

**PROBLEMATIKA UREJEVANJA ZBIRK DOKUMENTARNEGA
GRADIVA NA UPRAVNI ENOTI V REPUBLIKI SLOVENIJI -
POSAMIČEN ALI SPLOŠEN POJAV
NEKATERE DILEME, VPRAŠANJA IN TEŽAVE V UPRAVNEM
POSLOVANJU Z DOKUMENTARNIM GRADIVOM**

Ivan Peršak *

UDK: 930.25:354(497.4)

Ivan Peršak: Problematika urejevanja zbirk dokumentarnega gradiva na upravni enoti v Republiki Sloveniji – posamičen ali splošen pojav - Nekateri dileme, vprašanja in težave v upravnem poslovanju z dokumentarnim gradivom. Tehnični in vsebinski problemi klasičnega in elektronskega arhiviranja. Zbornik referatov z dopolnilnega izobraževanja, Maribor 4/2005, št. 1, str. 351-360.

Izvirnik v slovenščini, izvleček v slovenščini in angleščini, povzetek v angleščini.

Avtor v svojem prispevku predstavlja problematiko urejevanja zbirk dokumentarnega gradiva na upravnih enotah ter obvladovanje dokumentacije, ki je osnovni pogoj za kvalitetno in s tem tudi za transparentno upravno delo.

UDC: 930.25:354(497.4)

Ivan Peršak: Problems related to the records management in administrative unites of the Republic of Slovenia - unique or common appearance. Technical and Field Related Problems of Traditional and Electronic Archiving. Conference Proceedings, Maribor 4/2005, No. 1, pp. 351-360.

Original in Slovenian, abstract in Slovenian and English, Summary in English.

In his article the author describes problems related to the records management in Administration Unites of the Republic of Slovenia which is a basic condition for quality work and a transparent public administration.

I. ORIS PROCESA RAVNANJA Z REŠENIMI ZADEVAMI

Poslovanje z dokumentarnim gradivom nedvomno sodi med pomembnejše faze upravnega postopka v organih javne uprave. Dokumentiranje upravnega dela in vodenje evidenc o notranjem poslovanju teh organov je temeljnega pomena za celotno nadgradnjo izvajanja funkcij in nalog javne uprave, nadzora nad zakonitostjo in pravilnim izvajanjem nalog in pooblastil. Prav tako predstavlja podlago za ugotavljanje učinkovitosti tega dela, za odprtost in transparentnost javne uprave. Produkti dela javne uprave v velikem številu predstavljajo kulturno dediščino naroda in države. V zaokroženem procesu upravnega dela se naloga začne z vhodno informacijo (zahtevo, vlogo, sklepom o uvedbi postopka, odredbo), s katero se prične izvajanje javne naloge in se konča z izhodno informacijo (izdelkom, storitvijo v obliki odločbe, sklepa, soglasja, mnenja oziroma s poročilom, informacijo, predlogom predpisa idr.). Z rešitvijo zadeve se proces notranjega dela nadaljuje z upravnim poslovanjem »ravnanja z dokumentarnim gradivom« rešene zadeve. Rešeno zadevo se na podlagi pisarniške odredbe pooblaščenega uslužbenca fizično dostavi glavni

* Mag. Ivan Peršak, Upravna enota Ruše, Slovenija.

pisarni,¹ da jo evidentičar pregleda z vidika evidenc, urejenosti dokumentov v zadevi in jo nato uvrsti v tekočo zbirko dokumentarnega gradiva.

Do omenjene faze upravnega poslovanja po izkušnjah procesi tečejo relativno nemoteno. Gre za izvajanje pravil tako imenovanega pisarniškega poslovanja. Nespoštovanje tega dela pravil bi namreč že v krajšem času povsem ohromilo tekoče upravno delo upravnega organa kot celote². Težave in motnje poslovanja se posledično pokažejo najkasneje in najbolj očitno tedaj, ko se dokumentarno gradivo rešenih zadev razvršča v stalno zbirko dokumentarnega gradiva. Torej v fazi tako imenovanega ravnanja z dokumentarnim gradivom rešenih zadev, ki v primerjavi s predhodno fazo pisarniškega poslovanja ne zahteva nujno tekočega, ažurnega oziroma sprotnega izvajanja teh nalog. Toda, pisarniško poslovanje in ravnanje z zapisi se pokaže kot nedeljiva medsebojno prepletena in odvisna celota. Prva napaka namreč nastane pri tem, da mora pooblaščen uslužbenec, ki zadevo rešuje, določiti rok hrambe rešeni zadevi. Pravila narekujejo, da zadev, na katerih ni označenega načina ali roka hrambe, ni dovoljeno vložiti v tekočo zbirko dokumentarnega gradiva. Pred vložitvijo zadeve v to zbirko mora uslužbenec, ki je zadevo reševal, izločiti nepotrebno gradivo (kopije, dvojnike, multiplikate dokumentov, pomožne obrazce, neizpolnjene tiskovine in podobno). Zaradi neenotne in pomanjkljive uredbe o določanju statusa hrambe dokumentarnega gradiva, ne določi rokov hrambe, temveč »za vsak primer« zapiše, da gre za trajno gradivo. Posledice takega ravnanja se pokažejo šele kasneje z arhivskimi depoji, ki so prenatrpani z rešenimi zadevami. Arhivskega in trajnega gradiva seveda upravni organ ne more izločati zaradi uničenja. Hrani ga za kasnejšo odbiro in predajo pristojnemu pokrajinskemu arhivu in sicer najkasneje v predpisanem času 30 let, oziroma čaka, da se takrat trajno gradivo opredeli kot gradivo z določenimi roki hrambe ter ga šele nato preda v komisijsko uničenje.

II. PRAVNO STANJE IN VPRAŠANJA

1. Zakon o državni upravi³ daje Vladi RS v 7. členu pooblastilo, da uredi pravila s področja poslovanja z dokumentarnim gradivom. Ta pravila tvorijo skupaj s področnimi zakoni in drugimi predpisi celoto pravil s tega področja. Pretežni del pa vendar določata Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom⁴ in Navodilo za izvajanje uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom⁵.

¹ S tem prispevkom obravnavamo samo papirne oziroma fizične oblike dokumentarnega gradiva in ne tudi elektronske oblike dokumentov in zadev, ki se uveljavljajo v zadnjem obdobju nekaj let, saj v upravni praksi predmeta, ki ga obravnava ta članek, predstavljajo izjemo.

² Upravna praksa kaže, da nespoštovanje evidentiranja vseh dokumentov, sestavljanja zaznamkov in pisarniških odredb, neupoštevanje rokovnika, arbitrarno prenašanje določene naloge na kasnejši čas, predstavlja hkrati neupoštevanje rokov za rešitev zadeve in kopičenje nerešenih zadev pri posameznem javnem uslužbencu. V takšnem stanju izgubi vodja upravnega dela preglednost nad nalogami in opravljenim delom podrejenega uslužbenca in se znajde v položaju, da ne more izvajati produktivne nadzorne funkcije nad pravilnostjo in učinkovitostjo dela javne uprave.

³ Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003, 61/2004 in 123/2004.

⁴ Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/2000 in 31/2001.

⁵ Uradni list RS, št. 91/2001.

Po pomenu razvrščamo dokumentarno gradivo na arhivsko dokumentarno gradivo, ki je pomembno za zgodovinska in druga znanstvena raziskovanja; lastno trajno gradivo upravnega organa, ki je trajnega pomena za delo upravnega organa; ter gradivo z določenimi roki hrambe, ki se ga po izteku rokov izloča iz zbirke in se ga uniči.

Najpomembnejše arhivsko dokumentarno gradivo posebej obravnava Zakon o arhivskem gradivu in arhivih⁶ in za delo upravnih organov na tem področju zelo pomemben Pravilnik o odbiranju in izročanju javnega arhivskega gradiva arhivu⁷. Nad tem gradivom posebej bdi arhivska stroka. To gradivo je posebej označeno, hrani se ga ločeno od drugih vrst gradiva in upravni organ ga mora vsakih pet let odbirati zaradi predaje pristojnim arhivskim inštitucijam. Na pregleden, jasen in celovit način opredeljuje omenjeni pravilnik načela in kriterije za vrednotenje arhivskega gradiva, načine sodelovanja pristojnega arhiva z javnopravno osebo ter obveznosti subjektov v tej zvezi. V posebni prilogi so po izbranih kriterijih taksativno naštetih številni primeri dokumentarnega gradiva, ki se praviloma šteje za arhivsko gradivo.

Trajno gradivo je lastno gradivo upravnih organov, ki ga morajo upravni organi zaradi potreb svojega dela trajno hraniti. V 63. členu uredbe so našteje vrste lastnega dokumentarnega gradiva, ki se ga trajno hrani. Med trajno gradivo uredba uvršča tudi zadeve v zvezi z odločanjem v upravnih zadevah, če za te zadeve niso določeni krajši roki hrambe. Poleg naštetih primerov lahko ministri in predstojniki organov določijo tudi druge zadeve, ki jih je treba trajno hraniti.

Za gradivo, ki ni arhivsko in tisto, ki ga ni potrebno trajno hraniti, se določijo roki hrambe. Roke hrambe določi minister ali predstojnik upravnega organa v skladu s predpisi in glede na oceno, koliko časa je posamezno dokumentarno gradivo pomembno za delo upravnega organa.

Upravni organi hranijo dokumentarno gradivo rešenih zadev v tekoči in stalni zbirki. Obe zbirki vodi, ureja in vzdržuje glavna pisarna v skladu z omenjenim navodilom in posebnimi predpisi in standardi o materialnem varstvu arhivskega in dokumentarnega gradiva. Hranita se v ločenih prostorih. V tekoči zbirki se hranijo rešene zadeve tekočega leta in dveh predhodnih let. Tekoča zbirka se hrani v glavni pisarni. Po dveh letih se dokumentarno gradivo iz tekoče zbirke prenese v stalno zbirko dokumentarnega gradiva, razen gradiva, katerega rok hrambe je dve leti. V stalni zbirki se gradivo hrani do izteka rokov hrambe ali do izročitve arhivskega gradiva pristojnemu arhivu. Upravni organ mora izdelati načrt razporeditve dokumentarnega gradiva v stalni zbirki.

Iz stalne zbirke dokumentarnega gradiva se najmanj vsakih pet let izloči gradivo, ki mu je pretekel rok hrambe. Dokumentarno gradivo, za katero je pristojni arhiv določil, da ima lastnosti arhivskega gradiva, se ne izloči iz stalne zbirke, temveč se hrani v izvornikih, dokler se v skladu s posebnimi predpisi ne izroči pristojnemu arhivu. Minister oziroma predstojnik upravnega organa mora imenovati posebno komisijo za izločanje in odbiranje dokumentarnega gradiva. Komisija določi, katero gradivo se izloči iz zbirke dokumentarnega gradiva in o tem sestavi zapisnik; skrbi da se ne izloči dokumentarno gradivo, za katero je

⁶ Uradni list RS, št. 20/1999 in 24/2003.

⁷ Uradni list RS, št. 59/1999.

pristojni arhiv določil, da ima lastnosti arhivskega gradiva. Komisija pisno obvesti pristojni arhiv o začetku odbiranja arhivskega gradiva iz dokumentarnega gradiva in navede, iz katerih letnikov bo odbrala gradivo v skladu z navodilom pristojnega arhiva.

2. Ugotavljamo, da je področje arhivskega gradiva skrbno strokovno urejeno. Za arhivsko gradivo, ki nastaja pri delu javne uprave, skrbi arhivska stroka, na čelu z Arhivom Republike Slovenije in v ZAGA naštetimi pokrajinskimi arhivi. Katalog vrst arhivskega dokumentarnega gradiva po določenih kriterijih in merilih iz omenjenega pravilnika o odbiranju tega gradiva ne pušča dvoma pristojnim komisijam glede vprašanj o tem, kaj uvrstiti v zbirko arhivskega gradiva. Ustrezne priprave za izvedbo nalog izločanja in odbiranja arhivskega gradiva zagotavljajo nemoten začetek dela članov komisije pri tem delu. Strokovno sodelovanje pristojnega pokrajinskega arhiva z imenovano komisijo se na ta način lahko največkrat usmeri le na ustrezne strokovne napotke in usmeritve arhiva, arhivistom pa ni potrebno pregledovati zbirke in pomagati pri razvrščanju in odbiranju gradiva.

Drugačno je stanje pri določanju trajnega gradiva in gradiva z določenimi roki hrambe. Trajno gradivo in gradivo z določenimi roki hrambe določi minister ali predstojnik upravnega organa. Trajnega gradiva se določi skladno s predpisi ali na podlagi eksemplaričnih primerov uredbe o tem, katere vrste lastnega gradiva so po izkustvenih merilih tako pomembne za trajno delo in poslovanje določenega upravnega organa, da se jih bo uvrstilo med trajno gradivo. Minister ali predstojnik upravnega organa v skladu s predpisi oceni status gradiva z določenimi roki hrambe glede na to, koliko let je takšno dokumentarno gradivo pomembno za delo upravnega organa.

3. V obeh opisanih primerih nastopi zadrega, ko ugotovimo, da je predpisov, ki bi določali status trajnega gradiva ali gradiva, ki ima določene roke hrambe, izražene v letih, izredno malo. Namesto manjkajočih določb o rokih hrambe tovrstnega gradiva, po katerih bi pristojni resorji kompetentno določali ustrezne roke hrambe, jim preostane pri delu izkustveno merilo. V primeru, da v skladu s predpisi vsak upravni organ zase določa status trajnega gradiva in gradiva z določenimi roki hrambe, nastopi nevarnost arbitrarnega, aktivističnega, ad hoc in nestrokovnega pristopa k tej nalogi. Seveda je to bolj ali manj izraženo pri posameznih institucijah javnega sektorja. Uspešnejši so praviloma večji upravni organi z ustaljenimi funkcijami, kjer ne prihaja do večjih organizacijskih pretresov,⁸ saj razpolagajo tudi z ustreznimi strokovnjaki (arhivarji). Manj uspešni so manjši upravni organi, ki nimajo ustreznih strokovnjakov s tega področja, pogosto pa primanjkuje tudi znanje in volja vodstva organa, da bi se uredilo stanje na tem področju. Vprašanje je, ali je ureditev, da minister ali drugi predstojniki upravnega organa odločajo o tem, kaj se bo uvrstilo v trajno in kaj med gradivi z določenimi roki hrambe, sploh primerna, če nimamo o tem podrobnejših meril ali kriterijev. Domnevamo, da prihaja pri istovrstnih upravnih organih (npr. uprave lokalnih skupnosti, UE, CSD, šolske institucije) in s tem pri istovrstnem dokumentarnem gradivu do zelo različnega reševanja teh težav. Pooblastila in odgovornosti brez kompetentnosti!

⁸ V teoriji in praksi upravnega dela je že dolgo znana ugotovitev, da je samo organizacijska (teritorialna) in funkcionalna (pristojnost pogoj za urejenost, razvoj in rast kvalitete upravnega dela in obratno.

Še več. Zastavlja se tudi ustavnopravno vprašanje o tem, ali so določbe o nalogah pooblaščenih predstojnikov upravnih organov na tem področju skladne z ustavno ureditvijo 121. člena Ustave RS, ki določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Ta ustavna določba je resda »nenavadno izključujoča« in bi jo bilo mogoče razumeti zlasti tako, da onemogoča kakršnekoli upravne organe zunaj organizacijske strukture ministrstev in hkrati preprečuje decentralizacijo državne uprave.⁹ Zaradi potrebe po čimbolj enotni ureditvi in s tem tudi preglednosti dela pri določanju statusa hrambe dokumentarnega gradiva, zastavljamo vprašanje v funkcionalnem in ne organizacijskem smislu. V smislu te ustavne določbe gre morda za pravno vrzel o tem, da bi predpis določil pristojno in hkrati kompetenčno ministrstvo ali resorje, ki bi morali dosledno in enotno skrbeti za enotno izvajanje nalog s tega področja. 49. členu ZDU določa, da ministrstva, vsako na svojem delovnem področju, dajejo upravnim enotam med drugim tudi usmeritve, strokovne napotke, strokovno pomoč in obvezna navodila za izvrševanje nalog s področij svoje pristojnosti. Kdo je ali bo pristojen, torej resorna ministrstva ali eno pristojno ministrstvo, je stvar dogovora. Žal se danes velika večina ministrstev za ta del čuti nekompetentna. Ministrstvo, pristojno za javno upravo, se je doslej na področju teh strokovnih vprašanj štelo za nepristojno, češ da o tem lahko odločijo le tista ministrstva, ki vsebinsko poznajo pomen in značaj posameznih upravnih nalog (zadev) ali je te naloge prelagalo na Arhiv RS. Po drugi strani pa so tudi resorna ministrstva menila, da niso kompetentna, da bi na ta vprašanja dajala usmeritve in napotke za enotno delo.

4. Strokovnjaki so se očitno zavedali opisanih dilem. Z novelo uredbe o poslovanju z dokumentarnim gradivom iz leta 2001 so gordijski vozeli teh vprašanj presekali tako, da so dopolnili 22. člen uredbe v delu, ki se nanaša na načrte klasifikacijskih znakov. Načrt klasifikacijskih znakov, ki ga določi predstojnik upravnega organa, vsebuje seznam klasifikacijskih znakov, njihov pomen in rok hrambe (arhivsko, trajno ali rokavno gradivo). Rešitev za enotno ureditev vprašanj določanja vrst dokumentarnega gradiva glede na status hrambe tega gradiva znotraj posameznega upravnega organa je s tem zagotovljena, seveda pogojno in v primeru, da se skrbi za kvaliteten in trajen značaj tega načrta. S spremembo predpisa delo še ni opravljeno in strokovna zagata ni odpravljena. Minister, pristojen za javno upravo, je izdal Obvezen okvir načrta klasifikacijskih znakov organov javne uprave v Republiki Sloveniji.¹⁰ Ta načrt je osnova za nadaljnjo izdelavo enotnih načrtov klasifikacijskih znakov in načrtov klasifikacijskih znakov, ki jih bodo določili predstojniki upravnih organov. V opisih pomena posameznih znakov vsebuje posamezne sklope, pretežno resorno splošno opredeljenih upravnih funkcij, zato ministrstvu, pristojnemu za upravo, ni mogoče očitati, da je zamudilo priliko, da bi že s tem načrtom določilo statuse hrambe dokumentarnega gradiva. Pravna ureditev je zaenkrat s tem zastala, ne pa tudi nadaljnje aktivnosti. Pripravljen je bil enoten načrt za celotni javni sektor s trimestno decimalno klasifikacijo vsebin, ki se ga je s 1. 1. 2005 dalo upravnim enotam v RS kot »priporočilo« v dejansko uporabo. Ta načrt je presejal obvezni okvir, saj bolj določa podrobno upravne naloge in jih v posebni rubriki konkretno in primeroma našteva. S tem načrtom bi lahko

⁹ *Komentar Ustavi Republike Slovenije, Izdala in založila Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, str. 887.*

¹⁰ *Glej Pravilnik o obveznem okviru načrta klasifikacijskih znakov (Uradni list RS, št. 114/2003) z dne 21. 11. 2003.*

hkrati tudi določili statuse hrambe dokumentarnega gradiva. Če do tega ne bo prišlo, se bo po našem mnenju nadaljevalo stanje nereda in težav glede urejanja stalne zbirke dokumentarnega gradiva na ravni teritorialno organiziranih upravnih organov.

III. DEJANSKO STANJE, VPRAŠANJA IN TEŽAVE

1. Na nivoju upravnih enot v Republiki Sloveniji smo že več let v transformaciji teritorialno organiziranih enot državne uprave. Ministrstvo, pristojno za upravo, je vse od ustanovitve teh enot 1. 1. 1995 v delo upravnih enot intenzivno uvajalo nova pravila in standarde dela moderne javne uprave s poudarki na učinkovitosti njihovega dela, vzpostavljanju prijazne in partnerske javne uprave v razmerju do okolja, v katerem deluje. Teh prizadevanj niso bile v ustrezni meri deležne tudi druge upravne organizacije in organi v enotnem in medsebojno povezanem upravnem sistemu Republike Slovenije. Funkcionalnim spremembam bodo sledile organizacijske spremembe teritorialnih enot državne uprave in lokalne samouprave. V razmerah relativno naglih sprememb, ki posegajo v obstoječo teritorialno in funkcionalno stabilnost, trpi notranje strokovno delo uprave, posebej na tistih področjih, ki zahtevajo tekoče in dolgotrajno ustaljeno delovanje. Takšno stanje v določeni meri povzroča ustrezno manjšo skrb vodstva za strokovno delo pooblaščenih uslužbenecv, ki izvajajo naloge, kot je urejevanje zbirk dokumentarnega gradiva. Ta del je pač skrit očem javnosti in delodajalca (vlada, pristojno ministrstvo).
2. Prepogosto ni sistematične operativne skrbi, volje, znanja, odgovornosti in časa za to, da bi uredili zbirke dokumentarnega gradiva, kakor to zahtevajo predpisi. Zbirke ostajajo neurejene, nakopičene v prenatrpanih v prostorih, ki pogosto ne ustrezajo prostorskim, klimatskim in temperaturnim zahtevam za hrambo zbirk dokumentarnega gradiva. Komisije za izločanje in odbiranje dokumentarnega gradiva so - tudi če ali kadar so ustanovljene - pogosto nemočne pred množičnostjo neurejenih zbirk. Zbirke dokumentarnega gradiva bi po določenem preglednem sistemu morali dnevno urejati pooblaščen uslužbenec glavne pisarne, vendar so preveč obremenjeni s tekočim delom sprejemanja in odpremljanja pošte, evidentiranja dokumentov in zadev, pošiljanja zadev v reševanje in nenazadnje učenja in privajanja na delo z novim računalniško podprtim sistemom pisarniškega poslovanja; torej z delom, ki se vidi in lahko takoj povzroči motnje v dnevnem poslovanju.

Po naših ugotovitvah tiči osnovni problem v dejanskem obsegu arhivskega in trajnega dokumentarnega gradiva ter gradiva z določenimi roki hrambe. Ugotovili smo, da razen arhivskega gradiva ni enotnega pristopa, dela in kriterijev za določanje statusov preostalih dveh vrst dokumentarnega gradiva. Roki za hrambo upravnih nalog oziroma zadev, ki jih uslužbenec rešuje, niso nikjer določeni.¹¹ Tudi sodelavec v glavni pisarni, ki sprejema rešene zadeve v tekočo zbirko dokumentarnega gradiva, pri tem ne more bistveno pomagati. Večina gradiva po prejšnjem enotnem načrtu za razvrščanje dokumentarnega gradiva iz devetdesetih let je bila uvrščena med trajno gradivo upravnega

¹¹ Kot primer lahko uporabi roke hrambe načrta za razvrščanje dokumentarnega gradiva iz devetdesetih let, ki je bil objavljen kot priloga pravilnika za področje pisarniškega poslovanja v letu 1988; morda še mnogo kasneje sprejetega enotnega načrta klasifikacijskih znakov za potrebe slovenskih občin, kjer je Arhiv RS strokovno pripravil tudi opredelitve rokov hrambe za določene upravne naloge.

organa. V pomanjkanju predpisov, ki bi določali roke hrambe posameznih zadev, se tako zatekamo k veljavni uredbi o poslovanju z dokumentarnim gradivom. Ta v 63. členu navaja primere trajnega lastnega gradiva, kamor uvršča tudi upravne zadeve v zvezi z odločanjem v upravnem postopku. Teh upravnih zadev je pri delu upravnih organov na terenu zdaleč največ. In ker so te temeljne naloge po predpisu opredeljene kot naloge trajnega pomena, se te zadeve in podporne naloge preprosto uvrsti med trajno gradivo. Zahteve po ažurnem izvajanju tega dela administrativnih nalog takšne odločitve samo podpirajo. Uradniku se na ta način ni treba pretirano poglobljati v vprašanje primerne roka hrambe rešene zadeve. Po drugi strani pa z določitvijo statusa trajnega gradiva ne tvega strokovne napake zaradi uničenja določenega gradiva, za katero bi se kasneje izkazalo, da je trajnega ali celo arhivskega pomena. Ker po 30. členu ZAGA javnopравnim osebam ni treba izročiti javnega arhivskega gradiva pristojnemu arhivu, oziroma ga arhivu ni treba prevzemati pred potekom 30 let od nastanka tega gradiva, obseg stalne zbirke dokumentarnega gradiva nenehno narašča.

Ob vodstvenih pregledih glavne pisarne in urejenosti zbirk dokumentarnega gradiva se pogosto ugotavlja, da prostori, pohoštvo in druga potrebna oprema niso ustrezni oziroma so v neskladju s predvidenimi¹² standardi in predpisi. Tekoče zbirke ne urejajo sproti ali pa je urejena samo za posamezna delovna področja upravne enote, medtem ko preostali del tekoče zbirke vodijo na notranjih organizacijskih enotah. V glavno pisarno dostavljene rešene zadeve so tako nakopičene deloma že pred tekočo zbirko, v mnogo večjem obsegu pa v posebnih prostorih, namenjenih stalni zbirki dokumentarnega gradiva. Pregled tega dokumentarnega gradiva je nadalje pokazal nedosledno razvrščanje gradiva po policah regalov. Zadrževanje rešenih zadev pri posameznih uradnikih, ki so reševali določene zadeve, zaradi vsebinske povezave teh zadev z zadevami v reševanju ali pričakovanim reševanjem drugih zadev, vodenje evidenc o teh zadevah po različnih podpornih računalniških evidencah v preteklem obdobju in prilagajanje na nove načine računalniškega evidentiranja, je še dodatno oteževalo dosledno, tekoče in predpisano delo urejanja zbirk dokumentarnega gradiva.

Kmalu je postalo jasno, da je najprej treba ugotoviti stanje teh zbirk in pregledati ter ponovno »popisati«¹² obstoječe zadeve v prenatrpani stalni zbirki dokumentarnega gradiva. Hitro se je ugotovilo, da to ni in ne more biti delo komisije za izločanje in odbiranje dokumentarnega gradiva, temveč posebne delovne skupine, ki bo morala bržčas v daljšem času ugotoviti osnovno stanje urejenosti zbirk. Ta skupina je ugotovila: da številne rešene zadeve iz preteklosti, zlasti pred letom 1995, niso bile opremljene z roki hrambe; da je gradivo glede na standarde razvrščanja in klasificiranja razmetano in neurejeno; da se v stalni zbirki nahajajo zadeve, ki bi jih lahko upravna enota že zdavnaj izločila in uničila v skladu s posebnimi predpisi (npr. s področja finančnega poslovanja); da je med tem gradivom tudi gradivo nekdanjih krajevnih skupnosti in tako imenovanih družbenopolitičnih organizacij ter druge zadeve s področja lokalne samouprave, ki bi jih upravna enota skladno z

¹² Skladno s prejšnjim navodilom iz leta 1995 je bil za skrb za ustrezno pisarniško opremo in prostore predviden Servis skupnih služb vlade RS. Po 7. točki sedanjega navodila je določeno, da mora biti glavna pisarna opremljena v skladu s predpisi in standardi, ki urejajo materialno varstvo dokumentarnega arhivskega gradiva. Skrb za vse to je tako prenesena na predstojnika upravnega organa.

napotili resornega ministrstva¹³ morala predati novo nastalim občinam ali jih tudi uničiti; da se je glede na naravo dela nemajhen obseg rešenih zadev kar naprej zadrževal pri uradnikih, ki so zadeve reševali, namesto v tekoči zbirki dokumentarnega gradiva,¹⁴ in za katere bi lahko imeli vzporedno nastavljene posebne dosjeje, sestavljene iz kopij najpomembnejših dokumentov posameznih zadev; da so dokumente pred časom lepili; da se v zadevah nahajajo razni pomožni dokumenti, delni zapisi brez pravne veljave, mape, opazili pa so še druge nepravilnosti in pomanjkljivosti.

Po ponovnem sistematičnem pregledu rešenih zadev s poudarkom na stalni zbirki dokumentarnega gradiva se je najprej ugotovilo, da številne upravne zadeve, ki bi po predpisanem dvomesečnem roku za rešitev zadeve, morale biti rešene, to niso bile. Te upravne zadeve s področja upravnega odločanja so se po omarah strokovnih uslužbencev pojavile kot »okostnjaki.« V prvi vrsti je bilo treba na predpisan način zadeve rešiti in odpraviti druge zaostanke po omarah uradnikov. S temi aktivnostmi in z osnovnimi nalogami pregleda stalne zbirke dokumentarnega gradiva se je delovanje delovne skupine za to področje zavleklo na poldrugeto leto. Po popisu zadev stalne zbirke se je tako ugotovilo, da kar okrog 96 % rešenih zadev predstavlja trajno dokumentarno gradivo. Ta ugotovitev je jasno pokazala, da v tej fazi urejanja zbirk posebna komisija praktično ne bo imela dela v zvezi z izločanjem dokumentarnega gradiva, ki mu je potekel rok hrambe, in uničenjem tega gradiva, temveč bo v sodelovanju s pristojnim arhivom ugotavljala status arhivskega gradiva zaradi dokončne ureditve stanja gradiva in predaje arhivu.

IV. NAMESTO ZAKLJUČKA

Ugotavljamo nelogične ali vprašljive pravne rešitve na obravnavanem ožjem področju upravnega poslovanja z dokumentarnim gradivom. Preizkusiti bo potrebno obstoječe pravne rešitve in na novo urediti nekatera vprašanja. Poleg ustreznih klasifikacijskih načrtov bo morda potrebno razmišljati o tem, ali ne bi za področje določanja trajnega dokumentarnega gradiva in gradiva z določenimi roki hrambe v upravnih organih sprejeli posebnega izvršilnega predpisa, oziroma še prej z zakonskim predpisom določili temeljne pristojnosti resorjev glede tega.

Skrb in odgovornost za zagotavljanje poslovnega reda pri urejanju zbirk dokumentarnega gradiva se mora aktualizirati in ob tem jasno definirati pristojnosti ministrstev in drugih organov ter opredeliti pooblastila uslužbencev znotraj upravnih organov. Vprašanj in dejanskih težav pri delu v zvezi z nakopičenimi zadevami v stalni zbirki dokumentarnega gradiva in natrpanimi depoji; o nepreglednosti tega gradiva, ki bržčas zahteva ponovno preverjanje in evidentiranje, iskanje dodatnega gradiva po drugih pisarnah mimo glavne pisarne; o gradivu, ki ne sodi med

¹³ Glej npr. Navodilo ministrstva za kulturo o ravnanju z dokumentarnim gradivom dosedanjih občin ter krajevnih skupnosti, z dne 26. 4. 1995. Med to gradivo nismo posebej uvrščali dokumentarnega gradiva volilnih komisij, ki razen volilnih imenikov in drugih predpisanih dejavnosti UE v zvezi z volitvami ali izvedbo referendumov seveda ne sodi v zbirke dokumentarnega gradiva UE.

¹⁴ Ob zadevah s področja dela upravnih notranjih zadev, katerih je velika večina s področja odločanja po skrajšanem postopku (vse skupaj v deležu nad 92% od vseh upravnih zadev UE), v to kategorijo uvrščamo specifične upravne zadeve s področja okolja in prostora odločbe za izdajo lokacijskega dovoljenja (prej), gradbenega dovoljenja in uporabnega dovoljenja; upravne zadeve s področja t. i. vojne zakonodaje zaradi potreb po večkratnih medletnih vpogledih uradnika v dokumentacijo v zvezi z dodatnimi zahtevki glede na izdano dovoljenje, »prevedb«, izplačil, idr.; s področja dopolnilnega dela na kmetijah zaradi podobnih razlogov ter razlogov uvajanja posebne evidence Aster na MKGP.

dokumentarno gradivo upravne enote ali bi moralo biti že zdavnaj uničeno; o tem, kam z novo nastalim dokumentarnim gradivom stalne zbirke, se je treba čimprej in sistematično dogovoriti v celotnem sektorju javne uprave.

Naloge in predpisi glede »očem javnosti skritega« notranjega upravnega poslovanja upravnih organov, zahtevajo visoko stopnjo timskega dela, soglasja kompetentnih ljudi za ključne rešitve, stabilnost tega podsistema upravnega dela ter usklajenost z osnovnimi standardi in pravili Evrope.¹⁵

Vidni napredek v izgrajevanju tega podsistema je po našem mnenju že dosežen. Strokovno se približujemo enotnemu načrtu klasifikacijskih znakov za celotni sektor javne uprave. S tem bo tudi na temeljni ravni dejansko zagotovljena preglednost dela javne uprave.¹⁶ Ta in drugi načrti bodo po predpisih opremljeni s podatki o hrambi posameznih vrst zadev oziroma dokumentarnega gradiva.

Enotnost hrambe v upravnem sistemu bo tako po dolgem času spet zajamčena. Glavni pisarni skupaj s sprejemno in informativno pisarno so pripisali bistveno večji pomen, kakor ga je bila deležna v preteklem obdobju. Vodja glavne pisarne je dolžan predstojniku upravnega organa vsaj dvakrat letno poročati o izvajanju predpisov in drugih pravil s tega področja. Nalog vodenja in upravljanja se v sistemu kakovosti¹⁷ ne da zadovoljivo izvajati brez povratnih informacij, urejenega reda in poslovanja na tem področju dela upravnega organa.

Z novo uredbo o upravnem poslovanju bodo pooblastila in odgovornost predstojnika še bolj poudarjena. Ni poti nazaj v čase zanemarjanja in podcenjevanja upravnega poslovanja z dokumentarnim gradivom. Izkušnje iz pregledov upravne inšpekcije kažejo, da izvajanje obravnavanih in drugih nalog glavne pisarne povratno in praviloma v enaki meri kvalitete vplivajo na celotno poslovanje določenega upravnega organa.

Prelaganje reševanja nastalih težav v poslovanju z dokumentarnim gradivom prerašča v večplastno problematiko dela upravnega organa, ki kasneje zahteva preveč časa in energije.

SUMMARY

PROBLEMS RELATED TO THE RECORDS MANAGEMENT IN ADMINISTRATIVE UNITS OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA - UNIQUE OR COMMON APPEARANCE

Records management is a basic condition for quality work and a transparent public administration. The rules of office management are strongly interweaved with the rules related to the management of records upon the files are closed. The care

¹⁵ Npr. *Record management. International Standard ISO 15489-1 (2001)*.

¹⁶ *S tem bodo ustvarjeni pogoji za evidentiranje danes nepreglednega števila evidenčno nepovezanih upravnih zadev pod enotnimi skupnimi šiframi ali istimi šiframi istovrstnih zadev. Na ta način bodo možni prikazi in tudi primerjave obsega dela, spremljanje upravnega dela, nastajanje novih upravnih nalog t. i. javnega interesa in opuščanje starih nalog, ki bodo prehajale v razne mešane družbe, podjetniški oziroma privatni sektor.*

¹⁷ *Na primer: ISO 9001:2000.*

and implementation of activities related to the maintenance of archives are secured as such and also within the legislation. However this is not a case for records requiring retention period and for permanent records.

This reflects in the insignificant care for the arrangement of permanent records in administrative practice in disordered permanent records, storage rooms filled up, inappropriate space and equipment etc. Regardless of the classification plan it is previously to selection and disposal necessary to check the condition of permanent records and to divide archives from permanent records.

Ivan Peršak

- *magister znanosti (s področja upravnega prava);*
- *načelnik Upravne enote Ruše;*
- *strokovni sodelavec Urada za organizacijo in razvoj uprave MNZ na področju poslovanja z dokumentarnim gradivom, posebej še klasifikacijskih načrtov in upravne statistike;*
- *predavatelj Upravne akademije v Ljubljani na področju usposabljanja s poslovanjem z dokumentarnim gradivom in član izpitnih komisij za strokovne izpite.*