

## Marinko Vuković

Državni arhiv u Slavonskom Brodu  
A. Cesarca 1  
Slavonski Brod

### PRILOG TUMAČENJU ZAKONA O ARHIVSKOME GRADIVU I ARHIVIMA TE NJEGOVIH PROVEDBENIH PROPISA

UDK 930.25(497.5)(094.5)

Stručni članak

*Radom se nastoji ukazati na neke probleme glede važećeg arhivskoga zakona i njegovih provedbenih propisa koji se katkada javljaju u praksi i na njihovo različito tumačenje. Zatim se želi ukazati i na moguću pojavu različitog tumačenja zakonskih odredbi o privatnom arhivskom gradivu, kao i na nedostatke definicije arhivskog gradiva u zakonu i nekih neusklađenosti zakona s provedbenim propisima. Pokušava se skrenuti pozornost na negativne posljedice trenda skraćivanja zakona i provedbenih propisa. Predlažu se rješenja nekih uočenih problema.*

**Ključne riječi:** arhivsko gradivo, trajno registraturno gradivo, primopredaja arhivskoga gradiva, arhivsko zakonodavstvo, kriteriji vrednovanja.

Zakonodavstvo demokratskih zemalja poznaje pravni termin privatno i javno, pa je i novi Zakon o arhivskome gradivu i arhivima iz 1997. uskladio svoje odredbe s tim terminima i ugradio u sebe pozitivna zakonska iskustva tih zemalja.

Hrvatsko arhivsko zakonodavstvo 1970-ih i 1980-ih godina bilo je pak usklađeno s tadašnjim društveno-političkim sustavom. Zakonom o zaštiti arhivske građe i arhivima iz 1978. godine pod zakonsku zaštitu stavljeni su svi društveni čimbenici i obuhvaćene su sve društvene djelatnosti.<sup>1</sup> Zakon je ostavio mogućnost da fizičke

---

<sup>1</sup> *Arhivi i arhivsko gradivo, Zbirka pravnih propisa 1828-1997*, priredio M. Rastić, kazalo izradio J. Ivanović, HDA, Zagreb 1998, 212.

osobe mogu biti vlasnici arhivskog gradiva koje je nastalo njihovim radom i radom njihovih obitelji.<sup>2</sup> Ovim Zakonom i njegovim podzakonskim aktima, arhivsko gradivo u društvenom vlasništvu kategorizirano je u tri kategorije, bez obzira na vrstu djelatnosti kojom je gradivo nastalo. Nadzor svih društvenih čimbenika, po istim zakonskim odredbama, pokazao se kao vrlo efikasan način zaštite arhivskog i registraturnog gradiva na terenu. Sačuvalo se gotovo svo gradivo u tzv. društvenom vlasništvu do 1990. godine.

Tada je promjenom društveno-političkog uređenja, ratom i privatizacijom, unatoč nastojanjima arhivskih djelatnika, počelo uništavanje arhivskoga gradiva kod stvaratelja odnosno imatelja, osobito u onim područjima gdje je rat ostavio dublje tragove. Kao posljedica rata i promjene društveno-političkog sustava, u kontaktu s djelatnicima zaduženima za pismohrane, primjećuje se kako je narušen osjećaj za opće i kulturno dobro sredine u kojoj ljudi žive, kao i odnos prema arhivskom gradivu u pismohranama.

Novim zakonom iz 1997. godine arhivsko gradivo je u skladu s novim društvenim uređenjem podijeljeno na javno i privatno.<sup>3</sup> Javno arhivsko ili registraturno gradivo definirano je člankom 5 ovoga Zakona, dok je privatno gradivo definirano člankom 29.<sup>4</sup> S takvom podjelom veliki dio dotadašnjih stvaratelja arhivskog i registraturnog gradiva, koji su kategorizirani i nad kojima je arhiv obavljao nadzor, definirani su sada kao stvaratelji i imatelji privatnog arhivskog gradiva. Daje se zaključiti da je novim Zakonom sve jasno razgraničeno i uređeno, što je s pravnog stajališta potpuno u redu.

Ipak, današnja arhivistička praksa se u mnogočemu susreće s drukčijom stvarnošću, nego što ovaj Zakon predviđa svojim odredbama koje su dobre i ne treba ih dirati. Stoga ćemo u daljnjem tekstu pokušati iznijeti moguće probleme koji se mogu pojaviti i definirati neke moguće razloge za takve pojave.

Osvrnimo se na problem arhivskoga i registraturnoga gradiva gospodarskih subjekata u nadležnosti arhiva, koji su po Zakonu iz 1997. u kategoriji privatnog gradiva. U članku 32 kaže se "Za stvaratelje i imatelje privatnoga arhivskog gradiva na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ovoga Zakona o javnom arhivskom gradivu, osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno". Nameće se pitanje da li su to obveze iz članka 33 i 34? Mogu li se i da li se primjenjuju odredbe za javno arhivsko gradivo? Kada koje odredbe primijeniti? Među arhivistima se javlja moguća nejasnoća u tumačenju ovih odredbi, osim možda onih pravne naobrazbe.

Zatim se nameće pitanje da li se u Upisnik vlasnika privatnog arhivskog gradiva iz članka 31 upisuju privatne pravne osobe koje imaju npr. 1000 d/m arhivskoga

---

<sup>2</sup> Isto, 218.

<sup>3</sup> Isto, 333.

<sup>4</sup> Isto, 334, 340.

gradiva (točnije, misli se na bivša društvena poduzeća, a sada privatizirana) i kako na njih primijeniti odredbe članka 34, stavka 1? To su neke od nedoumica koje se zamjećuju.

Nadalje, u članku 33, stavku 1 navode se obveze imatelja privatnog gradiva: "obavijestiti nadležni državni arhiv o posjedovanju gradiva, čuvati gradivo i poduzimati mjere potrebne za njegovo sigurno čuvanje i zaštitu, srediti gradivo i izraditi popis, dopustiti ovlaštenoj osobi nadležnog državnog arhiva da pregleda gradivo i po potrebi provede sigurnosno snimanje", zatim se nastavlja u stavku 2 istoga članka: "ukoliko imatelj privatnog gradiva nije u mogućnosti srediti gradivo i izraditi popis, dužan je dopustiti nadležnom državnom arhivu da to učini o svom trošku"<sup>5</sup> (!?). Ovo otvara mogućnost da se arhivima uvijek prepusti sređivanje gradiva velikih privatnih imatelja. Zasiurno bi to imalo odraza na učinkovitost arhivske službe u ostalim njenim poslovima.

U nekim odredbama Zakona o privatnom arhivskom gradivu, osim u članku 32, koristi se samo pojam imatelj, a ne i pojam stvaratelj, pa iz toga može proizići da se nadzor obavlja samo nad gradivom koje je u posjedu imatelja. Također nam se iz ovoga nameće pitanje vrednovanja privatnog arhivskog gradiva od interesa za državu, te kriterija upisa toga gradiva u Upisnik Hrvatskog državnog arhiva po odredbama članka 30 i 31 Zakona. Znamo da arhivi obavljaju nadzor nad pismohranama po kriteriju stvaratelja, a ne imatelja. Stoga se može tumačiti da više ne obavljamo nadzor kod privatnih pravnih osoba kao stvaratelja, već samo kao posjednika ili imatelja onog gradiva nastalog do donošenja Zakona 1997. godine odnosno trenutka promjene oblika društvenog u privatno vlasništvo, na što se odnose odredbe članka 68 i 69 ovog Zakona.

No kako je člankom 42 Zakona predviđen osnutak specijaliziranih i privatnih arhiva (sveučilišni arhivi, gospodarski arhivi, arhivi vjerskih zajednica, arhivi banaka i sl.), pretpostavilo se da državni arhivi u Republici Hrvatskoj trebaju posvetiti svu svoju brigu javnom arhivskom gradivu. Međutim, državni arhivi i dalje nadziru privatne pravne osobe, iako su im ovim Zakonom ovlasti nad njima donekle smanjene.

Poznato je, nadalje, da arhivske ustanove u Republici Hrvatskoj nemaju dovoljno spremištne prostora za preuzimanje "zrelog" arhivskog gradiva koje se nalazi izvan arhiva. Stalan pritisak sudova i lokalnih vlasti na preuzimanje arhivskog i registraturnog gradiva likvidiranih subjekata, navodi nas na promišljanje odredbi članka 10, stavka 1 Zakona: "Tijelo koje donese odluku o prestanku rada stvaratelja ... dužno je odrediti novu pravnu osobu kao imatelja toga gradiva ili donijeti odluku o

---

<sup>5</sup> Isto, str. 340-341.

predaji gradiva nadležnom arhivu."<sup>6</sup> Vrlo brzo praksa je pokazala, a na to je literatura već ranije upozorila<sup>7</sup>, problematičnost primjene članka 10 Zakona, koji ostavlja mogućnost izbora tijelu koje donosi odluku o likvidaciji pravnog subjekta, da arhivima kao jedinim službenim i stručnim ustanovama u Republici Hrvatskoj, nametne ili pokuša nametnuti preuzimanje registraturnoga gradiva trajne vrijednosti (isplatne liste, kartice osobnih dohodaka). Obrana arhivskih ustanova od takvih pritisaka odredbama članka 14 ili 52 Zakona može biti nedostatna. Zanimljivo da je pristup i politika preuzimanja takvoga gradiva različita u arhivskim ustanovama Republike Hrvatske, iako se u definiciji što je arhivsko gradivo u članku 3 Zakona izričito navodi da su to zapisi ili dokumenti koji su od trajnog značenja za kulturu, povijest i druge znanosti.<sup>8</sup>

Usporedimo ovu definiciju s onom u Zakonu iz 1978. godine, po kojoj je arhivsko gradivo dokumentarni materijal "od značenja za povijest i druge znanstvene oblasti, za kulturu uopće i za druge društvene potrebe".<sup>9</sup> Uočljivo je da se definicija arhivskoga gradiva po ovom Zakonu odnosi na puno širi spektar društvenih potreba i potpuno jasno objašnjava da je arhivsko gradivo sva nastala dokumentacija koja se čuva trajno, što i nije loše. Međutim, preuzimanjem svega što se čuva trajno, zatrpava se i onako uvijek nedostatan spremišni prostor u arhivima za istinski vrijedno gradivo.

Problem postoji i u vrednovanju arhivskog gradiva u samoj arhivskoj službi. Neki arhivisti vrednuju nešto kao arhivsko gradivo, što drugi podrazumijevaju kao registraturno gradivo trajne operativne vrijednosti. Rješenje ovog problema moglo bi se možda postići dodatkom odredbi članka 10 Zakona iz 1997. Npr. "Nadležni državni arhiv vrednuje i preuzima arhivsko gradivo, a registraturno gradivo trajne operativne vrijednosti preuzima nadležna jedinica lokalne uprave i vodi brigu o tom gradivu. Ukoliko nadležni državni arhiv utvrdi da pojedini stvaratelj uopće nema arhivskoga gradiva po odredbama čl. 3, stavka 1 ili ga ima malo, može gradivo trajne operativne vrijednosti proglasiti arhivskim gradivom." Time bi se izbjegle sve nedoumice oko preuzimanja arhivskog gradiva ugašenih pravnih subjekata u arhive, kod svih sudionika u postupku njihova gašenja. Najčešće su to gospodarski subjekti.

Postoji i druga mogućnost, budući da su arhivske ustanove zakonom iz 1997. godine nazvane "državnim". Može se smatrati da su arhivi ustanove koje preuzimaju i registraturno gradivo trajne operativne vrijednosti, ali tada Zakon treba izrijekom

---

<sup>6</sup> Isto, 336.

<sup>7</sup> Draškić, B., Sveobuhvatni ili selektivni pristup registraturama u sistemu zaštite arhivske gradje u nastajanju. *Deveti kongres arhivskih radnika Jugoslavije – Referati i saopštenja*, Struga: Savez društava arhivskih radnika Jugoslavije, 1980, 46.

<sup>8</sup> *Arhivi i arhivsko gradivo*, navedeno djelo, 333.

<sup>9</sup> Isto, 212.

predvidjeti unutar arhiva odjel za takvu vrstu gradiva s osobljem specijaliziranim za takve poslove. Na taj način dobila bi se daleko sigurnija zaštita trajnog registraturnoga gradiva, a takvo bi se gradivo prema potrebi proglasilo arhivskim.

Vrednovanje iste vrste zapisa ili dokumenata moralo bi biti jednako u svim arhivskim ustanovama. Međutim, neki arhivisti smatraju, doduše neslužbeno, da takvo trajno registraturno gradivo ili registraturno gradivo dugih rokova čuvanja (50, 75 godina), nije briga arhivskih ustanova, što opet nije ispravno sa stajališta čl. 43, stavka 1, alineje 8.<sup>10</sup> Pojedini arhivi koji imaju veliki broj korisnika istraživača i čuvaju veoma staro arhivsko gradivo, mogli bi opravdati svoju svrhu samo kao servisi povjesničara. Znamo da arhivska struka to odlučno i s pravom odbija prihvatiti, jer budućnost arhivskih ustanova je izlazak iz dosadašnje, uglavnom kulturno-povijesne uloge, i težnja njihovog postupnog pretvaranja u servise građana, možda čak i kao dijela uprave, budući da se mijenjaju potrebe sadašnjeg i budućeg društva, a time i sama uloga arhivske službe.

Potrebno je stoga da se arhivska struka odnosno sve njezine službe, što jasnije i preciznije očituje prema ovom pitanju, koje je nakon višegodišnje primjene novoga Zakona u praksi ostalo otvoreno. Time bi se koliko-toliko izbjegla velika heterogenost u metodologiji rada arhivskih ustanova i njihov različit pristup politici preuzimanja arhivskoga gradiva. Svakako da se nameće i pitanje jedinstvenog priručnika odnosno pravilnika o metodologiji rada arhivista, koji bi ih upućivao na jednaka načela vrednovanja gradiva odnosno na kriterije kategorizacije stvaratelja.

Nedavno izašli pravilnici za provedbu arhivskog zakona (NN, br. 90/2002) ispunili su prazninu koja je postojala u arhivskom zakonodavstvu duži niz godina.<sup>11</sup> Doneseni su: Pravilnik o evidencijama u arhivima, Pravilnik o vrednovanju te postupku odabiranja i izlučivanja arhivskoga gradiva i Pravilnik o predaji arhivskoga gradiva arhivima.

U ovom izlaganju osvrnut ćemo se samo na Pravilnik o vrednovanju te postupku odabiranja i izlučivanja arhivskoga gradiva, jer se njegove odredbe tiču direktno odredbi Zakona o arhivskom gradivu i arhivima iz 1997. godine o kojima je ovdje riječ.

Novi Pravilnik o vrednovanju te postupku odabiranja i izlučivanja arhivskog gradiva možda u nekim svojim dijelovima nije u skladu sa Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima. Navest ćemo neke od uočenih propusta.

Tako je, na primjer, u podnaslovu "Kriteriji vrednovanja" u članku 3 Pravilnika nabrojeno devet kriterija vrednovanja "po kojima se određuje obveza, potreba i inte-

---

<sup>10</sup> Isto, 343.

<sup>11</sup> Naime, rok za donošenje provedbenih propisa bio je godinu dana od stupanja na snagu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (čl. 67 Zakona o arhivskome gradivu i arhivima).

resi te pojedinačna ili šira društvena korist od čuvanja gradiva do isteka ili po isteku određenog roka".<sup>12</sup> Naime, to su kriteriji za vrednovanje arhivskoga gradiva navedeni u podnaslovu "Opće odredbe" članka 1 istoga Pravilnika<sup>13</sup>. Očito je kako je samo jedan od devet kriterija u skladu sa člankom 3, stavkom 1 Zakona o arhivskom gradivu i arhivima, a kojim je definirano što je to arhivsko gradivo: "... a od trajnog su značenja za kulturu, povijest i druge znanosti"..., dok se ostali kriteriji nigdje u Zakonu na bilo koji način ne spominju.

Iz ovoga možemo zaključiti da je čl. 3 Pravilnika neusklađen s čl. 3, stavkom 1 Zakona, odnosno nameće potrebu nadopune navedenog članka Zakona, u kojem se definira pojam arhivskoga gradiva, s kriterijima po kojima se nešto vrednuje kao arhivsko gradivo, što znači po onim kriterijima koje navodi čl. 3 Pravilnika.

Primjećujemo dalje kako se u podnaslovu "Postupak odabiranja i izlučivanja" (čl. 13 i 14 Pravilnika), ne govori nigdje o povjerenstvu stručnih arhivskih djelatnika, niti o odlasku stručnog djelatnika nadležnog državnog arhiva u pismohranu stvaratelja, što je u Pravilniku o odabiranju i izlučivanju registraturne građe (NN, br. 36/1981) izrijekom propisano.<sup>15</sup> Ovo možemo protumačiti dvojako. Arhivskim djelatnicima se olakšava posao, jer ih ne obvezuje da svaki put moraju ići pregledati predloženi popis izlučenog gradiva kod stvaratelja, ali isto tako nastaje opasnost da se mimo popisa uništi i vrijedno arhivsko gradivo, što se prilikom pregleda predloženog gradiva za izlučivanje nerijetko može otkriti.

Na kraju promišljanja samo nekih od trenutno važećih zakonskih propisa iz arhivske djelatnosti u Republici Hrvatskoj, Zakona o arhivskom gradivu i arhivima iz 1997. godine i Pravilnika o vrednovanju te postupku odabiranja i izlučivanja arhivskog gradiva iz 2002. godine, kao samo jednog segmenta iz mnogo šire palete arhivskoga zakonodavstva, nameće nam se zaključak o stalnoj potrebi raščlambe nekih dijelova pravnih propisa koji reguliraju čuvanje pisanoga blaga kao svjedoka prošlosti. Arhivsko zakonodavstvo današnjice, za razliku od arhivskog zakonodavstva s kraja 1970-ih i početka 1980-ih godina, u određenoj nam mjeri daje dojam općenitog i načelnog. Pažljivijom usporedbom ranijeg zakonodavstva s današnjim jasno je vidljiva tendencija skraćivanja članaka i stavaka gotovo do razine informacije. Ovo djelomično propitivanje samo nekih dijelova arhivskoga zakonodavstva, dijelom provjerenih u arhivističkoj praksi, ukazuje nam na pojavu problema u njihovoj primjeni, ako se zakonodavstvo svodi na čistu informacijsku razinu. Pokazalo se, naime, u dosadašnjem razdoblju primjene takvih zakonskih propisa, kako posto-

---

<sup>12</sup> Narodne novine 90/2002, 3845.

<sup>13</sup> Isto, 3844.

<sup>14</sup> Vidi bilješku 8.

<sup>15</sup> Eržišnik, D.- Paver, J., *Arhivistika za djelatnike u pismohranama*. Zagreb: Arhiv Hrvatske, Savez arhivskih radnika Hrvatske, 1992, 116.

je neke nedoumice kod arhivskih djelatnika i imatelja gradiva, ali i među pravnicima u pogledu tumačenja pojedinih odredbi. Rezultat toga je različito i vrlo fleksibilno tumačenje propisa, što blokira i usporava rad arhivske službe. Radi toga bi možda bilo dobro da se pojedini zakonski i provedbeni propisi, ovdje su samo neke njihove odredbe navedene, što preciznije definiraju, a postojeći zakon i propisi prilagode spoznajama otkrivenim tijekom njihove provedbe u život.

#### Zusammenfassung

#### **DER BEITRAG ZUR AUSLEGUNG VON ARCHIVGESETZ SOWIE SEINEN DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNGEN**

Der Autor befasst sich mit den nach der Entstehung der Republik Kroatien eingetretenen Veränderungen auf dem Gebiet der Archivgesetzgebung, indem er einen Vergleich mit den bis zum Jahr 1990 entstandenen Verordnungen im Bereich des Archivwesens unternimmt. Man versucht auf bestimmte Erscheinungen hinzuweisen, die bei der Anwendung der neuen gesetzlichen Bestimmungen auftreten, sowie auf die Vorschläge für deren möglichen Verbesserungen. Auf die Schwierigkeiten sollten die Archivare auch bei der Erledigung des Archivdienstes stossen, falls sich einige Entstehungs- und Inhaberbehörden dazu entscheiden, das Archivgesetz und seine Durchführungsverordnungen auf die im Text dargestellte Art und Weise zu deuten. Auch die Tendenz zur Kürzung von Gesetzen und damit verbundene Folgeerscheinungen werden thematisiert.

**Schlüsselwörter:** *Archivgut, Schriftgut vom bleibenden Wert, Übergabe des Archivguts, Archivgesetzgebung, Bewertungskriterien*

Sažetak prevela Danijela Marjanić

