



# P.Z. br. 104

## VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**Klasa:** 022-03/17-12/11  
**Urbroj:** 50301-25/14-17-7  
**Zagreb,** 23. ožujka 2017.

REPUBLIKA HRVATSKA  
**65 - HRVATSKI SABOR**  
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	23-03-2017	Org. jed.	
Klasifikacijska oznaka:	612-06/17-01/01	6.5	
Urudžbeni broj	50-17-04	Pril.	Vilj.
		-	-

## PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

**Predmet:** Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (predlagatelj: Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru) - mišljenje Vlade

**Veza:** Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 612-06/17-01/01, urbroja: 65-16-03, od 3. ožujka 2017. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13 i 113/16), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (predlagatelj: Klub zastupnika Mosta nezavisnih lista u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Važeći Zakon o arhivskom gradivu i arhivima donesen je 1997. godine, i u svojim osnovnim postavkama je zastario. Od tada su se dogodile bitne promjene značajne za Republiku Hrvatsku, od pristupanja Europskoj uniji do modernizacije koju podrazumijeva elektroničko doba, što bitno utječe na stvaranje i prikupljanje budućeg arhivskog gradiva. U tom smislu, promjene koje se nude ovim Prijedlogom zakona o arhivskom gradivu i arhivima, bez obzira na svoju opravdanu svrhu olakšavanja pristupa arhivskom gradivu i arhivima iz vremena prije proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske, pojedinačnog su karaktera i odnose se samo na mali dio ukupne arhivske djelatnosti, a potrebna je izrada cjelovitog novog zakona.

U tom smislu, Vlada Republike Hrvatske naglašava da je Planom normativnih aktivnosti predviđeno donošenje novog zakona o arhivskom gradivu i arhivima, u trećem tromjesečju ove godine. Izrada novog cjelovitog zakonskog prijedloga je u završnoj fazi, te će biti upućen na javnu raspravu i očekuje se da će biti upućen Hrvatskome saboru na prvo

čitanje prije ljetne stanke Hrvatskoga sabora. Ujedno se naglašava da se novi zakonski prijedlog koji izrađuje Ministarstvo kulture usklađuje s Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća, od 27. travnja 2016. godine o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka). Također, sveobuhvatne preporuke usmjerene na suočavanje s prošlošću koje će izraditi Vijeće za suočavanje s posljedicama vladavine nedemokratskih režima obuhvatit će prijedloge za omogućavanje pristupa javnosti podacima u vezi s kršenjima ljudskih prava i temeljnih sloboda za vrijeme vlasti nedemokratskih režima.

Predlagatelj je u nenormativnom dijelu obrazložio potrebu za osuvremenjivanjem Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine, br. 105/97, 64/00, 65/09 i 125/11), pojašnjavajući pri tome razloge izrazitog javnog interesa koji opravdava odstupanje od restriktivnog pristupa u istraživanju gradiva koje sadrži određene osobne podatke.

Predlagatelj javni interes obrazlaže potrebom cjelovitog shvaćanja problematike totalitarnih režima te se poziva na Rezoluciju Europskog parlamenta od 2. travnja 2009. godine o europskoj savjesti i totalitarizmu. Uz to posebno se ističe potreba za afirmacijom istinoljubivosti i vjerodostojnosti te potpunim utvrđivanjem i vrednovanjem povijesnih činjenica.

Interpretacijom navedene Rezolucije predlagatelj značajno proširuje njezin sadržaj u odnosu na tumačenje javnog interesa. Rezolucijom se poziva na potrebu "otvaranja arhiva uključujući i one iz bivše službe unutarnje sigurnosti, tajne policije i obavještajne agencije", a ne na sve druge osobne podatke.

Slijedom tako obrazloženog javnog interesa u Prijedlog zakona ugrađene su odredbe kojima se značajno ograničava ustavno jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka (članak 37. Ustava Republike Hrvatske), a slijedom čega može doći i do povrede jamstva poštivanja osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti (članak 35. Ustava Republike Hrvatske).

Tako se u okviru članka 2. Prijedloga zakona svakome, bez navođenja svrhe, interesa, pobude ili drugog razloga, omogućava dostupnost za korištenje javnog arhivskog gradiva. Nadalje, u okviru članka 4. Prijedloga zakona čini se dostupnim, izvan bilo kojih zakonom propisanih rokova, javno arhivsko gradivo koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine (dan usvajanja prvoga hrvatskog Ustava, ali bez posebnog obrazloženja zašto je baš navedeni datum određen kao relevantan za dostupnost podataka), a koje sadrži osobne podatke, pa i posebno osjetljive osobne podatke.

Kako se radi o ograničenju ustavom zajamčenih prava, Vlada Republike Hrvatske smatra da predlagatelj nije dostatno argumentirao cilj ovoga zakona, a kojim bi se opravdalo spomenuto ograničenje slobode i prava. Također, Vlada Republike Hrvatske smatra da nije u dovoljnoj mjeri osigurano poštivanje načela razmjernosti koje je zajamčeno člankom 16. Ustava (svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem).

Pri tome i sam predlagatelj prilikom pozivanja na dijelove iz ranije spomenute Rezolucije govori o potrebi otvaranja pristupa dokumentima "od osobne važnosti ili za znanstvena istraživanja", a što je u neskladu s predloženim rješenjem kojim se omogućava pristup javnom arhivskom gradivu svakome neovisno o svrsi i razlozima zbog kojih se pristup traži.

Kod razmatranja ove materije Vlada Republike Hrvatske smatra nužnim imati na umu kontekst i pozadinu europskog zakonodavstva o zaštiti podataka koje ukazuje da pravo na zaštitu podataka nije apsolutno pravo već ga treba promatrati s obzirom na njegovu funkciju u društvu te da je ograničenje pri provedbi ovih prava moguće pod uvjetom da su takva ograničenja zakonita, da poštuju suštinu tih prava i sloboda te da su sukladno načelu razmjernosti nužna i da istinski ispunjavaju ciljeve od općeg interesa koje je prepoznala Europska unija ili pak potrebu zaštite tuđih prava i sloboda.

Imajući u vidu prethodno navedeno, posebno povredu načela razmjernosti, moguće posljedice usvajanja Zakona u ovom obliku mogu biti podizanje tužbi pred domaćim sudovima i Europskim sudom za ljudska prava zbog povrede prava o zaštiti osobnih podataka.

U tom smislu gledano, radi se o pitanju koje zahtjeva širu stručnu raspravu, posebice mogućnost izjašnjavanja stručnih tijela i nadležnih tijela državne uprave u okviru njihove nadležnosti.

Iz priloženog materijala o provedenom Savjetovanju vidljivo je da je tekst Prijedloga zakona značajno izmijenjen u odnosu na tekst iz postupka savjetovanja u vezi kojeg je svoja stručna shvaćanja iznio Hrvatski državni arhiv i Hrvatsko arhivističko društvo, međutim bitne primjedbe iznesene tijekom javnog savjetovanja nisu usvojene niti je obrazloženo njihovo odbijanje.

Vlada Republike Hrvatske ukazuje da je u predloženim odredbama zakona nužno osigurati jasno razlikovanje i primjenu odredbi prema klasificiranim podacima nastalim do 22. prosinca 1990. godine i nakon tog datuma. Za podatke nastale nakon tog datuma nužno je primijeniti standarde postojećih zakonskih rješenja iz Zakona o tajnosti podataka i ostalih propisa iz domene informacijske sigurnosti, koji su usklađeni sa standardima NATO i EU. Pri tome se posebno misli na standarde dostupnosti (posjedovanje propisanog sigurnosnog certifikata i "need to know" načelo), te odlučivanja o mogućoj deklasifikaciji podataka (o čemu odlučuje stvaratelj podatka).

Predloženi pristup izmjene Zakona u ovom obliku i sadržaju s obzirom na značajne primjedbe čini se tek parcijalnim načinom uređenja ove materije, a posebno s obzirom da Ministarstvo kulture priprema cjeloviti Zakon u kojem se dostupnost osobnih podataka temelji na njemačkom modelu gdje su izričito definirani osobni podaci koji se ne smatraju zaštićenima s obzirom da se odnose na obavljanje određenih službenih dužnosti u bivšem režimu te pripadnike i suradnike službe sigurnosti.

U odnosu na konkretne članke predloženog Zakona, Vlada Republike Hrvatske očituje se kako slijedi:

Člankom 1. predmetnog Prijedloga zakona, propisuje se obvezivanje na beziznimnu predaju arhivskog gradiva nadležnom državnom arhivu u roku od najviše 30 godina od njegova nastanka. Vlada Republike Hrvatske smatra kako navedeno nije održivo, budući da postojeći državni arhivi već sada nemaju dovoljno prostornih mogućnosti za prihvata većih količina novog arhivskog gradiva u kratkom vremenu (6 mjeseci od dana donošenja Zakona). Osim toga, Vlada Republike Hrvatske smatra da nije potrebno ustrajati na beziznimnosti predaje gradiva koje je još uvijek potrebno u redovitom obavljanju poslova tijela vlasti, bez obzira na protek 30 godina od nastanka dokumenata (zemljišne knjige, katastar i sl.).

U odnosu na članak 3. predmetnog Prijedloga zakona, Vlada Republike Hrvatske predlaže da se u članku 20. Zakona izmijeni i stavak 1., tako da glasi: „Javno arhivsko gradivo dostupno je ukoliko zakonom ili drugim propisom nije određeno drukčije.“

Ovakvom izmjenom brisao bi se opći rok nedostupnosti gradiva od 30 godina od nastanka. Naime, razlozi za nedostupnost informacija u posjedu tijela javne vlasti navedeni su u Zakonu o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13 i 85/15) te činjenica da nije prošlo 30 godina od nastanka dokumenta ne bi smjela sama biti dovoljnom osnovom za nedostupnost gradiva ako nema nekog drugog razloga za ograničenje dostupnosti. Na navedeni se način, usklađeno sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, omogućuje dostupnost i prije isteka 30 godina, ako drugim razlozima nije spriječena dostupnost.

Isto tako, Vlada Republike Hrvatske predlaže da se u članku 20. Zakona doda stavak 4., odnosno izmijeni predloženi, na sljedeći način: „Odredbe stavaka 1. do 3. ovoga članka, ne primjenjuju se na javno arhivsko gradivo koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine, osim na arhivsko i registraturno gradivo koje sadrži klasificirane podatke i koje je označeno nekim od stupnjeva tajnosti, a koje sadrži projektnu i tehničku dokumentaciju štićenih i vojnih objekata, industrijskih postrojenja, infrastrukturnih objekata i sl. ili podatke o prirodnim i strateškim bogatstvima Republike Hrvatske.“

U odnosu na članak 4.: prema stavku 1. članka 21. Prijedloga zakona, arhivsko gradivo koje sadrži osobne podatke postaje dostupno najkasnije 40 godina od nastanka dokumenta. Ova se odredba odnosi na sve osobe i na sve osobne podatke. Usvoji li se u ovom obliku, javno dostupnima postat će svi osobni podaci u arhivskom gradivu koji su nastali do početka 1977. godine.

Osim toga, prema stavku 3. članka 21. Prijedloga zakona javno dostupnima postaju svi osobni podaci u arhivskom gradivu tijela državne, regionalne i lokalne vlasti, bivših društveno-političkih organizacija, pravosudnih tijela, tijela unutarnjih poslova i sigurnosno-obavještajnih tijela nastali do 22. prosinca 1990. godine, poput podataka o prebivalištu, izdavanju osobnih i drugih isprava, osobnih podataka iz sudskih i istražnih postupaka bilo koje vrste, osobnih dosjea zaposlenika navedenih tijela, kao i svi podaci koje su tijela unutarnjih poslova i sigurnosno-obavještajna tijela prikupila o bilo kojoj osobi. To uključuje i podatke o osobama koje su bile predmet interesa ili žrtve totalitarnog sustava, jer prema ovoj odredbi i njihovi osobni podaci postaju javno dostupnima, neovisno o tome slažu li se one s time.

Osnovni je nedostatak ovih odredbi u tome što omogućuju dostupnost i objavljivanje brojnih kategorija osobnih podataka koji očito nemaju dodirnih točaka s javnim interesom na koji se Prijedlog zakona poziva – potrebom cjelovitog shvaćanja problematike totalitarnih režima i suočavanja s njihovom poviješću.

Stoga Vlada Republike Hrvatske predlaže da se kao opće pravilo utvrdi rok dostupnosti osobnih podataka od smrti osobe na koju se odnose ili, kao sekundarni kriterij, 100 godina od rođenja osobe. Ujedno, predlažu se i dvije iznimke od ovog pravila: a) rok od 10 godina od smrti osobe ako se radi o posebno zaštićenim kategorijama osobnih podataka, te b) dostupnost osobnih podataka nastalih do 22. prosinca 1990. godine o osobama koje su bile nositelji određenih dužnosti ili zaposlenici ili suradnici sigurnosno-obavještajnog sustava, a koji se odnose na njihovu ulogu i djelovanje u tadašnjem sustavu. Na taj bi način dostupnim bili svi osobni podaci pojedinaca koji se odnose na njihovu ulogu u bivšem režimu, na obnašanje njihove funkcije i službenog posla.

Dodatno, u članku 4. Prijedloga zakona, koji predviđa da su osobni podaci oni koji se odnose na kaznena djela i prekršaje, Vlada Republike Hrvatske napominje da, sukladno članku 19. Zakona o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji (Narodne novine, br. 143/12 i 105/15), podaci o osuđivanosti osobe od trenutka kad nastupi rehabilitacija više ne mogu biti davani nikome na uvid.

Nadalje, člankom 5. Prijedloga zakona omogućuje se korištenje postupka za odobravanje prijevremene dostupnosti i iz drugih opravdanih razloga, a ne samo u znanstvene svrhe. U vezi s ovom odredbom postoji mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost prema kojem je postupak za odobravanje prijevremene dostupnosti arhivskog gradiva s klasificiranim podacima u suprotnosti s odredbama Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine, br. 79/07 i 86/12). Samo stvaratelj dokumenta može obaviti deklasifikaciju. Ovo se odnosi na arhivsko gradivo nastalo nakon 22. prosinca 1990. godine. Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost predlaže da se nakon riječi: „Hrvatskog arhivskog vijeća“ dodaju riječi „i suglasnost stvaratelja gradiva ukoliko se isto odnosi na sigurnosno-obavještajni sustav.“

U vezi s člankom 6. Prijedloga zakona, Vlada Republike Hrvatske predlaže da se pravo koje se jamči člankom 24. stavkom 2. ograniči na izradu reprodukcija fotoaparatom za vlastite potrebe. Naime, predložena formulacija ovog stavka mogla bi se tumačiti na način da se korisniku omogućuje unošenje u čitaonicu profesionalne opreme za skeniranje, odnosno pretvaranje čitaonice u radno mjesto za digitalizaciju gradiva.

U tom smislu također treba navesti da se u mnogim arhivima u svijetu samostalno umnažanje dokumenata naplaćuje u određenom minimalnom iznosu, bilo *prepaid* karticom za snimanje na za to namijenjenom uređaju u prostoru korisničke službe arhiva, bilo minimalnim dnevnim paušalnim iznosom. Takva praksa u skladu je s odredbama Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.

U odnosu na članak 9. Nacrta prijedloga zakona kojim se dopunjuje članak 66. važećeg Zakona na način da se iza stavka 3. dodaje novi stavak 4. kojim se propisuje prekršajna odgovornost ravnatelja nadležnog državnog arhiva za sva protupravna i skrivljena ponašanja iz članka 66. stavka 1. i 2. važećeg Zakona, Vlada Republike Hrvatske skreće pozornost na činjenicu kako za pojedine prekršaje iz gore navedenog članka (npr. podstavci 10. i 11.) ravnatelj ne može prekršajno odgovarati, s obzirom da se za iste već propisuje prekršajna odgovornost imatelja privatnog arhivskog gradiva.



Nadalje, u odnosu na subjekte odgovornosti (pravna/fizička, odgovorna osoba) potrebno je specificirati koje od navedenih mogu biti počinitelji prekršaja iz članka 66. važećeg Zakona, te ih propisati na način da se odredbe o prekršajnoj odgovornosti pravnih osoba sistematiziraju prije odredaba o odgovornosti fizičkih osoba (članak 18. stavak 5. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, broj 74/15).

Također, u odnosu na članak 10. Prijedloga zakona, Vlada Republike Hrvatske naglašava da odredbu o beziznimnoj predaji gradiva, koje je nastalo do 22. prosinca 1990. godine, nadležnom arhivu neće biti moguće provesti u roku od 6 mjeseci. S obzirom na razmjerno veliku količinu gradiva o kojem je riječ, sadašnjim će imateljima biti potrebno više vremena da ga pripreme za predaju, na način kako je propisano. Za preuzimanje gradiva arhivima nedostaje oko 5.000 m<sup>2</sup> spremišnog prostora s odgovarajućom opremom.

S obzirom na navedeno, Vlada Republike Hrvatske predlaže da se, umjesto beziznimne obveze predaje gradiva, uvede obveza beziznimne predaje detaljnih popisa predmetnog gradiva, s time da se arhivi obvežu da te popise stave na raspolaganje korisnicima i da im osiguraju mogućnost naručivanja i korištenja toga gradiva u arhivskoj čitaonici.

Vlada Republike Hrvatske ističe da predlagatelj u Prijedlogu zakona navodi da za provedbu Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu te da Zakon neće imati financijski učinak radi čega predlagatelj nije proveo procjenu financijskog učinka. Nije razvidno na temelju čega je predlagatelj došao do ovakvog zaključka s obzirom da je prema mišljenju Hrvatskog državnog arhiva za provedbu predloženog Zakona potrebno osigurati najmanje 70 milijuna kuna, a što bi uključivalo osiguranje dodatnih stručnjaka koji bi bili u stanju prihvatiti gradivo u predviđenim rokovima, te najam i opremanje dodatnih prostora koje bi trebalo osigurati s obzirom na količinu gradiva. Slijedom navedenog Vlada Republike Hrvatske smatra da je potrebno provesti prethodnu procjenu financijskog učinka Prijedloga zakona kao i postupak procjene učinaka propisa, osobito imajući na umu učinke ovoga Zakona na temeljna ljudska prava i slobode.

S obzirom na sve navedeno, Vlada Republike Hrvatske smatra kako je Prijedlog zakona potrebno doraditi za drugo čitanje, uvažavajući primjedbe i prijedloge iznesene tijekom saborske rasprave. Budući da Vlada Republike Hrvatske priprema novi zakon o arhivskom gradivu i arhivima, u istome će ova problematika biti cjelovito riješena te će Vlada Republike Hrvatske uputiti novi zakon u Hrvatski sabor prije ljetne stanke.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila dr. sc. Ninu Obuljen Koržinek, ministricu kulture, dr. sc. Ivicu Poljička, državnog tajnika u Ministarstvu kulture, te Maricu Mikec, pomoćnicu ministrice kulture.

PREDSJEDNIK  
3  
sc. Andrej Plenković

