; vendar je za namen tega prikaza predvsem zanimivo določilo, da je pristojnost za odobritev predčasnega dostopa do takšnega gradiva v raziskovalni namen dodelil vodstvom samih arhivov. V 2. členu je namreč določal, da dovoljenje za uporabo »zaupnega arhivskega gradiva« izda »svet arhiva oziroma direktor, kadar gre za Arhiv SR Slovenije«. Vendar ker je dediščinski zakon preko 100. člena omogočal, da nekateri organi sami hranijo prav tisto arhivsko gradivo, ki je bilo po predvidevanjih najbolj problematično z vidika splošne dostopnosti (gradivo s po-

šnega dostopa do arhivskega gradiva navaja Priporočilo Sveta Evrope R (2000) 13 z dne 13. junija 2000.

⁶ Gl. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), 28. člen.

⁷ Gl. Zakon o naravni in kulturni dediščini.

⁸ Gl. Pravilnik o pogojih za uporabo arhivskega gradiva.

dročja obrambe, notranjih zadev in gradivo Zveze komunistov Slovenije), se zdi verjetno, da določilo 2. člena pravilnika v splošnih arhivih ni bilo prav pogosto uporabljeno. Vendar velja poudariti, da je osnovni argument, na podlagi katerega je bila lahko sprejeta odločitev za predčasen dostop do gradiva, sumarno navedel že pravilnik: dostop se je dovolil, če je bilo predmetno gradivo »potrebno za znanstvene raziskave«.

Opisana ureditev področja izjemnega dostopa do nedostopnega arhivskega gradiva se je spremenila šele s sprejemom prvega splošnega zakona, ki je urejal področje arhivske dejavnosti v samostojni Sloveniji. Z ZAGA je bil uveden prej omenjeni dvojni sistem odločanja, ki je ob nekaterih spremembah ostal v veljavi do danes. V njem je, kot strokovno-posvetovalni organ vlade, dobila svojo vlogo tudi Arhivska komisija. Iz zakona izhaja, da je zakonodajalec v njem predpisal predvsem naloge oziroma pristojnosti komisije (44. člen ZAGA), ki so bile v podajanju obvezujočih mnenj v spornih primerih določitve roka nedostopnosti arhivskega gradiva, ter v podajanju mnenj o izjemnem skrajšanju in podaljšanju roka nedostopnosti. Oba sklopa nalog sta se, v bolj ali manj identični obliki zapisa, ob drugih določilih ponovila tako v leta 2006 sprejetem Zakonu o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih kot v njegovi noveli iz leta 2014;⁹ pri tem velja omeniti, da je bil v drugih zakonskih členih podrobneje pojasnjen le drugi od obeh sklopov. Ostala zakonska določila v zvezi s komisijo so bila skopa: ZAGA je okvirno določil le profil strokovnjakov, ki naj jo sestavljajo, ne pa tudi njene številčnosti: v komisiji naj bi torej delovali strokovnjaki »s področja državne uprave, zgodovine in arhivistike«. V 58. členu je predvidel, da vlada komisijo ustanovi v šestih mesecih po uveljavitvi zakona ter ji določi sestavo in način dela.

Glede na obrazložitev zakona je očitno, da je zakonodajalec pri formiranju nove zakonske ureditve in z njo povezane Arhivske komisije izhajal iz spremenjenih družbenih okoliščin. Zaradi tega je – ob upoštevanju praks v posameznih evropskih državah – številna določila v zakon vključil na novo: denimo tudi posebno določilo o varovanju tistega dela osebnih podatkov, ki jih je opredelil kot »podatke o zasebnosti posameznika«. Pri tem iz obrazložitve ni mogoče izrecno razbrati, ali je bil pojav Arhivske komisije v slovenski arhivski zakonodaji spodbujen oziroma oblikovan po vzoru na že uveljavljene rešitve v katerem od zakonov evropskih držav; zdi se, da vsaj v obrazložitvi naštetih primeri tega ne potrjujejo.¹⁰ Da je bil zakon sprejet v obdobju politične tranzicije, kaže naslednji zapis v obrazložitvi zakona:

»Vlada Republike Slovenije ustanovi na podlagi tega zakona Arhivsko komisijo, kot svoj strokovno-posvetovalni organ. Naloge tega organa so izrecno strokovne narave, vendar vezane na uveljavljanje demokracije v naši družbi. Nedvomno sodi med take zadeve pristojnost določanja rokov nedostopnosti arhivskega gradiva ter dajanje strokovnih mnenj o izjemnem skrajšanju rokov nedostopnosti.«¹¹

Čeprav se opazovalcu danes zdi, da bi morala biti deklarirana naloga »uveljavljanja demokracije v naši družbi« v času uveljavitve zakona precej pomembna, ustanovitev arhivske komisije pa zato hitra, je do izvršitve določbe 58. člena ZAGA prišlo z opaznim zamikom. Šele v oktobru 2000, torej s triletnim zamikom zakonsko določenega roka, sta bila namreč izdana vladna sklepa, s katerima je bil določen način dela komisije¹² in imenovana njena prva sestava.¹³ Razlogov

⁹ Gl. Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA).

¹⁰ Obrazložitev zakona, str. 25–30.

¹¹ Prav tam, str. 27.

¹² Gl. opombo 4.

¹³ Stalna zbirka Arhiva RS, Sklep št. 633-07/2000-2 z dne 6. 10. 2000 (Zadeva 677-01-3/99).

za ta občutni zamik avtorju članka ni uspelo ugotoviti. Ena od možnih razlag bi bila lahko v tem, da za dejansko oblikovanje komisije ni bilo praktične potrebe, saj ni bilo primerov (zlasti zahtev za skrajšanje rokov nedostopnosti), ki bi zahtevali njeno oblikovanje. V vsakem primeru je bilo arhivskega gradiva, ki bi bilo po prevzemu v pristojne arhive s strani izročiteljev določeno kot nedostopno, v času sprejema ZAGA še razmeroma malo. To se je spremenilo v drugi polovici leta 1998, ko je bilo Arhivu Republike Slovenije priključeno gradivo nekdanjega Arhiva ministrstva za notranje zadeve, kjer je bilo takšnega gradiva precej zlasti med gradivom nekdanje Službe državne varnosti.¹⁴ Da bi bil lahko to dejavnik, ki je pomembno spodbudil imenovanje komisije in določitev podrobnosti njenega delovanja, bi lahko sklepali iz dejstva, da je prva ohranjena korespondenca v zvezi z imenovanjem komisije iz prve polovice leta 1999.¹⁵ Prav tako so bile med sicer sorazmerno redkimi zadevami, s katerimi se je komisija srečevala v svojem prvem sklicu (v povprečju je med letoma 2000 in 2007 obravnavala manj kot eno zadevo letno), skoraj vse povezane s prošnjami za izjemno skrajšanje rokov nedostopnosti arhivskega gradiva nekdanje Službe državne varnosti.

Med zanimivostmi velja omeniti tudi to, da nobeden od obeh omenjenih vladnih sklepov trajanja imenovanja komisije ni omejeval. Predhodno stališče tedanjega vodstva Arhiva Republike Slovenije, ki je imelo pri oblikovanju komisije opazno vlogo, je bilo, da izrecna časovna omejitev mandata ni potrebna, saj naj bi bil ta vezan na mandat vlade oziroma ministra; prav tako je zagovarjalo primernost ureditve, po kateri bi razmeroma številno komisijo (sprva je bila predvidena devetčlanska zasedba) kot predsednik vodil direktor Arhiva Republike Slovenije, njegov namestnik pa bi bil hkrati namestnik predsednika komisije. Argument za to, da bi bila taka razdelitev vlog najprimernejša, je predstavljalo dejstvo, da se je največ z roki nedostopnosti opremljenega arhivskega gradiva nahajalo v Arhivu Republike Slovenije; poleg tega sta bili tu predvideni tudi sestajanje in delovanje komisije. Navedeni predlog je bil očitno sprejet, enako načelo se je ohranilo tudi v drugem imenovanju Arhivske komisije (2006–2012). Do spremembe je prišlo v tretjem mandatu (2012–2017), ko je namestnik direktorja Arhiva Republike Slovenije sicer ostal namestnik predsednice, ki pa je v komisiji zastopala zgodovinsko znanost. V zadnjih dveh sklicih (2017–2022 in 2022–) komisijo znova vodi predstojnik arhiva, tokrat Zgodovinskega arhiva Celje, medtem ko vodstvo Arhiva Republike Slovenije v komisiji ni več zastopano.

Značilnosti splošnega normativnega okvira delovanja komisije

V zvezi z vprašanji imenovanja, sedeža, trajanja mandata in načina dela Arhivske komisije – torej vprašanji, ki jih urejajo podzakonski akti – velja izpostaviti sorazmerno maloštevilnost sprememb. Ureditev, ki jo je ob nastanku določil že omenjeni Sklep o ustanovitvi in načinu dela arhivske komisije, je z nekaj manjšimi dopolnitvami in preoblikovanji ostala v veljavi do danes. Tako je bilo že v sklepu navedeno še vedno veljavno določilo, da komisijo, ki deluje pri Arhivu Republike Slovenije, sestavlja pet članov, po dva s področja arhivistike in uprave ter eden s področja zgodovine oziroma zgodovinopisja; vse imenuje vlada na predlog ministra za kulturo. Prav tako je določeno, da člani delujejo nepoklicno in da jim članstvo preneha v primeru odstopa ali odpoklica. Glede načina dela je sklep določil, da seje, na katerih se sprejemajo odločitve, sklicujeta predsednik ali namestnik; pri tem so odločitve sprejete, če zanje glasuje večina vseh članov. Predpisana je bila obveza, da Arhivska komisija za podrob-

¹⁴ Cankar: Upravljanje arhivskega gradiva nekdanjih tajnih služb v Republiki Sloveniji, str. 48.

¹⁵ Stalna zbirka Arhiva RS, Zadeva 677-01-3/99.

nejšo ureditev svojega dela sprejme poslovnik, ki ga potrdi vlada. Vsa navedena določila so v bolj ali manj enaki obliki zapisa vsebovana tudi v obeh kasnejših Uredbah o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (UVDAG, *Uradni list RS*, št. 30/2006¹⁶ in *Uradni list RS*, št. 42/2017¹⁷). Opaznejša sprememba oziroma dopolnitev je bila v prvi uredbi leta 2006 povezana z omejitvijo imenovanja članov komisije na dobo petih let, v drugi pa z nekoliko natančnejšo določitvijo sestave komisije (obstoječi razčlembi sestave po načelu dva člana (arhivistika), eden (zgodovinoписje), dva (državna uprava) je bil dodan dostavek, da mora biti med slednjima eden strokovnjak s področja pravnih zadev).

Več sprememb so v razmerju do prvotne ureditve področja v ZAGA prinesli zakoni, ki so od leta 2006 urejali področje arhivske dejavnosti. Spremembe so se nanašale zlasti na pristojnosti Arhivske komisije. Čeprav sta, kot je bilo omenjeno, oba krovna arhivska zakona (ZVDAGA in novela ZVDAGA-A) prevzela obe prvotno določeni nalogi Arhivske komisije (torej podajanje obvezujočih mnenj v spornih primerih določitve rokov nedostopnosti ter podajanje mnenj o izjemnem skrajšanju in podaljšanju roka nedostopnosti), so bile v obeh primerih dodane tudi nove pristojnosti. Pri tem je treba poudariti, da se Arhivska komisija s prvo od omenjenih nalog v celotnem dosedanjem poslovanju še ni srečala: primerov, ko bi morala podati obvezujoče mnenje v spornih primerih določitve rokov nedostopnosti, doslej pač ni bilo.¹⁸ Enako velja tudi za predvideno nalogo sodelovanja (dajanja mnenja) Arhivske komisije pri vladnem odločanju o podaljšanju rokov nedostopnosti – tudi takšnih primerov, kjer bi prišlo do zahteve za podaljšanje obstoječega roka nedostopnosti, doslej ni bilo. Ključno novost za delo Arhivske komisije pa sta v ZVDAGA (2006) predstavljali tretja in četrta alineja prvega odstavka 67. člena, s katerima je slednja postala organ samostojnega odločanja. Zakon, ki je v 65. členu uvedel različno raven varstva občutljivih osebnih podatkov v splošnem arhivskem gradivu ne eni in v arhivskem gradivu nekaterih ustvarjalcev (družbenopolitičnih organizacij, pravosodnih organov, organov za notranje zadeve in obveščevalno-varnostnih služb) na drugi strani, je pristojnosti odločanja komisije povezal samo z arhivskim gradivom teh specifičnih ustvarjalcev. Medtem ko je o skrajšanju rokov nedostopnosti pri splošnem arhivskem gradivu enako kot doslej odločala vlada (po pridobitvi mnenja komisije), je Arhivska komisija dobila pristojnost odločanja o skrajšanju roka nedostopnosti pri arhivskem gradivu omenjenih ustvarjalcev (četrta alineja prvega odstavka 67. člena). Prav tako je (v tretji alineji) dobila pristojnost odločanja v primeru dvoma o dostopu do tega specifičnega gradiva – s tem je postala tudi svojevrsten pritožbeni organ.

Ker so bile nekatere pristojnosti Arhivske komisije po noveli ZVDAGA-A (2014) že omenjene, velja na tem mestu zgolj spomniti, da je novela (spet ob ponovitvi obeh pristojnosti dajanja mnenj tako v spornih primerih določitve roka nedostopnosti arhivskega gradiva kot glede izjemnega skrajšanja in podaljšanja roka nedostopnosti) glede pristojnosti Arhivske komisije uvedla nekaj novosti. Najprej je pri varovanju osebnih podatkov odpravila različna režima varovanja slednjih v gradivu splošnih in v gradivu specifičnih ustvarjalcev oziroma uvedla enoten režim varovanja osebnih podatkov v vsem arhivskem gradivu. Ob tem je odpravila tudi dvojnost pri odločanju glede skrajšanja rokov nedostopnosti gradiva, ki vsebuje varovane osebne podatke. Tako je Arhivska komisija trenutno pristojna za odločanje o izjemnem dostopu do vsega gradiva z varovanimi oseb-

¹⁶ *Uradni list RS*, št. 30/06: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2006-01-3721/> (dostop: 18. 8. 2025).

¹⁷ *Uradni list RS*, št. 42/17: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-2140/> (dostop: 18. 8. 2025).

¹⁸ V zvezi z zapisom omenjene pristojnosti v 67. členu ZVDAGA in ZVDAGA-A se zdi, da je v obeh primerih sklic v prvi alineji prvega odstavka omenjenih členov nenatančen, saj se napačno sklicuje na 66. namesto na 65. člen obeh zakonov.

nimi podatki v raziskovalni namen (vlada pa za odločanje o izjemnem dostopu do gradiva s tajnimi podatki in z davčnimi skrivnostmi, kjer Arhivska komisija podaja mnenja). Prav tako je pristojna za odločanje v primeru ugovorov uporabnikov zoper omejitev dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki – gre torej za primere, ko uporabniki nasprotujejo omejitvi dostopa do konkretnega arhivskega gradiva ali načinu izvedbe tega.¹⁹

Pri odločanju Arhivske komisije glede odobritev izjemnega dostopa do gradiva z varovanimi osebnimi podatki je novela prinesla zlasti eno pomembno novost, namreč dopolnitev osnovnega merila v predmetnem odločanju. Po vseh predhodnih ureditvah področja izjemnega dostopa je morebitna izjemna odobritev slednjega lahko izhajala izključno iz presoje komisije, ali je konkretno arhivsko gradivo (in v njem vsebovani osebni podatki) »*neobhodno potrebno za dosego predvidenega znanstvenega cilja, ter javni interesi prevladujejo nad interesi, ki jih je treba varovati zlasti glede varstva osebnega in družinskega življenja posameznikov*«. ²⁰ Po uveljavitvi novele ZVDAGA-A je bilo dodano dodatno merilo odobritve izjemnega dostopa. Odobritev je lahko odtlej tudi posledica izkazane dejstva, da bi bilo raziskovalne cilje nemogoče doseči brez nesorazmernih naporov in stroškov.

Vse pristojnosti arhivske komisije so strnjeno našteje v 67. členu ZVDAGA-A; ob že omenjeni izjemi dajanja obvezujočih mnenj v spornih primerih določitve roka nedostopnosti pa so vse bolj natančno opredeljene še v drugih členih zakona (peti odstavek 65. člena, prvi in drugi odstavek 66. člena, drugi odstavek 66.a člena ZVDAGA-A).

Arhivska komisija in posebna arhivska zakonodaja

Po pregledu pristojnosti, ki so jih od leta 1997 predpisali splošni zakoni s področja arhivske dejavnosti, je treba omeniti še določila posebnih zakonskih aktov. Od obeh specialnih arhivskih zakonov, ki med drugim vsak zase dodatno urejata vprašanja dostopnosti posebne skupine arhivskega gradiva (Zakon o arhivskem gradivu, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacienta,²¹ ter Zakon o dostopnosti in uporabi gradiva o osamosvojitvi, vojni za Slovenijo in trgovini z orožjem²²), ima neposreden vpliv na delovanje Arhivske komisije le prvi. ZAGOPP je ob koncu leta 2016 Arhivski komisiji namreč določil novo pristojnost, in sicer odločanje oziroma soodločanje o odobritvi izjemnega dostopa do specifičnega arhivskega gradiva s področja zdravstva v namen znanstvenega raziskovanja. V četrtem odstavku 6. člena navedeni zakon določa, da o odobritvi izjemnega dostopa tudi v teh primerih odloča Arhivska komisija, vendar tega ne počne samostojno, saj je pri odločanju vezana na soglasje Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko. Arhivska komisija je glede na zakonsko diktirano tudi tu tista, ki je pristojna za vodenje upravnega postopka, v katerem se odločitev sprejme in obrazloži v izdani odločbi. Pri tem lahko komisiji izjemni dostop do tiste zdravstvene dokumentacije posameznikov, ki se nahaja v arhivih, odobri le v primeru izpolnjenosti več pogojev:

- dostop se lahko odobri le raziskovalcem, ki so kot znanstveni raziskovalci registrirani pri Javni agenciji za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije (ARIS);

¹⁹ Novela je v primerjavi z zakonom v četrtem odstavku 65. člena izrecno uvedla tudi možnost delnega dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki.

²⁰ Prvi odstavek 66. člena ZVDAGA (2006). Zakonska diktirana predhodnega prvega odstavka 43. člena ZAGA je bila dokaj podobna.

²¹ Gl. Zakon o arhivskem gradivu, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacienta (ZAGOPP).

²² Gl. Zakon o dostopnosti in uporabi gradiva o osamosvojitvi, vojni za Slovenijo in trgovini z orožjem (ZDUGOTO).

- odobritev se lahko nanaša le na gradivo pokojnih pacientov (še živeči lahko sami podajo soglasje), ki za časa življenja dostopa do gradiva niso prepovedali; dodaten pogoj je, da tudi njihovi zakoniti dediči dostopu ne nasprotujejo;
- obe komisiji presodita, da je dostop utemeljen z vidika javnega interesa na področju napredka znanosti, ki prevladuje nad interesom za nedostopnost, in da predvidenega znanstvenega cilja ni mogoče doseči na drug način.

Delovanje Arhivske komisije v upravnih postopkih iz njene pristojnosti

Kot dodatek k navedenemu je treba izpostaviti ugotovitev, da predstavlja ne le odločanje, temveč tudi vodenje upravnega postopka ob tako široko določenem zapisu zakonskih zahtev določen izziv – vendar je vsekakor nekoliko zahtevnejše od vodenja in odločanja v tistih postopkih iz pristojnosti Arhivske komisije, s katerimi se slednja na podlagi 67. člena ZVDAGA najpogosteje srečuje. Kot bo kasneje razvidno iz statističnih prikazov, so to v prvi vrsti postopki odločanja o odobritvi izjemnega dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki (določata jih drugi in tretji odstavek 66. člena ZVDAGA), redkeje pa postopki odločanja o ugovorih zoper omejitve dostopa (peti odstavek 65. člena) in podajanja mnenj v postopkih, pri katerih vlada odloča o izjemnem dostopu do nedostopnega arhivskega gradiva s tajnimi podatki in z davčnimi skrivnostmi (prvi odstavek 66. člena). Vse našteje naloge predstavljajo ob upoštevanju določil materialnih predpisov (ZVDAGA, ZAGOPP) samostojne upravne zadeve, v katerih je pristojnost komisije za odločanje oziroma vodenje postopkov izrecno določena v konkretnih zakonskih členih. Tako pri vodenju postopkov kot pri odločanju je komisija dolžna v vseh vprašanjih, ki jih arhivska zakonodaja sama posebej ne naslavlja, ravnati v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP) oziroma slednjega uporabljati subsidiarno. To pomeni, da komisija, ki v upravnih postopkih pravzaprav odloča predvsem o pravicah in dolžnostih uporabnikov arhivskega gradiva, to počne ob upoštevanju vseh načel in večine določil omenjenega zakona.²³

Upravni postopki iz pristojnosti komisije se vedno začnejo z zahtevki uporabnikov oziroma vlogami. Medtem ko formalno ustreznost vlog določa ZUP, predstavlja vsebinsko izhodišče za pripravo vlog besedilo relevantnih zakonskih členov ZVDAGA in ZAGOPP. Zlasti to velja za odločanje o odobritvi izjemnega dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki in odločanje o odobritvi izjemnega dostopa do gradiva s tajnimi podatki in z davčnimi skrivnostmi, kjer je sestava oziroma vsebina vloge zelo natančno predpisana v tretjem odstavku 66. člena ZVDAGA. Za lažjo pripravo vlog je na spletni strani Arhiva Republike Slovenije pripet tudi neobvezen obrazec vloge v najpogostejšem od postopkov iz pristojnosti Arhivske komisije (torej za odobritev izjemnega dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki).²⁴ Vendar ker je obrazec neobvezen, lahko vložniki ob upoštevanju zakonskih napotkov tako omenjene vloge kot vloge v zvezi z vsemi ostalimi postopki pripravijo v obliki prostih dopisov.

²³ Kot primer izjeme, kjer posebni zakon določa drugačno procesno ravnanje od ZUP, lahko navedemo že omenjeno določilo četrtega odstavka 6. člena ZAGOPP. Glede na določila ZAGOPP je namreč postopek, v katerem Arhivska komisija odloča o odobritvi izjemnega dostopa do gradiva zdravstva v raziskovalni namen, lahko tudi daljši od siceršnjega dvomesečnega skrajnega roka za sprejem odločitve, ki ga določa 222. člen ZUP.

²⁴ Vloga na arhivsko komisijo za izjemni dostop do arhivskega gradiva v skladu s 66. členom ZVDAGA: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/vloga-za-arhivsko-komisijo-za-izjemni-dostop-do-arhivskega-gradiva-v-skladu-s-66-clenom-zvdaga/> (dostop: 18. 8. 2025).

Ker je Arhivska komisija kolegijski organ, je v skladu z ZUP po prejemu vlog za vodenje upravnih postopkov s pooblastilom določen tisti od njenih članov, ki izpolnjuje zakonske pogoje za vodenje upravnega postopka (opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka); v zadnjih treh imenovanjih komisije sem to avtor članka. Med naloge vodenja postopka sodi v nadaljevanju preverjanje formalne ustreznosti in vsebinske jasnosti zahtevka. Vodja postopka v primeru, da je to potrebno, vložnika pozove k dopolnitvi vloge, predvsem pa od pristojnih arhivov, drugih institucij in iz javno dostopnih evidenc zbere vse tiste podatke o dejanskem stanju, ki so nujni za sprejem odločitve v zadevi (zlasti podatke o značilnostih arhivskega gradiva, ki je predmet odločanja).

Način odločanja na sejah in izdajanje odločb (podpiše jih predsednik komisije) sta pri Arhivski komisiji kot kolegijskem organu zopet natančno opredeljena v ZUP, deloma pa celo v UVDAG. Prav slednja namreč določa, da komisija na sejah odloča z večino vseh – in ne le navzočih – članov. Glede odločanja je Arhivska komisija v primerih iz svoje pristojnosti vezana na zakonito odločanje, ki izhaja predvsem iz preverjanja izpolnjenosti zakonskih meril za sprejem konkretne odločitve; pri odločanju o odobritvi izjemnega dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki, torej pri svoji najpogostejši nalogi, ima sprejem njenih odločitev tudi elemente diskrecije oziroma odločanja po prostem preudarku. Komisija lahko v teh primerih namreč izjemni dostop odobri ali zavrne, pri čemer mora odločitev opreti na zakonska merila in jo v odločbi ustrezno utemeljiti. Gotovo je bistveni del njenega odločanja prav v presoji sorazmernosti: ali predstavlja posamezen v vlogi opisan raziskovalni cilj dovolj velik javni interes oziroma predvideno javno korist, da upraviči predčasen dostop do nedostopnih osebnih podatkov posameznikov – in s tem poseg v njihovo pravico do varstva osebnih podatkov.

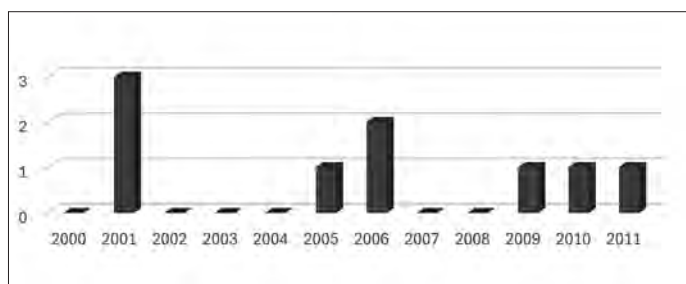
Ob tem je treba opozoriti še na eno podrobnost. Ker gre v primeru Arhivske komisije za organ, ki ga neposredno imenuje vlada, zoper njene odločbe ni možno vložiti rednih pravnih sredstev (pritožb). V primeru nestrinjanja lahko zato stranke zoper odločbe Arhivske komisije vlagajo le tožbe (sprožijo upravni spor).

Pregled delovanja Arhivske komisije v obdobju 2012–2024

Predhodno je že bilo omenjeno, da je bilo sestajanje komisije v obdobju njenega prvega imenovanja (2000–2007) povezano skoraj izključno s prošnjami za skrajšanje roka nedostopnosti arhivskemu gradivu, za katero so izročitelji določili nedostopnost;²⁵ od petih vlog so se štiri nanašale na nedostopno gradivo nekdanje Službe državne varnosti, ena pa na gradivo vlade. Komisija je pri vseh vlogah, ki so bile popolne, vladi predlagala odobritev izjemnega dostopa do arhivskega gradiva, kar je vlada s sklepi tudi storila.

Podobno stanje je bilo tudi v obdobju drugega imenovanja komisije, torej med letoma 2007 in 2012. Tedaj je komisija v petletnem mandatu obravnavala zgolj dve prošnji za skrajšanje roka nedostopnosti t. i. nedostopnemu gradivu; poleg teh je prejela le še obsežno vlogo, s katero je Arhiv Republike Slovenije zaradi dvoma glede (ne)dostopnosti posameznih občutljivih osebnih podatkov v gradivu nekdanje Službe državne varnosti za odločitev zaprosil komisijo. Komisija pa ne v prvem ne v drugem sklicu ni prejela vlog, ki bi se nanašale na odobritev izjemnega dostopa do nedostopnih osebnih podatkov. Takšnih vlog ni bilo predvsem zaradi načina izvajanja arhivske zakonodaje: arhivsko gradi-

²⁵ Izjema je bila le napačno naslovljena vloga za dostop do arhivskega gradiva enega od regionalnih arhivov, ki pa je bilo dostopno že po zakonu in komisija niti ni imela posebnih pristojnosti za njeno reševanje. Gl. Stalna zbirka Arhiva Republike Slovenije, Zadeva 677-01-3/99.



Graf 1: Število obravnavanih zadev po posameznih letih (2000–2011) – skupaj 9

vo s podatki o zasebnosti posameznika (dikcija iz ZAGA) oziroma z občutljivimi osebnimi podatki (dikcija iz ZVDAGA, 2006) je bilo namreč po uveljavljeni praksi uporabnikom najpogostejše dostopno ob podpisu izjave, s katero so se zavezali k njihovu varovanju. Tudi v primerih, ko ni bilo tako in je bil zaradi omenjenega razloga dostop do tovrstnega gradiva uporabnikom/raziskovalcem v celoti zavržen, slednji niso bili napoteni na zakonsko možnost vložitve vlog pri Arhivski komisiji – vsekakor vsaj komisija pred letom 2013 ni prejela nobenih tovrstnih vlog.

Prav omenjeno leto je v delo Arhivske komisije prineslo tako občutne spremembe, da bi celotno obdobje njenega delovanja lahko razdelili na čas pred in po njem. Ključni razlog za nagel porast števila vlog je bil povezan z odločitvami vodstev Arhiva Republike Slovenije, ki so se v letih 2011 do 2014 večkrat zamenjala. Stališča in z njimi povezane odločitve posameznih direktorjev glede načina izvajanja tistih določil področnega zakona, ki so se nanašala na varovanje občutljivih osebnih podatkov (ter način rednega in izrednega dostopa do njih), so si bili močno vsaksebi: nihali so med uvedbo t. i. anonimizacije (prekrivanja varovanih osebnih podatkov na kopijah dokumentov, 2011), njenim preklicem in ponovno uvedbo dostopa do gradiva ob podpisu izjave o varovanju osebnih podatkov drugih oseb (2012), uvedbo splošne nedostopnosti gradiva z varovanimi osebnimi podatki drugih oseb ob sočasnem napotovanju raziskovalcev na vložitev vlog za odobritev izjemnega dostopa pri Arhivski komisiji (začetek leta 2013).²⁶

Sprememba v načinu izvajanja obstoječe zakonodaje glede rednega in izjemnega dostopa do občutljivih osebnih podatkov je bila tisti dejavnik, ki je v celoti povzročil nenaden skok števila obravnavanih vlog po začetku leta 2013. Medtem ko je komisija v svojih prvih dveh sklicih (in prvem letu tretjega sklica) ob redkih izjemah na letni ravni obravnavala manj kot eno vlogo, je to število v nekaj naslednjih letih običajno preseglo število dvajset. Skupno število vlog je naraščalo do leta 2015, ko je z 29 primeri doseglo svoj višek, potem pa je začelo postopno upadati. Razlogov za upad števila vlog po letu 2020 je več. Med pomembnejše sodi gotovo ta, da je s potekom petinsedemdesetletnega roka nedostopnosti postopoma postalo dostopno tisto arhivsko gradivo z varovanimi osebnimi podatki, na katerega se je v predhodnih letih nanašalo precej vlog za odo-

²⁶ Jenuš: Varovanje občutljivih osebnih podatkov v arhivskem gradivu, str. 38–43.

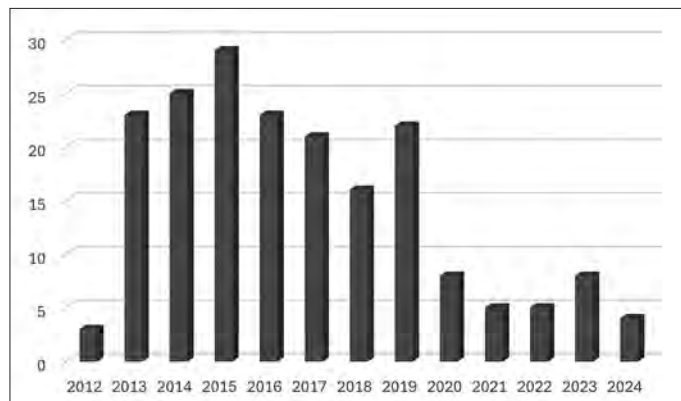
britev izjemnega dostopa – omeniti velja gradivo druge svetovne vojne in gradivo v zvezi s povojnim vzpostavljanjem nove oblasti.

Prevlada postopkov s področja odločanja o odobritvi izjemnega dostopa do varovanih osebnih podatkov je razvidna tudi v številčnem prikazu postopkov iz pristojnosti komisije v obdobju 2012–2024. V tem času je komisija obravnavala 176 primerov tovrstnih prošelj oziroma zadev. Vseh drugih postopkov je bilo bistveno manj: šest zadev se je nanašalo za skrajšanje rokov nedostopnosti gradivu s tajnimi podatki, za katero so nedostopnost zaradi varovanja državnih interesov zahtevali izročitelji, dve sta bili ugovora na omejitev dostopa s strani pristojnega arhiva, osem pa jih je bilo povezanih z opravljanjem raziskav, pri katerih so raziskovalci želeli dostopati do gradiva ZAGOPP (od konca leta 2016 dalje). Skupno je bilo tako delo komisije v obravnavanem obdobju povezano s 192 zadevami.

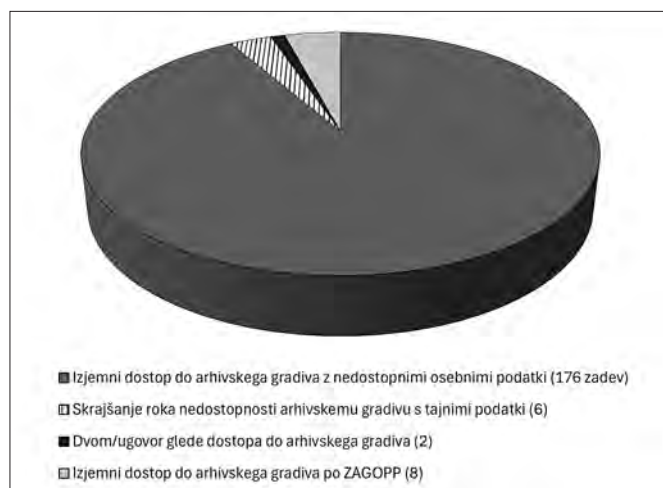
Vse postopke komisije lahko po letih in vrstah odločanja (ter ob okvirnem upoštevanju delovanja komisije v treh ločenih imenovanjih) razporedimo v spodnji prikaz.

V nadaljevanju lahko na kratko prikažemo, kakšne so bile v obravnavanem obdobju odločitve Arhivske komisije oziroma kako so se postopki iz njene pristojnosti zaključili. Komisija je v tem času v vseh zadevah skrajšanja roka nedostopnosti gradiva, za katero je izročitelj zahteval nedostopnost zaradi varovanja interesov države (bilo jih je šest), vladi predlagala skrajšanje obstoječih rokov in preko njega odobritev izjemnega dostopa do gradiva v raziskovalne namene.²⁷ Do konca leta 2024 je odločala o zgolj dveh primerih ugovora zoper omejitve dostopa; v obeh je vložnikoma delno pritrdila in odločila, da sta upravičena do širšega nabora osebnih podatkov od prvotno določenega.

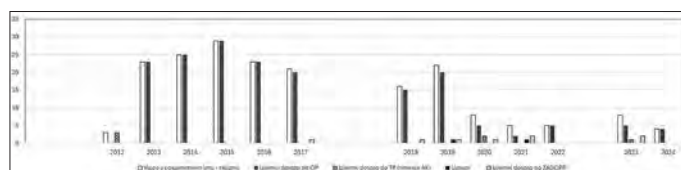
Zadeve, v katerih je Arhivska komisija odločala o odobritvi izjemnega dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki, so med letoma 2012 in 2024 predstavljale več kot devetdeset odstotkov vseh zadev iz njene pristojnosti. V teh zadevah, skupaj jih je bilo že omenjenih 176, je komisija v 146 odločbah odobrila izjemni dostop. Podatek, da je zavrnilne odločbe izdala v zgolj štirinajstih primerih (torej več kot desetkrat redkeje od pozitivnih), kaže na načelno



Graf 2: Število obravnavanih zadev po posameznih letih (2012–2024) – skupaj 192



Graf 3: Delež zadev po posameznih področjih odločanja Arhivske komisije (2012–2024)

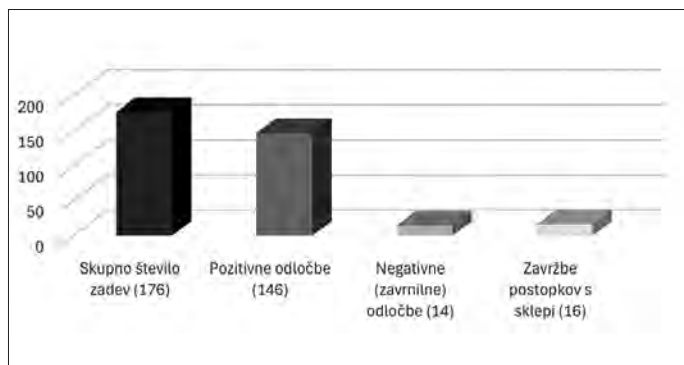


Graf 3a: Pregled zadev po letih in vrstah odločanja (2012–2024)

²⁷ Vlada je v petih primerih sledila mnenju Arhivske komisije in je izjemni dostop odobrila. Izjema je bil primer iz leta 2020, v katerem vlada po prejemu mnenja Arhivske komisije v zadevi ni sprejela odločitve in ga zato lahko opredelimo kot t. i. molk organa.

naklonjenost komisije raziskovalni uporabi arhivskega gradiva. Povedano drugače: v dosedanjem odločanju je komisija predvideni javni koristi, ki bi lahko izšla iz raziskovalne obravnave dotlej slabo raziskanih preteklih pojavov in procesov, praviloma dala prednost pred interesi posameznikov po zaščiti njihovih osebnih podatkov. Negativne odločbe je izdajala predvsem v primerih, ko je na podlagi pojasnil vložnikov ugotovila, da pri najavljenem namenu uporabe dejansko ni šlo za raziskovanje, temveč so bili nameni uporabe arhivskega gradiva drugačni (denimo zbiranje arhivskega gradiva brez namena njegove raziskovalne obravnave in ustreznega posredovanja izsledkov v javnost; usposabljanje študentov na področju strokovne obdelave – tehničnega urejanja in popisovanja – arhivskega gradiva s širokim naborom varovanih osebnih podatkov). Preostale zadeve, skupaj 16, pa so se končale s sklepi o zavržbah. Ti so bili skladno z ZUP izdani v tistih primerih, ko:

- so se zahtevki nanašali na že dostopno arhivsko gradivo (osebni podatki v gradivu so se nanašali na več kot deset let pokojne posameznike);
- arhivsko gradivo, ki je bilo predmet vlog, še ni bilo prevzeto v pristojne arhive;
- je bilo o zahtevkih predhodno že pravno-močno odločeno;
- vložniki niso dopolnili pomanjkljivih vlog.



Graf 4: Odločanje o izjemnem dostopu do gradiva z osebni podatki po ZVDAGA (2012–2024)

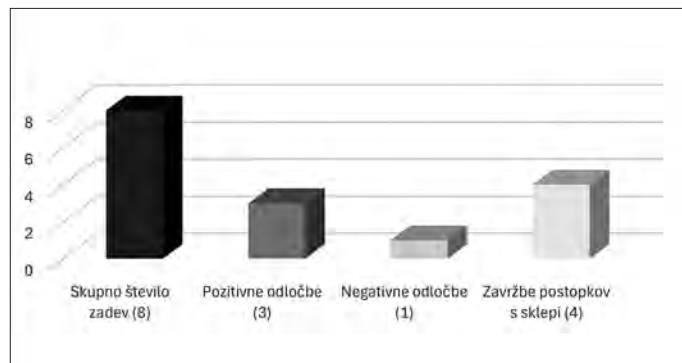
V statističnem prikazu zadev iz delokroga Arhivske komisije si velja ogledati še tiste, pri katerih je bila pristojnost komisije za odločanje določena najpozneje: torej postopke v zvezi z odločanjem o odobritvah izjemnega dostopa do arhivskega gradiva s področja zdravstva, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacientov, v raziskovalni namen. Po uveljavitvi ZAGOPP ob koncu leta 2016 je Arhivska komisija prvo vlogo za odločanje prejela spomladi 2017, od tedaj pa je skupno obravnavala le osem tovrstnih prošenj. Zaradi strogo postavljenih meril za odobritev izjemnega dostopa do gradiva iz ZAGOPP – med drugim so lahko vložniki oziroma prosilci v predmetnih postopkih le znanstveni raziskovalci, registrirani pri agenciji za raziskovalno dejavnost – je morala komisija skoraj polovico vseh prispelih vlog zavreči zaradi neizpolnjevanja navedenega pogoja (v enem primeru je bilo arhivsko gradivo vložnici/registrirani raziskovalci v skladu s tretjim odstavkom 6. člena ZAGOPP dostopno brez odločanja Arhivske komisije). V preostalih upravnih zadevah je komisija v enem primeru izdala zavrnilno odločbo, v treh pa odločila v korist odobritvi izjemnega dostopa.

Glede mesta hrambe arhivskega gradiva, ki je bilo predmet vseh zadev, s katerimi se je med letoma 2012 in 2024 ukvarjala Arhivska komisija (192), lahko ugotovimo naslednje. Vlog, ki so se – ne glede na vrsto postopka – nanašale samo na arhivsko gradivo, hranjeno v Arhivu Republike Slovenije, je bilo 133; takšnih, ki so bile povezane samo z gradivom regionalnih arhivov, je bilo 22. Precej zadev je bilo skupnih, hkrati vezanih na arhivsko gradivo v hrambi Arhiva Republike Slovenije in regionalnih arhivov. Takšnih je bilo 37 zadev.

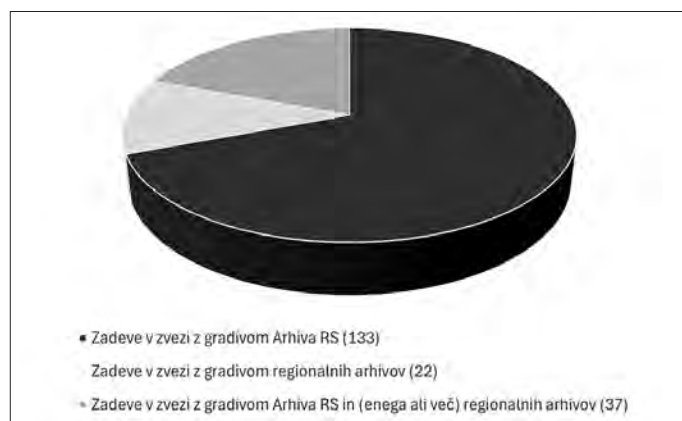
Za zaključek statističnega pregleda lahko omenimo še posamičen arhivski fond, s katerim so bile zadeve iz pristojnosti Arhivske komisije najpogostejše povezane. Med vsemi zadevami iz pristojnosti Arhivske komisije (že omenjenih 192) je bilo v obravnavanem obdobju 43 takšnih, ki so se nanašale samo na gradivo arhivskega fonda SI AS 1931, Republiški sekretariat za notranje zadeve Socialistične republike Slovenije (RSNZ SRS); takšnih zadev je bilo zlasti veliko v obdobju med letoma 2012 in 2017. Zelo številne so bile tudi zadeve, skupaj jih je bilo 81, ki so se nanašale na dva ali več arhivskih fondov, med katerimi je bil tudi navedeni. Zadev, ki so se nanašale na drugo arhivsko gradivo v Arhivu Republike Slovenije ali regionalnih arhivih ter s fondom SI AS 1931 niso imele nobene povezave, je bil 68.

Nekatere dileme in izzivi pri odločanju Arhivske komisije

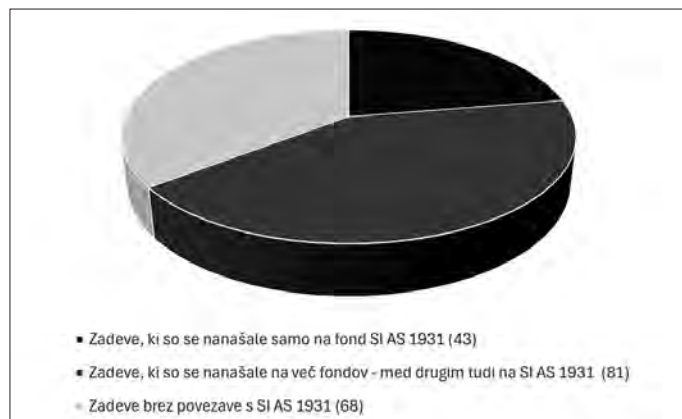
Po prikazu statističnih kazalcev dela Arhivske komisije lahko omenimo še katero od izrazitejših vsebinskih dilem in izzivov, ki so zaznamovali njeno delovanje v obdobju zadnjih treh imenovanj. Kot prvega velja izpostaviti nasprotje med zamišljeno pravno ureditvijo postopkov in prakso; tako pri ZVDAGA kot ZAGOPP se namreč zdi, da je imel zakonodajalec ob predpisovanju instituta izjemnega dostopa v mislih odločanje o količinsko zamejenih enotah gradiva. Za prva leta delovanja komisije – okvirno do uveljavitve ZVDAGA-A – so bili značilni prav takšni postopki, v katerih so se vloge uporabnikov oziroma prosilcev nanašale na posamezne enote arhivskega gradiva. Arhivsko gradivo, ki je bilo predmet vlog za odobritev izjemnega dostopa, je v tem obdobju običajno obsegalo eno ali nekaj enot združenih dokumentov. Pogosto je bilo povezano z raziskovanjem preteklosti določenega pojava oziroma procesa ali osebe; v prvem primeru so bile predmet prošnje posamezne zadeve, v drugem pa dosjeji. V teh primerih je bilo zbiranje



Graf 5: Odločanje o izjemnem dostopu do gradiva ZAGOPP (2016–2024)



Graf 6: Struktura zadev iz pristojnosti Arhivske komisije glede na hrambo gradiva



Graf 7: Arhivski fond SI AS 1931 RSNZ SRS in odločanje Arhivske komisije (2012–2024)

podatkov o gradivu, ki je bilo predmet vlog, obvladljivo oziroma preprosto. Komisija, ki je relevantne podatke, zlasti tiste o vrsti in količini varovanih osebnih podatkov v gradivu, najpogosteje pridobila neposredno od pristojnih arhivistov, je v teh primerih dejansko lahko tehtala med javnim interesom za dostopnost podatkov in interesi posameznikov za varovanje njihovih osebnih podatkov.

To se je spremenilo z novimi vlogami po letu 2014, ko prosilci tudi niso bili več le fizične osebe (po zakonski dikciji iz ZVDAGA 2006 »uporabniki«), temveč ob »raziskovalcih« in »novinarjih« zelo pogosto tudi »znanstveno-raziskovalne organizacije«. ²⁸ Na Arhivsko komisijo so poslej, tako s strani fizičnih kot pravnih oseb, vse pogosteje prihajale vloge, ki so bile povezane z izvedbo obsežnih raziskovalnih projektov in programov. ²⁹ V takšnih vlogah vložniki seveda niso več zaprošali za odobritev izjemnega dostopa do posameznih enot arhivskega gradiva (in tudi ne posameznih fondov), temveč so vlogam prilagali obsežne sezname arhivskih fondov. Za ilustracijo tega pojava lahko navedemo vlogo iz leta 2014, v kateri je vložnik na sedemindvajsetstranskem seznamu zaprosil za odobritev izjemnega dostopa do 989 arhivskih fondov iz vseh slovenskih javnih arhivov. ³⁰ Arhivska komisija v takšnih primerih ni imela pristojnosti vložniku določati, kateri od naštetih arhivskih fondov dejansko vsebujejo za njegovo raziskavo relevantne podatke in kateri ne – tega brez uporabe arhivskega gradiva večkrat niti ni bilo mogoče zanesljivo ugotoviti. Zato je v takšnih postopkih nato preko arhivskih podatkovnih zbirk in dopisov arhivom skušala zbrati podatke, ki jih je potrebovala za sprejem odločitve v posamezni zadevi: zlasti je preverjala, kateri od številnih fondov zares vsebujejo varovane osebne podatke in kateri ne; kateri predstavljajo javno in kateri zasebno arhivsko gradivo s posebnimi omejitvami dostopa; ali fondi vsebujejo tudi druge kategorije varovanih podatkov – zlasti pa gradivo, za katero je izročitelj določil nedostopnost zaradi vsebnosti tajnih podatkov. Razumljivo je, da se v teh primerih komisiji ni uspelo ukvarjati z značilnostmi osebnih podatkov v vsakem od posameznih arhivskih fondov, ki so bili predmet njenega odločanja. Odločitev je sprejela brez tega in jo obrazložila v odločbi, ki je zopet naštevala nepregledno število arhivskih fondov. Z izdajo odločb se stvari včasih tudi niso zaključile: ne glede na prvotno število fondov so vložniki ob raziskovanju večkrat naleteli na nove, dotlej neidentificirane fonde in ponovno zaprošali za dostop tudi do tega gradiva. Ker je šlo za nove zahtevke, medtem ko je o starih komisija v vsakem primeru že odločila, izdajanje dopolnilnih odločb ni bilo možno – komisija je vsako tovrstno vlogo zato znova obravnavala. To je za komisijo, katere člani navsezadnje glede na določilo UVDAG delujejo nepoklicno, predstavljalo določeno obremenitev.

Opisano situacijo je Arhivska komisija sčasoma razrešila na način, da je v zadevah, pri katerih je to glede na naslov posamezne raziskave in druga pojasnila vložnika ocenila za primerno, izdala splošne odločbe o odobritvi izjemnega dostopa. Te so se nanašale na javno arhivsko gradivo v enem ali več javnih arhivih. Odločitev za takšno prakso so sicer spremljali pomisleki; kljub slednjim jo je oprla na dejstvo, da ZVDAGA-A v tretjem odstavku 66. člena med obveznimi sestavnimi deli vloge ne vsebuje določbe, po kateri bi moral vložnik konkretno določiti arhivsko gradivo, do katerega želi dostopati. Podobno zakon ne vsebuje nobenega določila, ki bi kazalo na to, da mora vložnik svojo prošnjo glede izjemnega dostopa do nedostopnega arhivskega gradiva kakor koli količinsko omejiti. V dosednji praksi je bilo tako izdanih že precej odločb, ki so odobrile izjemen dostop do tistega arhivskega gradiva v posameznem ali več slovenskih

²⁸ Tako upravičene stranke v postopku iz drugega odstavka 66. člena določa ZVDAGA-A.

²⁹ Za primer navedimo samo nekatere: »Politična zgodovina«, »Ekonomska, socialna in okoljska zgodovina Slovenije«, »Zgodovinsko-pravni vidiki kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin na slovenskem ozemlju v 20. stoletju«.

³⁰ Stalna zbirka Arhiva Republike Slovenije, Zadeva 0120-25/2014-3341.

javnih arhivih, ki vsebuje nedostopne osebne podatke. Poudariti velja, da praksa izdajanja tovrstnih splošnih odločb v desetih letih ni bila problematizirana s strani deležnikov zunaj komisije.

Še izraziteje se je omenjeno nasprotje izrazilo v predpisu postopka v četrtem odstavku 6. člena ZAGOPP. Zakonodajalec je v postopek odločanja o izjemnem raziskovalnem dostopu do arhivskega gradiva izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki vsebuje podatke o zdravljenju pacientov, vgradil številne varovalke. Te naj bi načeloma omogočale, da bi bilo omenjeno gradivo dostopno izključno znanstvenim raziskovalcem v primerih, ko je to z vidika napredka znanosti zares neobhodno potrebno. Prav tako naj bi zagotovile najvišjo stopnjo upoštevanja volje samega pacienta in tudi njegovih zakonitih dedičev. Tudi pri tem ni težko razbrati predvidevanja zakonodajalca, ki je ob pripravi zakona očitno pričakoval vlaganje zaprosil za izjemni dostop do omejenih količin gradiva (denimo zdravstvenih kartonov posameznikov ali celo samo posamičnih dokumentov o zdravljenju posameznika). V praksi je bila večina dosedanjih vlog, povezanih z ZAGOPP, drugačna. Nanašala se je na izjemno obsežne sklope arhivskega gradiva, ki so nastali v različnih zdravstvenih ustanovah. Tako je gradivo, ki je bilo predmet vlog, praviloma vključevalo podatke o preteklem zdravljenju več tisoč pacientov. Vsa tista dejstva, ki jih kot nujna za odločanje v predmetnem postopku predpisuje ZAGOPP (torej podatke o tem, ali so nekdanji pacienti danes pokojni, ali so za časa življenja prepovedali dostop do podatkov o svojem zdravljenju, ali dostopu do teh podatkov danes nasprotujejo njihovi zakoniti dediči – in kdo to sploh so), je seveda razmeroma lahko zbrati v primeru, ko gre za zapis o posamezni osebi. V primerih raziskav, ki so bile doslej predmet odločanja Arhivske komisije,³¹ je zbiranje vseh zahtevanih podatkov o velikem številu nekdanjih pacientov – in njihovih zakonitih dedičev – v resnici skoraj nepredstavljivo. Arhivska komisija se zato v teh primerih zateka k zbiranju podatkov, zlasti tistih o morebitnem nasprotovanju dostopu do gradiva s strani zakonitih dedičev, preko javnih naznanil na spletni strani in oglasni deski Arhiva Republike Slovenije ter na enotnem državnem portalu e-uprava. Slednje lahko ocenimo tudi kot *pro forma* ravnanje, ki je izvedeno predvsem za zadostitev formalnim zakonskim in postopkovnim zahtevam. K večplastnosti praktičnih problematik odločanja o izjemnem znanstvenoraziskovalnem dostopu do arhivskega gradiva zdravstva pa prispeva tudi neodzivnost Komisije Republike Slovenije za medicinsko etiko v dosedanjih konkretnih postopkih. Potem ko je komisijama na začetku leta 2022 uspelo uskladiti stališča glede plačevanja pristojbin in taks v postopkih iz njune skupne pristojnosti, Arhivski komisiji doslej v predpisanih rokih (šestdeset dni) ni uspelo pridobiti soglasij oziroma mnenj medicinsko-etične komisije. Vse dosedanje pozitivne odločbe je tako izdala na podlagi petega odstavka 209. člena ZUP, ki predpisuje odločanje organa v soglasju z drugim organom. Pri tem določa, da organ v primerih, ko v predpisanem roku od drugega organa ne pridobi soglasja ali mnenja, odločbo izda ob predpostavki, da je bilo soglasje podano.

Med predstavljenimi dilemami velja omeniti še vprašanje časovne omejitve izjemnega dostopa do arhivskega gradiva z varovanimi osebnimi podatki. V tem pogledu je dilema še najmanj izrazita pri raziskovalnih programih in projektih, ki potekajo pod okriljem pristojne agencije za raziskovalno dejavnost – v tem primeru se časovna veljavnost odobritve izjemnega dostopa pač veže na odobreni čas trajanja projekta. V vseh ostalih primerih ima komisija na voljo dve možnosti: izjemni dostop do arhivskega gradiva lahko odobri bodisi do zaključka raziskave in predstavitve njenih deklariranih ciljev (denimo do izdelava-

³¹ Denimo: »Organizacija, razvoj in delovanje zdravstvene oskrbe odporniškega gibanja na Slovenskem med letoma 1941 in 1945«, »Pandemija španske gripe na slovenskem območju v letih 1918–1920«, »Javno zdravje v tranziciji: Zdravstveno skrbstvo ob koncu habsburškega cesarstva (1918–1924)«.

ve magistrske ali doktorske naloge, objave monografije ali članka) ali ga veže na natančno zamejeno časovno obdobje. V dosedanjih primerih se je komisija kljub občasnim pomislekom odločala predvsem za prvo možnost, in to predvsem iz enega razloga. Ob odsotnosti kakršnih koli normativnih meril in določil bi bilo časovno omejevanje veljavnosti odločb dejansko zelo blizu povsem arbitrarnemu odločanju članov komisije – torej ravnanju, ki se mu morajo organi v vsakem upravnem delovanju izogniti.

Namesto zaključka

Po zgoščenem pregledu delovanja Arhivske komisije v četrstoletnem obdobju njenega obstoja lahko zaključimo, da je kljub nihanjem v pogostosti srečevanja in obsegu delovnih nalog ves čas opravljala zanimivo in razgibano delo. Zagotovo je v odločanje o vprašanih izjemnega dostopa do nedostopnega arhivskega gradiva znotraj mreže slovenskih javnih arhivov prinesla določeno stopnjo poenotenja odločitev, ki bi v primeru drugačnega odločanja (denimo na ravni vodstev posameznih arhivov) morda umanjkala. Vendar je res, da se njena pluralna sestava, katere osnovni namen je bil nedvomno v osvetlitvi vsakokratnih odprtih vprašanj in nalog z različnih zornih kotov, doslej niti ni odrazila v zelo različnih pogledih in stališčih članov komisije. Komisija je odločitve, kar pravzaprav velja za vsa obdobja njenega delovanja, sprejemala soglasno; ločena mnenja, ki bi bila v delovanju kolektivnega organa heterogene sestave pričakovana v večji meri, se v bistvu niti niso pojavljala. Ta ugotovitev je lahko bodisi dokaz složnosti komisije pri njenem preteklem delu ali pa iztočnica za morebitni razmislek glede prilagoditev sicer že uveljavljenega sistema odločanja o izjemni dostopnosti nedostopnega arhivskega gradiva.

VIRI IN LITERATURA

ARHIVSKI VIRI

SI AS – Arhiv Republike Slovenije

- SI AS 2170, Arhiv Republike Slovenije.
- Stalna zbirka Arhiva Republike Slovenije.

SPLETNI VIRI

Obrazložitev zakona: V: *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*, št. 34 (1994): https://sistory.si/media/legacy/publikacije/36001-37000/36993/Porocevallec_1994-09-16_34.pdf (dostop: 18. 8. 2025).

Pravilnik o pogojih za uporabo arhivskega gradiva. V: *Uradni list SRS*, št. 34/1981, <https://dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-EDWMUJKN/40ed8b4b-9f8a-4e7f-b831-3820f37c5851/PDF> (dostop: 18. 8. 2025).

Priporočilo Sveta Evrope R (2000) 13 z dne 13. 6. 2000: <https://rm.coe.int/16804cea4f> (dostop: 18. 8. 2025).

Sklep o ustanovitvi in načinu dela arhivske komisije, 6. 10. 2000. V: *Uradni list RS*, št. 97/2000, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2000-01-4073/sklep-o-ustanovitvi-in-nacinu-dela-arhivske-komisije> (dostop: 18. 8. 2025).

Vloga na arhivsko komisijo za izjemni dostop do arhivskega gradiva v skladu s 66. členom ZVDAGA: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/vloga-za-arhivsko-komisijo-za-izjemni-dostop-do-arhivskega-gradiva-v-skladu-s-66-clenom-zvdaga/> (dostop: 18. 8. 2025).

Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA). V: *Uradni list RS*, št. 51/2014, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1997-01-1140> (dostop: 18. 8. 2025).

Zakon o arhivskem gradivu, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacienta (ZAGOPP). V: *Uradni list RS*, št. 85/2016, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2016-01-3688> (dostop: 18. 8. 2015).

Zakon o dostopnosti in uporabi gradiva o osamosvojitvi, vojni za Slovenijo in trgovini z orožjem (ZDUGOTO). V: *Uradni list RS*, št. 32/2025, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2025-01-1282> (dostop: 18. 8. 2025).

Zakon o naravni in kulturni dediščini. V: *Uradni list SRS*, št. 1/1981, <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-XVBH2YD8/4c991a38-2e0a-4f0c-94e0-5677e059d2f4/PDF> (dostop: 18. 8. 2025).

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). V: *Uradni list RS*, št. 24/2006 – UPB, 105/2006 – ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010, 82/2013, 175/2020 – ZIUOPDVE in 3/2022 – ZDeb, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO1603> (dostop: 18. 8. 2025).

Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA). V: *Uradni list RS*, št. 30/2006, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2006-01-1229> (dostop: 18. 8. 2025).

Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA-A). V: *Uradni list RS*, št. 51/2014, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2014-01-2170> (dostop: 18. 8. 2025).

LITERATURA

Cankar, Tadej: Upravljanje arhivskega gradiva nekdanjih tajnih služb v Republiki Sloveniji. V: *Arhivi* 36 (2013), št. 1, str. 45–55.

Jenuš, Gregor: Varovanje občutljivih osebnih podatkov v arhivskem gradivu jugoslovanske tajne politične policije. V: *Tehnični in vsebinski problemi klasičnega in elektronskega arhiviranja. Arhivi v globalni informacijski družbi [Elektronski vir] : zbornik mednarodne konference, [Radenci, 2. – 4. april 2014]*. Maribor: Pokrajinski arhiv, str. 31–45.

SUMMARY

THE ARCHIVAL COMMISSION BETWEEN ARCHIVAL LEGISLATION AND PRACTICE

The Archival Commission holds a special place among the special consultative and expert bodies defined by Slovenian archival legislation, particularly in relation to the theme of this year's convention of the Archival Society of Slovenia. Not only is the Archival Commission much older in its establishment than the Archival Council, the Council of Directors of Public Archives and inter-archival working groups - this October marks twenty-five years since its first appointment - but among the listed bodies it is the only one whose tasks or powers are directly related to the issue of accessibility of archival records in Slovenian public archives. The Archival Commission is not only a consultative body of other executive institutions, but in an important part of its activities - and this is its speciality - an independent decision-making body. Such a regulation was gradually formed over the quarter-century period of the commission's operation: with the general archives laws (ZAGA, 1997/ Archives and Archival Institutions Act/ and ZVDAGA, 2006/ Protection of Documents and Archives and Archival Institutions Act/), with the amendment of the law (ZVDAGA-A, 2014) and with the special archives law for the field of healthcare archives (ZA-

GOPP, 2016/ Act Regulating Archives Containing Personal Data from Medical Records/). The original powers of the aforementioned body were expanded on the one hand, while on the other hand, the original professional and advisory role of the commission was replaced with a decision-making role in the most noticeable part of its tasks.

The appearance of the Archival Commission in sectoral legislation (1997) and its actual appointment (2000) are closely connected with the period of Slovenian political and social transition, but also with the abolition and inclusion of former special archives in the Archives of the Republic of Slovenia. The previous system of decision-making on exceptional access to otherwise inaccessible archival materials, which was based more on the Rules on the Conditions for the Use of Archival Materials (1981) than on the Natural and Cultural Heritage Act (1980), was replaced by a different solution. A two-tier system was introduced, which, with some modifications, has remained in force to this day. While decision-making on exceptional access to inaccessible archival records for administrative and legal purposes has remained within the competence of the managements of individual public archives to this day, decision-making on the accessibility and use of such records for research purposes has since then been within the mixed competence of the government and the Archival Commission. Since the introduction of the Archival Commission into the legal order or rather into Slovenian archival legislation, there have been no major changes in the provisions relating to the composition of the commission and regulating the manner of its work (both are determined by implementing acts, i.e. regulations and rules). The situation was different when defining its powers, where the legal provisions were partly transferred from previous legal regulations, and partly transformed and newly added. In view of the above, we can conclude that the powers of the Archival Commission, which today are partly different from those at the time of its establishment, are not written in a very clear way in the relevant law. In the main part, the article focuses on a statistical overview of the work of the Archival Commission in the last three terms of its operation (2012–2014), while also presenting the main practical dilemmas in the commission's decision-making in specific administrative matters within its competence. The collected data show that the commission has not yet encountered individual tasks foreseen by law in its work so far, while it encounters others relatively rarely. A distinct focus of its work is thus deciding on exceptional research access to records containing personal data, which are defined as inaccessible by the second paragraph of Article 65 of the ZVDAGA - i.e. the tasks for which the Archival Commission is best known in the archival and research sphere.