

Josip Kolanović

Hrvatski državni arhiv
Marulićev trg 21
Zagreb

OSNOVNA NAČELA I SMJERNICE NACRTA NOVOGA ARHIVSKOGA ZAKONA

UDK 930.25(497.5)(094)

Stručni članak

U radu se razlažu osnovna načela i postavke pri izradi novoga arhivskoga zakona Republike Hrvatske. Nacrt zakona polazi od načela kontinuiteta pravnog reguliranja arhivske djelatnosti (prihvaćaju se sve pozitivne zásade Zakona o zaštiti arhivske građe i arhivima iz 1978. godine). Istaknuta je cjelovitost zaštite: javnoga i privatnoga arhivskoga gradiva, "arhivskoga gradiva u nastajanju" (registraturno gradivo), konvencionalnoga i nekonvencionalnoga uključujući i pokretne slike (film) i strojno čitljive zapise. Arhivsko gradivo je dostupno pod istim uvjetima stranim i domaćim korisnicima i zajamčena je zaštita privatnosti. Nacrt predviđa jedinstveni ustroj arhivske službe za svo arhivsko gradivo, pa i ono koje nastaje djelatnošću ministarstva vanjskih poslova i ministarstva obrane. Predviđa se osnivanje arhivske uprave i stvaranje mreže državnih arhiva s mogućnošću osnivanja gradskih/komunalnih arhiva te specijalnih arhiva (sveučilišni arhivi, crkveni arhivi, arhivi političkih stranaka i gospodarstveni arhivi).

Na temelju članka 4 "Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske", 1991. godine osnovano je povjerenstvo koje je dobilo u zadatak da uskladi Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima (NN 25/78) s Ustavom Republike Hrvatske. Povjerenstvo je stalo na stajalište da je neophodno pristupiti izradi novoga zakona o arhivskoj djelatnosti jer sadašnji zakon – unatoč svim prednostima – nije kadar odgovoriti na sva pitanja zaštite arhivskoga gradiva koje postavlja nova društvena stvarnost. Ovdje prvenstveno mislimo na nove oblike vlasništva. Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima iz 1978. godine predmetom zaštite određuje arhivsko gradivo "bez obzira na to u čijem je vlasništvu i da

li je registrirano ili evidentirano". Tu se podrazumijeva poglavito arhivsko gradivo u vlasništvu crkvenih ustanova ili u privatnom vlasništvu, dok je svo ostalo arhivsko gradivo, kako ono u nastajanju (registraturno) tako i arhivsko gradivo u arhivima i drugim ustanovama praktički bilo "društveno vlasništvo". Odredbe toga Zakona su se prvenstveno odnosile na kategoriju arhivske građe u "društvenom vlasništvu". Arhivsko gradivo koje je nastajalo djelatnošću Saveza komunista Hrvatske bilo je izuzeto od općega nadzora odnosno ostalo je u izričitoj nadležnosti partijskih tijela kako s obzirom na nadzor tako i glede preuzimanja u arhive. Isto je vrijedilo i za arhivsko gradivo "narodne obrane" i Sekretarijata za unutarnje poslove. Ni to gradivo nije bilo u nadležnosti arhivske službe prema odredbama navedenoga Zakona (čl. 13, st. 2 i 3). Konačno, zbog federalnog položaja Hrvatske unutar bivše Jugoslavije *Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima* nema nikakvih odredaba o arhivskom gradivu koje je nastajalo djelatnošću ministarstva obrane, ministarstva vanjskih poslova, vojnih postrojbi i ustanova te Ureda Predsjednika Republike. Tu je materiju regulirao poseban *Zakon o arhivskoj građi federacije*.

U pripremi nacrtu Zakona Povjerenstvo je proučilo arhivske zakone europskih zemalja, posebno Italije, Francuske, njemačkih pokrajina Württemberg i Bavorske.¹ Pri analizi međunarodnog arhivskog zakonodavstva Povjerenstvo se služilo usporednom raščlambom međunarodnog arhivskog zakonodavstva koju je izradio Eric Ketelaar za više od 120 zemalja u okviru UNESCO-ovog općeg programa informatizacije i UNISIST-a te Programa za rad na dokumentaciji i arhivima (RAMP).²

Na temelju dosadašnje prakse razvoja arhivskog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj i međunarodnog arhivskog zakonodavstva, Povjerenstvo je izradilo prijedlog novoga Zakona o arhivskoj djelatnosti čija načela i osnovne smjernice ovdje iznosimo.

1. Kontinuitet arhivskog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj

Tradicija modernog arhivskog zakonodavstva u Hrvatskoj seže u 19. st. Već je 1870.

¹ Međunarodno arhivsko vijeće u *Archivum* objavilo je arhivske zakone kao i propise u arhivskoj djelatnosti: La législation archivistique, Europe, u *Archivum*, 17 (1967), 268; 19 (1969), 258; Afrique, Asie, u *Archivum*, 20 (1970), 243; Amérique, Océanie, u *Archivum*, 21 (1971), 239; Archival legislation: 1970-1980, u *Archivum*, 28 (1982), 447. Usp. također Rainer Polley (uredio), *Archivgesetzgebung in Deutschland. Beiträge eines Symposiums*, Marburg, Archivschule, 1991. Ovaj zbornik radova sadrži veoma zanimljive priloge o arhivskoj pravnoj problematici, kao npr. pravna pitanja arhivske djelatnosti u zemljama negdašnje DDR, pravna pitanja vrednovanja i korištenja arhivskoga gradiva, pitanja korištenja arhivskoga gradiva i zaštite osobnih podataka na primjeru arhiva bivše obavještajne službe DDR (*Stasi-Akten*).

² Archival and Records Management Legislation and Regulations: A RAMP Study with Guidelines (Paris UNESCO, 1986), str. 117. Francuski tekst: *Législation et réglementation en matière d'archives et de gestion des documents*.

Hrvatski sabor donio Zakon o uređenju Zemaljskog arhiva u Zagrebu.³ Nakon stvaranja Banovine Hrvatske izrađen je 1940. nacrt Uredbe o banovinskim arhivima koja je trebala biti svojevrstan arhivski zakon. Zbog ratnih prilika ta Uredba nikada nije proglašena.⁴ Ona sadrži osnovne smjernice o zaštiti arhivskoga gradiva i o ustroju arhivske službe, te u bitnim sastavnicama odražava suvremeno arhivsko zakonodavstvo. Prvi arhivski zakon donio je Hrvatski sabor 1962. god.⁵ Taj je zakon 1965. usklađen s novim ustavnim i zakonskim propisima⁶ i pročišćeni tekst toga zakona objavljen je u NN 31/1965. Nakon ustavnih promjena 1974. unesene su nove odredbe prilagođene Ustavu iz 1974.⁷

B. Stulli posebno je raščlanio osnovna načela i temelje hrvatskog arhivskog zakonodavstva,⁸ koja odražavaju praksu modernog arhivskog zakonodavstva u svijetu u vrijeme kada je nastao hrvatski arhivski zakon, izuzmu li se posebnosti koje su bile odraz političkog sustava. Ta se načela mogu sažeti u sljedeće točke:

1. univerzalnost ili sveobuhvatnost zaštite arhivskoga gradiva;
2. obvezatna mreža arhivskih ustanova;
3. složeni značaj arhivskih ustanova kao nositelja zaštite arhivskoga gradiva, ali i drugih aktivnosti (prosvjetno–kulturalna djelatnost, istraživački rad arhiva i dr.) i
4. potpunost pravnog mehanizma zaštite arhivskoga gradiva.

Ta načela u svim svojim bitnim sastavnicama zadržavaju se i u prijedlogu novoga zakona o arhivskoj djelatnosti.

Predmet Zakona je arhivsko gradivo kao dio nacionalne kulturne baštine, znači i spomenik kulture, ali i kao izvor od trajnog značenja za znanost, kulturu, zaštitu javnih i osobnih prava i probitaka. Prema tome, arhivsko gradivo se u prijedlogu novoga zakona promatra kao zapis koji ima spomeničko, upravno, kulturno, povijesno i obavijesno značenje "bez obzira na mjesto i vrijeme nastanka, neovisno o obliku i tvarnom nosaču na kojemu je sačuvano". Time je pojam arhivskog gradiva proširen i na nove "nosače" odnosno medije, kao što su strojno čitljivi zapisi i sve vrste audiovizualnoga gradiva (audiozapisi, video zapisi, pokretne slike odnosno filmovi). U zakonu se predlaže pojam

³ B. Stulli, Zakon o uređenju Zemaljskog arhiva u Zagrebu iz god. 1870, u *Spomenica Josipa Matasovića* (1892–1962), 201–221.

⁴ Hrvatski državni arhiv, Pismohrana 30/1940.

⁵ Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima (NN 41/1962).

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti arhivske građe i arhivima (NN 15/1965). Pročišćeni tekst objavljen je u NN 31/1965.

⁷ Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima (NN 25/1978).

⁸ B. Stulli, Osnovni principi novog arhivskog zakonodavstva u SR Hrvatskoj, u: *Arhivski vjesnik VII–VIII* (1964–1965), 341–372. Usp. također B. Stulli, "Arhivska građa" u novom arhivskom zakonodavstvu SR Hrvatske, u: *Vjesnik Historijskog arhiva u Rijeci X* (1964–1965), 294–308; Isti, Ustavna reforma i revizija arhivskog zakonodavstva SR Hrvatske, u: *Arhivski vjesnik XIV* (1971), 289–303.

”zapis” kao širi i sveobuhvatniji pojam za strane izraze (kao što su *Records, dokumenti, akt*) za sve vrste obavijesti te pravnih i drugih radnji koje su sačuvane na bilo kojem mediju, podlozi odnosno ”nosaču”.

Načelo *sveobuhvatnosti zaštite arhivskoga gradiva* posebno se naglašava time što zakon donosi mehanizme zaštite arhivskoga gradiva u cijelom procesu od nastajanja do korištenja. Zakon donosi definiciju ne samo arhivskoga gradiva nego i registraturnoga gradiva, za koje se upotrebljava i alternativni izraz ”gradivo pismohrane” ili ”arhivsko gradivo u nastajanju”.

Zaštita se arhivskoga gradiva prvenstveno provodi sustavom arhivskih ustanova. Novi prijedlog u tom pogledu – sukladno europskoj praksi – pruža više mogućnosti osnivanja različitih arhiva (gradski odnosno komunalni arhivi, sveučilišni arhivi i drugi specijalizirani arhivi), ali nema pravne mogućnosti osnivanja tzv. ”zbirke arhivske građe” (čl. 53), kako to predviđa postojeći zakon.

Mehanizmi nadzora arhivskih ustanova u bitnim sastavnicama preuzimaju se iz postojećeg zakona. To su:

a) nadzor nad arhivskim gradivom u nastajanju odnosno nad pismohranama, što se provodi kategorizacijom stvaratelja arhivskog gradiva, vrednovanjem arhivskoga gradiva putem odabiranja odnosno izlučivanja u pismohranama na temelju općih i posebnih popisa ili lista arhivskog gradiva, te brigom o fizičkoj zaštiti i sredenosti;⁹

b) nadzor nad prometom i izvozom arhivskoga gradiva kao spomenika kulture (čl. 29);

c) tijesna povezanost i suradnja između pismohrana i arhivskih ustanova (čl. 18–26).

2. Vrste arhivskoga gradiva: javno i privatno arhivsko gradivo

Novi prijedlog zakona ne ulazi u vlasnička pitanja arhivskoga gradiva nego cijelu problematiku usredotočuje na dvije vrste arhivskoga gradiva. Po uzoru na francusko i talijansko arhivsko zakonodavstvo cjelokupno arhivsko gradivo dijeli na dvije temeljne kategorije: **javno arhivsko gradivo** i **privatno arhivsko gradivo**.

Ove dvije kategorije ne podudaraju se s pojmom vlasništva nego odražavaju značaj arhivskog gradiva. U prvu kategoriju spada svo ono arhivsko gradivo koje nastaje ”djelatnošću tijela i ustanova državne vlasti, lokalne samouprave i uprave, javnih ustanova i poduzeća te privatnopravnih osoba koje obavljaju javne ovlasti”. U drugu kategoriju spada svo arhivsko gradivo koje nastaje djelatnošću ”ne-javnih” pravnih i fizičkih osoba.

Nacrt, dakle, **ne ulazi** u pitanje **vlasništva** iako se ono uključno podrazumijeva. Definicija javnoga arhivskoga gradiva obuhvaća arhivsko gradivo koje je u državnom

⁹ Usp. Pravilnik o zaštiti arhivske i registraturne građe izvan arhiva (NN 17/1988); Uputstvo o vrednovanju registraturne građe (NN 33/1987).

vlasništvu, ali i gradivo koje je u vlasništvu lokalne samouprave i uprave (kao što su gradovi i općine). Kako ne bi bilo dvojbe glede arhivskoga gradiva koje je u ranijem sustavu spadalo u "društveno vlasništvo", u prijelaznim odredbama se predlaže da svo "arhivsko gradivo, koje se čuva u državnim arhivima u smislu *Zakona o zaštiti arhivske građe i arhivima* iz 1978. i arhivsko gradivo nastalo do 31. prosinca 1990. za koje je po tom Zakonu postojala obveza predaje arhivima, kao i arhivsko gradivo bivših društveno-političkih organizacija državno je vlasništvo". Tom prijelaznom odredbom željelo se zaštititi svo arhivsko gradivo koje su trebali preuzeti "povijesni arhivi", a to još nisu učinili, tako da svo arhivsko gradivo koje se smatralo "društvenim vlasništvom" postane državno. Na isti način se državnim proglašava i arhivsko gradivo "paradržavnih" institucija ranijega sustava (kao što je gradivo SKH, SSRNH i drugih bivših društveno-političkih organizacija), ali i poduzeća koja su nakon 1991. privatizirana, s time da to gradivo smiju zadržati "najdulje deset godina nakon isteka kalendarske godine u kojoj je izvršena pretvorba vlasništva". Novi imatelji dužni su osigurati to gradivo od uništenja i oštećenja te ga po isteku predviđenoga roka u sređenom stanju i popisano predati nadležnom državnom arhivu.

Takva odredba praktički predviđa i da svo arhivsko gradivo što ga čuvaju sadašnji povijesni arhivi postane državno vlasništvo, dok će javno arhivsko gradivo koje nastaje nakon demokratskih izbora imati različite naslove vlasništva: državno vlasništvo, vlasništvo samoupravnih jedinica (županija, grada, općine). Kategorija privatnog arhivskoga gradiva se znatno proširuje, jer osim gradiva crkvenih ustanova i fizičkih osoba, sada u tu kategoriju spada i gradivo privatnih i dioničkih poduzeća, društava i političkih stranaka. Novi vlasnički odnosi time postavljaju nove zahtjeve u zaštiti privatnoga arhivskoga gradiva, posebno kada je riječ o gradivu značajnom za gospodarsku povijest (poduzeća, dionička društva i sl).

Kako bi se provodila zaštita arhivskoga gradiva u nastajanju sukladno značenju pojedinih stvaratelja, nacrt predviđa dva mehanizma: **kategorizaciju stvaratelja javnog arhivskog gradiva i proglašenje privatnog arhivskog gradiva od posebnog spomeničkog, povijesnog i kulturnog značaja.**

Uputstvo o vrednovanju registraturne građe (NN 33/1987) predviđa izradu popisa različitih kategorija stvaratelja arhivskoga gradiva kao jednu od mjera vrednovanja arhivskoga gradiva i vođenja sustavne politike nadzora i preuzimanja arhivskoga gradiva u arhive. Ta se odredba u modificiranom obliku proširuje i na stvaratelje i imatelje privatnog arhivskoga gradiva.

Iz toga proistječe obveza da svaki državni arhiv vodi dvije evidencije: kategorija stvaratelja javnog arhivskoga gradiva i popis privatnih stvaratelja arhivskoga gradiva. U nacrtu je predviđeno da Arhivska uprava na prijedlog imatelja privatnog arhivskog gradiva ili nadležnog državnog arhiva utvrđuje i proglašava kao dio spomeničke baštine privatno arhivsko gradivo ili pojedinačne dokumente trajne vrijednosti. Na taj se način praktički uvodi obveza vođenja registra arhivskoga gradiva u privatnom vlasništvu kao dijela hrvatske spomeničke baštine.

Demokratskim promjenama i pretvorbom vlasništva povećava se broj privatnih stvaratelja, pa time i imatelja arhivskoga gradiva. Toj kategoriji sada pripadaju privatna poduzeća, političke stranke, društva, crkvene ustanove i druge pravne i fizičke osobe. Razumljivo je da to postavlja nove zadatke pred arhivsku službu i potrebu uvođenja novih mehanizama zaštite, kao što je npr. stvaranje zasebnih arhiva (arhivi političkih stranaka, gospodarski arhivi i sl.).

Nacrt Zakona predviđa obveze imatelja javnoga arhivskoga gradiva u čuvanju, izradi evidencija, odabiranju, provođenju mjera zaštite, zapošljavanju odgovornog djelatnika za rad u pismohrani te predaju arhivskoga gradiva arhivu. Kako bi se zaštitilo svo arhivsko gradivo, tu obvezu imaju svi imatelji arhivskoga gradiva, dakle i oni koji po bilo kojoj osnovi čuvaju arhivsko gradivo, pa i ono što nije nastalo njihovom djelatnošću.

U nacrtu su predviđene i obveze stvaratelja i imatelja privatnog arhivskoga gradiva. Budući da se najvrednije arhivsko gradivo u privatnom vlasništvu može proglasiti dijelom spomeničke baštine države Hrvatske, nacrt zakona predviđa i osiguranje posebnog proračunskog iznosa za zaštitu arhivskoga gradiva u privatnom vlasništvu. Poželjno bi bilo i pružanje poreznih olakšica imateljima privatnog arhivskoga gradiva koje je proglašeno dijelom nacionalne baštine, jer bi se i na taj način pripomoglo osiguravanju sredstava za njegovu zaštitu.

U realizaciji sveobuhvatne zaštite nacrt Zakona predviđa **inspeksijsku službu sa svim ovlastima koje ta služba ima u upravi.**

3. Korištenje arhivskoga gradiva

U međunarodnom arhivskom zakonodavstvu osobita se pozornost pridaje pitanju dostupnosti arhivskog gradiva. Postojeći *Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima* utvrđuje da stvaratelji u sporazumu s nadležnim arhivom određuju vrijeme kada arhivsko gradivo postaje dostupno javnosti, ali tako da to "vremensko razdoblje, u pravilu, ne može biti duže od 30 godina" (čl. 37). Odobrenje za korištenje daje direktor arhiva štiteći pri tom "javne ili osobne interese" (čl. 36, st. 2). Rok od 30 godina nakon završetka predmeta je najredovitiji u međunarodnom arhivskom zakonodavstvu (Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačka, Australija, Kina, Danska, Grčka, Irska i dr.). Najkraći je rok 20 godina (Mađarska i Izrael).¹⁰ U tom pogledu praksa u Hrvatskoj istovjetna je većini zemalja. Ipak, problem dostupnosti arhivskoga gradiva nakon 30 godina odnosi se na arhivsko gradivo za koje nema ograničenja. U većini zemalja rok korištenja se produžuje

¹⁰ Carol Couture i Marcel Lajeunesse, Impact of Archival Legislation on National Archives Polices: A Comparative Study, u: *Archives XXI* (1994) No. 91, 11. Praksu Europske unije vidi u elaboratu Komisije Europske zajednice. SEC (93) 919. Bruxelles, 10. lipnja 1993. Rapport du Groupe d'experts sur les problèmes de coordination en matière d'archives. Document de travail des services de la Commission, str. 26–36.

na dvije skupine zapisa: a) dokumenti koji se odnose na vanjske poslove, državnu sigurnost i narodnu obranu i b) dokumenti koji se odnose na obavijesti koje spadaju u sferu privatnosti, kao što su matične knjige, zdravstvena dokumentacija i osobni dosjei (sudski i dr.). Neka pak ograničenja donose kazneni zakoni pojedinih zemalja (Belgija, Njemačka, Kanada), zakon o arhivskom gradivu u kaznenom postupku (Kanada), zakoni o financijama (Njemačka). Ipak, arhivsko zakonodavstvo u svijetu teži ka stvaranju objektivnih mjerila za dostupnost arhivskoga gradiva u oba navedena slučaja, pa se zbog toga produžuje rok za korištenje arhivskoga gradiva kada je u pitanju sigurnost i obrana države, odnosno obrana prava privatnosti svakoga pojedinca.

U nacrtu Zakona se predviđa da je arhivsko gradivo dostupno i prije isteka 30 godina ako je od nastanka namijenjeno javnosti ili ako to odobri predavatelj.¹¹ Gradivo koje je označeno određenim stupnjem tajnosti dostupno je po isteku 50 godina. Ovdje se prvenstveno misli na gradivo koje ima oznaku "tajno" i odnosi se na sigurnost i obranu zemlje, kao i obranu političkih i gospodarskih državnih probitaka. Rok korištenja utvrđuje predavatelj gradiva.¹² Dostupnost arhivskoga gradiva koje se odnosi na privatni život predviđa se za matične knjige 100 godina od nastanka tih knjiga, a za druge osobne podatke (dosjei, sudska i medicinska dokumentacija) 100 godina od rođenja osobe na koju se to gradivo odnosi.¹³

¹¹ Posljednjih godina sve se više brani pravo na informaciju pa ustavom ili zakonima pojedinih zemalja jamči se pravo na uvid u administrativnu dokumentaciju (Španjolska), a pojedine zemlje su usvojile i Zakon o pravu na informaciju (Freedom of Information Act). Takav su Zakon usvojile Danska, Grčka, Francuska, Italija, Nizozemska.

¹² U mnogim zemljama dopuštenje za korištenje takvoga gradiva daje ravnatelj arhiva pa se ne utvrđuje rok (Belgija, Danska, Grčka, Španjolska, Irska, Luksemburg). U dijelu zemalja rok utvrđuje predavatelj gradiva (Nizozemska, Portugal) a manji broj zemalja utvrđuje rok (Njemačka i Francuska najduže 60 godina, Ujedinjeno kraljevstvo 50–100 godina).

¹³ U zemljama Europske unije različito se utvrđuje rok dostupnosti takve dokumentacije. Premda postoje određene nijanse u utvrđivanju vrste osobne dokumentacije, za pojedine zemlje rokovi korištenja osobne dokumentacije su sljedeći: U Belgiji 100 godina nakon nastanka; u Danskoj 80 godina od nastanka spisa; u Španjolskoj 25 godina od smrti osobe na koju se odnosi dokumentacija, ili ako nije poznat datum smrti 50 godina od nastanka dokumenta, dok su bilježnički spisi dostupni 100 godina od nastanka; Italija 70 godina nakon nastanka dokumenta; Nizozemska – bilježnički i porezni dokumenti 75 godina nakon njihova nastanka, matične knjige 100 godina od nastanka; Ujedinjeno Kraljevstvo 50–100 godina (prema vrsti dokumenta); Njemačka – osobna dokumentacija je dostupna 30 godina nakon smrti osobe, a za dokumente kojima bi se mogli povrijediti interesi treće osobe ne donosi se rok, dok su drugi dokumenti kojima se čuva tajna dostupni 80 godina nakon nastanka; Francuska – matične knjige, bilježnički spisi, sudski dokumenti 100 godina nakon nastanka, osobni dosjei 120 godina nakon rođenja dotične osobe, zdravstvena dokumentacija 150 godina nakon rođenja dotične osobe, policijski dokumenti 60 godina od nastanka dokumenta, porezni i drugi fiskalni dokumenti 60 godina od nastanka.

4. Jedinstvenost i ustroj arhivske službe

Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima, koji je nastao u zakonodavnom sustavu bivše Jugoslavije, ne odnosi se na arhivsko gradivo koje je nastalo djelatnošću Ministarstva vanjskih poslova i vojske.¹⁴ Samim pak Zakonom iz nadležnosti arhivske službe bilo je izuzeto i arhivsko gradivo Ministarstva unutarnjih poslova i SKH. Na taj način praktički su postojale paralelne arhivske službe koje su sasvim samostalno obavljale arhivsku djelatnost za različita područja (vojska, vanjski poslovi, unutarnji poslovi, SKH).

Nacrtom novoga zakona predlaže se jedinstvenost arhivske službe koja će obuhvaćati zaštitu arhivskog gradiva i gore navedenih tijela, dakako poštujući sve specifičnosti pismohrana i rokova dostupnosti arhivskoga gradiva takvih stvaratelja. Takvo se rješenje predlaže radi jedinstvenog sustava u obradi arhivskoga gradiva cijele države, a s upravnog i stručnog gledišta omogućava stvaranje jedinstvenih propisa u zaštiti, obradi i informatizaciji arhivskoga gradiva. U tom pogledu u svijetu postoji najrazličitija praksa. Tako npr. ministarstvo vanjskih poslova izuzeto je iz nadležnosti nacionalnog arhivskog sustava u Belgiji, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji i Portugalu, dok se nalazi u jedinstvenom sustavu u Danskoj, Njemačkoj, Irskoj, Luksemburgu, Austriji, Nizozemskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Ministarstvo obrane i Glavni stožer uključeni su u jedinstveni sustav arhivske službe u Danskoj, Njemačkoj, Austriji, Nizozemskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu s time da je npr. u Italiji arhivsko gradivo vojnih postrojbi izuzeto, ali ne i arhivsko gradivo Ministarstva obrane. Ministarstva unutarnjih poslova u svim zemljama spadaju u jedinstveni ustroj arhivske službe. Međutim, arhivsko gradivo sabora–parlamentata gotovo u svim zemljama ima zaseban ustroj, pa tako u svim europskim zemljama postoje zasebni parlamentarni arhivi, osim u Francuskoj i Nizozemskoj.

Ovako različit pristup najvećim je dijelom posljedica povijesnog razvoja pojedinih zemalja i njihovih arhivskih službi. Danas je općenita težnja stvaranje jedinstvenog arhivskog sustava koji obuhvaća jedinstveni nadzor i zajedničke standarde. I susjedna Slovenija opredijelila se za takav pristup jedinstvenoj zaštiti svega arhivskoga gradiva.

Pitanje jedinstvenosti arhivskoga sustava tijesno je povezano s pitanjem **nadležnosti, ustroja i koordinacije nacionalnog arhivskog sustava i arhivske službe**. Ovisno o upravnom ustroju pojedinih zemalja stvoreni su centralizirani odnosno decentralizirani oblici arhivske službe, tako da su područni, gradski i komunalni arhivi podređeni središnjoj arhivskoj upravi (Španjolska, Finska, Mađarska, Italija, Švedska, Kina, Izrael, Rusija). U pojedinim savezima državama postoje dvije razine – savezna i pokrajinska koja zadržava samostalnost (Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Švicarska, Australija,

¹⁴ Zakon o arhivskoj građi federacije regulirao je pitanje arhivskoga gradiva Ministarstva vanjskih poslova, vojske i Predsjednika SFRJ.

Kanada, SAD, Meksiko). Treće su pak zemlje preuzele srednje rješenje tako da određeni stupanj autonomije imaju i mjesne upravne jedinice (Belgija, Danska, Francuska, Nizozemska).¹⁵ U organizacijskom pogledu arhivska služba je podvrgnuta ili nekom *međuministarskom resoru* (Kina, Rusija, Izrael, Austrija, Tunis, SAD) ili *određenom ministarstvu (kulture: Danska, Španjolska, Francuska, Nizozemska, Slovenija, Mađarska, Québec; ministarstvu za kulturna i ambijentalna dobra: Italija; unutarnjih poslova: savezni i neki pokrajinski arhivi Njemačke, Švicarske, Slovačke; pravosuđa: Ujedinjeno Kraljevstvo; znanosti: Belgija) ili pak izravno vladi* (Irska, Austrija). U svim europskim zemljama postoje zasebne *direkcije (ravnateljstva) ili arhivske uprave* unutar nadležnog ministarstva ili pri Vladi. Uz ravnateljstvo ili arhivsku upravu u velikom broju zemalja postoji i *Arhivsko vijeće*.

Prema postojećem Zakonu u Hrvatskoj je arhivska služba izravno podvrgnuta Ministarstvu kulture. Kako nije postojalo arhivsko ravnateljstvo odnosno uprava, stručne poslove za cijelu arhivsku službu obavlja Hrvatski državni arhiv (kao matična ustanova). U Ministarstvu kulture za poslove zaštite kulturnih dobara, uključujući i arhivsku službu, zadužen je jedan od doministara. Programska i financijska pitanja arhivske službe u nadležnosti su Sektora za plan i financije Ministarstva, dok je međunarodna suradnja u nadležnosti ministra za međunarodnu suradnju. Konačno, Arhivsko vijeće nadležno je za cjelokupno usmjerenje arhivske službe, donošenje pravnih propisa, nadzor nad planom i programom rada. Budući da se Arhivsko vijeće sastaje samo prigodice, a nije stalno tijelo, u praksi ne postoji niti jedno upravno tijelo koje vodi trajnu i jedinstvenu brigu za arhivsku djelatnost Republike Hrvatske. Nedavno je Zavod za zaštitu spomenika kulture izdvojen iz Ministarstva kulture u zasebnu Državnu upravu, a Nacionalna i sveučilišna biblioteka Zakonom o visokim učilištima izdvojena je iz Ministarstva kulture i pripojena Sveučilištu u Zagrebu, no tako da sama podnosi izravno prijedlog proračuna.

Takva "šarolikost" i nejedinstvenost u ustroju uprave u zaštiti kulturnih dobara poticaj je da se čitavo pitanje ponovno razmotri i dade jedinstven i koherentan sustav. U više navrata predlagano je da svi segmenti zaštite kulturnih dobara (nepokretni spomenici kulture, arhivi, biblioteke i muzeji) u sastavu Ministarstva kulture dobiju zasebne direkcije–ravnateljstva ili uprave. Iz tehničkih razloga te direkcije odnosno uprave mogu biti pri matičnim ustanovama: za arhive (pri Hrvatskom državnom arhivu), za biblioteke (pri NSB), a za muzeje (pri Hrvatskom državnom muzeju). U nadležnost tih uprava – po uzoru na slične direkcije u europskim zemljama – treba staviti sve ono što je danas razdijeljeno na različite nadležnosti unutar i izvan Ministarstva kulture. Nacionalna vijeća za arhive, biblioteke i muzeje ostala bi i dalje savjetodavna tijela.

¹⁵ Carol Couture i Marcel Lajeunesse, nav. mj. 3. Za Saveznu Republiku Njemačku usp. Rainer Polley, *Variatio delectat*; – Die Archivgesetze von Bund und Länder im Vergleich, u: Rainer Polley, nav. mj. 21–47.

Polazeći od takvog razmišljanja u nacrtu su data dva prijedloga: osnivanje Hrvatske arhivske uprave, koja bi imala sjedište pri Hrvatskom državnom arhivu, ali koja bi bila u sastavu Ministarstva kulture; ili zbog specifičnosti arhivske službe koja je nadležna za sva ministarstva, osnivanje Državne arhivske uprave.

Bez obzira koja će se varijanta usvojiti, u nadležnost Arhivske uprave, prema nacrtu Zakona, spadaju svi upravni i stručni poslovi koji se odnose na arhivsku djelatnost i ustrojstvo državnih i drugih arhiva; priprema i nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa koji se odnose na arhivsku djelatnost; izrada prijedloga za osiguranje sredstava za arhivsku djelatnost u državnom proračunu; obavljanje inspekcijskih poslova u arhivskoj djelatnosti; provođenje natječaja i izbor stručnih arhivskih djelatnika u državnim arhivima; vođenje brige o školovanju i drugim oblicima izobrazbe stručnih arhivskih djelatnika; usklađivanje kulturne, znanstvene i izdavačke djelatnosti arhiva; usklađivanje međunarodne suradnje u arhivskoj oblasti.

Arhivska uprava bila bi nadležna za cjelokupnu arhivsku djelatnost, uključujući i državna ministarstva i Ured Predsjednika Republike. S upravnog, pravnog i stručnog gledišta takav sustav ustroja arhivske službe odnosno djelatnosti omogućuje njezinu jedinstvenost i efikasnost na cijelom državnom području.

5. Vrste arhiva

Pri utvrđivanju vrsta arhiva u Hrvatskoj iskrslalo je pitanje da li stvoriti sustav državnih arhiva ili županijskih arhiva. U svim dosadašnjim raspravama, imajući u vidu konkretnu situaciju u pojedinim dijelovima Hrvatske, prevladalo je mišljenje da se zbog značenja arhivskoga gradiva stvori na cijelom području države *mreža područnih državnih arhiva* koji bi obavljali (odnosno koji mogu obavljati) i službu zaštite arhivskog gradiva za pojedine županije, gradove i općine. Prihvaćajući ovo načelo svi dosadašnji povijesni arhivi postali bi državni arhivi. Njima se još mogu pribrojiti i oni arhivi koji imaju sada svoje odjele u drugim središtima, a koja su postala županijska sjedišta (npr. Požega, Šibenik, Vinkovci). Kod širenja mreže državnih arhiva u svakom slučaju valja imati u vidu ne samo tvarnu zaštitu (jer se ona može postići stvaranjem tzv. sabirnih središta ili podružnica), nego i potrebe korisnika, kao i ulogu arhiva u kulturnom životu pojedinih gradova.

Stvaranjem mreže državnih arhiva *ne može se isključiti mogućnost da županije i gradovi stvaraju svoje arhive*. Ukoliko županije i gradovi svoje arhivsko gradivo predaju na čuvanje državnom arhivu, razmjerno sudjeluju i u snošenju troškova. Prema postojećem Zakonu (članak 10) tijela lokalne samouprave bila su obvezna osigurati prostor.

Nacrt predviđa mogućnost stvaranja i tzv. *specijalnih arhiva*, kao što su *gospodarski arhivi, crkveni arhivi, sveučilišni arhivi, arhivi političkih stranaka, Arhiv HRTV*.

Vlada Republike Hrvatske određuje mrežu državnih arhiva, a Arhivska uprava utvrđuje uvjete pod kojima se oni mogu osnivati: osiguran primjeren prostor, dovoljan broj stručnih djelatnika, novčana sredstva i dovoljan broj korisnika. Pri određivanju

mreže državnih arhiva potrebno je imati u vidu i značaj pojedinih županijskih središta za opći razvitak cijele Hrvatske. U tom su pogledu neki gradovi bili zapostavljeni, pa kod revizije o tome treba voditi računa (kao npr. Gospić).

Hrvatski državni arhiv je prema nacrtu zakona nadležan za arhivsko gradivo svih središnjih državnih tijela, ali i za arhivsko gradivo koje se odnosi na veći dio države ili je od značenja za nju. Sukladno načelu jedinstvene arhivske službe predviđa se da Hrvatski državni arhiv bude nadležan i za arhivsku građu Hrvatskog sabora, Ureda Predsjednika Republike, Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva obrane i Ministarstva unutarnjih poslova. Nadležnost Hrvatskog državnog arhiva za svo arhivsko gradivo državnog značaja ne priječi da se pismohrane pojedinih državnih ministarstava urede prema njihovim stvarnim potrebama i da se rokovi predaje gradiva, kao i korištenja urede sukladno specifičnostima tih ministarstava.

Područni državni arhivi nadležni su prvenstveno za arhivsko gradivo tijela i ustanova državne vlasti, ali sporazumno s tijelima lokalne samouprave i uprave, javnih ustanova i poduzeća te privatnopravnih osoba koje obavljaju javne ovlasti (bilježnici) mogu preuzimati i arhivsko gradivo koje nastaje njihovim djelovanjem. Isto tako područni državni arhivi mogu sporazumno preuzimati i arhivsko gradivo privatnih stvaratelja i imatelja bilo poklonom, kupnjom ili preuzimanjem u depozit.

Uz već navedene specijalne arhive, kao što su *sveučilišni arhivi*, *Arhiv HRTV* i *crkveni arhivi*, posebnu pozornost treba pridavati i gospodarstvenim arhivima, koji u svjetskoj arhivskoj praksi postaju samostalne ustanove. Oni preuzimaju i čuvaju arhivsko gradivo koje nastaje u privatnim poduzećima.

Cjelokupno financiranje državnih arhiva ulazi u državni proračun. Pod financiranjem podrazumijeva se osiguranje sredstava za prostor, za redovnu djelatnost, uključujući i konzervaciju i restauraciju te sigurnosno snimanje, za arhivske publikacije i izložbe, za kontinuirano obrazovanje i za evidentiranje i snimanje povijesnih izvora o Hrvatskoj u inozemstvu.

U proračunu Republike Hrvatske mogu se predvidjeti i sredstva za pomoć zaštite arhivskoga gradiva u privatnom posjedu, uključujući i za crkvene arhive koji čuvaju osobito vrijedno arhivsko gradivo za hrvatsku povijest. Pomoć privatnim arhivima može se osigurati i poreznim olakšicama.

Odobranje financijskih sredstava za specijalizirane arhive mora pratiti i racionalnu politiku zaštite arhivskoga gradiva. Danas postoji npr. u HAZU nekoliko arhiva, postoje zasebni arhivi pri Institutu za migracije ili arhivsko gradivo u muzejima i knjižnicama. U mnogim slučajevima arhivsko gradivo koje se čuva u nekim od navedenih ustanova moglo bi se preuzeti u državne arhive (kamo često i spada po provenijenciji) te bi se tako racionalizirala zaštita arhivskoga gradiva i ne bi stvarali paralelni sustavi brige za arhivsko gradivo. O ovom pitanju potrebno je provesti detaljnu analizu i u provedbenim propisima donijeti racionalno rješenje.