

ZAKON O ARHIVSKOJ DJELATNOSTI U CRNOJ GORI

Apstrakt: Zakon o arhivskoj djelatnosti iz 2010. godine spada u grupu zakona čiji je status obilježila relativna dugotrajnost primjene bez radikalnih izmjena, što bi u praksi trebalo da utiče i na dobro poznavanje odredbi istog. Ipak, bez dodatne edukacije u vidu pojašnjenja, stručnih uputstava i kontinuiranog praćenja rada, registratura ne bi mogla sama za sebe da obezbijedi adekvatnu preventivnu zaštitu arhivske i registraturske građe i jedinstvenost fonda. Zajednički na istom zadatku u pomenutoj oblasti, primjenom Zakona o arhivskoj djelatnosti i kontrolom primjene istog, u Crnoj Gori se bave Državni arhiv i Uprava za inspeksijske poslove (Odsjek za arhivsku djelatnost). Analizom djelovanja inspekcije za arhivsku djelatnost mapiraju se problemi na čijem rješavanju bi trebalo fokusirati dalje djelovanje, a sa ciljem unaprijeđenja rada arhivske i inspeksijske službe. Krajnji cilj navedenog djelovanja obje službe jeste podizanje kvaliteta preventivne zaštite arhivske građe.

Ključne riječi: Zakon o arhivskoj djelatnosti u Crnoj Gori, Odsjek za inspekciju za zaštitu kulturnih dobara, kulturnu baštinu i arhivsku djelatnost, preventivna zaštita

KRATAK OSVRT NA HRONOLOGIJU O DRŽAVNOM ARHIVU I PROMJENE ZAKONA U CRNOJ GORI

Tradicija vezana za arhive i arhivistiku u Crnoj Gori je dugotrajna. U istorijskim izvorima je notirano da su postojale kancelarije pri vladarskom dvoru u doba Duklje, Zete i Crne Gore. Prvi pravi početak rada dvorske kancelarije vezuje se za dinastiju Petrovića, a za knjaza Nikolu i 1896. godinu početak rada na osnivanju Državne arhive.² U periodu postojanja Kraljevine Jugoslavije utvrđena su pravila o uređenju državnog Muzeja na Cetinju koji bi obuhvatio i arhivsko odjeljenje.³

Period Drugog svjetskog rata je period devastacija arhivalija usljed ratnih dejstava, a jedan od najdramatičnijih primjera je Podgorica koja je bombardovana mnogo puta od 1941. do 1944. godine i koja je razorena.⁴ Nakon rata se uređuje oblast zaštite kulturnih dobara donošenjem *Odluke o zaštiti i čuvanju kulturnih spomenika i starina*.⁵

¹ sandramar@t-com.me

² <https://dacg.me/ustanovljavanje-drzavne-arhive-preuzimanje-i-nacin-rada-sa-arhivskom-gradjom/>

³ Srđan Pejović, *Državni arhiv Crne Gore, 65 godina rada*, Cetinje 2019, 47, 48.

⁴ <https://podgorica.me/stranice/istorija>

⁵ Odluka o zaštiti i čuvanju kulturnih spomenika i starina, Službeni list DF Jugoslavije br.

Preciznija norma utvrđena je 1950. godine kada je donijet *Opšti zakon o državnim arhivima* u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji.⁶ Što se tiče Crne Gore, u decembru 1951. donešen je prvi arhivski zakonski propis *Zakon o državnim arhivima Narodne Republike Crne Gore*⁷, a zatim i *Zakon o arhivima i zaštiti arhivske građe*⁸ 1965. godine.

U skladu sa *Zakonom o Državnim arhivima* iz 1951. godine osnovan je Državni arhiv Narodne Republike Crne Gore (dalje NRCG). Zakon je objavljen u Službenom listu NRCG br. 27-28 od 31. 12. 1951. godine. Naziv Državnog arhiva promijenjen je najprije 1963. u Arhiv NRCG, potom 1978. u Arhiv Crne Gore, da bi 1992. godine bio preimenovan u Državni arhiv Crne Gore koji je postao republička ustanova čije je sjedište na Cetinju. Na taj način je rukovođenje ovom institucijom centralizovano zbog dobijanja statusa republičke ustanove i činjenice da su u brojnim gradovima postojala odjeljenja Državnog arhiva. Arhivsko odjeljenje (dalje AO) u Podgorici obuhvatalo je Kolašin i Danilovgrad, AO za Berane obuhvatalo je Plav, Rožaje i Andrijevicu, AO za Nikšić obuhvatalo je Plužine i Šavnik, AO Bar obuhvatao je Bar i Ulcinj, dok je AO za Bijelo Polje obuhvatalo i Mojkovac. Formirani su samostalni AO za opštine Cetinje, Herceg Novi i Budva, a u Kotoru je postojao i Istorijski arhiv.⁹

Što se tiče normative, Zakon o arhivskoj djelatnosti Socijalističke Republike Crne Gore donesen je 17. januara 1978. godine. Kasnije je (1992) donesen Zakon o arhivskoj djelatnosti Republike Crne Gore. Konačno, 2010. godine donesen je Zakon o arhivskoj djelatnosti¹⁰ koji se i sada primjenjuje. Godine 2011. zakonodavac je intervenisao u dijelu norme vezane za novčane kazne.¹¹

Brojna podzakonska akta su precizirala oblast arhivske djelatnosti:

- Pravilnik o sadržaju načina izrade Liste kategorija registratorske građe, kao i načina odabiranja i predaje arhivske građe Državnom arhivu¹²;
- Uredba o načinu i uslovima čuvanja javne registratorske i arhivske građe¹³;
- Uredba o posebnim troškovima korišćenja arhivske građe i usluga Državnog arhiva¹⁴;
- Pravilnik o evidencijama u arhivima¹⁵;
- Pravilnik o sređivanju i obradi arhivske građe¹⁶.

Od posebnog značaja su i Uredbe koje regulišu kancelarijsko poslovanje koje je dio arhivskog poslovanja:

10/1945.

⁶ Opšti zakon o državnim arhivima, Službeni list Federativne republike Jugoslavije br. 12/1950.

⁷ Zakon o državnim arhivima NR Crne Gore", Službeni list NR Crne Gore br. 27-28/1951.

⁸ Zakon o arhivima i zaštiti arhivske građe, Službeni list SR Crne Gore br. 22/1965.

⁹ Srđan Pejović, *Državni arhiv Crne Gore, 65 godina rada*, Cetinje 2019, 105.

¹⁰ Službeni list Crne Gore, br. 49/10 od 27. 7. 2010. godine

¹¹ Službeni list Crne Gore br. 40/11 od 8. 8. 2011. godine

¹² Službeni list Crne Gore br. 58/11 od 6. 12. 2011. godine

¹³ Službeni list Crne Gore br. 3/14 od 21. 1. 2014. godine

¹⁴ Službeni list Crne Gore 6/14 od 4. 2. 2014. godine

¹⁵ Službeni list Crne Gore br. 41/11 od 10. 8. 2011. godine

¹⁶ Pravilnik o sređivanju i obradi arhivske građe, Državni arhiv Crne Gore br. 07-573 od 6. 6. 1996. godine

- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave¹⁷;
- Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja organa državne uprave¹⁸.

Za oblast arhivske djelatnosti značajni su Zakon o zaštiti kulturnih dobara¹⁹, Zakon o inspeksijskom nadzoru²⁰, Zakon o elektronskom dokumentu²¹, Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu²², Zakon o informacionoj bezbjednosti²³, Zakon o E-upravi²⁴ itd.

Krivičnim zakonikom Crne Gore u članu 256. a) predviđeno je krivično djelo „Prisvajanje, prikrivanje i uništenje arhivske građe“.²⁵

ZAKON O ARHIVSKOJ DJELATNOSTI, PRIMJENA U PRAKSI

1. ZAKON O ARHIVSKOJ DJELATNOSTI I PODZAKONSKA AKTA

U postupku pristupanja Evropskoj uniji aktivno je sprovođenje politike usaglašavanja propisa, tako da je od sredine protekle decenije i početkom ove nastavljena praksa utvrđivanja novih normi koje su precizirale detaljnije brojne oblasti. Navedeno ne znači da nema mjesta dopunama normi. Već pomenuti *Zakon o arhivskoj djelatnosti iz 2010. godine* i onaj iz naredne (2011) koji spada u pozitivno-pravne norme, primjenjuje se kroz djelovanje više subjekata.

Neposredna primjena Zakona o arhivskoj djelatnosti u najvećoj mjeri sprovodi se preko:

1. Nadležnih službenika koji realizuju aktivnosti u oblasti „praćenja opšteg stanja arhivske i registratorske građe“, a u opisu čijih poslova je i davanje stručnih uputstava i stručne pomoći, preuzimanje arhivske građe, kontrola popisnih listi arhivske građe pripremljenih za preuzimanje i kontrola arhivske građe, kao i kontrola popisa bezvrijednog registratorskog materijala koji se izlučuje radi davanja saglasnosti za uništenje. Kolokvijalno se pomenuta služba naziva „spoljna služba“, a primjena Zakona o arhivskoj djelatnosti od strane ove službe je definisana najviše odredbama člana 29.²⁶ Organizaciono, Državni arhiv, shodno aktu o organizaciji i sistematizaciji,²⁷ obuhvata ukupno 14 arhivskih odsjeka raspoređenih po jedinicama lokalne samouprave i to:

Arhivski odsjek Andrijevice (obuhvata i Plav);

Arhivski odsjek Bar;

¹⁷ Službeni list br. Crne Gore 47/19 od 12. 8. 2019. godine

¹⁸ Isto.

¹⁹ Službeni list br. Crne Gore 49/10, 40/11, 44/17, 18/19 od 22. 3. 2019. godine

²⁰ Službeni list br. Crne Gore 39/03, 76/09, 057/11, 18/14, 11/15, 52/16 od 9. 8. 2016. godine

²¹ Službeni list br. Crne Gore 5/08, 40/11.

²² Službeni list br. Crne Gore 31/17, 72/19.

²³ Službeni list br. Crne Gore 14/10, 40/16.

²⁴ Službeni list br. Crne Gore 72/19 od 26. 12. 2019. godine

²⁵ Službeni list Crne Gore 3/2020. godine

²⁶ Zakon o arhivskoj djelatnosti, Sl. list Crna Gora br. 49/10 i 40/11, čl. 29.

²⁷ <https://dacg.me/wp-content/uploads/2021/09/pravilnik-o-unutr-organ-i-sistematizaciji-2021.pdf> www.dacg.me (pristupljeno 14. avgusta 2022)

Arhivski odsjek Berane (obuhvata i Rožaje);
 Arhivski odsjek Bijelo Polje (obuhvata i Petnjicu);
 Arhivski odsjek Budva;
 Arhivski odsjek Cetinje;
 Arhivski odsjek Danilovgrad;
 Arhivski odsjek Herceg Novi;
 Arhivski odsjek Kolašin (obuhvata i Mojkovac);
 Arhivski odsjek Kotor (obuhvata i Tivat);
 Arhivski odsjek Nikšić (obuhvata Nikšić, Plužine i Šavnik);
 Arhivski odsjek Podgorica (obuhvata glavni grad Podgoricu, opštinu Tuzi i opštinu Golubovci);
 Arhivski odsjek Pljevlja (obuhvata i Žabljak);
 Arhivski odsjek Ulcinj.

2. Drugi subjekat koji primjenjuje Zakon o arhivskoj djelatnosti jesu i službe, tj. odsjeci, sektori koja se bave sređivanjem, obradom, konzervacijom itd.

Van navedenih arhivskih odsjeka (dalje: AO) u Državnom arhivu postoje Sektor za arhivsku građu od značaja za Državu koji obuhvata Arhivski odsjek (Centralni depo – Cetinje), AO za sređivanje i obradu arhivske građe do 1945. godine (Cetinje), AO za sređivanje i obradu arhivske građe od 1945. godine (Cetinje), AO Istorijski arhiv Kotor i AO za istoriju radničkog pokreta (Podgorica). U okviru Sektora za naučno-informativnu djelatnost i zaštitu arhivske građe van arhiva postoje dva odsjeka: AO za naučnu, informativnu i kulturno-prosvjetnu djelatnost i AO za zaštitu registratorske građe van Arhiva.

Posebno je Odjeljenje za tehničku zaštitu arhivske građe. Podrška i servis navedenim službama je Služba za opšte poslove.²⁸

Na sajtu Državnog arhiva objavljeni su podaci o količini deponovane arhivske građe: „Fondovi 1228, količina građe: 9016 dužnih metara. Lični i porodični -111- količina građe: 43 dužna metra, Zbirke -142- količina građe: 210 dužnih metara.“²⁹

Sređivanje i obrada realizuju se po osnovu Metodsko-stručnog uputstva³⁰ koja se dostavljaju svakom odsjeku jednom godišnje, a konsultacije se, po potrebi i po navedenom osnovu, obavljaju sa upravom Državnog arhiva. Za svaku godinu izrađuje se plan rada kojim se predviđaju aktivnosti službi koje se bave zaštitom arhivske građe van Arhiva, a koje obilaze državne organe i institucije. Na navedeni način se zapravo i vrši kategorizacija registratura po značaju.

3. Primjenom Zakona o arhivskoj djelatnosti bave se i registrature-stvaraoci/držaoci i to kroz neposrednu primjenu člana 27. pomenutog Zakona o arhivskoj djelatnosti kojim

²⁸ Isto (pristupljeno 14. avgusta 2022)

²⁹ <https://dacg.me/o-nama/> (pristupljeno 14. avgusta 2022)

³⁰ Metodsko-stručno uputstvo rada za 2021. godinu, akt Državni arhiv br. 142/20-03-1129/1 od 7. 12. 2020. godine

su precizirane obaveze stvaralaca i držalaca. Navedenim članom predviđena je obaveza dostavljanja podataka Državnom arhivu, da se čuva registratorska građa na propisan način u propisanim uslovima, da se arhivska građa štiti, datira i obilježava, da se utvrdi Lista kategorija, redovno predaje arhivska građa i redovno izlučuje, obezbjeđuje dostupnost arhivskoj građi i njeno korišćenje i konačno da se stvaraoci/držaoci pridržavaju „stručnih uputstava i naloga Državnog arhiva u pogledu otklanjanja nedostataka“.³¹

2. SADRŽINA NORMI I PRIMJENA U PRAKSI

Zakonom o arhivskoj djelatnosti u članu 38. predviđen je Inspeksijski nadzor, ali je precizirano da isti „... vrši Državni arhiv preko arhivskih inspektora“.³² Danas Odsjek za inspekciju za zaštitu kulturnih dobara, kulturnu baštinu i arhivsku djelatnost radi pri Upravi za inspeksijske poslove. Aktivnosti inspeksijske službe odvijaju se po odredbama Zakona o inspeksijskom nadzoru³³, ali ostaje otvoreno pitanje da li je i u kojoj mjeri uvažena specifičnost činjenice da jedino Državni arhiv kao organizacioni dio državne uprave ima službu koja se bavi zaštitom arhivske građe van Arhiva, a po sistematizaciji prati opšte stanje arhivske i registratorske građe kod stvaralaca. Ostaje otvoreno i pitanje da li je rad „spoljne službe“ pri arhivskim odsjecima moguć bez vršenja kontrole rada registratura po pitanju arhivske djelatnosti koja se u praksi ipak *de facto* odvija u formi kontrole, dok se zapisnički konstatuje kao „uvid“, daju se mišljenja i preporuke itd. Spornim se čini i pitanje određivanja rokova za okončanje datih stručnih uputstava i naloga Državnog arhiva u pogledu otklanjanja utvrđenih nedostataka. Djelovanje nadležne inspekcije je samostalno, ali se nerjetko ostvaruje i po zahtjevu Državnog arhiva i drugih subjekata.

U praksi, nadležna inspekcija svoje aktivnosti vrši kroz redovan i kontrolni inspeksijski nadzor.³⁴ Rokovi određeni registraturi za realizaciju posla se na taj način se nameću i nadležnom Arhivskom odsjeku iako to nije svrha ustanovljavanja inspeksijskog nadzora. Navedeno u praksi može usloviti opterećenost u radu zbog velikog broja kontrolisanih registratura, rokova koji se preklapaju, malog broja službenika koji u arhivskim odsjecima obavljaju poslove praćenja opšteg stanja arhivske i registratorske građe. Sve navedeno dodatno je uslovljeno u datom trenutku i mjerama povezanim sa pandemijom, što sve opterećuje i usporava realizaciju obaveza. U čl. 29. stav 12 u dijelu nadležnosti Državnog arhiva određeno je, između ostalog, da Državni arhiv „prati opšte stanje arhivske i registratorske građe i predlaže mjere za njihovu zaštitu“.³⁵ Ukoliko bi se odredbe Zakona o arhivskoj djelatnosti u dijelu čl. 29, 38, 39. i 40.³⁶ tumačile *ad litteram* postavilo bi se pitanje razgraničenja nadležnosti između Uprave za inspeksijske poslove i inspekcije za arhivsku djelatnost i službenika koji obavljaju praćenje opšteg stanja arhivske i registratorske građe.

³¹ Zakon o arhivskoj djelatnosti Službeni list Crne Gore br. 49/10, 40/11, član 27, stav 11.

³² Zakon o arhivskoj djelatnosti, Službeni list Crne Gore član 38. stav 1.

³³ Službeni list Republike Crne Gore br. 039/03 od 30. 6. 2003; Službeni list Crne Gore br. 76/09 od 18. 11. 2009; 57/11 od 30. 11. 2011; 18/14 od 11. 4. 2014; 11/15 od 12. 3. 2015; 52/16 od 9. 8. 2016. godine

³⁴ Isto.

³⁵ Zakon o arhivskoj djelatnosti Službeni list Crne Gore br. 49/10, član 29.

³⁶ Isto.

Postavlja se pitanje uticaja Inspekcije za arhivsku djelatnost na autoritet Državnog arhiva pred registraturama, imajući u vidu da je inspekcija samostalan organ u radu. Umanjeni autoritet u smislu obaveznosti datih uputstava, preporuka, mišljenja i predloženih mjera, utiče na usmjeravanje ka samo jednom autoritetu, a to je inspekcija, jer ista posjeduje mehanizme sankcionisanja, dakle prinude i represije. Navedeni eventualni umanjeni autoritet Državnog arhiva i „spoljnje službe” mogao bi uticati na pojavu „praznog hoda” u radu službenika Državnog arhiva i aktivnosti bez efekta kod registratura zbog nedostatka represije u vidu sankcija neposredno od službenika Državnog arhiva, a samim tim bi uticalo i na umanjenje efikasnosti preventivne zaštite. Ukoliko registratura ne bi reagovala na uputstva službenika Državnog arhiva, jedina alternativa je reagovanje inspekcije. Na drugoj strani, ipak, profesionalno iskustvo i njegova brza razmjena je velika prednost službenika Državnog arhiva koji dugi niz godina obavljaju poslove zaštite, a sada praćenja opšteg stanja arhivske i registratorske građe. Praksa očigledno nameće potrebu da se preciziraju nadležnosti i način postupanja obje djelatnosti (i inspekcije i Državnog arhiva) radi poštovanja načela ekonomičnosti, efikasnosti, zakonitosti u radu državnih organa. Naravno, ovo nameće potrebu usklađivanja planova rada za godinu dana radi izbjegavanja prenormiranosti, a pogotovo sprječavanja selektivnog vršenja inspeksijskog nadzora. Potrebno je pomenuti da u praksi nepotpun opis poslova pojedinih službi, kao i opis koji je različit od *de facto* stanja u radu, povlači i određene pravne posljedice i ukida privilegije (npr. više zvanje i sl.), čime se utiče i na napredovanje u službi, ali to je pitanje organizacione prirode i Pravilnika o sistematizaciji Arhiva. Ovo opet neminovno dovodi do odliva kvalitetnog kadra. U dijelu adekvatnog, ekonomičnog i zakonitog obavljanja poslova, temelj predstavlja kvalitetna normativa. Takođe je važno precizirati nadležnosti i ovlašćenja, što uz adekvatne uslove rada, tehničko-tehnološke uslove i sredstva, omogućava obavljanje poslova na optimalan način. U protivnom, problemi u funkcionisanju se multiplikuju u praksi. Viši status u tzv. grupi poslova u hijerarhiji, tj. organizaciji državnih službi, po pravilima bi trebao biti određen za one službe čiji su poslovi odgovorniji, komplikovaniji, obimniji, a zahtijevaju veći napor i enormnu koncentraciju znanja. Naravno, u skladu sa činjenicom da vrednovanje arhivske građe zavisi od društvenih, pravnih potreba i značaja za nauku, kulturu, istoriju. Savremeni trendovi u digitalizaciji i uvođenju informacionih tehnologija, nastanak i arhiviranje na savremenim sredstvima za čuvanje arhivske, ali i registratorske građe, nameću se kao imperativ.

U daljem razmatranju primjene Zakona o arhivskoj djelatnosti dajemo kratak osvrt na efikasnost rada nadležne inspekcije za arhivsku djelatnost kroz prikaz dostupnih podataka.

Na osnovu navedenih podataka se zaključuje da su tri službenika angažovana u okviru inspekcije realizovala u četiri godine rada ukupno 702 pregleda, izrekla 49 prekršajnih naloga od čega je naplaćeno ukupno 14.260 eura. Nije dostupan podatak u koliko slučajeva je inicijator vršenja inspeksijskog nadzora bio Državni arhiv. Navedeni podatak bi mogao poslužiti kao indikator efikasnosti i profesionalnog rada Državnog arhiva u ovom dijelu primjene Zakona. Takođe, nije dostupan podatak u koliko slučajeva je pokrenut postupak koji se tiče arhivske građe sa statusom kulturnog dobra.

Godina	Broj pregleda	Broj utvrđenih nepravilnosti	Broj prekršajnih naloga	Broj prekršajnih postupaka	Iznos naplaćenih kazni po prekršajnim nalogima u eurima	Iznos izrečenih novčanih kazni zaključkom rješenjem u eurima
2018.	132	168	17		4.620	
2019.	182	320	6		1.590	
2020.	167	243	22		6.920	2.750
2021.	221	505	4	4	1.130	9.700

Tabela br. 1 – Prikaz rada inspekcije³⁷

Važno je ukazati da su značajni psihološki efekti koje ostvaruje djelovanje inspekcije kod registratura, gdje se usljed straha od sankcionisanja ubrzano pristupa realizaciji obaveza. Ipak, to ne podrazumijeva da se obaveze realizuju kvalitetno, zakonito, po pisanim pravilima i u skladu sa praksom. Lično iskustvo potvrđuje svojevrsan pritisak registratura na arhivske odsjeke koji radi doprinosa realizaciji obaveza po više puta pružaju stručnu pomoć i ukazuju na korekcije popisnih listi, a koje se nekad realizuju odmah u prisustvu službenika Arhiva radi postizanja rokova determinisanih aktima nadležne inspekcije. Sve navedeno opterećuje, komplikuje i iscrpljuje rad „spoljnje službe“. Navedene aktivnosti bi trebalo uskladiti i precizirati pravilnicima, uputstvima za rad i sl., a sve u cilju sprječavanja eventualnog prenošenja odgovornosti na službenike Državnog arhiva koji prate rad registratura u smislu neosnovane tvrdnje da registraturi nijesu data jasna stručna uputstva. U suprotnom, Državni arhiv bi pritisnut aktivnostima inspekcije bio kao institucija sveden na poziciju obične registrature koja je tek pomoćni organ u realizaciji obaveza po osnovu Zakona o arhivskoj djelatnosti, a ne ono što je Zakonom predviđena pozicija ove institucije, a to je da prateći, kontrolišući i nadzirajući rad registratura uz primjenu Zakona utiče na uvođenje inovativnih metoda rada, unaprijeđenje prakse i optimalnu, preventivnu zaštitu arhivske i registratorske građe koja predstavlja arhivsku građu u nastajanju. Ostaje otvoreno pitanje nadležnosti Inspekcije za arhivsku djelatnost da li kontroliše primjenu Zakona o arhivskoj djelatnosti u dijelu sređivanja arhivske građe u samom Državnom arhivu. Dakle, ovdje se misli na rad službe kolokvijalno označene kao „unutrašnja služba“.

Kada se fokus stavi na temu zaštite arhivske građe, a posebno preventivnu zaštitu, tada bi kao razloge za neadekvatnu zaštitu trebalo razmotriti nedostatak smještajnih kapaciteta u Državnom arhivu i arhivskim odsjecima, zatim neadekvatne kadrovske kapacitete, kao i negativnu selekciju kadra sa posebnim fokusom na negativnu selekciju rukovodnog kadra. Potrebno bi bilo odmah otkloniti takve eventualne negativne pojave. U datom kontekstu važno je ukazati na značaj edukacije zaposlenih u registraturama

³⁷ <https://uip.gov.me/biblioteka/dokument> (pristupljeno 22. avgusta 2022)

po pitanju sadržine normi i njihove neposredne primjene, kako bi se spriječio nemar u postupanju sa građom.

PRIKAZ ZAKONSKIH NORMI ZEMALJA IZ OKRUŽENJA U VEZI SA INSPEKCIJSKIM NADZOROM

Srbija – Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj delatnosti objavljen je u Službenom glasniku Republike Srbije br. 6/2020. Navedenim Zakonom je u članu 23. predviđeno da je Javni arhiv institucija ovlašćena da obavlja stručni, ali i kontrolni nadzor, a rješenje normirano članom 20. vezano za nedostatak realizacije obaveza predaje od strane imalaca podrazumijeva da Arhiv „... izuzetno može preuzeti nesređenu i nepopisanu arhivsku građu uz prethodnu nadoknadu troškova njenog sređivanja, evidentiranja i saniranja oštećenja”.³⁸ Važno je napomenuti da se stiče utisak da odredbe navedenog člana imaju za cilj da primjenom u praksi mogu da efikasno ostvare doprinos zaštiti arhivske građe. Sa stanovišta arhiviste ovo zakonsko rješenje, potpomognuto pravom na podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka, doprinosi efikasnosti ostvarivanja svrhe djelovanja Arhiva kao krovne institucije koja se bavi zaštitom arhivske građe uključujući sve oblike zaštite.

Hrvatska – Nadležnost arhiva je precizirana i obuhvata stručni nadzor i u slučaju da se nakon donesenog rješenja ne realizuje zakonska obaveza istu će realizovati nadležni arhiv, što je precizirano *Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske* u članovima 34. i 35.³⁹

Bosna i Hercegovina – Zakon o arhivskoj građi i Arhivu Bosne i Hercegovine⁴⁰ u članu 31. navodi i zadatke Arhiva koji obuhvataju i „... c) stručni nadzor nad čuvanjem i odabiranjem arhivske građe koja se nalazi izvan arhiva i određuju mjere njene zaštite; d) provode neposredan nadzor nad radom i drugih imalaca arhivske građe izvan sastava arhiva...”.⁴¹ U članu 23. predviđeno je da „Arhiv Bosne i Hercegovine ima pravo i obavezu inspekcije nad arhivskom građom u privatnom vlasništvu”.⁴² Sa stanovišta arhiviste, terminološke odrednice „stručni nadzor i neposredan nadzor, obaveza inspekcije” trebalo bi da pojačaju autoritet institucije koja primjenjuje navedeni Zakon.

Republika Sjeverna Makedonija – Prema dostupnim podacima sa sajta Državnog arhiva Republike Sjeverne Makedonije naznačeno je da postoji inspekcijski nadzor koji je definisan zakonom koji se odnosi na arhivsku djelatnost („Zakon o arhivskom materijalu i zakon o inspekcijskom nadzoru“)⁴³, ali u okviru Arhiva postoji Odjeljenje za inspekcijski nadzor. Inspektori imaju licence za vršenje nadzora izdate od strane Inspekcijskog savjeta.⁴⁴

³⁸ Isto, član 23.

³⁹ Narodne novine 61/2018 od 11. 7. 2018, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2018_07_61_1265.html (pristupljeno 22. avgusta 2022)

⁴⁰ Službeni glasnik BiH br. 16/2001.

⁴¹ Isto, čl. 31.

⁴² Isto, čl. 23.

⁴³ <https://arhiv.mk> (pristupljeno 22. avgusta 2022) (makedonski: Законот за архивски материјал и законот за инспекциски надзор; Zakon o arhivskom materijalu i zakon o inspekcijskom nadzoru)

⁴⁴ Isto, <https://arhiv.mk> (makedonski: Инспекцискиот совет; Inspekcijski savjet)

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA ARHIVA I INSPEKCIJE U CRNOJ GORI

Nadzor sa više instance u oblasti primjene Zakona o arhivskoj djelatnosti treba da postoji, ali da li u formi kao što je organizovan u Crnoj Gori (od Državnog arhiva odvojen Inspeksijski nadzor), dakle u kojoj formi i pri kojoj instituciji. To je krucijalno pitanje. Konkretno, u kojoj formi treba kontrolisati rad stvaralaca/držalaca arhivske i registratorske građe i samu primjenu zakona? Vršanjem nadzora nad primjenom Zakona o arhivskoj djelatnosti utiče se i na preventivnu zaštitu arhivske građe. Kako bi se osigurao zakoniti rad nameće se dilema da li treba djelovati i u pravcu formiranja „službe” za kontrolu rada službenika koji prate opšte stanje arhivske i registratorske građe radi provjere zakonitosti rada i sprječavanja eventualnih problema (npr. korupcije i zloupotrebe službenog položaja, nesavjesnog rada u službi ili nezakonitog uticaja itd.).

42

Neophodno je osigurati samostalnost u radu službenika koji rade na poslovima praćenja opšteg stanja arhivske i registratorske građe kako bi se onemogućio bilo kakav protivzakoniti uticaj od strane prvog nadređenog ili viših instanci. Kao primjer mogućeg nezakonitog uticanja na rad službenika „spoljnje službe” mogla bi se identifikovati eventualna situacija u kojoj nadređeni Arhivskog odsjeka ili neki drugi rukovodilac vrši pritisak i sprječava službenika u unosu objektivnih podataka u Zapisnik o praćenju opšteg stanja čime se utiče na objektivnost u radu i mogućnost podnošenja krivičnih ili prekršajnih prijava i procesuiranje počinilaca prekršaja ili krivičnih djela u vezi sa arhivskom djelatnošću. Naravno, ovdje spada i eventualni nezakoniti uticaj na službenike u situacijama kada se neposredno na terenu u obilasku registrature (od kojih bi se neke mogle običi i po prvi put) po sopstvenoj volji angažuje i načelnik/ca (rukovodilac Arhivskog odjeljenja). Potrebno je formirati i primijeniti efikasne mehanizme za sprječavanje nezakonitog pritiska na službenike „spoljnje službe” od strane neposredno nadređenih i nadređenih sa viših instanci iz Državnog arhiva ili van institucije.

Strogo razgraničenje nadležnosti Državnog arhiva i nadležne Inspekcije omogućava bolje uslove za obavljanje poslova „spoljnje službe”, a time i za preventivnu zaštitu arhivske građe. Naravno, uz stvaranje dobrih tehničkih, materijalnih i pravnih okvira. Podizanje svijesti o značaju arhiva, arhivske djelatnosti i arhivistike od posebnog je značaja za zaštitu arhivske građe. Radi efikasnijeg obavljanja obaveza koje proizilaze iz Zakona o arhivskoj djelatnosti neophodna je kontinuirana edukacija službenika koji su zaduženi za arhivsko poslovanje u registraturi, odgovornih lica koja koordiniraju rad registrature, ali i dodatna edukacija stručne arhivističke zajednice uz otvoren poziv da se priključe i ostali zainteresovani subjekti. Navedene aktivnosti se mogu realizovati kroz savjetovanja i obuke, a prikupljeni podaci putem evaluacije bi uticali na inoviranje propisa i procedura, nadogradnju zakonske i podzakonske normative s krajnjim ciljem postizanje efikasnosti, ekonomičnosti u radu i optimalne zaštite arhivske građe, ali i registratorske građe koja predstavlja arhivsku građu u nastajanju. Poznavanje pratećih pravila o čuvanju podataka arhivske i registratorske građe nastale u elektronskom obliku (što je precizirano aktima kao što je npr. Uredba o mjerama informacione bezbjednosti⁴⁵), sistema fizičke, tehničke i kriptografske zaštite, nameće se kao neophodan uslov obavljanja poslova na

⁴⁵ Uredba o mjerama informacione bezbjednosti, Vlada Crne Gore br. 03-7797 od 16. 9. 2010. godine

praćenju opšteg stanja arhivske i registratorske građe (zaštiti arhivske građe van arhiva), a time i preventivnoj zaštiti. U praksi je važno primijeniti digitalizaciju i prateće ultimativne aktivnosti kao što su redovan *back-up*, adekvatno čuvanje i smještaj digitalizovane i arhivske građe izvorno nastale u digitalnom obliku i pravilno rukovanje istom.

Potrebno je riješiti pitanje nedostatka smještajnih kapaciteta kod registratura i u Državnom arhivu i Arhivskim odsjecima, ojačati kadrovske kapacitete, eliminisati pojavu negativne selekcije kadra, uz poštovanje posebnih personalnih sposobnosti kao što su kreativnost i inovativnost. Potrebno je poboljšati i tehničku opremljenost i nadomjestiti nedostatak edukacije po pitanju sadržine normi i njihove neposredne primjene i to predavanjima, seminarima i(li) savjetovanjima. Na navedeni način bi se nemar u postupanju sa građom sveo na najmanju moguću mjeru jer bi bila prisutna svijest o izvjesnosti i primjeni represivne reakcije u odnosu na oštećenje ili uništenje arhivske građe, kao i one građe koja je u nastajanju. Unaprijeđenju rada doprinijelo bi postojanje supraarhivskog tijela („Arhivskog savjeta“) i izrada „Nacionalnog plana razvoja Arhiva“ ili „Strategije“ i inoviranje propisa putem izrade Pravilnika i Internih pravila, uputstava o radu službenika koji prate opšte stanje arhivske i registratorske građe i sl.

REZIME

Po pitanju primjene Zakona o arhivskoj djelatnosti u Crnoj Gori mora se težiti saglasju između stanja u praksi i sadržinom Zakona određenih nadležnosti dvije institucije: Državnog arhiva i službi koje se bave praćenjem opšteg stanja arhivske i registratorske građe i Uprave za inspekcijske poslove i nadležnog Odsjeka za arhivsku djelatnost. Ovo samo pod uslovom da je navedeno moguće u postojećem normativnom okviru, a ako nije onda treba pristupiti usvajanju novih normi ili reformisanju kroz transformaciju inspekcijskog nadzora, kao i eventualno terminološki jasnije određenje procedura.

Uprkos činjenici da Zakon o arhivskoj djelatnosti karakteriše dugotrajnost primjene potrebno je unaprijeđenje znanja kroz kontinuiranu edukaciju u vezi sa normativnim dijelom, ali i poznavanje osobenosti elektronskog poslovanja, funkcionisanje operativnog sistema, tehničke, fizičke, kriptografske zaštite. Zavidan nivo informacione pismenosti i poznavanja tehnologija i osobenosti medijuma na kojima se čuvaju podaci ultimativan je uslov za obavljanje poslova na realizaciji primjene Zakona o arhivskoj djelatnosti u dijelu zaštite arhivske građe van arhiva.

Arhivsku građu, ali i registratorsku građu sa stanovišta valorizacije, treba posmatrati kao materiju koja je podložna promjeni statusa i rokova čuvanja što zavisi od brojnih uslova (posmatrano sa stanovišta pravno-dokazne svrhe, značaja za nauku, istoriju i kulturu itd.). Sa te pozicije bi trebalo pristupiti i preventivnoj zaštiti.

Poseban naglasak potrebno je staviti na krivično-pravnu i prekršajno-pravnu zaštitu. Iako iste predstavljaju represivnu aktivnost, ipak djeluju edukativno i imaju i preventivni karakter u odnosu na registrature, stvaraoc/držaoce.

Potrebno je ojačati kadrovske kapacitete i svakako unaprijediti postojeće, iskorijeniti negativnu selekciju kadra, ali i intenzivirati rad u informativnoj oblasti, fokusirati se na objavljivanje arhivske građe, publikacije, izlaganje, organizaciju predavanja, seminare, jer navedeno utiče na preventivnu zaštitu arhivske građe i povećanje svijesti o njenom

značaju i naša je dužnosti da je sačuvamo za buduće generacije.

IZVORI I LITERATURA

Propisi i akta

- Službeni list Demokratske Federativne Jugoslavije br. 10/1945.
- Službeni list Federativne Народне Republike Jugoslavije br. 12/1950.
- Službeni list NR Crne Gore br. 27-28/1951.
- Zakon o arhivskoj djelatnosti, Službeni list SR Crne Gore br. 11/1978.
- Opšti zakon o državnim arhivama, Službeni list FNRJ br. 12/1950.
- Zakon o državnim arhivama Crne Gore, Službeni list NR Crne Gore br. 27-28/1951.
- Zakon o arhivama i zaštiti arhivske građe, Službeni list SR Crne Gore br. 22/1965.
- Službeni list Republike Crne Gore br. 25/1992
- Zakon o arhivskoj djelatnosti Službeni list Crne Gore br. 49/2010 od 29. 7. 2011. godine i Službeni list Crne Gore br. 40/11.
- Zakon o zaštiti kulturnih dobara, Službeni list Crne Gore br. 49/10 od 13. 8. 2010. godine; 40/11 od 8. 8. 2011. godine; 44/17 od 6. 7. 2017, 18/19 od 22. 3. 2019. godine
- Pravilnik o sadržaju i načinu izrade Liste kategorija registratorske građe i načinu odabiranja i predaje arhivske građe državnom arhivu, Službeni list Crne Gore 58/11 od 6. 12. 2011. godine
- Uredba o načinu i uslovima čuvanja javne registratorske i arhivske građe, Službeni list Crne Gore 3/14 od 21. 1. 2014. godine
- Uredbe o posebnim troškovima korišćenja arhivske građe i usluga Državnog arhiva, Službeni list Crne Gore br.6/14 od 4. 2. 2014. godine
- Pravilnik o evidencijama u Arhivima, Službeni list Crne Gore 41/11 od 10. 8. 2011. godine
- Pravilnik o sređivanju i obradi arhivske građe, Državni arhiv Crne Gore br. 07-573 od 6. 6. 1996. godine
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Službeni list Crne Gore br. 47/2019 od 12.8. 2019. godine
- Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja organa državne uprave, Službeni list Crne Gore 47/19.
- Zakon o inspekcijском nadzoru Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore br. 39/03 od 30. 6. 2003; Službeni list Crne Gore br. 76/09 od 18. 11. 2009; 57/11 od 30. 11. 2011; 18/14 od 11. 4. 2014; 11/15 od 12. 3. 2015; 052/16 od 9. 8. 2016. godine
- Uredba o mjerama informacione bezbjednosti, Vlada Crne Gore br. 03-7797 od 16. 9. 2010. godine

- Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni list Crne Gore br. 5/2008 i 40/2011.
- Zakon o elektronskom potpisu i elektronskoj identifikaciji, Službeni list Crne Gore 31/17 i 72/19.
- Zakon o E-upravi, Službeni list Crne Gore br. 72/2019. g. od 26. 12. 2019. godine
- Zakon o informacionoj bezbjednosti, Službeni list Crne Gore br. 14/2010 i 40/2016.
- Krivični zakonik Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore br. 3/2020.
- Metodsko-stručno uputstvo rada za 2021. godinu, Akt Državni arhiv Crne Gore Br. 142/20-03-1129/1.
- Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj djelatnosti, Službeni Glasnik Republike Srbije br. 6/2020.
- Zakon o arhivskoj građi i Arhivu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 16/2001.
- Zakon o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske, čl. 34, Narodne novine 61/2018 od 11. 7. 2018. godine

Knjige

- Pejović, Srđan. *Državni arhiv Crne Gore, 65 godina rada*, Cetinje 2019.

Internet izvori

- <https://dacg.me/ustanovljavanje-drzavne-arhive-preuzimanje-i-nacin-rada-sa-arhivskom-gradjom/>
- <https://dacg.me/wp-content/uploads/2021/09/pravilnik-o-unutr-organ-i-sistemizaciji-2021.pdf> www.dacg.me (pristupljeno 14. avgusta 2022)
- <https://dacg.me/o-nama/> (pristupljeno 14. avgusta 2022)
- <https://podgorica.me/stranice/istorija> (pristupljeno 22. avgusta 2022)
- <https://uip.gov.me/biblioteka/dokument> (pristupljeno 22. avgusta 2022)
- <https://arhiv.mk>
- https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2018_07_61_1265.html (pristupljeno 22. avgusta 2022)

PRILOG

- Tabela 1 – (Podaci preuzeti iz izvještaja o radu Uprava za inspeksijske poslove inspekcija za arhivsku djelatnost za godine 2018, 2019, 2020. i 2021. <https://uip.gov.me/biblioteka/dokument> (pristupljeno 22. avgusta 2022)

Sandra MARKOVIĆ

THE LAW ON ARCHIVAL ACTIVITIES IN MONTENEGRO

Summary

46

Regarding the application of the Law on Archival Activity in Montenegro the accord must be sought between the practice and the content of the Law of certain authorities of the two institutions the State Archives and the services that deal with monitoring of the general condition of the archive and registry material and the Directorate for Inspection Affairs and the competent Department for Archival Activities. Provided that the above is possible in the existing normative framework and if not it is necessary to adopt new norms or make a reform by transforming inspection supervision, and possibly adopt a clearer terminological definition of procedures.

Despite the fact that the Law on Archival Activity is characterized by long-lasting application it is necessary to improve knowledge through continuous education regarding normative part, as well as the knowledge of the peculiarities of electronic business, the functioning of the operating system, technical, physical, cryptographic protection. An enviable level of information literacy and knowledge of technologies and peculiarities of the media on which data are stored is the ultimate condition for performing work on applying the Law on Archival Activity in the part of archival material protection outside the archive.

The archival documents, but also the registry documents, from the point of view of valorisation, should be viewed as matter that can easily change the status and its preservation depends on numerous conditions, regarding legal evidentiary purposes, significance for science, history and culture, etc. To the preventive protection should be approached also from this position.

A special emphasis should be placed on criminal-legal and misdemeanour-legal protection. Although they represent a restrictive activity, they nevertheless have an educational effect and a preventive character in relation to registrants/holders.

It is necessary to strengthen personnel capacities and improve the existing ones, to eradicate negative selection of personnel, intensify the work in the field of information, to focus on the publications of archives, exhibitions, organization of lectures and seminars because all the above mentioned activities affects the preventive protection of archives and raise the awareness of its importance, and our duty to preserve it for the future generations.