

ZNAČAJ ARHIVSKOG ZAKONODAVSTVA NA OBAVLJANJE ARHIVSKE DJELATNOSTI

Izet Šabotić *

UDK: 930.25.000.34

Izet Šabotić: Značaj arhivskog zakonodavstva na obavljanje arhivske djelatnosti. Tehnički in vsebinski problemi klasičnega in elektronskega arhiviranja. Zbornik referatov z dopolnilnega izobraževanja, Maribor 6/2007, str. 306-311.

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

Arhivsko zakonodavstvo je jedan od osnovnih stubova uspješnog obavljanja arhivske djelatnosti. Da arhivsko zakonodavstvo može pospješiti, ili pak, biti kočnica uspješnom obavljanju djelatnosti može se vidjeti i na primjeru postojećeg arhivskog zakonodavstva Bosne i Hercegovine.

UDC: 930.25.000.34

Izet Šabotić: The Influence of Archival Legislation on the Performance of Archival Activities. Technical and Field Related Problems of Traditional and Electronic Archiving. Conference Proceedings, Maribor 6/2007, pp. 306-311.

Original in Bosnian, abstract in Bosnian and English, summary in English.

Archival legislation is one of the basic standards for successful performance of archival activities. Considering the example of existing legislation in Bosnia and Herzegovina, it is obvious that archival legislation can either improve or even obstruct adequate performance of these institutions.

UVODNE NAPOMENE

Arhivsko zakonodavstvo predstavlja jednu od temeljnih pretpostavki za uspješno obavljanje arhivske djelatnosti. Pod arhivskim zakonodavstvom podrazumijevamo donošenje osnovnog propisa (zakona), te podzakonskih i provedbenih akata (uredaba, uputstava, pravilnika i dr.). Zakonom o arhivskoj djelatnosti kao temeljnim propisom uređuju se i utvrđuju osnovna strukovna načela i principi obavljanja i provođenja djelatnosti, dok se podzakonskim aktima bliže, odnosno detaljnije uređuju pojedine oblasti i pitanja djelatnosti. Provedbeni akti predstavljaju praktično provedbeno-pravni mehanizam za primjenu propisa u određenoj djelatnosti.

Arhivska djelatnost u Bosni i Hercegovini dijeli sudbinu ustavnog uređenja države i organizirana je po tom principu, a na način da su propisi iz ove djelatnosti doneseni na tri nivoa: državnom, entitetskom i kantonalnom. Ovakav princip ustrojstva arhivskog zakonodavstva nije išao u prilog arhivskoj službi naše zemlje, jer arhivska služba Bosne i Hercegovine nije zakonodavno-pravno uređena putem jedinstvenog krovnog propisa, obavezujućeg za cijeli prostor države. Posljedice takvog arhivskog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini su brojne i višestruke. Naime, ustavom dato pravo i obaveze organizovanja arhivske djelatnosti u okviru svoje teritorijalne nadležnosti doprinijelo je donošenju čitavog seta arhivskih propisa na

* Mr. sc. Izet Šabotić, arhivski savjetnik, direktor Arhiva Tuzlanskog kantona u Tuzli, 75000 Tuzla, Bosna i Hercegovina.

nivou države¹, entiteta², kantona³ i Distrikta Brčko⁴. Osnovna karakteristika navedenih propisa je njihova međusobna neusaglašenost, te arhaičnost i konzervativnost istih, što dovodi do konfuzije i nepotpunog obavljanja djelatnosti, te do poteškoća u njihovoj primjeni, ne samo kod imalaca i stvaralaca, već i kod arhiva kao nadležnih ustanova. Osim toga van dometa postojećeg arhivskog zakonodavstva ostala su čitava arhivska područja: (tehničko-tehnološka zaštita, elektronski zapisi, nadležnost arhiva, i dr.), bez kojih obavljanje djelatnosti i zaštita arhivske građe ne može biti potpuna.

Tako danas imamo činjenicu, da arhivski propisi umjesto da budu podsticajna osnova za adekvatno rješavanje arhivske problematike, oni su kočnica valjanog pristupa ovoj problematici. Odgovornosti zbog ovakvog anomalnog arhivskog zakonodavstva svakako leži u zakonodavno-pravnom sistemu države, koji je kreirao i direktno uticao na donošenje ovakvog zakonodavstva, ali i u strukovnim strukturama koje nisu imale dovoljno snage, upornosti, istrajnosti i umjeća da više utiču na kreiranje arhivskog zakonodavstva, a time i direktno na sudbinu arhivske djelatnosti i arhivske građe kao nezamjenljivog pokretnog kulturnog naslijeđa.

NEPOTPUNO ARHIVSKO ZAKONODAVSTVO I NJEGOV UTICAJ NA SUDBINU ARHIVSKE GRAĐE

Posljedice ovako donešenog arhivskog zakonodavstva su višestruke i nesagledive. Upravno, zbog nepotpunog i anomalnog arhivskog zakonodavstva, danas u Bosni i Hercegovini imamo jednu neracionalnu arhivsku službu, sa brojnim manjkavostima i nemogućnostima da odgovori svim zahtjevima i izazovima koje sa sobom nosi vrijeme opće globalizacije i dinamičnost društvenih kretanja koja se reflektuju i na oblast arhivske djelatnosti. Zahvaljujući takvom zakonodavnom okviru statusno organizacijsko ustrojstvo arhivskih ustanova u Bosni i Hercegovini je danas

¹ Zakon o arhivskoj građi i Arhivu Bosne i Hercegovine. («Sl. glasnik Bosne i Hercegovine», broj 16/01.); Pravilnik o preuzimanju arhivske građe u Arhiv Bosne i Hercegovine. («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 10/03); Pravilnik o zaštiti i čuvanju registraturne i arhivske građe u Arhivu Bosne i Hercegovine i registraturne građe u institucijama Bosne i Hercegovine. («Sl. glasnik Bosne i Hercegovine», br. 10/03); Upustvo o arhivskoj knjizi, čuvanju registraturne i arhivske građe, odabiranju arhivske građe i primopredaji arhivske građe između ministarstava, službi, institucija i drugih tjela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Arhiva Bosne i Hercegovine.

² Zakon o arhivskoj građi Federacije Bosne i Hercegovine. («Sl. novine Federacije Bosne i Hercegovine», br.45/02); Uredba o organizovanju i načinu všenja arhivskih poslova u u pravnim licima u Federaciji Bosne i Hercegovine. («Sl. novine Federacije Bosne i Hercegovine», br. 12/03); Uredba o organizovanju i načinu vršenja arhivskih poslova u organima uprave i službama za upravu u Federaciji Bosne i Hercegovine. («Sl. novine Federacije Bosne i Hercegovine», br. 22/03); Uredba o uvjetima i načinu polaganja stručnog arhivističkog ispita i načinu sticanja stručnih zvanja u arhivskoj struci. («Sl. novine federacije Bosne i Hercegovine», br.12/03); Zakon o arhivskoj djelatnosti u RS. («Sl. glasnik Republike Srpske», br. 35/99 i 9/00); Pravilnik o čuvanju i zaštiti arhivske građe i registraturnog materijala van Arhiva. («Sl. glasnik RS», br. 31/00); Pravilnik o načinu primopredaje arhivske građe između imalaca arhivske građe i Arhiva RS. («Sl. glasnik RS», br.31/00); Pravilnik o odabiranju arhivske građe i registraturnog materijala. («Sl. glasnik RS», br. 31/00); Pravilnik o uslovima za osnivanje i početak rada Arhiva. («Sl. glasnik RS», br.31/00); Pravilnik o evidencijama koje vodi Arhiv RS. («Sl. glasnik RS», br. 41/02).

³ Zakon o arhivskoj djelatnosti Tuzlanskog kantona. («Sl. novine TK», br. 15/00); Zakon o arhivskoj djelatnosti Unsko-sanskog kantona. («Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona»; br. 6/99); Zakon o arhivskoj djelatnosti kantona Sarajevo. («Sl. novine Kantona Sarajevo», br. 2/00 i 3/05.); Zakon o arhivskoj građi Zapadno-hercegovačkom kantonu. («Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke», br. 18/99.); Zakon o arhivskoj građi u Srednjobosanskom kantonu. («Sl. novine Srednjobosanskog kantona» br. 10/01.); Zakon o arhivskoj građi Hercegovačko-neretvanskog kantona. («Narodne novine Hercegovačko-neretvanskog kantona», br. 7/04); Zakon o arhivskoj građi Bosansko-podrinjskog kantona. («Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona», br. 11/03); Zakon o arhivskoj građi Zničko-dobojskog kantona. («Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona», br.4/06.).

⁴ Zakon o arhivskoj djelatnosti Brčko distrikta BiH. («Sl. glasnik Brčko distrikta BiH», br. 44/04.).

različito. Jedne su upravne organizacije u nadležnosti određenih ministarstava (Arhiv Bosne i Hercegovine, Arhiv Federacije BiH, Arhiv RS, Arhiv Bosansko-podrinjskog kantona, Arhiv Zapadno-hercegovačkog kantona, Arhiv Srednjo-bosanskog kantona Travnik), dok su drugi arhivi samostalne javne ustanove (Arhiv Tuzlanskog kantona, Istorijski arhiv Sarajevo i Arhiv Unsko-sanskog kantona).

Statusnim ustrojstvom arhivskih ustanova određeno je između ostalog i njihovo mjesto, uloga i značaj u široj društvenoj zajednici. Mišljenje struke o prednostima i nedostacima, jednog ili drugog statusnog uređenja su podijeljena. No, mislimo da arhivi statusno organizirani kao javne ustanove imaju prednost u pogledu autonomnosti i slobodnog kreiranja struke te njene nadgradnje, dok arhivi kao upravne organizacije imaju bolju materijalnu osnovu od strane države za obavljanje osnovne djelatnosti. Ipak jedan broj problema sa kojima se danas susreće arhivska služba Bosne i Hercegovine proizilazi i iz razloga nejedinstvenog statusnog uređenja arhivskih ustanova.

Posljedica postojećeg organizovanja i ustrojstva arhivskih ustanova su neravnomjerna i nepotpuno organizirana mreža arhivskih ustanova, gdje oko 20 odsto teritorije Bosne i Hercegovine nije pokriveno stručnim nadzorom arhivskih ustanova. To je prostor gdje se organizirano, sistematski i stručno ne obavlja arhivska djelatnost, pa je stoga i upitna sudbina arhivske građe stvaralaca i imalaca sa ovog prostora. Postojećim arhivskim zakonodavstvom nije najbolje međusobno utvrđena ni stručna nadležnost arhivskih ustanova. Tako da ranije prakticirana i prihvatljiva praksa stvarno-teritorijalne nadležnosti arhivskih ustanova, ovakvim zakonodavstvom znatno je narušena, što u konačnici utiče na ukupnost rezultata rada na planu zaštite arhivske građe u nastajanju.

Pored navedenih statusno-organizacionih pitanja s kojima je suočena arhivska služba Bosne i Hercegovine, veliki broj otvorenih pitanja stručne naravi su rezultat neadekvatnog arhivskog zakonodavstva. Suštinski problemi postojećeg arhivskog zakonodavstva su u njegovoj konzervativnosti, jer isto nije prilagodjeno vremenu u kojem se primjenjuje, pa stoga i ne može pratiti dinamiku kretanja brojnih arhivskih aktuelnosti i društvenih procesa koji se odvijaju u vremenu društvenih promjena.

Manjkavost postojećeg arhivskog zakonodavstva sadržana je i u činjenici da istim nisu obuhvaćene čitave jako važne stručne oblasti poput: tehničko-tehnološke zaštite arhivske građe, utvrđivanja matičnosti arhiva, pitanju zaštite elektronskih zapisa, primjeni standarda, pitanju definisanja građe koja je ranije bila u državnoj svojini i druga brojna bitna pitanja. Na ovaj način obavljanje arhivske djelatnosti je znatno reducirano u smislu da se pitanja vezana za ovu problematiku ili neotvaraju, ili sasvim površno otvaraju, čime se ne mogu zadovoljiti ni osnovne potrebe koje bi bile garant uspješnog očuvanja arhivske građe.

Postojećim arhivskim zakonodavstvom i niz drugih veoma važnih i suštinskih pitanja nisu valjno postavljena. Neka pitanja su previše uopšteno i okvirno data opštim zakonom a da nisu propraćena i bliže uređena podzakonskim i provedbenim aktima.

Između ostalog postojeće arhivsko zakonodavstvo neadekvatno tretira čitav set praktičnih stručnih pitanja, poput slijedećih: pitanja vezanih za zaštitu arhivske građe nastale do 1945. godine, građe socijalističkog perioda (1945-1990), ratnu produkciju arhivske građe (1992-1995), građu ugašenih imalaca i stvaralaca, građu nevladinog sektora, privatnu i porodičnu arhivsku građu i dr.

Iako je ovim zakonodavstvom obuhvaćena problematika privatne arhivske građe, te pitanja specijaliziranih arhiva, odredbe koje tretiraju ovu problematiku su nepotpune, nedorečene i nedovoljne za izgradnju funkcionalnog sistema koji bi bio garant očuvanja arhivske građe ove provenijencije.

Posebno su nedostatni i nepotpuni propisi koji tretiraju oblast kancelarijskog poslovanja (Uredba o kancelarijskom poslovanju⁵, Uredba o organizovanju i načinu vršenja kancelarijskog poslovanja u organima uprave i službama za upravu u Federaciji Bosne i Hercegovine⁶, i dr.). Suštinski problem primjene ovih propisa odnosi se na činjenicu, da isti problem kancelarijskog poslovanja tretiraju potpuno odvojeno od arhivske problematike. Naime, oblast kancelarijskog poslovanja je u nadležnosti uprave, odnosno upravne inspekcije. Na ovaj način prekida se neophodni kontinuitet praćenja i brige za arhivskim dokumentom, od njegovog nastajanja, pa do trajnog pohranjivanja u arhivske ustanove.

Pored toga navedeni propisi iz oblasti kancelarijskog poslovanja ne prate sve procese i radnje koje se dešavaju u sistemu kancelarijskog poslovanja. Tako u praksi imamo primjenu elektronskih programa u sistemu kancelarijskog poslovanja kod velikog broja stvaralaca, međutim isto nije obuhvaćeno i regulirano propisima koja uređuju ovu oblast.

Određeni nedostaci prisutni u velikom šarenilu donesenih općih propisa, djelimično su popravljeni donošenjem velikog broja podzakonskih akata⁷, kojima su određena područja arhivske djelatnosti preciznije i bliže uređena. No i podzakonskim aktima u ovisnosti od nivoa na kojem su donijeta, određena pitanja su različito tretirana, poput pitanja: polaganja stručnog arhivističkog ispita, stručnog usavršavanja i sticanja više arhivističkih zvanja, preuzimanja arhivske građe i slično, što u dobroj mjeri ima negativnog odraza na arhivsku djelatnost i cjelokupnu arhivsku službu Bosne i Hercegovine.

Ono što se može uzeti kao generalna ocjena postojećeg arhivskog zakonodavstva je to, da je isto nejedinstveno i nepotpuno i nije prilagođeno vremenu u kojem se primjenjuje. Međutim, ovdje trebamo istaći jednu pozitivnu stranu svih aktualnih arhivskih propisa, a to je da je oblast pristupa i korištenja arhivske građe pozitivno i liberalno uređena i u skladu je sa preporukama i praksom evropskih institucija i asocijacija.

NEOPHODNOST DONOŠENJA NOVOG ARHIVSKOG ZAKONODAVSTVA

Kako bi se oblast arhivske djelatnosti u Bosni i Hercegovini uredila u skladu sa savremenim arhivskim potrebama i aktuelnostima, pored materijalno-tehnološke, strukovno-kadrovske i prostorne osnove, neophodan je relevantan zakonodavno-pravni okvir. To prije svega podrazumijeva donošenje jedinstvenog, jednoobraznog arhivskog zakonodavstva za cijeli prostor Bosne i Hercegovine, koje će činiti stvarnu podsticajnu osnovu za adekvatno rješavanje brojnih otvorenih problema koji stoje pred arhivskom službom Bosne i Hercegovine. Mišljenja smo, da je i u postojećim ustavnim rješenjima moguće donijeti jedinstveno arhivsko zakonodavstvo, jer zato

⁵ Sl. novine Federacije BiH, br. 20/98.

⁶ Sl. novine Federacije BiH, br. 30/98.

⁷ Na svim nivoima donesen je veliki broj podzakonskih akata, što je i navedeno u ovom radu. Međutim, isti u nekim svojim segmentima različito tretiraju arhivsku problematiku.

postoji stručna usaglašenost s jedne strane, a ne vidimo značajnije pravne i druge smetnje s druge strane. Odredbe jedinstvenog, krovnog zakonodavstva, ukoliko za tim postoji potreba, mogu se spustiti na niže razine (entitete i kantone).

Donošenje jedinstvenog arhivskog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine je potreba i neophodnost, koja proizilazi prije svega iz potrebe jednoobraznog tretiranja, uređenja i provođenja arhivske djelatnosti na cijelom prostoru države.

Naravno, donošenjem jedinstvenog zakonodavno-pravnog okvira u oblasti arhivske djelatnosti samo po sebi neće riješiti brojna otvorena pitanja koja stoje pred arhivskom službom naše zemlje. Stoga, novo arhivsko zakonodavstvo treba da bude u najvećoj mogućoj mjeri kompaktilno sa arhivskim zakonodavstvom arhivskih službi zemalja razvijenog svijeta. To prije svega podrazumijeva potrebu usaglašavanja određenih stručnih zakonodavnih pitanja sa validnim atributima arhivske teorije i prakse zemalja ovih zemalja. Jer, za uspješno obavljanje određenih djelatnosti, pa i arhivske, potrebna su i određena univerzalna znanja, pravila i vrijednosti primjenljiva za širi životni prostor kakva je Evropa. Stoga držimo da arhivsko zakonodavstvo treba da bude poveznica, odnosno integralni faktor sa savremenim promišljanjima i prakticiranjima evropske arhivske problematike. Jer, to je nužnost, ukoliko se želi uhvatiti neophodan korak u stručno-naučnom, materijalno-tehnološkom i svakom drugom pogledu i biti sastavni dio evropske arhivske porodice, a što je želja i potreba arhivske službe Bosne i Hercegovine.

Naravno, da bi se došlo do valjanih i potrebnih rješenja na planu zakonodavno-pravnog rješenja u oblasti arhivske djelatnosti, neophodno je maksimalno uključivanje svih stručnih potencijala naše arhivske službe, te potpuno potiskivanje svih van strukovnih uticaja u ovoj sveri. Jer, arhivskoj službi Bosne i Hercegovine je potrebno jedno funkcionalno i primjenljivo arhivsko zakonodavstvo u kojoj će svaka oblast, svaki segment arhivske problematike, biti zakonodavno-pravno pokriven na adekvatan način, od onih osnovnih klasičnih pitanja, do onih savremenih vezanih za nekonvencionalnu arhivsku građu, primjenu arhivskih standarda i normi i sl.

Osim toga za uspješno obavljanje djelatnosti potrebno je arhivsko zakonodavstvo čije su odredbe usklađene sa aktuelnom arhivskom problematikom lokalnog karaktera, gdje istu mogu u potpunosti pratiti cjelokupnu problematiku. Isto tako postojeće zakonodavstvo treba biti valjana osnova i smjernica i za prepoznavanje, otvaranje i rješavanje brojnih drugih pitanja koja mogu biti rezultat dinamičnih kretanja, kako u društvu, tako i u arhivskoj djelatnosti.

Nadamo se da će biti dovoljno društvene zrelosti za prepoznavanje ove problematike i stručnog znanja i upornosti, kako bi se što prije pokrenule aktivnosti na donošenju novog arhivskog zakonodavstva u oblasti arhivske djelatnosti, usklađenog sa potrebama arhivske službe Bosne i Hercegovine i pozitivnim arhivskim zakonodavstvom zemalja razvijenog svijeta. Samo tako arhivska djelatnost može biti funkcionalna i korisna društvena djelatnost, a arhivska građa kao nezamjenljivo pokretno naslijeđe odgovoriti potrebama nauke, kulture i društva u cjelini.

SUMMARY

THE INFLUENCE OF ARCHIVAL LEGISLATION ON THE PERFORMANCE OF ARCHIVAL ACTIVITIES

One of the basic factors for successful performance of archival activities is the existence of valid laws and legislations regulating this field.

In Bosnia and Herzegovina archival legislation has been decentralised in accordance with constitutional resolutions of the state. Primary characteristics of this system are mutual diversity of laws and regulations and also a number of contradictions among legislations themselves. In conditions like these many important archivistic areas of interest are not adequately, if at all, represented. Hence the archival legislation in Bosnia and Herzegovina, instead of being stimulation for efficient performing of archival activities, became an obstacle in the effort to protect archival records.

Therefore it is necessary to establish a new archival legislation, which will deal with issues that our archives are facing and also create single, common laws and regulations for the entire country. Proposed archival legislation implies complete functionality and coverage of all areas and spheres of archival activities, as well as using positive legislation experiences from archival services in developed countries. This kind of archival law is necessary for further development of our profession, science and society as a whole, since only a valid archival legislation can guarantee success in performing archival activities.