

UDK (UDC): 930.25.000.34

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

Jovan P. Popović\*

## **HIJERARHIJA U DONOŠENJU, PRIMENI I POŠTOVANJU ZAKONODAVSTAVA SA POSEBNIM OSVRTOM NA ARHIVSKA ZAKONODAVSTVA**

*Izvlaček:*

*Hijerarhija pri sprejemanju, izvojanju in spoštovanju zakonskih in podzakonskih predpisov s posebnim poudarkom na arhivskih predpisih*

*Številni so primeri neusklađenosti domaćih zakonskih in podzakonskih predpisov s područja arhivistike s predpisi, ki so jih sprejele arhivske združbe v susednjih državah ter širše v Evropi in v svetu. Da je vse še bolj zapleteno, so tudi neskladja in s tem razlike u razlagi predpisov, ki smo jih sami sprejeli. Najbolj izrazita je neusklađenost med materialnim predpisi s područja arhivistike in sistemskim u drugim posameznim predpisi. Do tega prihaja zato, ker u postupku sprejemanja zakonskih in podzakonskih predpisov s područja arhivistike ni prišlo do posvetovanja z arhivsko stroko.*

*Ključne besede:*

*arhivsko gradivo, pravo, ustava, zakonski in podzakonski predpisi, arhivska zakonodaja.*

*Abstract:*

*Hierarchy in Passing, Using and Respecting Legislations with a Special Review on Archival Legislations*

*Many European countries have not yet adopted legal acts brought by the international and regional archival associations. Even more stranger is the fact that the interpretation of the legislative texts is not only in disharmony but is even contradictory inside the same State. The most common disharmonization appears between the regulations of the archival laws and the general legislative texts and other related laws, mostly due to the fact that legislators usually do not consult the relevant archival authorities when preparing the legal texts that might affect the archival services.*

*Key words:*

*archives, justice, constitution, legal and sub legal regulations, archival legislation.*

Razvoj čovečanstva je došao do tačke kada se može reći da je to velika etapa u razvitku ljudske civilizacije, kada stepen tehničko tehnološkog razvoja omogućava solidan nivo kvaliteta života. Međutim, taj dostignuti razvoj dovodi čovečanstvo na ivicu opstanka, kako zbog postojanja oružja za masovno uništenje, prljave tehnologije, tako i zbog zagađenja ljudske okoline, čije su posledice čak i globalno zagrevanje. Samo mudrim i racionalnim ponašanjem može se izbeći taj veliki rizik. On se može izbeći pre svega razvojem informacionih tehnologija i usmeravanjem metoda komunikacija i saradnji između ljudi u svetu.

---

\* Jovan P. Popović, advokat i publicista, Bulevar Despota Štefana 34/4, 11000 Beograd, Srbija.

Jedan od vidova neposrednog komuniciranja bio je sastanak država sveta u Kopenhagenu decembra 2009. godine o klimatskim promenama. Nažalost, ta konferencija i dogovor koji je trebalo usaglasiti i preneti na papir, kao obaveze svih učesnika, a time i svih država sveta nije uspeo, osionošću i kratkom pameću predstavnika moćnih država, koje nisu htele da ograniče svoj ekonomski rast radi spasa planete. I taj dokumenat bi imao normativni, odnosno međunarodno zakonodavni karakter.

Zakonodavna funkcija je pravo na donošenja zakona. Ovo je najvažnija pravna funkcija države, koja se razvila i nastala iz potrebe da se unapred propisanim pravilima uredi delatnost državnih organa i građana.

U svakoj zemlji primenjuje se domaće i međunarodno zakonodavstvo. Domaće zakonodavstvo je imperativ i mora se poštovati. Međunarodno zakonodavstvo se ratifikuje odlukama zakonodavnih organa vlasti - u skupštinama-parlamentima, od kada ima istu pravnu snagu kao i domaće zakonodavstvo. No pre svega nešto o pravu izrečeno kroz improvizovane izreke pravnih mudraca: »Pravo je sredstvo za regulisanje onih društvenih odnosa za koje postoji, sa stanovišta vladajuće klase, nužnost da se svim sredstvima obezbedi njihova primena, pa i državnim nasiljem, jer se na drugi način ti odnosi ne mogu urediti i obezbediti, onako kako to interes vladajuće klase zahteva«. Nijedan ljudski zakon nije večit, pa samim tim ništava je i svaka klauzula koja zabranjuje ukidanje zakona.

Za državu ništa nije toliko značajno kao poštovanje zakona, a na drugoj strani ništa ne zaslužuje toliku pažnju koliko ugled zakona. U najboljem slučaju to bi ispalo, da je zakon sveta naredba koja zapoveda ono što je pošteno, a zabranjuje ono što je tome suprotno. Zakon se donosi radi stvari, a ne radi reči, da bi bio primenjivan, a ne da ostane samo mrtva reč.

Arhivsko zakonodavstvo nedvosmisleno, najbolje odslikava, ne samo kako je regulisan pravni sistem zaštite i korišćenja arhivske građe, već i stepen razvoja arhivistike kao nauke, arhivske službe i društvene svesti o potrebi zaštite arhivske građe kao nezamenljivog multidisciplinarnog istorijskog izvora. Raznovrsnost i bogatstvo podataka i informacije o svim društvenim aktivnostima koje su sadržane u arhivskim izvorima, prvorazredni su izvori saznanja o istoriji svakog društva u celini i u njegovim pojedinostima. Otuda je razumljivo što svako društvo posvećuje odgovarajuću pažnju arhivskom zakonodavstvu, a time i arhivskoj službi kao delatnosti od posebnog društvenog interesa.

U zakonodavnom uređenju postoji hijerarhija, kako u pogledu donošenja pravnih akata tako i u njihovoj primeni.

Šta bi to bila hijerarhija? To bi bio poredak po rang. Nužnost uspostavljanja hijerarhije pravnih akata proizilazi iz složenosti pravnog sistema. Ako u jednom pravnom sistemu ima veći broj vrsta pravnih akata, nemoguće je da oni budu iste pravne snage. To ne bi smelo da se desi, jer bi to značilo da je svaki organ, koji donosi pravne akte, suveren u odnosu na druge. Hijerarhija pravne norme zavisi od hijerarhije pravnog akta u kojem je doneta, a sam pravni akt zavisi od hijerarhije organa koji ga je doneo (skupština, vlada, ministarstvo). Znači hijerarhija postoji u oblasti države i prava, tako da niži članovi moraju biti pod višim. Hijerarhija postoji i među državnim organima i među pravnim aktima.

Hijerarhija u pravu znači da je niži akt potčinjen višem i da mora biti u saglasnosti s njim, inače mora biti ukinut. Hijerarhija je izuzetno važna za pravo, jer

omogućuje jedinstvo vrlo raznovrsnih pravnih normi i njihovo usklađeno delovanje. Bez toga bi bio kaos u pravnom sistemu zemlje.

Uvek se postavlja pitanje, a naročito u procesu izrade određenih propisa, kojim se pravnim aktom i kojom pravnom snagom (zakonskim, podzakonskim ili nekim trećim aktom) treba urediti određenu delatnost? Ukoliko bi se određeni istovrsni društveni odnosi ili određena delatnost uređivali normativnim aktima različite pravne snage, imali bi pravni sistem koji nebi bio u stanju da garantuje pravnu sigurnost subjekata, niti svoju unutrašnju konzistentnost, usklađenost i homogenost. S toga treba konsultovati celokupno pozitivno pravno zakonodavstvo, da se ne bi duplirala ista materija, koja je već uređena nekim drugim aktom, iste ili različite pravne snage, pa tek onda pristupiti izradi određenog normativnog akta.

Arhivsko zakonodavstvo bi bilo skup zakona i pravnih regulativa, koje upravljaju »očuvanjem, korišćenjem i zaštitom arhivske građe i organizacijom arhiva u državi.«

U razjašnjenju ovih pojmova počecemo od osnovnog akta svake države - ustava.

Sve počinje od ustava zemlje, na osnovu koga se donose zakoni koji regulišu određenu oblast, pa i arhivsku. Naime, donošenje svakog pravnog akta regulisano je nekim drugim, višim pravnim aktom, osim ustava, koji je samostalan jer sam reguliše svoje sopstveno stvaranje.

Ustav je osnovni zakon jedne zemlje. Njime se uređuju najvažnija pitanja društveno-političkog uređenja. Svi drugi propisi koje donose državni organi moraju biti u skladu sa ustavom.

Svi državni organi vlasti u svojim propisima ograničeni su i vezani odredbama ustava. To je ustavna vladavina prava, a njegove odredbe su preovladavajuće kod donošenja propisa u okviru jedne države. Donošenje ustava je vrlo složen i dugotrajan postupak koji se zbog njegovog značaja retko menja.

Posle ustava najvažniji propisi sa najvišom pravnom snagom su zakoni. To je pravno pravilo koje država nameće, kao obavezu svojom prinudom. To je pravo vladajuće klase pretvoreno u zakon. Zakon je u stvari pisani izvor koji ima najvišu pravnu snagu od svih pisanih izvora. Zakone donosi Skupština, predlaže ih Vlada, privode ih primeni sudovi i prekršajni - upravni organi. Zakone su u obavezi da poštuju sva fizička i pravna lica države. Zakoni se sastoje iz niza pravnih normi.

Pravna norma je pravilo o ponašanju ljudi koje je zaštićeno državnim aparatom prinude. Ona je osnova svakog pravnog akta. Pošto se norma upućuje pravnim subjektima osnovni je zadatak da formulacija bude jezički i misaono što jednostavnija. Norma se sastoji iz dispozicije i sankcije. Dispozicija zabranjuje ili naređuje, a sankcija se izriče ukoliko se dispozicija ne poštuje. Oba dela su pravila ponašanja. Nikada se ne primenjuju obe. Ako se primenjuju sankcije to mogu biti one koje se odnose na krivična dela ili prekršaje, dok se za građansko pravne sankcije izriču mere naknade štete i sl. Pored zakonskih postoje i podzakonski propisi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Uredbe. Uredba je u pravnoj hijerarhiji najviši opšti normativni akt posle zakona, koji donosi vlada država. Svi ostali podzakonski akti su niži od uredbe, a mogu se donositi i radi izvršenja same uredbe. Njihov odnos prema uredbi istovetan je sa njenim odnosom prema zakonu kao višem opštem aktu. Postoji i uredba sa zakonskom snagom, koja se donosi isključivo na osnovu ustavnih ovlašćenja. Sadržina ovakvog ovlašćenja primenljiva je za slučaj neposredne ratne opasnosti pod uslovom da se skupština ne može sazvati. Uputstva. Po mestu u pravnoj hijerarhiji opštih akata, ono kao opšti akt ima najnižu pravnu snagu, jer sadrži norme tehničkog karaktera. Pomoću uputstva se uređuje način primene donetih normi u drugim opštim aktima. Pomoću njih organ uprave usmerava rad i način izvršenja određenih funkcija koja se nalaze u njihovoj nadležnosti. Inače uputstva imaju obavezujući karakter za sve subjekte na koje se odnosi, ako su doneta od nadležnog organa i konkretnog ovlašćenja. Odluke. Izvršni organ skupštine donosi odluke kada je za to ovlašćen zakonom, i to samo u slučaju

Podzakonski propisi, odnosno podzakonski normativni akti, su takvi opšti pravni akti čija je snaga slabija od zakona i koji neprekidno moraju da budu u skladu s odredbama zakona zbog čijeg izvršenja su i doneti. To je u odnosu na zakon kasniji akt jer proizilazi iz njega. Za razliku od zakonskih propisa, podzakonske akte donose vlada, šef države, ministarstva ili sekretarijati kao i druge upravne organizacije odnosno pod određenim uslovima i organi lokalne uprave (pokrajinske, opštinske, gradske skupštine ili njihovi izvršni organi). Ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa nalaze se u svakom konkretnom zakonu. Pomoću podzakonskih akata olakšava se primena i izvršenje zakona ili oni služe radi dopune postojećih pravnih praznina. Podzakonske akte donose u okviru svojih ustavom utvrđenih ovlašćenja i nadležnosti (u arhivskoj delatnosti to bi između ostalih bile: uredbе o kancelarijskom poslovanju, pravilnici o čuvanju arhivske građe, mikrofilmovanju, utvrđivanje teritorije arhiva, uslovi za početak rada arhiva, registrima arhivske građe, stručni ispiti, jedinstvenim evidencijama i sl.). Po pravilu vlada država donose: uredbе, odluke i uputstva, a drugi izvršni organi: pravilnike, naredbe i uputstva.

Nabrajaćemo neke od njih: Uredba o kancelarijskom poslovanju (koju uvek prati stručno tehničko uputstvo za njenu primenu); Uredba o kategorijama registraturskog materijala sa rokovima čuvanja; Pravilnik o odabiranju i primopredaji arhivske građe stvaralaca arhivske građe nadležnom arhivu; Pravilnik o preuzimanju, smeštaju, čuvanju, zaštiti arhivske građe u arhivu; Pravilnik o uslovima i načinu korišćenja arhivske građe u arhivu; Uputstvo za sređivanje i obradu arhivskih fondova i izradu informativnih sredstava u arhivu i dr.

Interna akta najčešće donosi starešina nadležnog organa uprave ili upravne organizacije. Kod pripreme ovih i drugih propisa iz određene delatnosti moraju biti uključeni pre svih radnici te struke (u konkretnom slučaju arhivisti). Ovo pre svega iz razloga jer se tu ne radi samo o tehničkim uputstvima i proradi primene propisa, već i o metodologiji stručnog rada iz oblasti delatnosti.

Svaku delatnost uglavnom uređuju ponaosob materijalni propisi. Za razliku od sistemskih zakona oni normativno regulišu konkretnu materiju (o arhivima, o muzejima, bibliotekama i sl.).

To još uvek nije slučaj u Republici Srbiji, kada se radi o propisima koji regulišu zaštitu, korišćenje i objavljivanje arhivske građe, jer je još na snazi Zakon o kulturnim dobrima, koji svojim odredbama uređuje: arhivsku, muzeološku, bibliotečku, pozorišnu i drugu spomeničku odnosno kulturnu delatnost.

Zaposlenima u arhivima i registraturama punu pomoć i bližu razradu zakonskih propisa pružaju podzakonski propisi, a pre svih uredbе koje po pravilu donose izvršni organi uprave.

---

*kada rešava o pojedinim pitanjima ili merama od opšteg značaja koji se ne uređuje drugim aktom. Odlukom se po pravilu uređuju pitanja vezana za jednu užu oblast (područje), zbog čega se i javlja kao osnovni normativni akt opštinske skupštine. Odlukama vlada ratifikuje međunarodne sporazume i ugovore. Pravilnik. Ovaj akt donose organi uprave. On je bitan akt u procesu izvršavanja određenog zakona ili opšteg akta koji donosi izvršni organ (Uredba, odluka). Praksa pokazuje da se pravilnikom mogu urediti veoma krupna i značajna pitanja ili odnosi. Uzećemo za primer Pravilnik o korišćenju arhivske građe u arhivu, koji do u tančine rešava sve pojedinosti i obrascima olakšava rad onima koji rade na tim poslovima. Svakako i korisnicima te građe. Naredba. I ovaj akt donose organi uprave radi izvršenja zakona i drugih opštih akata. Ona kao i ostali podzakonski propisi ima svoj pravni osnov u zakonu ili drugom opštem aktu. Naredba je opšti akt koji sadrži zapovest koja je uslovljena i vezana za određenu situaciju, ali koja po svojoj prirodi nije konkretna zapovest (individualizirana) već ima opšti karakter i značaj. Sa njim se nešto zabranjuje ili naređuje. Ona zapoveda da se na određeni način ponaša kako bi se ostvarila situacija koju zakon ili drugi opšti akt zahteva ili pretpostavlja. Neizvršavanje naredbi najčešće povlači prekršajnu odgovornost (Naredba o zabrani arhivistima da vrše usluge uz naknadu subjektima nad kojima vrše stručni nadzor).*

Zakoni koji uređuju arhivsku delatnost: u Sloveniji je «Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih» (ZVDAGA), Uradni list RS, br. 30/2006, a u Srbiji je urađena radna verzija zakona čiji će naslov glasiti «Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj službi».

Šta bi jedan zakon o arhivskoj delatnosti trebao da sadrži? On bi trebao da sadrži-propisuje:

- šta se smatra javnom, odnosno državnom arhivskom građom i registratorskim materijalom;
- šta su stvaraoci, a šta imaoci arhivske građe i šta su njihove obaveze;
- način odabiranja arhivske građe iz registratorskog materijala i obaveznost registratura;
- donošenje listi kategorija registratorskog materijala sa rokovima čuvanja;
- predaju arhivske građe nadležnom arhivu;
- odredbe o korišćenju arhivske građe;
- šta se smatra privatnom arhivskom građom i obaveze tih imaoca;
- organizaciju arhivske službe, osnivanje arhiva i nadležnost kako matičnog tako i regionalnih, gradskih, opštinskih, specijalnih, privatnih i dr. arhiva;
- uređenje načina zaštite i korišćenja privatnih arhiva;
- nadzor nad arhivskom građom odnosno registratorskim materijalom;
- tehnička, tehnološka, fizička i biološko-hemijska zaštita;
- stručnost zaposlenih u arhivima;
- međunarodnu saradnju;
- izložbenu i izdavačku delatnost;
- obavezu digitalizacije arhivske građe;
- postupak i uslove svih vidova zaštite i korišćenja elektronske građe i dr.

Sve predviđene i druge svakodnevno iskrsele obaveze i probleme arhivisti mogu i moraju postupati rešavati, poštujući odredbe važećeg pozitivno pravnog zakonodavstva. Međutim, ima slučajeva gde postoji pravna praznina-nedorečenost. Tu dolazi do izražaja pre svega stručnost i iskustvo, a zatim svest, savest i humanost. Ovo pa i iz razloga jer postoje dve grupe pitanja: nerešeno i nerešljivo pitanje. Razlika između nerešenih i nerešljivih pitanja je u tome što nerešena pitanja u pravu mogu biti rešena, za razliku od nerešljivih koja ne mogu biti rešena, s tim što »nerešena pitanja ne mogu biti nerešljiva«. Česti su takvi slučajevi u svakodnevnom radu arhivista koje treba »ad hoc« rešavati. Arhivi posebno moraju da poštuju i primenjuju: preporuke, odluke i sl. UNESCO-a, ICA; Standarde Međunarodnog arhivskog saveta, ISAD (G) i ISAAR(CPF); Odredbe arhivskog CODEH-a, bez obzira dali su njegove odredbe unete u domaće arhivsko zakonodavstvo ili nisu.

Pored navedenih obaveza koje proizilaze iz međunarodnih akata arhivskih asocijacija i drugih organa potrebno je za slučaj ratnih okolnosti primenjivati odredbe posebnih međunarodnih akata (konvencija i pravilnika): Konvencija o zaštiti svetske kulturne i prirodne Baštine, Pariz 17. X. - 21. XI. 1972; Konvencije o zaštiti

kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba Hag, 14. V. 1954; Pravilnik za izvršenje Konvencije za zaštitu kulturnih dobara u slučaju oružanih sukoba; Protokol o sprečavanju izvoza kulturnih dobara sa okupirane teritorije i Konvencije o merama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturnih dobara - Pariz 17. XI. 1970. Ne samo nabrojane pravne dokumente, koje bi konstantno morali imati "pri ruci" svi subjekti, koji su u vezi sa arhivskom građom i registraturskim materijalom, već moraju imati i druge pravne akate manje-više internog karaktera. Samo njihovom striktnom primenom u praksi vrši se zakonodavna a time i potpuna zaštita arhivske građe. Opravdano se postavlja pitanje kako bi se recimo po rangu-hijerarhiji primenjivani normativni arhivski propisi kategorisali, odnosno koji bi propis iz arhivske delatnosti imao najjaču pravnu snagu?

U Republici Sloveniji osnovni-materijalni zakon koji reguliše zaštitu, korišćenje i objavljivanje arhivske građe (Zakon o varstvu dokumentarnoga in arhivskoga gradiva ter arhivih (ZVDAGA)), morao je biti usaglašen sa Ustavom Republike Slovenije i drugim sistemskim zakonima. Svi ostali zakoni su uporednog karaktera, bez obzira u kojoj se meri odnose na arhivsku delatnost. Oni ne smeju biti divergentni, a tamo gde postoje razlike treba ispravkama ili dopunama obaviti usaglašavanje. Znači u Republici Sloveniji najjaču pravnu snagu u oblasti arhivske delatnosti ima važeći-obavezujući Zakon o varstvu dokumentarnoga in arhivskoga gradiva ter arhivih (ZVDAGA), dok svi podzakonski propisi imaju osnov i obavezu za donošenje u samom zakonu (na primer Pravilnik o odabiranju i izlučivanju javne arhivske građe ...), pa su svi oni niže rangirani.

U Republici Sloveniji, što je bio slučaj i sa ostalim republikama koje su bile u sastavu bivše FNRJ - odnosno SFRJ, donošeni su zakonski i podzakonski propisi od 1945. godine.<sup>2</sup> Podnosiocu ovog referata poznato je da se u Sloveniji u međuresorskom usklađivanju nalazi radna verzija izmene i dopune Zakona o varstvu dokumentarnoga in arhivskoga gradiva ter arhivih (ZVDAGA). To je dobro, jer će isti doneti neke novine koje prate savremeno arhivsko zakonodavstvo sveta, kao i tehničko-tehnološku modernizaciju. Svakako tu se kao fundament mora poštovati

---

<sup>2</sup> Uredba o ustanovitvi Osrednjega državnega arhiva Slovenije in arhivskega sveta, (Uradni list SNOS in NVS, broj 50/45); Zakon o arhivskem gradivu in o arhivih, (Uradni list SR Slovenije, broj 4/66); Zakon o spremembah i dopolnitvah zakona o arhivskem gradivu in o arhivih, (Uradni list SR Slovenije, broj 4-24/66); Navodilo o načinu izvajanja materialnega varstva arhivskega in registraturnega gradiva, (Uradni list SR Slovenije, broj 10/69); Navodilo o odabiranju arhivskega gradiva iz registraturnega gradiva, (Uradni list SR Slovenije, broj 9/70); Zakon o arhivskem gradivu in o arhivih, (Uradni list SR Slovenije, broj 34/73); Zakon o naravni in kulturni dediščini, (Uradni list SR Slovenije, broj 1/81 in 42/86); Pravilnik o odabiranju in izročanju arhivskega gradiva arhivu, (Uradni list SR Slovenije, broj 34/81); Pravilnik o sestavi in vodenju evidence arhivskega gradiva, (Uradni list SR Slovenije, broj 34/81); Pravilnik o pogojih za uporabo arhivskega gradiva, (Uradni list SR Slovenije, broj 34/81); Pravilnik o strokovnih in tehničnih pogojih za začetek dela strokovnih organizacij, (Uradni list SR Slovenije, broj 21/82); Pravilnik o pripravništvu in o opravljanju strokovnih izpitov za delavce v arhivih; Pravilnik o strokovni usposobljenosti delavcev družbenih pravnih oseb ter članov društev, ki delajo z dokumentarnim gradivom, (Uradni list SR Slovenije, broj 15/83); Pravilnik o pripravništvu, strokovnih izpitih pri dobivanju nazivov za zaposlene v dejavnostih s področja varstva kulturne dediščine, (Uradni list RS, broj 31-2023/1996); Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA); (Uradni list RS, broj 20/1997 in 32/1997); Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD), objavljen 20. 2. 1999; Zakon o arhivskem gradivu in arhivih, (Uradni list RS, broj 59/1999); Pravilnik o odabiranju in izročanju javnega arhivskega gradiva arhivu, (Uradni list RS, broj 59-2814/1999); Pravilnik o materialnem varstvu arhivskega in dokumentarnega gradiva (Uradni list RS, broj 59-2811/1999); Pravilnik o ravnanju z zasebnim arhivskim gradivom (Uradni list RS, broj 59-2816/1999); Pravilnik o strokovni obdelavi in evidencah arhivskega gradiva (Uradni list RS, broj 59-2812/1999); Pravilnik o strokovni usposobljenosti delavcev javnopravnih oseb, ki delajo z dokumentarnim gradivom (Uradni list RS, broj 59-2813/1999); Pravilnik o uporabi javnega arhivskega gradiva v arhivih (Uradni list RS, broj 59-2815/1999); Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, broj 57/2000); Sklep o ustanovitvi in načinu dela arhivske komisije (Uradni list RS, 97-4073/2000); Pravilnik o obveznem okviru načrta klasifikacijskih znakov (Uradni list RS, broj 114/2003; Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP); (Uradni list RS, broj 86/2004); Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA); (Uradni list RS, broj 30/2006); Uredba o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (Uradni list RS, broj 86/2006).

dosadašnje domaće iskustvo. U toj verziji predviđena je i centralizacija arhivske službe Slovenije. Ne znam u kojoj je meri to ispravno, jer se dosadašnja organizaciona struktura pokazala dobrom. Mislim, da bi bilo dobro, da republička centralna ustanova (Arhiv Republike Slovenije) mora imati neki vid matičnosti, ali, u kojoj meri to treba usaglasiti na okruglim stolovima arhivista, pravnika i istoričara. Potpuna centralizacija smatram da ne bi imala one uspehe, koje je arhivska delatnost Slovenije nizala u dosadašnjoj organizaciji.

U Republici Srbiji osnovni materijalni zakon koji reguliše zaštitu, korišćenje i objavljivanje arhivske građe je Zakon o kulturnim dobrima (Sl. Glasnik, br. 71/94. godine).<sup>3</sup> Pored navedenog Zakona postoje i drugi zakonski propisi koji su sastavni

<sup>3</sup> Zakon o državnim arhivima (Službeni glasnik NRS, broj 4/51); Pravilnik o osnivanju i zadacima stručnih saveta pri državnim arhivima (Službeni glasnik NRS, broj 1/52); Rešenje o području rada gradskih državnih arhiva (Službeni glasnik NRS, broj 17/52); Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj službi (Službeni glasnik SRS, broj 12/67); Uputstvo o postupku odabiranja arhivske građe i izlučivanju bezvrednog registraturskog materijala i o načinu primopredaje između organa uprave i nadležnih arhiva (Službeni glasnik SRS, broj 9/70); Uputstvo o načinu vođenja i korišćenja arhivske knjige organa uprave (Službeni glasnik SRS, broj 9/70); Zakon o zaštiti spomenika kulture (Službeni glasnik SRS, broj 3/66); Zakon o zaštiti kulturnih dobara (Službeni glasnik SRS, broj 28/77); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti kulturnih dobara, (Službeni glasnik SRS, broj 34/81); Pravilnik o bližim uslovima za početak rada organizacije zaštite kulturnih dobara (Službeni glasnik SRS, broj 35/81); Uputstvo o postupku odabiranja arhivske građe, izlučivanju bezvrednog registraturskog materijala i o načinu primopredaje arhivske građe (Službeni glasnik SRS, broj 47/81); Uputstvo o načinu vođenja i korišćenja arhivske knjige (Službeni glasnik SRS, broj 47/81); Pravilnik o podacima koji se upisuju u registre, načinu vođenja registra i centralnog registra arhivske građe i o dokumentaciji o ovim kulturnim dobrima koja se obrazuje i čuva iz registra (Službeni glasnik SRS, broj 67/82); Zakon o izmenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za prekršaje (Službeni glasnik SRS, broj 24/85); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti kulturnih dobara (Službeni glasnik SRS, broj 51/85); Zakon o kulturnim dobrima (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 71/90); Uredba o kategorijama registraturskog materijala sa rokovima čuvanja (Službeni glasnik RS, broj 44/93); Zakon o kulturnim dobrima (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 71/94); Pravilnik o bližim uslovima za početak rada i obavljanja delatnosti ustanova zaštite kulturnih dobara (Službeni glasnik RS, broj 21/95); Pravilnik o načinu vođenja evidencije registraturskog materijala koji uživa prethodnu zaštitu (Službeni glasnik RS, broj 28/96); Rešenje o utvrđivanju teritorije arhiva (Službeni glasnik RS, broj 7/96); Pravilnik o programu stručnog ispita u delatnosti zaštite kulturnih dobara i načinu njihovog polaganja (Službeni glasnik RS, broj 11/96); Pravilnik o bližim uslovima za početak rada i obavljanja delatnosti ustanova zaštite kulturnih dobara (Službeni glasnik RS, broj 21/95); Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (Službeni glasnik RS, broj 80/92), sa Uputstvom o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (Službeni glasnik RS, 10/93 i 14/93); Zakon o elektronskom potpisu (Službeni glasnik Srbije, broj od 2006. godine); Zakon o elektronskom dokumentu (Službeni glasnik Srbije, broj 51/09).

Arhiv Jugoslavije sve do donošenja Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore nosio je taj naziv. Nakon toga Arhiv Jugoslavije je preimenovan u Arhiv Srbije i Crne Gore, (Službeni list Srbije i Crne Gore, broj 1/2003), sve dok nije Skupština Srbije ponovo vratila ime Arhiv Jugoslavije. Ovo pa i iz razloga što su stvaraoци te građe, koja se štiti u Arhivu, činioци koji su stvarali Kraljevину SHS, Kraljevину Jugoslavije, DFJ, FNRJ, SFRJ, i SRJ. Niko manje ni više. Ali ta arhivska građa treba da ostane i ostala je tamo gde se i sada nalazi, s tim da njeni korisnici iz bivših jugoslovenskih republika, a sada država, imaju pravo da pod jednakim uslovima koriste tu građu, pogotovu ako se ista isključivo na njih odnosi.

Materijalni zakon koji uređuje nadzor, preuzimanje, zaštitu, izradu naučno-obaveštajnih sredstava, korišćenje i objavljivanje arhivske građe, koja je pohranjena u Arhivu Jugoslavije, je Zakon o arhivskoj građi SRJ, donet 1998. godine (Službeni list S i CG, broj 12/1998). Navedeni Zakon se i dalje primenjuje. Takođe i podzakonski i interni akti doneti na osnovama navedenog Zakona bliže uređuju arhivsku delatnost. Evo tih važećih propisa: Uputstvo za sređivanje i obradu arhivskih fondova i izradu informativnih sredstava u Arhivu Jugoslavije (Interni akt, 10. 11. 1994.); Pravilnik o preuzimanju, smeštaju, čuvanju, zaštiti i korišćenju arhivske građe u Arhivu Jugoslavije i o profesionalnoj odgovornosti radnika Arhiva u odnosu na arhivsku građu (Interni akt 24. 03. 1994.); Zakon o arhivskoj građi Savezne Republike Jugoslavije (Službeni list SRJ, broj 12/98) sa Isprawkama Zakona (Službeni list SRJ, broj 13/98); Uredba o listi kategorija registraturskog materijala i o odabiranju i primopredaji arhivske građe SRJ (Službeni list SRJ, broj 49/99); sa stručno tehničkim uputstvom za sprovođenje ove Uredbe koju je doneo direktor Arhiva Jugoslavije; Uredba o načelima i unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u ministarstvima, organizacijama i službama Saveta ministara (Službeni list Srbije i Crne Gore, broj 25/2003).

Do 1990. godine i pokrajine su donosile svoje zakone iz arhivske delatnosti. Nakon usvajanja Ustava Republike Srbije 1990. godine, kojim se zakonodavno-pravno uređenje, pa i oblast zaštite arhivske građe i registraturskog materijala, reguliše jedinstveno na celoj teritoriji Srbije, pa i na AP KiM, nije bilo potrebno donositi zakonske propise, jer je bila pokrivena cela teritorija Srbije. Međutim, autor je na Internetu našao tekst Zakona o arhivskoj građi i arhivima Kosova koji je donet 17. 04. 2003. godine. (Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj službi, Službeni list SAPK, broj 50/76).

deo postojećeg osnovnog propisa kao na primer: Zakon o elektronskom potpisu (Službeni glasnik Srbije, broj 135/04); Zakon o elektronskom dokumentu (Službeni glasnik Srbije, broj 51/09 i dr.). Pored zakonskih postoje i brojni podzakonski propisi koji takođe imaju osnov u Zakonu o kulturnim dobrima. Osnovni i najvažniji pravni arhivski propis u Republici Srbiji je Zakon o kulturnim dobrima. Svi ostali propisi imaju nižu pravnu snagu. Oni su dopuna osnovnog pravnog akta. Svakako da Zakon o kulturnim dobrima u Srbiji nije uredio niti je mogao urediti sistem zaštite arhivske građe. Radna verzija Zakona o arhivskoj službi i arhivima u Republici Srbiji nalazi se u postupku rasprave i donošenja. Po mišljenju autora ovog rada, nakon upoznavanja sa njegovom sadržinom, može se sa sigurnošću reći da je savremen i da će urediti ceo sistem zaštite arhivske građe u državi Srbiji i usaglasiti celokupno arhivsko zakonodavstvo sa drugim sistemskim ili sporednim zakonodavstvom, čije odredbe zadiru u arhivsku delatnost, naravno i sa preporukama Veća Evrope, stavovima Međunarodnog arhivskog saveta, odredbama Etičkog kodeksa arhivista i međunarodnih konvencija. Samim tim on postaje »Evropski zakon«.

Novine u Radnoj verziji zakona su što je izdvojen iz Zakona o kulturnim dobrima; obuhvata sve vidove delatnosti u arhivskoj struci; sveobuhvatan je za sve arhivske ustanove na području Srbije; definisao je javni arhivski fond Srbije, gde se čuva i koja je uloga države; definisao je skoro sve arhivske termine (pa i nove: »digitalizacija«, »elektronski dokumenat« i dr.); kategorisao je grupe kulturne baštine od izuzetnog značaja i predložio postupak proglašavanja te građe putem pravilnika; uveo je obaveze donošenja pravilnika o zaštiti i čuvanju javne arhivske građe, pravilnika sa troškovnikom o predaji javne arhivske građe, sa navođenjem pravnih sredstava zbog neizvršenja obaveza i dr, pravilnik o konzervaciji i restauraciji, pravilnik o korišćenju i dr.; propisao je mere u slučaju vanrednih okolnosti; celim jednim poglavljem uredio je status privatne arhivske građe i uneo institut prava preče kupovine; obavezao je arhive da vode 11 evidencija; propisao je organizaciju arhiva, osnivače arhiva, postupak registracije i dužnosti osnivača; nabrojao je koje su sve javne arhivske ustanove na nivou države (Arhiv Srbije, Arhiv Jugoslavije, Jugoslovenska kinoteka...) i pobrojao specijalne arhive (SAN-u, SP crkve i drugih verskih zajednica, arhivska odeljenja muzeja i biblioteka...); predvideo je organe upravljanja (upravni i nadzorni organ i direktor), opšte akte nadležnosti Stručnog veća i dr.; propisao je posebne obaveze Arhiva Srbije kao matičnog arhiva; predvideo je nadležnost savetodavnog tela i ko ga formira (Arhivsko veće); propisao je uvođenja licenci za obavljanje stručnih poslova; predvideo je u poglavlju kaznenih odredbi krivično delo za onog ko prisvoji, prikrije, u većoj meri ošteti, uništi ili na drugi način učini neupotrebljivom arhivsku građu ili registraturski materijal, ili je iznese u inostranstvo bez predhodnog odobrenja nadležnog organa, i propisao kaznu zatvora u trajanju do 5 godina. Radna verzija zakona predviđa i brojne prekršajne kazne za počinioc prekršaja u oblasti arhivske delatnosti. Prekršaji su predviđeni kako za pravna tako i za odgovorna fizička lica, čije su novčane kazne izuzetno visoke, što se smatra opravdanim.

Kod donošenja novih zakonskih i podzakonskih propisa ili njihovog usaglašavanja mora se kod formulisanja povesti računa o elektronskim zapisima. Naime, novi oblici dokumenata, koji su rezultat mašinsko-čitljivih, magnetnih, i drugih medija, sve se masovnije stvaraju i stupaju na scenu.

Eksplozija elektronskih dokumenata, koji su kao nosioci podataka u stanju da i pored informacije memorišu i sliku i zvuk, dovela je do njihove neodoljive privlačnosti u savremenom svetu, jer dijalog sa mašinom je dosta jednostavan. Na taj način dokumenat se javlja kao dematerijalizovan predmet, koji je iskorišćen za



potrebe određenog trenutka ili nekog problema, te gubi svoje izvorno mesto nastanka (jer banke podataka najčešće to ne registruju), postaje suvišan i najčešće je osuđen na uništenje. To je i razlog i bojazan, da će se sve češće čuti ona stara mudrost »ništa što znamo nije sigurno«. Međutim, iznalaze se rešenja, iako, elektronski dokumenti nisu stalne fizičke celine, sa međuzavisnom fizičkom (kako ih je stvaralac zamislio, odnosno kako ih je korisnik video) i logičkom (čini ih razumljivim) strukturom, kao što su tradicionalni dokumenti.

Naime, tradicionalni dokumenti čine zapisanu informaciju koja postoji kao fizička jedinica i služi odmah kao dokaz. Nasuprot tome, elektronski oblici zapisa imaju vrlo malo fizičkih obeležja koji su svojstveni tradicionalnim oblicima zapisa. Upravo zbog toga oblik zapisa je vrlo bitan element, da bi se iz njega po posebnom postupku stiglo do njegovog sadržaja. Pa, ipak, treba pristupiti elektronskom načinu poslovanja.

Rešavanje savremenog elektronskog poslovanja mora i može da se uredi zakonskim i podzakonskim propisima kao što je to urađeno sa arhivskom građom klasičnog porekla.<sup>4</sup> Tu moraju biti uključeni timovi profesionalaca različitih struka (arhivisti, informatičari, elektroničari, hemičari, pravnici, tehnolozi i istoričari), da bi se arhivska građa zaista očuvala, i da bi se imalo što ostaviti budućim generacijama. Treba znati odgovoriti koji je najsigurniji način čuvanja novih medija i kako obezbediti sredstva za to. Osavremenjavanje arhivske službe u skladu sa revolucionarnim razvojem tehnologije, novih oblika međuljudske komunikacije i novih elektronskih oblika zapisa, nameću se nužno nova rešenja koja moraju da odgovore imperativu vremena. Novi propisi moraju da daju savremena rešenja, pa i za krivično pravnu zaštitu arhivske građe.

Krivično delo je društveno opasno delo, koje je zakonom određeno kao krivično delo. Krivično delo se sastoji iz dispozicije i sankcije. Oba dela su pravila ponašanja. Nikada se ne primenjuju oba. Ako se primenjuje sankcija znači nije poštovana dispozicija, dok ako se poštuje dispozicija ne primenjuje se sankcija.

Svako krivično delo ima svoj objekat pa i krivično delo »uništenja ili prikrivanja arhivske građe...«. Objekt radnje krivičnog dela je arhivska građa ili registraturski materijal iz kog nije izdvojena arhivska građa. Znači, predmet krivičnog dela, odnosno objekat radnje koji može biti ugrožen, uništen, ukraden, iznet van zemlje, nezaštićen i sl. je arhivska građa. Zaštitni objekat krivičnog dela su društvena-državna kulturna dobra od interesa za državu.

Radnja krivičnog dela može se sastojati iz činjenja ili nečinjenja. Pretežno dela iz ove oblasti nastaju činjenjem: uništenje, prodaja, nedozvoljeno iznošenje u inostranstvo, prikrivanje, oštećenje, prisvajanje arhivske građe i registraturskog materijala. Krivična dela nastala nečinjenjem su propuštanja koja je subjekt morao preduzeti da ne bi došlo do oštećenja, uništenja, krađe i dr. Subjekt krivičnog dela može biti samo fizičko lice (čovek).

<sup>4</sup> Naime, u većini zemalja već je normativno regulisano »elektronsko poslovanje i arhiviranje«. U tim propisima posebno značajni su uslovi koji se utvrđuju za elektronsko arhiviranje takve građe. Ti arhivirani elektronski podaci i dokumenti imaju valjanost dokaznog sredstva kako u sudskom i upravnom postupku tako i u računovodstveno inspekcijskim i drugim postupcima. Elektronski oblik zapisa je jednako pravan pisanom obliku na papiru, svakako ukoliko su oni dostupni, čitljivi i podesni za kasniju upotrebu. No, ipak i pored pravne i čitljive valjanosti tih zapisa, smatramo da se još uvek određena građa mora čuvati uporedo takođe u papirnom obliku.

Države koje nisu zakonski regulisale pitanja elektronskog poslovanja i arhiviranja to moraju uraditi u najskorije vreme, kako bi išle u korak sa ostalim državama koje su to uglavnom već i uradile. (Dr Vladimir Žumer - »Elektronsko poslovanje i arhiviranje«, Novi Sad).

Broj zaprećenih prekršajnih mera (sankcija) kojima se štiti arhivska građa i registraturski materijal je dosta obiman.

Svrha kažnjavanja kako za krivična dela tako i za prekršaje ima za cilj opštu i specijalnu prevenciju. Opšta prevencija je vaspitni uticaj na druge da ne čine krivična dela ili prekršaje, dok bi specijalna prevencija bila sprečavanje učinioca da ne čini krivična dela ili prekršaje i njegovo prevaspitavanje. Dobro bi bilo da ne bude krivičnih dela ni prekršaja, pa samim time ni do izricanja sankcija.

Smatramo da je neophodno predložiti:

- da se kod primene propisa kojima se reguliše arhivska delatnost poštuje hijerarhija pozitivno pravnih zakonskih i podzakonskih akata zemlje;
- da se primenjuju preporuke i standard ICA, gde je god to moguće;
- da se obavezno poštuju odredbe Međunarodnih konvencija, bez obzira što prioritete imaju domaća zakonodavstva;
- da se arhivska građa i registraturski materijal mora štiti svim propisanim merama, kako u redovnim tako i u izmenjenim uslovima;
- da se usklade, odnosno usaglase arhivska zakonodavstva sa najnovijim dostignućima u načinu zaštite, sređivanja, valorizacije, izrade informativnih sredstava, korišćenja arhivske građe, tehnici, tehnologiji, digitalizaciji a naročito u primeni i zaštiti novih oblika elektronskih zapisa, s tim da kod izrade novih zakona treba poštovati postojeće kriterijume, koje je iskustvo u dosadašnjem radu potvrdilo kao opravdane;
- da arhivi sve više i sve brže prihvataju metodologije i tehnologije savremenih država, svakako uz poštovanje sopstvenih iskustava;
- da se kategoriše status privatnih arhiva i da arhivsku građu koja se nalazi u privatnoj svojini: evidentiraju a njenim stvaraocima i imaocima pruže stručnu pomoć u pogledu njene zaštite, sređivanja, čuvanja, a posebno valorizacije registraturskog materijala, i da ostane kod imalaca privatne arhivske građe, koji nisu njeni vlasnici, arhivisti preventivno i psiholiški utičaju da se ta građa sačuva ili preda javnom ili drugom savesnom privatnom arhivu i time izbegne njeno uništenje;
- da se radi sudbine elektronskih zapisa mora normativno regulisati njihov status i uloga, jer bez toga digitalni zapisi ostaju nekategorisani i nezaštićeni (zakonskim uređenjem se opredeljuje njihove vrednovanje koje se u svemu izjednačava sa analognom-klasičnom arhivskom građom);
- da se gde god je to moguće i ukoliko ima tehničko-tehnoloških sredstava i stručnog ljudstva, klasična arhivska građa digitalizuje, jer se tim činom nakon njene obrade može davati istraživačima na korišćenje, čime se od dugotrajne i česte upotrebe štiti klasična arhivska građa;
- da se propisane krivične sankcije za počinioce krivičnih dela i prekršajne za počinioce prekršaja iz oblasti arhivske delatnosti primenjuju pokretanjem postupka i izricanjem sankcija.