

UDK (UDC): 930.253(497.16)

Tipologija: 1.09 Objavljeni strokovni prispevek na konferenci
Category: 1.09 Published Professional Conference Contribution

Stevan Radunović*

PRAVCI TEKUĆEG NORMATIVNOG UREĐIVANJA ARHIVSKE DJELATNOSTI U CRNOJ GORI

Izvlaček:

Nadaljnje poti normativnega urejanja arhivistike v Črni gori

Začetke arhivske zakonodaje na območju današnje črnogorske države zasledimo že v statutih srednjeveških svobodnih mest, arhivsko gradivo v času vladanja fevdalnih rodbin pa so ustvarjali in hranili v državnih pisarnah. Državni arhiv je začel delovati v času kneza Nikole I. (1895). Po drugi svetovni vojni je bil sprejet arhivski zakon. Leta 1992 je bil na podlagi Zakona o arhivski dejavnosti ustanovljen Državni arhiv, ki je bil pristojen za celotno območje Črne gore. Predlog novega zakona, ki je že v postopku urejanja, je prilagojen sodobni arhivski teoriji in praksi ter potrebam in posebnostim Črne gore kot države. Predvideva vrsto novosti v zvezi s pristojnostjo Državnega arhiva, inšpekcijskim nadzorom, ustanovitvijo specialnih arhivov, strokovnimi arhivskimi nazivi ipd. Zakon ureja le temeljna načela, v podzakonskih predpisih pa bodo natančneje razčlenjene posamezne podrobnosti in izvedba zakonskih določb v praksi.

Ključne besede:

arhivska zakonodaja, historiat, zakon, Državni arhiv, arhivsko gradivo, ustvarjalci, imetniki, arhiv, arhivski delavci, podzakonski predpisi.

Abstract:

Directions Regulating the Current Archival Service in Montenegro

The beginnings of archival legislation in the territory of today's Montenegro state can be found already in the statutes of medieval free towns. In the time of dynasties, archives have been created and kept in state offices. The state archives was established in the time of Nikola I. (1895). After the Second World War a new archival law was passed. On the bases of the Law on archival service, a State Archives with the authority for the whole Montenegro was established in 1992. A draft law, which is already in the process of adoption, is adapted to the modern archival theory and practice and to the needs and specialities of Montenegro. It brings several novelties connected to the authority of the State Archives, inspection control, establishment of specialized archives, professional titles etc. The Law deals only with general principles that are embodied in it, meanwhile the practical arrangements are specified in detailed regulatory texts.

Key words:

archival legislation, law, archives, state archives, archival records, creator, holder, archival staff, by-laws.

Arhivsko zakonodavstvo predstavlja vrlo značajan segment arhivistike, bez kojeg je nezamislivo uspješno obavljanje arhivske djelatnosti u punom smislu te riječi. Zajedno sa arhivskom teorijom i praksom, arhivskom tehnikom i istorijom, ono čini arhivistiku kao nauku. Arhivsko zakonodavstvo se temelji i proizilazi iz arhivske

* Stevan Radunović, direktor, Državni arhiv Crne Gore, Cetinje, Novice Cerovića 2, 81250 Cetinje, Crna Gora.

teorije i prakse na koje, sa svoje strane, vrši povratni uticaj. Evidentan je, takođe, značaj arhivskog zakonodavstva za arhivsku istoriju. Pored toga što bitno utiče, tj. determiniše aktuelno normativno uređenje i organizaciju, preko arhivskog zakonodavstva se mogu pratiti istorijat i razvoj arhivske djelatnosti i službe.

O nastanku arhivskog zakonodavstva može se govoriti od donošenja prvih arhivskih propisa. Ono čini skup normativnih akata kojima je uređen arhivski sistem jedne države i obuhvata sve arhivske pravne propise od nastanka arhivske službe, kako važeće, tako i one koji su bili na snazi u nekom ranijem periodu. Ovdje treba imati na umu da se, posebno u posljednje vrijeme, sve više pitanja iz ove oblasti usklađuje i pravno uređuje na međunarodnom nivou, pa se može govoriti i o međunarodnom arhivskom zakonodavstvu. Uz to, u širem tumačenju, sastavnim dijelom nacionalnog arhivskog zakonodavstva mogli bi se smatrati i djelovi zakona, odnosno drugi propisi ili njihovi djelovi iz raznih oblasti, kojima se uređuje zaštita dokumenata, najčešće dok se još nalaze kod stvaralaca.

KRAKAK OSVRT NA ISTORIJAT ARHIVSKOG ZAKONODAVSTVA I ORGANIZACIJU ARHIVSKE SLUŽBE U CRNOJ GORI

Za potpunije i pravilno sagledavanje aktuelnog normativnog uređenja arhivske djelatnosti i organizacije arhivske službe u Crnoj Gori, neophodno je osvrnuti se, makar nakratko, na istorijat njihovog razvoja.

Saznanja o nastajanju dokumenata i njihovom čuvanju u arhivama na prostoru Crne Gore, sežu daleko u prošlost. Zna se da je još u Duklji, za vrijeme naše prve dinastije Vojislavljevića (X-XII vijek), naporedo sa stvaranjem i uređenjem državne vlasti, funkcionisala državna kancelarija. Iz Kancelarije je vođena prepiska sa susjednim državama i u njoj čuvana dokumenta. Na teritoriji današnje Crne Gore državne kancelarije rade i kasnije, za vrijeme dominacije Nemanjića, a intenzivnije u vrijeme zetskih i crnogorskih dinastija Balšića (XIV-XV vijek) i Crnojevića (XV-XVI vijek). U doba Crnojevića, u drugoj polovini XV vijeka, postojala je i funkcionisala vladarska kancelarija, što potvrđuje niz dokumenata iz tog vremena. U testamentu, koji crnogorski vladar Đurđe Crnojević upućuje svojoj supruzi, skrenuta je pažnja na povelje kojima će ostvarivati prava i ostavljen amanet za čuvanje, pored ostalog, i arhivskog materijala. Iz testamenta, koji ima zapaženu literarnu vrijednost, jasno se vidi briga Đurđa Crnojevića za kulturnu baštinu svog naroda i po tome što svojoj ženi Izabeti, između ostalog, zavještava i obavezu da vrati sve rukopise manastiru sv. Marije na Cetinju.¹

Pored vladarskih kancelarija, u kojima su nastajala i čuvana dokumenta, postojale su i crkvene, notarske, komunalne, vlastelinske i dr. kancelarije.

Počeci arhivskog zakonodavstva na prostorima današnje Crne Gore, slično kao i u ostalim djelovima Evrope, potiču iz srednjeg vijeka. Prve propise kojima su bila uređena najvažnija pitanja za funkcionisanje arhivske službe u tom vremenu, nalazimo u okviru statuta slobodnih gradova. Nastajali kao pojedinačne odluke najviših organa gradske vlasti o pojedinim važnim pitanjima, a donošene su u dužem vremenskom periodu. Tokom vremena, upisivanjem u registar i kodifikovanjem, ove odluke su postajale gradski statuti. Uz to što su uređivali najvažnija pitanja iz života na teritoriji grada, statuti su sadržali i pojedine odredbe koje su »govorile o prvim

¹ Rotković, Radoslav, *Sazdanje Cetinja, Titograd, 1984, str. 137, navedeno prema: Jovičević, Slavka & Milunović, Ljiljana, Propisi o arhivskoj službi u knaževini Crnoj Gori, Cetinje 2002, str. 8.*

arhivskim spremištima, čuvanju dokumenata, o sastavljanju isprava i njihovoj vjerodostojnosti, pisarima, odnosno notarima-učenim ljudima koji su sastavljali i ispisivali isprave i sl. i preko njih su pravno, odnosno arhivistički regulisana najvažnija pitanja iz rada arhiva i funkcionisanja arhivske službe tog vremena.«² Svoje statute imali su primorski gradovi: Kotor, Budva, Bar i Ulcinj. Nakon propasti države Zete, kad je primorje potpalo pod vlast Venecije, statuti ovih gradova su, uz određene izmjene, ostali i dalje na snazi.

Bogata arhivska građa nastaje za vrijeme vladavine crnogorske dinastije Petrović (XVII-XX vijek). Dinasti Petrovići su sa posebnom pažnjom čuvali arhivsku građu, koju su naslijedili, kao i onu koju su stvarali. Svi su, u granicama svojih mogućnosti, radili na uspostavljanju i razvijanju državne vlasti i državnih organa. U tom smislu, značajna pažnja je bila posvećena organizovanju i razvijanju državne administracije pa je evidentno konstantno poboljšavanje njenog kvaliteta. Do ponovnog razdvajanja duhovne i svjetovne vlasti, tj. do dolaska na prijesto knjaza Danila I Petrovića (1851. godine), značajni arhivski dokumenti su čuvani po manastirima. Mitropolija je, stoga, bila sljedbenik državnih organa i čuvar pisane kulturne baštine Crne Gore. Imajući u vidu karakter vlasti u tom periodu, manastirski arhivi i manastirske kancelarije se u najvećoj mjeri mogu smatrati državnim. Spisi nastajali u njima obično su imali znatno više svjetovni nego duhovni sadržaj i karakter. Knjaz Danilo I je za svoje, nažalost kratke, vladavine Crnom Gorom učinio mnogo na unapređenju i međunarodnoj afirmaciji Crne Gore, ali i na uređenju državne administracije. Na osnovu aktivnosti na sređivanju i čuvanju arhivske građe, koje je po knjaževom nalogu sprovodio njegov sekretar Vuk Vrčević, može se već govoriti o prvom državnom arhivisti, o arhivskom radu na arhivskoj građi i o postojanju arhivskih spremišta.³

Za vrijeme vladavine knjaza, kasnije kralja Nikole I Petrovića nastavlja se sa uređivanjem crnogorske države, kao i sa pokretanjem značajnih ekonomskih i kulturnih aktivnosti. Nakon što je izvedeno razdvajanje knjaževske i državne imovine, arhiva je pripala državnoj imovini, o kojoj je trebalo da vodi računa računara Ministarstvo finansija. Posebni razlozi za modernizaciju državnog aparata nastali su potpunim međunarodnim priznavanjem državnog suvereniteta Crne Gore (Berlinski kongres, 1878. godine). Po nalogu knjaza Nikole I, tadašnji ministar pravde dr Valtazar Bogišić je tokom 1893. i 1894. godine pripremio propis o kancelarijskom poslovanju, koji je stupio na snagu 1895. godine, pod nazivom *Uredba pristavne službe u Velikom sudu i u okružnim kapetanstvima*. Knjaz Nikola I je, takođe, dao nalog za uređivanje arhivske službe, pa je Filip Kovačević, profesor na Cetinju, sačinio 1895. godine *Uputstvo za uređenje Državnog arhiva kao i Način i sredstva po kojima će se izvršiti Uputstvo za uređenje Državne arhive*.⁴ Naporedo je rađeno na stvaranju uslova za primjenu navedenih akata, tako da je Državna arhiva počela sa radom.⁵ Shvatanje značaja arhivske građe i odnosa prema njoj najbolje ilustruje zakletva⁶ o načinu obavljanja povjerenog posla, koju je 1895. godine položio Bajo Bracanović, učitelj i školski revizor koji je došao na Cetinje da bi radio u Državnom arhivu. Državni arhiv je iste godine počeo sa radom i nastavio narednih godina.

² Bakič, Mile, *Crnogorsko arhivsko zakonodavstvo*, Podgorica 2009, str. 20.

³ Živković, Dragoje, *Istorija crnogorskog naroda, tom III, Cetinje 1998, str. 181.*

⁴ *Dokumenti se čuvaju u NMCG, a integralno su, uz drugu prateću građu publikovani u: Slavka Jovičević, Milunović, Ljiljana, Propisi o arhivskoj službi u knaževini Crnoj Gori, Cetinje 2002, str. 25-35.*

⁵ Pejović, Đoko, *Arhivi i arhivska građa u: Cetinje 1482-1982, Cetinje, 1994, str. 388.*

⁶ NMCG, BAO, Nikola I, kut. 1895, br. 34.

Njegov rad je konstatovan i *Zakonom o Knjaževskoj vladi i Državnom savjetu*, donešenim 1902. godine.

U periodu između dva svjetska rata dolazi do dalje institucionalizacije arhivske službe u Crnoj Gori,⁷ ali na planu donošenja arhivskih propisa nije mnogo urađeno. Pri Državnom muzeju na Cetinju osnovano je Arhivsko odjeljenje 1926. godine, sa zadatkom da sređuje i čuva arhivsku građu iz prošlosti Crne Gore koja se nalazila u dvorskoj arhivi.

Poslije Drugog svjetskog rata, u cilju prikupljanja i čuvanja arhivske građe crnogorske države, osnovano je 1948. godine Arhivsko odjeljenje Istorijskog instituta Narodne Republike Crne Gore na Cetinju. Ovo odjeljenje je, na osnovu *Zakona o državnoj arhivi* od 1951. godine, preraslo u Državni arhiv Narodne Republike Crne Gore koji će pod tim imenom djelovati do 1963. godine, kada je preimenovan u Arhiv Narodne Republike Crne Gore. Državni arhiv u Kotoru osnovan je 1949. godine, s ciljem da vodi brigu o arhivskoj građi sa područja Boke Kotorske. Kasnije je preimenovan u Istorijski arhiv Kotor. Nakon ova dva arhiva, osnovana su arhivska odjeljenja, ili arhivski centri u još jednom broju gradova. I pored toga je, dosta dugo, značajan broj crnogorskih opština ostao bez posebnih jedinica organizovane arhivske službe.

AKTUELNI ZAKON O ARHIVSKOJ DJELATNOSTI, DONEŠEN 1992. GODINE

Za organizovanje arhivske službe na čitavoj teritoriji Crne Gore kontinuirano su ulagani naponi, ali je to postignuto tek nakon donošenja *Zakona o državnoj upravi* 1991. godine i *Zakona o arhivskoj djelatnosti*⁸ 1992. godine. Ovim zakonima je promijenjen status Arhiva tako što je formiran kao jedinstvena upravna organizacija pod nazivom Državni arhiv Crne Gore, sa nadležnošću koja pokriva čitavu teritoriju Crne Gore.

Prema danas važećim propisima, Državni arhiv je organizovan kao organ državne uprave, iz grupe »Zavodi« koji vrše stručne i sa njima povezane upravne poslove, uz primjenu naučnih metoda i saznanja.

Na osnovu *Zakona o arhivskoj djelatnosti* donešena su 1994. godine sljedeća podzakonska akta:

1. *Pravilnik o načinu odabiranja arhivske građe i izlučivanju bezvrijednog registraturskog materijala i predaji arhivske građe DACG;*⁹
2. *Pravilnik o čuvanju registraturskog materijala i arhivske građe i davanju podataka o arhivskoj građi u DACG;*¹⁰
3. *Pravilnik o korišćenju arhivske građe i Uputstvo o vođenju evidencija o arhivskoj građi i registraturskom materijalu.*

Organizaciona struktura DACG uređena je *Pravilnikom u unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji*, koji je donošen kao novi akt u tri navrata 1992, 1999. i

⁷ Crna Gora u periodu između dva svjetska rata postoji prvo kao Zetska oblast, a kasnije kao Zetska banovina.

⁸ Zakon o arhivskoj djelatnosti, Službeni list RCG, br. 25 Podgorica, 1992.

⁹ Pravilnik o načinu odabiranja arhivske građe i izlučivanja bezvrijednog registraturskog materijala i predaji arhivske građe DACG, Službeni list RCG, br. 23, Podgorica, 1994.

¹⁰ Pravilnik o čuvanju registraturskog materijala i arhivske građe i davanju podataka o arhivskoj građi u DACG, Službeni list RCG, br 23 Podgorica, 1994.

2005. godine, i u međuvremenu više puta mijenjan i dopunjavan. Prema važećem Pravilniku, u Državnom arhivu Crne Gore kao unutrašnje organizacione jedinice postoje dva sektora, dva odjeljenja i jedna služba.

Prvi je **Sektor za arhivsku građu od značaja za državu** i unutar njega postoje odsjeci: za zaštitu arhivske građe van Arhiva; depo; kao i odsjeci za sređivanje i obradu arhivske građe.

Drugi je **Sektor za arhivsku građu od značaja za jedinice lokalne samouprave**. U okviru ovog sektora je četrnaest odsjeka i šest grupa, koje svojom djelatnošću pokrivaju sve jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Odjeljenja u Državnom arhivu Crne Gore su formirana za: (1) naučnu, informativnu i kulturno-prosvjetnu djelatnost i (2) za tehničku zaštitu arhivske građe. Služba je organizovana za opšte i finansijske poslove.

RAZLOZI ZA DONOŠENJE NOVOG ZAKONA¹¹

Važeći Zakon o arhivskoj djelatnosti je izvršio centralizaciju arhivske službe, na način što je propisao da arhivsku djelatnost obavlja Državni arhiv Crne Gore kao upravna organizacija. Centralizacija arhivske službe je doprinijela proširenju arhivske mreže. Međutim, okolnosti i praksa u primjeni ovog zakona će ubrzo pokazati da dobar dio postavljenih ciljeva nije ostvaren. Naime, postojala su očekivanja da će se centralizacijom i proširenjem arhivske službe (odjeljenja) na čitavu teritoriju Crne Gore ostvariti korak naprijed, konačno i zbog toga što je Državnom arhivu data određena upravna, odnosno administrativna funkcija, koju ranije nijesu imali nosioci ove djelatnosti. Međutim, ova važna funkcija Državnog arhiva je nepotpuna, jer nije sadržala valjane attribute i ovlašćenja inspeksijskog nadzora, što se u praksi potvrdilo kao krupan nedostatak u neposrednom sprovođenju datih ovlašćenja i nadležnosti.

Pored toga, bitni nedostaci važećeg Zakona su:

- zastarjelost i uopštenost zakonskih odredbi koje se tiču ostvarivanja funkcije zaštite arhivske građe van arhiva;
- neuređenost pitanja osnivanja i ukidanja arhivskih ustanova;
- neodređenost odredbi za zaštitu elektronske građe, odnosno elektronskih formata, ili elektronskih zapisa;
- nedovoljno i uopšteno definisan dio kolektivne memorije koju treba sačuvati;
- nemogućnost osnivanja specijalizovanih arhivskih ustanova, koje bi se bavile zaštitom arhivske građe shodno njenom značaju, osobenim karakteristikama, vrijednostima i vrsti, čime je čitav niz ranijih arhiva ostao formalno nelegalan, a značajan dio arhivske građe mimo zakonskog okvira organizovane zaštite;
- nedovoljno i uopšteno definisani uslovi za dostupnost i korišćenje arhivske građe;

¹¹ Na nedostatke postojećeg zakona i razloge za njegovo mijenjanje, ukazivano je u više navrata kroz redovne godišnje izvještaje o radu i programe rada Državnog arhiva Crne Gore. U tom smislu upućivana je inicijativa Vladi Crne Gore i nadležnim ministarstvima i, na kraju, isto je konstatovano u Informaciji o stanju arhivske djelatnosti u Crnoj Gori, koju je uz aktivno učešće predstavnika Državnog arhiva Crne Gore uradila komisija Ministarstva kulture, a usvojila je Vlada Crne Gore.

- nedovoljno i uopšteno utvrđene proporcije (u smislu rokova) za stepen klasifikacije tajnosti dokumentacije koja nastaje u registraturama;
- neprepoznavanje i razvrstavanje arhivske građe na javnu i privatnu;
- neprecizno definisana rješenja za čuvanje i zaštitu arhivske građe koja ima svojstvo spomenika kulture;
- nepostojanje tijela ili organa koje bi upravljalo arhivskom službom;
- nedovoljna razrađenost zakonskih odredbi kroz podzakonska akta.

Takođe, određene normativne nadležnosti Državnog arhiva kasnije su ukinute propisima o organizaciji državne uprave, što je uslovalo da određena zakonska rješenja nijesu razrađena kroz podzakonska akta. To je umanjilo efikasnost njihove primjene i uslovalo necjelovitost normativnog okvira za vršenje arhivske djelatnosti.

S obzirom na to da je arhivska građa kao kulturno dobro od trajnog historijskog, naučnog, kulturnog i drugog društvenog značaja i da predstavlja dio ne samo nacionalne, već i svjetske kulturne baštine, to je pitanje njene zaštite i očuvanja neophodno urediti u skladu sa dostignutim međunarodnim standardima i praksom u ovoj oblasti.

PRINCIPI ZA NORMATIVNO UREĐENJE ARHIVSKE DJELATNOSTI

U cilju otklanjanja pomenutih i drugih nedostataka te, u krajnjoj liniji, poboljšanja stanja u arhivskoj djelatnosti, inicirano je i pokrenuto niz konkretnih aktivnosti, kroz donošenje novog zakona i seta podzakonskih akata. Državni arhiv je, preko tri svoja predstavnika u komisiji koju je imenovalo nadležno ministarstvo, od samog početka veoma aktivno učestvovao u aktivnostima na pripremi novog zakona.

Da bi to učešće moglo biti aktivno i konstruktivno, prethodno je obavljena studiozna priprema. Definisano je i postavljeno nekoliko osnovnih ciljeva, principa i preporuka, kojih se trebalo pridržavati pri izradi teksta zakona i podzakonskih akata, kao i kod planiranja budućih aktivnosti u ovoj oblasti. U tome se pošlo od postojećeg zakona i konstatovanih nedostataka u njemu, imajući u vidu: inicijativu za izmjene i dopune Zakona, iskustva i važeće zakone drugih država, *Principe za Arhiv i arhivsko zakonodavstvo*,¹² publikacije Savjeta Evrope, važeće propise iz oblasti državne uprave, tekuću arhivističku teoriju i praksu, i dr.

Osnovni cilj i zadatak, koji je zajednički svim nacionalnim arhivima je da obezbijedi stvaranje, sređivanje i čuvanje autentične, vjerodostojne i upotrebljive arhivske građe od trajne vrijednosti. Arhivsku građu treba učiniti dostupnom u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa interesima zemlje i njenih građana.

Svaka zemlja, oslonjena na svoju istoriju, zakonsku tradiciju, kulturu vladanja, kao i na političku i društvenu realnost, može i treba da nađe sopstveni put kojim će postići ostvarivanje osnovnih arhivskih principa, što znači da nema univerzalnih modela. Iskustva drugih ne samo da se mogu, već ih i treba koristiti, ali uz neophodno prilagođavanje na domaće uslove i specifičnosti.

¹² Materijal koji je kolegijalno i veoma savjesno uradio i dostavio Komitet za zakonodavstvo Međunarodnog arhivskog Savjeta, a na osnovu zahtjeva Državnog arhiva Crne Gore da taj organ svojim prijedlozima i sugestijama pruži pomoć u predstojećoj izradi zakona.

U zakonu treba čvrsto i jasno definisati samo osnovne principe i praksu, dok detaljniju razradu i primjenu treba urediti podzakonskim aktima. Zakon treba da bude jasan i konzistentan i u njemu treba dati jasne definicije svih termina koji se koriste kako bi se obezbijedilo pravilno i tačno tumačenje i praktična primjena.

Nacionalni arhiv, svakako, treba da se formira u okviru državne uprave sa odgovarajućom nadležnošću. Treba mu obezbijediti ustrojstvo sa jasnim zadatkom i širokim ovlašćenjima, omogućiti mu ključnu ulogu u politici vođenja i upravljanja arhivskom građom kroz cijeli proces njenog stvaranja i dati mu pravo da vrši inspekciju. Nacionalni državni arhiv treba da propisuje i kontroliše upravljanje građom i prije preuzimanja, kako bi se obezbijedila autentičnost, integritet i upotrebljivost. Stvaraoce građe treba obavezati na blagovremenu i sistematsku predaju građe Arhivu, na osnovu propisanih pravila.

Treba predvidjeti mogućnost da se imenuje savjetodavno tijelo koje će doprinijeti uspješnom ostvarivanju funkcija Arhiva i primjene Zakona.

Nacionalni arhiv bi trebalo da učestvuje u planiranju i vođenju politike razvoja infrastrukture elektronske građe i informacionih sistema, kao i da primjenjuje odgovarajuća pravila u praksi čuvanja građe. Time bi se osiguralo da građa nastala na ovaj način, koje je svakim danom je sve više, bude adekvatna, pouzdana i autentična, u dobrom stanju i očuvana, kako bi se izbjeglo dupliranje poslova.

Neophodno je normativno regulisati i postaviti standarde za regrutovanje, stručno osposobljavanje, unapređenje i stručno kvalifikovanje osoblja koje radi sa građom, kako u nacionalnom arhivu tako i u ostalim arhivima, pa čak i kod stvaralaca arhivske građe, u cilju obezbjeđivanja kvalitetnog vođenja arhiva i upravljanja arhivskom građom. Trebalo bi predvidjeti zakonsku mogućnost da se za arhivskim radnicima dodjeljuju stručna zvanja.

Zakonom treba urediti osnivanje i funkcionisanje specijalnih i privatnih arhiva. Nacionalnom arhivu treba dodijeliti vodeću ulogu u razvoju i izradi standarda za opis i sređivanje arhivske građe, u cilju njene obrade, dostupnosti i lakšeg korišćenja, bez obzira na format na kojem se ona stvara.

Treba izvršiti kategorizaciju stvaralaca arhivske građe u zavisnosti od značaja građe koju stvaraju.

O arhivskoj građi, koja se preuzima i čuva u Arhivu, obavezno je vođenje niza evidencija. Isto tako, moraju se intenzivirati aktivnosti na sređivanju preuzete građe po utvrđenim prioritetima i po pravilima arhivistike. Treba sprovesti projekat valorizacije i kategorizacije arhivske građe. Uz to, ne treba (osim u izuzetnim, zakonom predviđenim slučajevima) preuzimati građu prije propisanih rokova i u nesređenom stanju.

Zaštita arhivske građe je jedan od primarnih zadataka. U pitanju je proces koji podrazumijeva preventivne mjere zaštite, kao i postupke konzervacije i restauracije. Akcenat, svakako, treba staviti na preventivnu brigu, a uz to digitalizacijom građe stvarati uslove da se originali, naročito starijih i najvrjednijih dokumenata, čuvaju u pogodnim uslovima i daju na neposredno korišćenje samo izuzetno i pod posebnim režimom. Objavljivanje arhivske građe treba da bude jedan od prioriteta, posebno kada je u pitanju značajni izvor za istoriju Crne Gore. Mora se snažno intenzivirati dinamika uvođenja informacionog sistema koji je u našem arhivu otpočeo prije nekoliko godina.

Članstvo i aktivno učešće u radu organa MAS-a, kao i saradnja sa arhivima u okruženju, pomažu Državnom arhivu Crne Gore da realnije sagleda poziciju u kojoj se nalazi, te da upozna, procijeni i prihvati savremene standarde u arhivskoj djelatnosti, kako bi što prije stvorio uslove da se potpunije uključi u svjetske tokove u ovoj oblasti. Uz to, stvaraju se pretpostavke da se građa interesantna za Crnu Goru identifikuje, locira i učini dostupnom našoj naučnoj i široj javnosti, kao i da se ukupna arhivska građa Crne Gore učini dostupnom onima koji za to imaju interesa. Za uspješno ostvarivanje funkcije Arhiva neophodno je uspostaviti i razvijati saradnju sa odgovarajućim naučnim, kulturnim i obrazovnim institucijama i ustanovama.

OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA U ZAKONU¹³

1. Osnovne odredbe

Osnovnim odredbama Prijedloga zakona utvrđen je predmet regulative, sadržaj arhivske djelatnosti, javni interes, subjekti ovlašćeni za obavljanje arhivske djelatnosti, posebna zaštita arhivske građe i značenje pojedinih izraza. Naznačena osnovna pitanja detaljno se razrađuju u posebnom dijelu Prijedloga zakona u okviru pojedinih poglavlja.

2. Arhivska i registratorska gradja

U ovom dijelu Prijedloga zakona definisani su pojmovi, sadržina i kriterijumi za razvrstavanje registratorske i arhivske građe, kao i obavljanje specifičnih poslova koji čine suštinu arhivskog i kancelarijskog poslovanja.

Registratorska građa je definisana kao arhivska gradja u nastajanju i zato je ona zaštićena kao i arhivska građa, sve dok se iz nje ne odabere dokumentacioni materijal koji se trajno čuva.

Arhivska građa je dokumentarni materijal koji je od trajnog značaja za nauku, kulturu, i pravno-dokazne i druge potrebe fizičkih i pravnih lica, što po prirodi stvari opredjeljuje režim i mjere njene zaštite i način korišćenja. Takođe, radi uspostavljanja adekvatnog režima zaštite, Prijedlogom zakona je izvršena podjela arhivske i registratorske građe na javnu i privatnu i promovisan princip cjelovitosti i nedjeljivosti arhivskog fonda, osim u izuzetnim slučajevima i na način propisan zakonom.

Čuvanje arhivske i registratorske građe je prvi segment arhivske djelatnosti i pretpostavka za vršenje ostalih arhivskih poslova. S obzirom na to da arhivsku i registratorsku građu čine dokumenta sačinjena u analognoj i elektronskoj formi, to je neophodno posebno i cjelovito urediti uslove za čuvanje svih vrsta arhivske i registratorske građe i obaveze subjekata zaštite u tom pogledu. Prijedlog zakona nije imao ambicija da ova pitanja detaljno razrađuje, već je ostavio da se ona urede podzakonskim aktom, koji zajednički treba da definiše ministarstvo nadležno za poslove kulture i ministarstvo nadležno za informatičko društvo.

Odabiranje arhivske građe i izlučivanje bezvrijednog registratorskog materijala su redovne aktivnosti svih imalaca registratorske građe, jer se njima, principom selekcije po utvrđenim kategorijama i rokovima, eliminiše dokumentacioni materijal

¹³ U vrijeme pripreme ovog rada, Prijedlog zakona se nalazi u proceduri razmatranja i usvajanja u Vladi Crne Gore. Nakon toga će biti prosljeđen Skupštini Crne Gore na razmatranje i usvajanje. Iako o njemu tek treba da se izjasne Vlada i Skupština Crne Gore (a prije toga i njihova radna tijela) ne bi trebalo očekivati da pretrpi neke izmjene, ili bar ne značajnije.

koji nije potreban za tekuću djelatnost i koji nema trajni značaj, odnosno vrši odabir materijala koji ima svojstva zbog kojih ga treba trajno sačuvati. Osjetljivost ovih procesa je nametnula potrebu da se kod svakog imaoca ustanovi lista kategorija registratorske građe sa rokovima čuvanja, na koju saglasnost daje Državni arhiv, a koja je osnov za izlučivanje bezvrijednog materijala i odabiranje arhivske građe. Takođe je propisana i obaveza svakog imaoca registratorske građe da prije uništavanja bezvrijednog materijala pribavi saglasnost Državnog arhiva u tom pogledu. Osnovni način sticanja arhivske građe je predaja javne arhivske građe Državnom arhivu od strane njenih stvaralaca nakon isteka propisanih rokova, odnosno preuzimanjem te građe od strane Državnog arhiva u slučajevima kada postoji opasnost za njeno oštećenje ili uništavanje. Opšti rok u kojem su stvaraoci i imaoци dužni da predaju arhivsku građu Državnom arhivu je 30 godina od njenog nastanka.

Međutim, Prijedlog zakona u tom pogledu pravi izuzetke, ako je arhivska građa i nakon naznačenog roka potrebna za tekući rad njenog stvaraoca odnosno imaoca, tj. ako je i dalje operativna može se zadržati kod stvaraoca, s tim što se mora izvršiti njen popis i sa Državnim arhivom odrediti krajnji rok za predaju građe.

Arhivska građa se predaje sređena, popisana, označena, u zaokruženim cjelinama i tehnički opremljena za trajno čuvanje. Radi prevazilaženja eventualnih situacija u kojima se ne može ispoštovati osnovni način predaje arhivske građe, Prijedlogom zakona su propisani posebni slučajevi kada Državni arhiv samoinicijativno ili na zahtjev stvaraoca, odnosno imaoca odabira, sređuje i preuzima arhivsku građu i uslove pod kojima se to čini.

Novina u Prijedlogu zakona je i propisivanje obaveze da se sređivanje i obrada arhivske građe vrši u skladu sa međunarodnim standardima kao i standardima i uputstvima koje će, na prijedlog Državnog arhiva, propisati Ministarstvo kulture. Svrha zaštite i očuvanja arhivske građe je obezbjeđivanje uslova za njeno korišćenje u cilju zadovoljavanja opštedruštvenih i ličnih potreba. U tom smislu, Prijedlogom zakona je promovisan princip o dostupnosti arhivske građe svim fizičkim i pravnim licima pod jednakim uslovima, tj. bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, uz propisana ograničenja koja su neophodna u demokratskom društvu radi zaštite, privatnosti i vitalnih interesa države. Podjela arhivske i registratorske građe na javnu i privatnu, uslovia je propisivanje različitih obaveza za njihove stvaraoce i imaoce. Međutim, bitna novina Prijedloga zakona u tom pogledu je što je propisana obaveza Državnog arhiva da vodi evidenciju imalaca privatne arhivske građe koja je od kulturne, naučne, istorijske ili druge vrijednosti za Crnu Goru, kao i ustanovljavanje prava preče kupovine privatne arhivske građe u korist Državnog arhiva. Takođe, od bitnog značaja za zaštitu privatne arhivske građe je propisivanje obaveza njenim imaoциma u pogledu čuvanja, omogućavanja pristupa Državnom arhivu, postupanja u skladu sa savjetima Državnog arhiva, pružanja potrebnih podataka o građi i određivanja uslova za korišćenje privatne arhivske građe.

3. Arhivi

Arhivsku djelatnost obavlja Državni arhiv i specijalni arhivi.

Prijedlogom zakona je precizno određeno u odnosu na koju arhivsku građu Državni arhiv obavlja arhivsku djelatnost i koje poslove vrši u tom pogledu.

Omogućavanjem osnivanja specijalnih arhiva, otklonjena je mogućnost nelegalnosti rada brojnih subjekata, koji imaju potrebu za vršenje arhivske djelatnosti na način koji nije na štetu rada Državnog arhiva, proširenja arhivske mreže i bolje obuhvaćenosti arhivske registratorske građe stručnim tretmanom u

pogledu čuvanja, zaštite i korišćenja. Ukoliko se specijalni arhiv osniva kao pravno lice on ima karakter ustanove kulture, što znači da se na njega odnose odgovarajuće odredbe Zakona o kulturi, kojim se uređuju pitanja osnivanja, statuta, upravljanja, rukovođenja, finansiranja prostora rada itd.

Zbog potrebe usaglašenosti poslova specijalnog arhiva sa nadležnostima Državnog arhiva, Prijedlogom zakona je propisano da je osnivač specijalnog arhiva, prije usvajanja elaborata o opravdanosti osnivanja arhiva, dužan da od ministarstva nadležnog za poslove kulture pribavi saglasnost o razgraničenju poslova sa Državnim arhivom.

4. Arhivsko osoblje i stručna zvanja

Vršenje specifičnih arhivskih poslova podrazumijeva postojanje odgovarajućeg stručnog arhivskog osoblja. U tom smislu Prijedlogom zakona je propisano da stručne arhivske poslove mogu da obavljaju lica sa odgovarajućim stručnim zvanjima.¹⁴

Stručna zvanja se stiču polaganjem stručnog ispita po programu i na način koji će se urediti podzakonskim aktom. Novina u ovom Prijedlogu zakona je i to što predviđa da lica koja neposredno obavljaju kancelarijske ili arhivske poslove kod stvaralaca i imalaca javne registraturske i arhivske građe, kao i lica koja su odgovorna za te poslove, moraju takođe ispunjavati propisane uslove u pogledu stepena školske spreme i posjedovanja stručnog zvanja.

5. Nadzor nad sprovođenjem zakona

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vršiće Državni arhiv kao organ uprave preko arhivskih inspektora, u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru. Uvođenje inspekcijskog nadzora je novina u Prijedlogu zakona, kojom se upotpunjava upravni kapacitet Državnog arhiva u ostvarivanju utvrđenih funkcija i zadataka. Prijedlog zakona nije uvažio potrebu za propisivanjem posebnih ovlašćenja i obaveza arhivskih inspektora, mimo onih sadržanih u Zakonu o inspekcijskoj kontroli.

6. Kaznene odredbe

Za povredu pojedinih odredaba ovog zakona propisana je prekršajna odgovornost za pravna lica, za odgovorne u pravnim licima i organima i za fizička lica.

7. Prelazne i završne odredbe

Prelaznim i završnim odredbama su utvrđene obaveze u pogledu donošenja podzakonskih akata i usaglašavanja akata imalaca arhivske građe. Ovim odredbama su uređena i pitanja važenja stručnih zvanja stečenih po ranijim propisima, prestanka rada ranijeg zakona i stupanje na snagu ovog zakona.

PITANJA KOJA ĆE SE BLIŽE UREĐIVATI KROZ PODZAKONSKA AKTA

Zakonom su propisani samo osnovni principi i praksa, a ostavljeno je da se kroz podzakonska akta bliže i detaljnije razrade pojedini detalji i primjena zakonskih odredbi. U svakom pojedinačnom slučaju je precizirano da će, zavisno od nadležnosti, Vlada Crne Gore ili nadležno ministarstvo donijeti propis kojim se bliže

¹⁴ Po sadašnjim propisima zaposleni u Državnom arhivu imaju razne stepene zvanja za državne službenike i namještenike, ali ne i stručna arhivistička zvanja, što je takođe jedan od nedostataka postojeće regulative.

uređuje to pitanje. Prema tome, utvrđena je obaveza da se donesu propisi kojima će se bliže urediti slijedeća pitanja:

1. Iz nadležnosti Vlade:

- način i uslovi čuvanja javne registratorske i arhivske građe, obaveze držalaca u vezi sa aktima-na zajednički prijedlog organa državne uprave nadležnog za poslove kulture i organa državne uprave nadležnog za informaciono društvo.

2. Iz nadležnosti Ministarstva kulture:

- sadržaj i način izrade liste kategorija registratorske građe sa rokovima čuvanja,
- postupak izlučivanja i uništavanja bezvrijednog registratorskog materijala, odabiranja, vrednovanja i popisivanja i predaje arhivske građe, određivanja rokova čuvanja, kao i sadržina i način vođenja evidencije arhivske građe,
- nacionalni standardi i uputstva za sređivanje i obradu arhivske građe,
- način, uslove i postupak korišćenja arhivske građe,
- bliži uslovi za obavljanje djelatnosti specijalnog arhiva,
- vrste, sadržaj i način vođenja evidencija o arhivskoj građi i njenim stvaraocima, imaoocima i korisnicima,
- uslovi i način sticanja stručnog zvanja u arhivskoj djelatnosti.

Utvrđena je obaveza da propisi za sprovođenja zakona treba da budu donešeni u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona. Do njihovog donošenja će se primjenjivati dosadašnji propisi, ako nijesu u suprotnosti sa zakonom. Isto tako, utvrđena je obaveza za stvaraocce i imaoce arhivske građe da su dužni da usklade svoja akta sa odredbama zakona i to u roku od godinu dana. Nakon usvajanja i stupanja na snagu novog zakona Vlada će, na prijedlog direktora Arhiva, utvrditi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Državnog arhiva. Obzirom na određene promjene i proširenja nadležnosti, kao i na ranije konstatovanu potrebu za drugačijom organizacijom, planiraju se izvjesne organizacijske promjene u odnosu na postojeće stanje.

Donošenjem zakona, predviđenih podzakonskih akata i usaglašavanjem akata stvaralaca i imalaca arhivske građe sa ovim zakonom, biće kompletirano normativno uređenje arhivske djelatnosti u Crnoj Gori. To će biti učinjeno na znatno kvalitetniji način od postojećeg, tj. na način prilagođen savremenoj arhivskoj teoriji i praksi, a ujedno prilagođen potrebama i specifičnostima koje ima država Crna Gora.¹⁵ Uz to, utvrdiće se nova organizacija Državnog arhiva, otvoriti mogućnost da se jedan broj subjekata, koji posjeduju i čuvaju vrijednu arhivsku građu, registruju kao specijalni arhivi, a eventualno osnivaju i novi. Sve to bi trebalo da doprinese unaprjeđenju arhivske djelatnosti, tj. poboljšanju brige o arhivskoj građi u najširem smislu te riječi, počev od njenog nastajanja pa do stvaranja uslova za njeno nesmetano korišćenje. Iako je uloženo mnogo napora u pripremi zakona i njegovim rješenjima,

¹⁵ Potvrda više za date ocjene nalaze se i u mišljenju dobijenom o Nacrtu zakona od eksperta Međunarodnog arhivskog savjeta. To mišljenje je generalno pozitivno, a dato je nekoliko sugestija, više tehničke prirode. Uz to, veći broj sugestija se poklapa sa intervencijama koje su već date prilikom organizovanja javne rasprave o Nacrtu zakona i pripreme Prijedloga zakona.

ostvorena adekvatna korelacija savremenih kretanja u arhivistici sa stanjem i potrebama u Crnoj Gori, treba reći da posao oko normativnog uređenja ove, kao konačno ma koje oblasti nije za sva vremena završen. Naprotiv, samo je još snažnije istaknuta potreba da se kontinuirano, pažljivo i odgovorno prate kretanja u arhivskoj praksi, blagovremeno prilagođava normativni okvir u cilju stvaranja i korišćenja novih mogućnosti, kao podsticaj razvoja i unaprjeđenja arhivske djelatnosti u Crnoj Gori.

IZVORI I LITERATURA

Izvori

- *Zakon o arhivskoj djelatnosti, Službeni list RCG, br. 25/92, Podgorica 1992.*
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskoj djelatnosti, Službeni list RCG, br. 6/94, Podgorica, 1994.*
- *Pravilnik o čuvanju registraturskog materijala i arhivske građe i davanju podataka o arhivskoj građi u DACG, Službeni list RCG, br. 23/94, Podgorica, 1994.*
- *Pravilnik o načinu odabiranja arhivske građe i izlučivanja bezvrijednog registraturskog materijala i predaji arhivske građe DACG, Službeni list RCG, br. 23/94, Podgorica, 1994.*

Literatura

- *Bakić, Mile, Crnogorsko arhivsko zakonodavstvo, Podgorica, 2009.*
- *Bakić, Mile, Arhivistika, Podgorica, 2007.*
- *Jovičević, Slavka & Milunović, Ljiljana, Propisi o arhivskoj službi u Knjaževini Crnoj Gori, Cetinje, 2002.*
- *Pejović, Đoko, Arhivi i arhivska građa u: Cetinje 1482-1982, Cetinje, 1994.*
- *Živković, Dragoje, Istorija crnogorskog naroda, I-III, Cetinje, 1989.*
- *Živković, Jelena, Arhivska djelatnost u Crnoj Gori, Arhivski zapisi, I/1994, br. 1.*
- *Pejović, Srđan, Prilozi proučavanju istorijata i razvoja arhivske službe u Crnoj Gori, (prvi dio), Arhivski zapisi, X/2003, br. 1-2.*
- *Pejović Srđan, Prilozi proučavanju istorijata i razvoja arhivske službe u Crnoj Gori, Arhivski zapisi, XI/2004, br. 1-2.*