

NACRT

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNAMA ZAKONA O ARHIVSKOM
GRADIVU I ARHIVIMA**

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje predloženog Zakona sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 85/10.- pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

U rujnu 1997. godine Hrvatski sabor (Sabor Republike Hrvatske) donio je Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine, br. 105/97.) koji je stupio na snagu 17. listopada 1997. godine. Spomenuti je zakon do danas promijenjen triput i to Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine, br. 64/00.), Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine, br. 65/09.) i Kaznenim zakonom (Narodne novine, br. 125/11.). Naknadne promjene Zakona iz 1997. imale su manji opseg i nisu u bitnome utjecale na zamišljenu koncepciju očuvanja i upravljanja arhivskim gradivom i arhivima.

Zakon o arhivskom gradivu i arhivima čini temelj suvremene arhivske djelatnosti u Republici Hrvatskoj i u vrijeme njegova donošenja predstavljao je znatni iskorak u odnosu na pravno uređenje arhivske djelatnosti koje je sadržavao njegov prethodnik - Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima (Narodne novine, br. 25/78, 47/86, 47/89, u nastavku: Zakon iz 1978.). Naznačeni je zakon do stupanja na snagu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima stvarao pravne učinke u pravnome poretku Republike Hrvatske kao jedan od tzv. *republičkih zakona* i to na temelju toč. 4. Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 31/91.). Međutim, domašaj pravnih normi tog zakona bio je u velikoj mjeri ograničen, posebice ako se uzme u obzir da je baratao pravnim pojmovljem koje je pripadalo pravnom i društvenom režimu bivše Socijalističke federativne Republike Jugoslavije (u nastavku: SFRJ).

Premda Zakon o arhivskom gradivu i arhivima nedvojbeno odražava neke suvremene tendencije u arhivskoj djelatnosti, protekom vremena u njegovoj su se dugotrajnoj primjeni pokazali određeni nedostatci. Prvotno, to se odnosi na njegov relativno restriktivni pristup u istraživanju gradiva koje sadržava određene osobne podatke. Nadalje, kao osobito problematično područje u Zakonu mogu se označiti i odredbe kojima se propisuju rokovi nedostupnosti arhivskog gradiva koje sadržava podatke što se odnose na obranu, međunarodne odnose i na poslove nacionalne sigurnosti. Pritom se, kada su u pitanju ti podatci, u Zakonu barata pojmovima koji su neodređeni ili teško određivi što u praksi može kao posljedicu imati dodatne neopravdane zapreke u pristupu arhivskom gradivu. Zaključno, kao posebni problem u Zakonu o arhivskom gradivu i arhivima moguće je zamijetiti pitanje arhivskog gradiva koje je nastalo za vrijeme bivše SFRJ bilo da su njegovi stvaratelji bili državna tijela ili različiti oblici društveno-političkih organizacija.

Ovim se prijedlogom zakona nastoje otkloniti opisane manjkavosti. Stoga se, u pogledu dostupnosti osobnih podataka, ponajprije predlaže redefinirati rokove dostupnosti osobnih podataka. Također, predlaže se, za potrebe primjene Zakona o arhivskom gradivu i arhivima, pobliže odrediti zatvoreni krug osobnih podataka za koje se procjenjuje da postoje opravdani razlozi da budu obuhvaćeni odredbama koje određuju posebne rokove dostupnosti osobnih podataka.

Kao što je prethodno rečeno poseban problem pojavljuje se u svezi s arhivskim gradivom koje je nastalo za vrijeme bivše SFRJ, a čiji su stvaratelji bili državna tijela ili različiti oblici društveno-političkih organizacija. Problemi koji se pojavljuju u pogledu ovoga gradiva su višeslojni i zahtijevaju povećanu pažnju prilikom normiranja.

Prvi problem odnosi se isključivo na arhivsko gradivo kod kojega se kao stvaratelji pojavljuju tzv. društveno-političke organizacije koje su postojale u bivšoj SFRJ poput, primjerice, Saveza komunista Hrvatske (dalje: SKH). Na spomenutom primjeru moguće je opisati nedoumice i normativne nedorečenosti koje još i danas opterećuju znanstvena istraživanja novije hrvatske povijesti. Iz povijesne perspektive SKH bio je ključna društveno-politička organizacija koja je djelovala na području tadašnje Socijalističke Republike Hrvatske. Navedeno je i izrijekom proklamirano Ustavom Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974.: „Savez komunista, svojim usmjeravajućim idejnim i političkim radom u uvjetima socijalističke demokracije i društvenog samoupravljanja, osnovni je pokretač i nosilac političke aktivnosti radi zaštite i daljnjeg razvoja socijalističke revolucije i socijalističkih samoupravnih društvenih odnosa, a posebno radi jačanja socijalističke društvene i demokratske svijesti, i odgovoran je za to.“. Specijalnost političkog značaja SKH motivirala je tadašnjeg hrvatskog zakonodavca da ga izuzme od općeg režima Zakona iz 1978. kojim je toj društveno-političkoj organizaciji povjereno da sama čuva arhivsko gradivo svojih organa te da aktima Centralnog komiteta samostalno odlučuje o načinu i rokovima predaje arhivske građe.

Donošenjem Zakona o arhivskom gradivu i arhivima hrvatski je zakonodavac po prvi put u samostalnoj Hrvatskoj pokušao urediti pitanje arhivskog gradiva bivših društveno-političkih organizacija. Učinio je to normom koju je smjestio u prijelazne odredbe zakona, a koja glasi: „Arhivsko gradivo koje se čuva u državnim arhivima, u smislu Zakona o zaštiti arhivske građe i arhivima ("Narodne novine", br. 25/78. i 47/86.), arhivsko gradivo nastalo do 31. prosinca 1990. za koje je po istom Zakonu postojala obveza predaje arhivima (članak 15.-17.) i arhivsko gradivo bivših društveno-političkih organizacija, državno je vlasništvo i smatra se javnim arhivskim gradivom prema odredbama ovoga Zakona.“. Citirana je norma sasvim jasno i precizno uredila pitanje vlasništva glede arhivskoga gradiva društveno-političkih organizacija. K tome, propisan je i pravni režim upravljanja i raspolaganja tim gradivom time što je ono određeno javnim arhivskim gradivom. No, u svakodnevnoj arhivskoj praksi prethodno citirana odredba u cijelosti je zanemarena te je pristup arhivskom gradivu Saveza komunista Hrvatske i nadalje podvrgnut posebnim ograničenjima utemeljenima na pojedinačnom obveznopravnom odnosu koji nakon stupanja na snagu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima nema pravne učinke.

Drugi problem koji je povezan s gradivom koje je nastalo za vrijeme bivše SFRJ sastoji se u tome što su jedan dio toga gradiva njegovi stvaratelji označili određenim stupnjem tajnosti. U ovome kontekstu treba imati na umu da važeći Zakon o tajnosti podataka uređuje materiju klasifikacije i deklasifikacije određenih podataka, no iz odredaba toga zakona vidljivo je kako je njih zakonodavac osmislio promišljajući isključivo *pro futuro* nimalo se obazirući na problematiku tajnih podataka koji su takvima označeni za vrijeme bivše SFRJ. U osnovi, s aspekta dostupnosti arhivskoga gradiva treba primijetiti kako je Zakonom o tajnosti podataka uređen sustav deklasifikacije koji počiva na kontinuiranom praćenju i procjenjivanju potrebe za označavanjem podataka tajnima i to od strane stvaratelja podatka koji u svakom trenutku može procijeniti da su otpali razlozi da se neki podatak učini tajnim. Opisani sustav deklasifikacije neprimjeren je u okolnostima gdje država čiji su se interesi štitili tajnošću nekih podataka više ne postoji kao niti njezina tijela, a k tome, čak i ako se uzme da je došlo do funkcionalnog sljedništva između nekih tijela bivše SRH i današnje Republike Hrvatske, počesto nije moguće pouzdano utvrditi sljednike nekih od prijašnjih stvaratelja arhivskog

gradiva. Povrh svega, protivno brojnim iskustvima u poredbenom pravu, u Zakonu o tajnosti podataka nisu naznačeni nikakvi krajnji rokovi zaštite tajnih podataka. Jedina norma u kojoj se može pronaći donekle primjenjivi rok nalazi se upravo u Zakonu o arhivskom gradivu i arhivima i to u odredbi članka 20. stavka 3. koja glasi: „Arhivsko i registraturno gradivo koje sadrži podatke što se odnose na obranu, međunarodne odnose i na poslove nacionalne sigurnosti, uključujući one za održavanje reda i mira, te na gospodarske interese države, a čijim bi objavljivanjem nastupile štetne posljedice za nacionalnu sigurnost ili nacionalni interes Republike Hrvatske, dostupno je za korištenje po isteku od 50 godina od njegova nastanka, ako posebnim propisom nije drukčije određeno.“.

Opisani problemi samo su dio sveobuhvatnije problematike arhivskoga gradiva nastaloga u vrijeme bivše SFRJ. Ovim prijedlogom, kao najjednostavnije rješenje, predlaže se zakonom propisati da je svo javno arhivsko gradivo nastalo do 22. prosinca 1990. godine, u cijelosti dostupno i to od dana stupanja na snagu ovoga zakona, bez ikakvih ograničenja uvjetovanih odredbama članka 20. stavaka 1. - 3. Kao jedino ograničenje u pogledu rokova dostupnosti preostat će reformirana odredba članka 21. koja se odnosi na osobne podatke. No, imajući u vidu prevladavajući znanstveni i javni interes, smatra se nužnim iznimno učiniti dostupnim i dio gradiva koje sadržava osobne podatke, koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine u okviru rada društveno-političkih organizacija i tijela represivnog (pravosudnog, policijskog i sigurnosno-obavještajnog) aparata. Isključivo takvim pristupom osigurava se vjerodostojnost znanstvenog pristupa u istraživanju načina rada i metoda funkcioniranja jugoslavenskog komunističkog totalitarnog režima. U tom pogledu ocjenjuje se da postoji izraziti javni interes koji opravdava opisanu iznimku. Javni interes sastoji se prvotno u potrebi cjelovitog shvaćanja problematike totalitarnih režima koji su se u povijesti, ali i u suvremenosti, pokazali kao glavna prijetnja temeljnim demokratskim načelima na kojima počiva suvremena Hrvatska. Prolongiranje suočavanja s poviješću totalitarnih režima neminovno dovodi u opasnost opstanak svakog demokratskog poretka i trajno ga oštećuje.

Dodatno, predlaže se, radi učinkovite provedbe novog režima dostupnosti, propisati obvezu imatelja razmatranog gradiva da u roku od šest mjeseci predaju gradivo nadležnom arhivu.

O potrebi donošenja ovoga zakona najbolje svjedoči činjenica da su suvremene europske demokracije sa sličnim povijesnim iskustvom odavno poduzele ozbiljne napore za suočavanje s totalitarnim režimima 20. stoljeća (Njemačka: Zakonom iz 1991., Mađarska: Zakonom iz 1997., Poljska: Zakonom iz 1998., Slovačka: Zakonom iz 2002., Slovenija: Zakonom iz 2006., Češka: Zakonom iz 2007.)

Imajući u vidu navedeno kao i da je Europski parlament u svojoj *Rezoluciji od 2. travnja 2009. o europskoj savjesti i totalitarizmu* izrazio žaljenje što je 20 godina nakon raspada komunističkih diktatura u srednjoj i istočnoj Europi, pristup dokumentima koji su od osobne važnosti ili potrebni za znanstvena istraživanja još uvijek bezrazložno ograničen u nekim državama članicama te pozvao da se poduzme pravi napor u svim zemljama članicama prema otvaranju arhiva, uključujući i one iz bivše službe unutarne sigurnosti, tajne policije i obavještajne agencije predlaže se osuvremeniti Zakon o arhivskom gradivu i arhivima i to:

- (a) radi afirmacije istinoljubivosti i vjerodostojnosti te potrebe pravilnog i potpunog utvrđivanja i vrednovanja povijesnih činjenica;
- (b) radi osiguravanja jednostavnijeg, učinkovitijeg i neposrednog uvida u arhivsko gradivo posebice radi afirmacije hrvatske povijesti i kao opći poticaj njezinu proučavanju i istraživanju te
- (c) radi suzbijanja relativizacije i iskrivljavanja povijesnih činjenica te poradi poticanja njihova vjerodostojnoga i provjerljivoga utvrđivanja na arhivskome gradivu.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provedbu ovog Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske.

IV. TEKST ZAKONA O IZMJENI I DOPUNAMA ZAKONA O ARHIVSKOM GRADIVU I ARHIVIMA

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNAMA ZAKONA O ARHIVSKOM GRADIVU I ARHIVIMA

Članak 1.

U Zakonu o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“, br. 105/97., 64/00., 65/09. i 125/11. - Kazneni zakon) u članku 20. iza stavka 3. dodaje se stavak 4. koji glasi:

„Iznimno, odredbe stavaka 1. – 3. ovoga članka, ne primjenjuju se na javno arhivsko gradivo koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine koje je dostupno za korištenje bez ikakvih ograničenja propisanih ovim ili drugim zakonom ili drugim propisom ili pojedinačnim aktom osim ograničenja propisanih odredbom članka 21. ovoga Zakona.“.

Članak 2.

U članku 21. stavak 1. mijenja se i glasi:

„Javno arhivsko gradivo koje sadržava osobne podatke dostupno je za korištenje 70 godina nakon svoga nastanka, odnosno 20 godina nakon smrti osobe na koju se odnosi.“.

Iza stavka 1. dodaju se novi stavci 2. i 3. koji glase:

„Osobni podaci iz stavka 1. ovoga članka su podaci koji se odnose na:

- raso ili etničko podrijetlo
- politička stajališta, vjerska ili druga uvjerenja
- sindikalno članstvo
- zdravlje ili spolni život
- kaznena djela i prekršaje.

Iznimno, rokovi dostupnosti javnog arhivskog gradiva koje sadržava osobne podatke propisani odredbom stavka 1. ovoga članka, ne primjenjuju se na javno arhivsko gradivo bivših društveno-političkih organizacija, pravosudnih tijela, tijela unutarnjih poslova i sigurnosno-obavještajnih tijela koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine, koje je dostupno bez ograničenja, osim ako su osobni podaci pribavljeni kršenjem ljudskih prava i temeljnih sloboda i odnose se na osobe koje nisu bile nositelji javnih dužnosti.“.

U dosadašnjem stavku 2. koji postaje stavak 4. briše se točka i dodaju riječi: „ili ako je osoba na koju se osobni podatak odnosi sama objavila taj podatak, odnosno taj je podatak objavio njezin bračni drug, djeca ili roditelji poslije njezine smrti.“.

Dosadašnji stavak 3. postaje stavak 5.

Članak 3.

Stvaratelji i imatelji javnog arhivskog gradiva iz članka 20. stavka 4. ovoga Zakona obvezni su, bez iznimke, predati to gradivo nadležnom arhivu u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovoga Zakona pa i ako je to gradivo potrebno u redovitom poslovanju.

Članak 4.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Narodnim novinama“.

V. OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBA ZAKONA

Članak 1.

Ovim se člankom uređuje dostupnost javnog arhivskog gradiva koje je nastalo do 22. prosinca 1990. i to od trenutka stupanja na snagu ovoga zakona. Naznačena pravna norma ujedno omogućuje gotovo neograničen pristup tom gradivu, ne samo s aspekta neprimjenjivanja uobičajenih rokova dostupnosti, već i zbog dokidanja gotovo svih možebitnih ograničenja koja bi o pojedinome gradivu mogla postojati s aspekta propisa o tajnosti podataka ili nekih drugih propisa.

Članak 2.

Ovaj članak uređuje rokove dostupnosti osobnih podataka pri čemu su propisana dva roka. Također, taksativno su popisani osobni podaci koji se štite rokovima nedostupnosti pri čemu je kao relevantan uzor poslužio važeći Zakon o zaštiti osobnih podataka.

Iznimno, rokovi propisani u stavku 1. ne primjenjuju se na javno arhivskom gradivo koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine, čiji su stvaratelji bile bivše društveno-političke organizacije, pravosudna tijela, tijela unutarnjih poslova i sigurnosno-obavještajna tijela. To gradivo postaje dostupno za korištenje stupanjem na snagu ovoga Zakona s iznimkom koja se odnosi na zaštitu osobnih podataka koji su pribavljeni kršenjem ljudskih prava i temeljnih sloboda pojedinaca koji nisu obnašali neku javnu dužnost.

Također, zadržava se norma nekadašnjeg stavka 2. koji postaje stavak 4. po kojoj se ne primjenjuju rokovi nedostupnosti iz stavka 1. na javno arhivsko gradivo koje sadržava osobne podatke ako su je to gradivo od svoga nastanka bili namijenjeno javnosti ili je osoba na koju se ti podaci odnose (ili njeni bliži srodnici) dala pristanak za korištenje. No, zbog pravne preciznosti norma se dopunjuje još jednom pravnom činjenicom koja u bitnom utječe na neometanu dostupnost gradiva, a odnosi se na slučaj kada je osoba sama objavila osobni podatak koji se na nju odnosi.

Članak 3.

Svrha je naznačene odredbe propisati specijalni rok za predaju javnog arhivskog gradiva koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine. Odredba se odnosi na sve stvaratelje i imatelje tog arhivskog gradiva pa i na gradivo čiji su stvaratelji bile bivše društveno-političke organizacije, čija je funkcija nespojiva s ustrojem suvremene Hrvatske. Naznačeno gradivo je temeljem članka 68. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima proglašeno državnim vlasništvom i javnim arhivskim gradivom. Usto, stvaratelji i imatelji ovog arhivskog gradiva obvezni su beziznimno predati to gradivo pa čak i ako se njime eventualno, još i danas, služe u svom poslovanju ili u obavljanju poslova iz svog djelokruga.

Članak 4.

Odredbom se propisuje objava zakona u Narodnim novinama kao i njegovo stupanje na snagu.

VI. TEKST ODREĐABA VAŽEĆEG ZAKONA KOJU SE MIJENJAJU I DOPUNJUJU

Članak 20.

Javno arhivsko gradivo u pravilu je dostupno za korištenje 30 godina nakon nastanka.

Arhivsko je gradivo dostupno za korištenje i prije isteka roka od 30 godina, ako je od nastanka namijenjeno javnosti ili ako to odobri stvaratelj.

Arhivsko i registraturno gradivo koje sadrži podatke što se odnose na obranu, međunarodne odnose i na poslove nacionalne sigurnosti, uključujući one za održavanje reda i mira, te na gospodarske interese države, a čijim bi objavljivanjem nastupile štetne posljedice za nacionalnu sigurnost ili nacionalni interes Republike Hrvatske, dostupno je za korištenje po isteku od 50 godina od njegova nastanka, ako posebnim propisom nije drukčije određeno.

Članak 21.

Javno arhivsko gradivo koje se odnosi na osobne podatke (matice, liječnička dokumentacija, osobni dosjei, sudski, porezni, financijski i sl.) dostupno je za korištenje 70 godina nakon svoga nastanka, odnosno 100 godina od rođenja osobe na koju se odnosi.

Arhivsko gradivo iz stavka 1. ovoga članka može se koristiti i prije predviđenoga roka, ako je od nastanka namijenjeno javnosti ili ako na to pristane osoba na koju se ono odnosi, odnosno njezin bračni drug, djeca ili roditelji poslije njezine smrti.

Kod predaje arhivu javnoga arhivskog gradiva navedenog u članku 20. stavku 3. ovoga Zakona i u stavku 1. ovoga članka, u primopredajnom se zapisniku obvezno utvrđuju rokovi dostupnosti.