

Izvorni naučni rad

UDK: 2-744:005.921:651.56:35.073.55 (497.6)

Ddr. sc. Azem Kožar, prof. emeritus¹

**KAZNENA POLITIKA U ARHIVSKIM PROPISIMA
BOSNE I HERCEGOVINE**

Sažetak

Arhivskim i drugim propisima svih administrativnih nivoa i nadležnosti (kantonalni, entitetski, državni), utvrđene su sankcije za nesavjesno ophođenje sa registraturnom i arhivskom građom, kako u registraturama tako i u arhivima. Dosljedna primjena kaznenih odredbi treba da bude u funkciji poboljšanja postojećega stanja – da podstiče pozitivne tokove i onemogućava deformacije i opstrukcije adekvatnog ophođenja sa registraturnom i arhivskom građom. Međutim, iako se značajan broj registratura i arhiva svih nivoa ne pridržava zakonskih određenja, u praksi se veoma rijetko sankcionišu takva postupanja, tako da te zakonske odredbe ostaju mrtvo slovo na papiru, čime se profaniše aktuelna kaznena politika u ovoj važnoj djelatnosti.

Šta su uzroci takvoga stanja, šta ga sve generira, u kojoj je mjeri kaznena politika sistema odgovarajuća, šta sve treba mijenjati i kaznene odredbe učiniti podsticajnom polugom učinkovitog ophođenja sa registraturnom i arhivskom građom, neka su od pitanja na koja autor traga, u komparaciji sa pozitivnim primjerima iz bh okruženja, za adekvatnim odgovorima.

Ključne riječi

Bosna i Hercegovina, arhivi, registrature, kaznene odredbe, prekršajna odgovornost, arhivska građa, registraturna građa.

¹ PU „Arhiv za registraturnu, arhivsku i dokumentarnu građu u privatnom vlasništvu“ Tuzla

PENALTY PROVISIONS FOR ARCHIVAL LEGISLATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

Archival and regulations of all administrative levels and competencies (cantonal, entity, state), established penalties for negligent behavior with the registry and archival material, both in registry offices and archives. Consistent application of penal provisions should be in order to improve the existing situation - to encourage positive flows and prevents deformation and obstruction adequately dealing with the registry and archival material. However, although a significant number of registry and archives fails to comply with the legal definition, in practice, rarely sanctioned such actions, so that these legal provisions remain unused.

What are the causes of this situation, what it all generates, the extent to which criminal policy system is appropriate, what should be changed and penalty provisions do stimulating leverage effectively dealing with the registry and archival material are some of the questions that the author searches for in this paper.

Key words

Bosnia and Herzegovina, archives, Filing criminal provisions, misdemeanor liability, archival material, registry material.

Opće napomene

Pravni i civilizacijski okvir vrednovanja kulturnih dobara općenito, a u okviru pokretnih i arhivske građe, čine međunarodna pravna i društvena akta. Po njima je arhivska građa svake zemlje bez obzira na karakter vlasništva dio svjetske kulturne baštine. Zemlje članice Ujedinjenih naroda su potpisnice i međunarodnih pravnih akata, te su pravno obavezne da ih se pridržavaju, u suprotnom predviđene su sankcije. Potpisnice međunarodnih društvenih akata, koja nastaju na nivou strukovnih organizacija i UNESCO-a, su također dužne da ih provode, a za ne pridržavanje povlače moralnu odgovornost.² Dakle, na međunarodnoj (svjetskoj) razini pravno

² Više o tome vidi: Azem Kožar, Međunarodni i nacionalni sistem zaštite kulturnih dobara u ratnim okolnostima, *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Tuzli*, Tuzla 1997, 13-36; Isti, Arhivska građa u međunarodnim pravnim i društvenim aktima, *Arhivska praksa*, broj 1, Tuzla 1998, 25-31; Vladimir Brguljan, *Međunarodni sistem zaštite kulturnih i prirodnih dobara*, Beograd-Zagreb, 1985.

je uređen sistem civilizacijske brige o zaštiti i čuvanju kulturnih dobara. To je vrh pravne piramide vrednovanja kulturnih dobara, koji su dužne da nominalno i pragmatično primjenjuju zemlje članice UN-a i UNESCO-a na svojoj državnoj teritoriji.

Te odredbe se konkretiziraju u društvenom i pravnom sistemu svake zemlje, kroz strategiju razvoja kulturne politike, ustav, opće i posebne zakone i podzakonska akta. To je nominalno urađeno i u propisima Bosne i Hercegovine, kako u vrijeme socijalističke etape razvoja – tako i ove aktuelne postdejtonske državne zajednice. Međutim, suštinski (teoretski i pragmatično) taj sistem nije na zadovoljavajućoj razini, posebno kada se radi o aspektu njegove primjene. Dakle, i takav kakav je, nedostatan i necjelovit, sistem zaštite arhivske građe na svim administrativnim razinama u Bosni i Hercegovini se, posebno na planu primjene arhivskim propisima, ponajviše arhivskim zakonima, utvrđenih kaznenih odredbi, ne primjenjuje u praksi. Razloga za to je više: jedni su sadržani u karakteru tranzicijskih procesa društveno-ekonomskog i političkog sistema, a drugi u neprofesionalnosti same arhivske zajednice Bosne i Hercegovine.

Kaznene odredbe u arhivskim zakonima na nivou Bosne i Hercegovine

U svim arhivskim propisima socijalističke Jugoslavije, do decentralizacije sistema i donošenja arhivskih propisa na nivou njenih federalnih jedinica, utvrđivane su kaznene odredbe za prekršioce: za sve vrste i nivoe arhivskih ustanova i sve vrste imalaca i stvaralaca registraturne građe.³ Tako je na cijelom državnom prostoru bio ujednačen sistem kaznenih odredbi. Međutim, sistemskim promjenama sedamdesetih godina prošloga vijeka, svaka federalna jedinica SFR Jugoslavije dobila je nadležnosti i u sferi kulture, odnosno zaštite kulturnih dobara među kojima i arhivske građe kao pokretnog kulturnog dobra. Pravno se ta nadležnost očitovala u donošenju republičkih zakona o kulturno-historijskom i kulturnom naslijeđu kao okvira za sve posebne kulturne djelatnosti – pa i arhivsku. Prvi arhivski zakon na nivou Bosne i Hercegovine donešen je 1974. godine⁴, a posljednji i ujedno najkonzistentniji u vrijeme socijalističke etape razvoja

³ Više vidi: Jovan Popović (priređio), *Zbirka pravnih propisa u arhivskoj djelatnosti SFRJ*, Beograd, 1987.

⁴ „Službeni list SR BiH“, br. 9/74.

1987. godine.⁵ Ustavom Bosne i Hercegovine iz 1995. godine (Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma)⁶, arhivske nadležnosti su, u skladu sa decentralizacijom i administrativnim preuređenjem države na tri nivoa (država, dva entiteta, deset kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikt BiH), podijeljene na tri razine, tako da umjesto jednog treba postojati 14 arhivskih zakona. Ovdje ćemo se baviti komparacijom kaznenih odredbi iz *Zakona o arhivskoj djelatnosti Bosne i Hercegovine* iz 1987. sa novonastalim aktuelnim arhivskim propisima: na nivou države, entiteta i kantona.

U naznačenom *Zakonu o arhivskoj djelatnosti BiH* iz 1987. godine kaznene odredbe su uređene u poglavlju IV, članovima 52-55. Njima su kaznene mjere utvrđene za arhive (u *Zakonu*: arhivi i Arhiv BiH), za imaoce/stvaraoce (u *Zakonu* su to: društveno-političke organizacije i njihovi organi, organizacije udruženoga rada, druge samoupravne organizacije i zajednice i društvene organizacije), odnosno za „građansko-pravna lica“ u koja su svrstavane vjerske zajednice i sl. Za sve od tri naznačene vrste pravnih subjekata, utvrđene su zasebno kaznene mjere za pravnog subjekta – imaoce, i za odgovorno lice u pravnom licu. U najkraćem, radi se o sljedećem:

U čl. 52 *Zakona* je utvrđeno „Novčanom kaznom od 50.000 do 250.000 dinara kazniće se za prekršaj arhiv, odnosno Arhiv BiH, ako:

1. ne učini dostupnim korisnicima arhivske građe uslove i način korištenja te građe (član 25, stav 4),
2. bez prethodne saglasnosti nadležnog organa (u *Zakonu*: Republički komitet) iznese u inostranstvo arhivsku građu od posebnog značaja za Republiku (član 30, stav 2),
3. vrši razmjenu originalne arhivske građe sa inostranstvom bez odobrenja nadležnog organa (član 31, stav 2),
4. otpočne rad, odnosno obavlja arhivsku djelatnost, a da nadležni organ nije utvrdio da su ispunjeni uslovi za početak rada arhiva odnosno za vršenje arhivske djelatnosti (član 35, stav 1).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se i odgovorno lice u arhivu, odnosno Arhivu BiH, novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara.“

⁵ „Službeni list SR BiH“, br. 21/87.

⁶ Više vidi: *Dejtonski sporazum*, brošura, nedatirano.

U čl. 53. *Zakona* utvrđeno je sljedeće: „Novčanom kaznom od 30.000 do 250.000 dinara kazniće se za prekršaj imalac, ako:

1. ne vodi evidenciju registraturskog materijala sa rokovima čuvanja i ne pribavi saglasnost nadležnog arhiva (član 12, alineja 2),
2. ne utvrdi listu kategorija registraturskog materijala sa rokovima čuvanja i ne pribavi saglasnost nadležnog arhiva (član 12, alineja 2),
3. ne vrši godišnje odabiranje arhivske građe (član 12, alineja 3).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se i odgovorno lice imaoća novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara“.

Član 54 *Zakona* utvrđuje: “Novčanom kaznom od 20.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj imalac, ako:

1. otuđi registraturski materijal i arhivsku građu u društvenoj svojini građanskom pravnom i fizičkom licu (član 7, stav 4),
2. ne planira i ne provodi mjere zaštite registraturskog materijala i arhivske građe u slučaju vanrednih prilika, rata ili neposredne ratne opasnosti (član 12, alineja 4 i član 17 alineja 3),
3. ne dostavi nadležnom arhivu potrebne podatke za evidencije koje arhiv vodi (član 12, alineja 5 i član 17 alineja 4),
4. ne čuva i ne održava arhivsku građu u bezbjednom stanju (član 17, alineja 1),
5. ne omogući nadležnom arhivu pregled arhivske građe i preduzimanje mjera zaštite arhivske građe, kao i stručnu obradu i kopiranje ove građe (član 17, alineja 2),
6. bez odobrenja Arhiva BiH privremeno iznese u inostranstvo arhivsku građu, odnosno, u određenom roku tu građu ne vrati u zemlju (član 30, stav 1 i 3),
7. u utvrđenom roku ne preda nadležnom arhivu registraturski materijal i arhivsku građu koji su nastali do 15. maja 1945. godine (član 30 i 57).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se i odgovorno lice imaoća novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara“.

U članu 55 *Zakona* utvrđeno je: „Novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 kazniće se za prekršaj građansko-pravno lice, ako:

1. ne prijavi nadležnom arhivu građu i ne dostavi mu potrebne podatke za evidenciju (član 27, stav 1),
2. proda arhivsku građu u privatnoj svojini stranom državljaninu (član 28, stav 3),
3. ne ponudi arhivsku građu koju namjerava da proda (član 29, stav 1).

Za prekršaj iz prethodnog stava kazniće se odgovorno lice u građansko-pravno licu novčanom kaznom od 3.000 do 30.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i fizičko lice novčanom kaznom od 3.000 do 30.000 dinara“.

U aktuelnom *Zakonu o arhivskoj građi i Arhivu Bosne i Hercegovine*⁷ značajno su reducirane kaznene odredbe. Naime, jedino su u članu 45 i članu 46 utvrđene kazne za neizvršavanje obaveza imalaca javne i privatne arhivske građe i to:

1. u članu 45 je utvrđeno: „Za prekršaj iz člana 7. ovog zakona novčanom kaznom od 500 do 2.000 KM kaznit će se imalac javne arhivske građe iz nadležnosti Arhiva BiH,
2. u članu 46 je konstatirano: „Za prekršaj iz člana 25. ovog zakona novčanom kaznom od 200 do 800 KM kaznit će se imaoци građe.“

Dakle, ovim zakonom su utvrđene kaznene mjere samo za imaoce javne i privatne građe u nadležnosti Arhiva Bosne i Hercegovine, a nisu utvrđene kaznene mjere za odgovorna lica u njima. U komparaciji sa kaznenim odredbama iz *Zakona o arhivskoj djelatnosti* iz 1987. godine (članovi 53, 54 i 55), evidentno je da su kaznene mjere značajno reducirane, kako po vrsti prekršaja tako i po strukturi, jer nisu predviđene sankcije za odgovorna lica u pravnim licima (tj. imaoцима javne i privatne arhivske građe). Posebna reduciranost kaznenih odredbi u aktuelnom *Zakonu* je u tome što uopće nisu predviđene sankcije za Arhiv BiH i odgovorno lice u njemu (tj. ono što je bilo sadržano u članu 52 *Zakona* iz 1987). Zbog svega toga je očividno da su kaznene odredbe u aktuelnom *Zakonu o arhivskoj građi i Arhivu BiH*, znatno površnije, neodređenije i neadekvatnije, u odnosu na odredbe *Zakona* iz 1987. godine. Činjenica da je Arhiv BiH aktuelnim arhivskim zakonodavstvom izgubio mnoge prijeratne ingerencije matične

⁷ *Zakon* je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, br. 16/2001.

arhivske ustanove u Bosni i Hercegovini, ne može biti alibi, kako se to nerijetko nastoji predstaviti, za nedorečenosti i površnosti na planu kaznenih odredbi.

Kaznene odredbe u arhivskim zakonima entiteta i Brčko distrikta BiH

Prvi entitetski zakon donijela je Republika Srpska,⁸ potom Federacija BiH,⁹ te Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.¹⁰

Kaznene odredbe u *Zakonu o arhivskoj djelatnosti RS*, naznačene su u poglavlju IV, u članovima 52-55. Iste su apsolutno identične zakonskim određenjima iz 1987. godine, samo što se odnose na Arhiv RS (umjesto arhivi i Arhiv BiH), odnosno na imaoce i stvaraocce (umjesto ranije definicije imaoaca i stvaraoca), te na građansko-pravna lica kao i u zakonu iz 1987. godine. Sankcije su predviđene i za pravna lica i za odgovorne osobe u njima. Jedina razlika je u tome što su kazne iskazane u KM i iznose: za Arhiv RS 1.500 KM do 15.000 KM, a za odgovorno lice u Arhivu RS 200 KM do 1.500 KM (član 52), za imaoce i stvaraocce (za neizvršavanje obaveza iz člana 12) 1.000 do 10.000 KM, dok za ove prekršaje nisu predviđene sankcije za odgovorno lice (član 53), za imaoce i stvaraocce (za neizvršavanje obaveza iz člana 13, 17, 30 i 55) 200 KM do 10.000 KM, a za odgovorno lice 200 KM do 1.500 KM (član 54), te za građansko-pravna lica (za prekršaje iz člana 27, 28 i 29) 200 do 15.000 KM, a za odgovorno lice 500 KM do 3.000 KM (član 55). Za prekršaje iz člana 54 predviđena je kazna za fizičko lice od 200 KM do 3.000 KM.

Kaznene odredbe u *Zakonu o arhivskoj građi Federacije BiH*, utvrđene su u poglavlju V, članovi 43-45. Predviđaju sankcije za širok dijapazon prekršaja, slično prekršajima predviđenim u *Zakonu* iz 1987. godine. Kazne su predviđene za stvaraocce i imaoce i za odgovorna lica u njima. Posebnim članom, član 45, predviđene su kazne i za fizička lica. U svemu tome su ove odredbe slične i sa kaznenim odredbama iz *Zakona o arhivskoj djelatnosti Republike Srpske*. Od ta dva propisa ovaj *Zakon* se razlikuje po tome što nije predvidio sankcije za Arhiv Federacije BiH i za odgovorno lice u njemu, u čemu je kompatibilan sa aktuelnim *Zakonom o arhivskoj građi i Arhivu BiH*.

⁸ *Zakon o arhivskoj djelatnosti*, „Službeni glasnik RS“, br. 35/99.

⁹ *Zakon o arhivskoj građi Federacije BiH*, „Službene novine Federacije BiH“, br. 45 /02.

¹⁰ *Zakon o arhivskoj djelatnosti*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 44/04.

Raspon i visina kazni se u nekim slučajevima značajno razlikuju. U cjelini uzevši najstrožije kaznene mjere predviđa Zakon RS a najblaže Zakon BiH. *Zakon o arhivskoj djelatnosti Brčko distrikta BiH*, također sadrži kaznene odredbe (poglavlje VI, članovi 36 i 37). U njima je krajnje pojednostavljen pristup ovoj problematici, na način da su u članu 36 predviđene sankcije za imaoce javne arhivske građe u istom iznosu bez obzira na vrstu prekršaja, a u članu 37 za imaoce privatne arhivske građe po istom kriteriju. Nisu predviđene sankcije za odgovorne osobe u pravnim licima. Po svemu što sadrže ove kaznene odredbe su apsolutno kompatibilne sa odredbama *Zakona o arhivskoj građi i Arhivu BiH*.

Kaznene odredbe u arhivskim zakonima kantona

Arhivska djelatnost je na području Federacije BiH data u nadležnost kantona. U osam od deset kantona doneseni su arhivski zakoni, u razdoblju od 1999. godine (Unsko-sanski kanton) do 2006. godine (Zeničko-dobojski kanton).¹¹ U Livanjskom i Posavskom kantonu još uvijek nisu doneseni arhivski propisi. U svima su utvrđene kaznene odredbe u jednom (USK), tri (Hercegovačko-neretvanskom, Srednjobosanskom i Bosansko-podrinjskom), i četiri člana (Sarajevski, Zapadno-hercegovački, Tuzlanski i Zeničko-dobojski). U svima su predviđene prekršajne mjere za imaoce arhivske i registraturne građe kao i za odgovorne osobe u njima. Međutim, prekršajne mjere za arhiv su predviđene u *Zakonu* USK, Kantona Sarajevo, Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona, dok su za odgovorno lice u arhivu predviđene sankcije samo u zakonima Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona. Izuzetak čine odredbe *Zakona* USK (član 48, alineja 3) u kojem stoji: „Tijelo koje donese odluku o prestanku rada stvaraoca ili imaoca javne arhivske i registraturne građe, ili građe kojoj je utvrđeno svojstvo kulturnog dobra, a ne provede mjere propisane članom 10. ovog zakona“. Ovdje se radi o tome da „Organ koji donese odluku o prestanku

¹¹ *Zakon o arhivskoj djelatnosti Unsko-sanskog kantona*, „Sl. glasnik USK“, br. 6/99, *Zakon o arhivskoj građi Zapadnohercegovačke županijem*, „Narodne novine Zapadnohercegovačke županije“, br. 18/99, *Zakon o arhivskoj djelatnosti Kantona Sarajevo*, „Sl. novine Kantona Sarajevo“, br. 2/00, *Zakon o arhivskoj djelatnosti Tuzlanskog kantona*, „Sl. novine Tuzlanskog kantona“, br. 15/00, *Zakon o arhivskoj djelatnosti u Srednjobosanskom kantonu*, „Sl. novine Srednjobosanskog kantona“, br. 10/01, *Zakon o arhivskoj građi Bosansko-podrinjskog kantona Goražde*, „Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, br. 11/03, *Zakon o arhivskoj građi Hercegovačko-neretvanskog kantona*, „Sl. novine Hercegovačko-neretvanskog kantona“, br. 7/04, *Zakon o arhivskoj građi Zeničko-dobojskog kantona*, „Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona“, br. 4/06.

rada stvaraoca, odnosno posjednika javne arhivske i registraturne građe, dužan je odrediti novu pravnu osobu kao i posjednika te građe, ili donijeti odluku o predaji te građe nadležnom arhivu“. Ova odredba je osobena u arhivskom zakonodavstvu, kako po sadržaju tako i po terminologiji, ali veoma potrebna, pa i neophodna, baš zbog toga što ne ostavlja mogućnost stvaranja neke pravne neodređenosti i/ili pravnog vakuma u rješavanju ovih pitanja. Međutim, sa aspekta mogućnosti njene primjene ona je veoma problematična, pa i neizvodljiva. Naime, to „tijelo“ je uglavnom izvršni organ općine ili kantona, pa je nesprovodivo da registratura, makar to bio i Arhiv, pokreće postupak za sankcije svoga osnivača, jer i nadležni sud koji treba da utvrdi odgovarajuću sankciju je općinski sud za prekršaje, čiji je osnivač opet to „tijelo“.

Također, je važno istaći činjenicu da svi kantonalni arhivski propisi utvrđuju prekršajne sankcije i za fizičko lice (građanin) u čemu najveći omjer odgovornosti utvrđuje *Zakon Tuzlanskog kantona*.

U cjelini uzevši kaznene odredbe u kantonalnim arhivskim propisima odražavaju percepciju arhivske problematike na višim razinama, svakako uz brojne istovjetnosti, sličnosti i razlike. Istovjetnosti se ogledaju u istovjetnostima gotovo cjelokupnog teksta nekih kantonalnih zakona (primjer zakona Srednjobosanskog i Bosansko-podrinjskog kantona), sličnosti se sadrže u percepciji problema i korištenoj terminologiji (primjer zakona Sarajevskog, Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona), a razlike se odnose na to da pojedini arhivski propisi uopće ne tretiraju određena pitanja, ili da ih različito tretiraju. Primjera za to ima više. Naprimjer: *Zakon o arhivskoj građi i Arhivu Bosne i Hercegovine* uopće ne predviđa odgovornost Arhiva i odgovornog lica u Arhivu. Arhivski propisi nižih administrativnih razina (entiteta, Brčko distrikt, kantoni) se u pristupu ovom pitanju značajno razlikuju. Zakon entiteta Federacija BiH, Brčko distrikta BiH i tri kantona (Hercegovačko-neretvanski, Srednjobosanski i Bosansko-podrinjski) su kompatibilni sa Zakonom BiH, iako su sa aspekta prava i posebno interesa struke ove odredbe neodgovarajuće jer čine negaciju (degradaciju) već dostignutog nivoa percepcije odgovornosti arhiva i arhivista. Zakoni entiteta Republika Srpska i pet kantona (Unsko-sanski, Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Sarajevski i Zapadno-hercegovački) predviđaju sankcije za arhive i odgovorna lica u njima, što je na liniji nastavka kontinuiteta u stručnom pristupu promišljanjima o ovom pitanju.

Razlike su ogromne i po osnovu tretmana pitanja građe građansko-pravnih lica. Vlasnički status ove građe je različito uređen ili nije ni dotican: u nekim propisima ova građa se smatra javnom,¹² u drugima privatnom a u trećima nije posebno tretirana. Ni jedan arhivski propis nije utvrdio obaveze i odgovornosti građansko-pravnih lica, osim *Zakona o arhivskoj djelatnosti RS*. U članovima 26 do 30 ovog Zakona, utvrđene su obaveze građansko-pravnih (i fizičkih) lica, a članom 55 utvrđene su kaznene mjere za njihovo neprovođenje. Kazne su predviđene za građansko-pravna lica i za odgovorna lica u njima. Tako se na neki način stvorio svojevrsan vakum – pravni i stručni u vezi sa ovom građom na prostoru Federacije i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Ta građa kao da je nestala, da je više nema u BiH, osim u RS. To zasigurno nije pravilan pristup u rješavanju konačne sudbine ove vrste veoma značajne građe. Postoje shvatanja da npr. građa vjerskih zajednica, koja spada u građu građansko-pravnih lica, pripada specijalnim arhivima vjerskih zajednica, što je zaista jedno od najučinkovitijih rješenja. Međutim, dok se ti arhivi ne osnuju i ne profunkcioniraju, ova građa je u punoj nadležnosti javnih arhiva (arhiva općeg tipa).

Za predmet ovoga rada od posebnog je značaja primjena zakonima utvrđenih kaznenih odredbi. Pošto u arhivskoj literaturi o tome nema objavljenih iskustava pojedinih arhiva, ostala nam je mogućnost da putem anketnog upitnika utvrdimo činjenično stanje. Međutim, tu provjeru nismo konzistentno uspjeli provesti. Iz odgovora nekih arhiva je vidljivo da nisu ni podnošeni zahtjevi za utvrđivanje prekršajne odgovornosti nesavjesnih imalaca i stvaralaca arhivske građe i da to nikada nije bila njihova praksa, većina arhiva i nije dostavila bilo kakve odgovore, a neki arhivi su u usmenom razgovoru pružili informacije o aktivnostima koje na ovom planu provode u dužem vremenskom razdoblju. Među njima je najviše aktivnosti ispoljio Arhiv TK, na način da su prijave podnošene i da su pojedine registrature i sankcionirane. Iako potpune podatke o tome nismo uspjeli dobiti u pisanoj formi, ipak ostaje konstatacija da su iskustva Arhiva TK na ovom planu ilustrativna i da ih ostali arhivi trebaju slijediti.¹³

¹² Članom 11 *Zakona o arhivskoj djelatnosti TK* utvrđeno je da se javnom građom, između ostalog smatra i građa „bivših građansko-pravnih lica“.

¹³ Odgovori na *Anketni upitnik* upućen putem maila arhivima u Bosni i Hercegovini jula 2016.

Komparacija kaznenih odredbi sa arhivskim zakonom Republike Hrvatske

Nakon disolucije eks Jugoslavije i formiranja zasebnih država, prva je novi arhivski zakon donijela Republika Hrvatska.¹⁴ Ovaj zakon je uspostavio kontinuitet sa prijeratnim arhivskim propisima, a istovremeno je apsorbirao i svu novonastalu problematiku koju je sa sobom donio rat i tranzicija društva, posebno na planu tranzicije vlasništva. Isti je korišten pri izradi prijedloga više arhivskih zakona u Bosni i Hercegovini.

Kaznene odredbe ovoga zakona svrstane su u odjeljak VII u članovima 65 i 66. U členu 65 *Zakona* stoji: "Tko uništi, prikriva ili učini neupotrebljivim arhivsko gradivo, ili ga iznese u inozemstvo bez odobrenja nadležnog državnog tijela, kaznit će se zatvorom do pet godina". Ovdje se radi o odredbama koje po svom karakteru predstavljaju krivično djelo, a ne prekršaj. Takve odredbe ne sadrže bosanskohercegovački arhivski zakoni, već su one ugrađene u krivične zakone države i entiteta.

Prekršajna odgovornost utvrđena je u členu 66 *Zakona*. U njemu su prekršaji svrstani u dvije kategorije – naznačene u dva stava ovoga člana, a za dvije razine sankcija: za teže prekršaje kazna za imaoaca, stvaraoca, tijelo koje donese odluku, za arhiv, za ravnatelja arhiva i sl., iznosi 5.000 do 20.000 kuna, a za nešto lakše prekršaje od 3.000 do 12.000 kuna. Za obje vrste prekršaja predviđena je i kazna za „odgovornu osobu stvaratelja i imatelja arhivskog i registratorskog gradiva ili ustanove“ u iznosu od 2.000 do 8.000 kuna.

Komparacijom kaznenih odredaba *Zakona o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske* i *Zakona o arhivskoj građi i Arhivu BiH*, dolazimo do sljedećih konstatacija:

- hrvatski zakon sadrži odredbe o onome što se u bosanskohercegovačkom zakonu smatra krivičnim djelom te zbog toga nije utvrđeno arhivskim već krivičnim zakonima države i entiteta,
- opseg i vrsta prekršaja su znatno određenije naznačeni u hrvatskom arhivskom zakonu,
- hrvatski zakon sankcioniše i arhiv, ravnatelja arhiva i odgovornu osobu u arhivu, dok to bosanskohercegovački zakon ne predviđa,

¹⁴ *Zakon o arhivskom gradivu i arhivima*, „Narodne novine“, br. 105/97, a kasnije dopunjavao dva puta: 2000 godine („NN“, br. 64/00) i 2009. godine („NN“, br. 65/09).

- hrvatski zakon predviđa sankcije i za odgovorne osobe imalaca i stvaralaca, dok to bosanskohercegovački zakon ne predviđa,
- visina novčanih kazni je dva do tri puta veća u hrvatskom nego u bosanskohercegovačkom zakonu.

Dakle, očividno je da se aktuelni bosanskohercegovački arhivski zakon, u sferi kaznenih odredbi, značajno razlikuje od aktuelnog hrvatskoga zakona. To je, između ostaloga, posljedica toga što za razliku od Hrvatske u Bosni i Hercegovini ne postoji integralna kaznena politika na državnoj razini. Ta određena konzervativnost i nedorečenost bosanskohercegovačkog zakona bila je jasna i predlagaču i donosiocu, ali je to u dejtonskoj Bosni i Hercegovini bilo u tom trenutku moguće rješenje, te je sa te strane gledano bilo neobično važno njegovo usvajanje. Međutim, nema opravdanja za statičnost pristupu promjenama ovog Zakona, kako od strane donosioca (države) tako i naročito od strane Arhiva BiH i arhivske djelatnosti BiH. Ipak, treba istaći, kako je i naprijed naznačeno, da su u entitetskim i nekim kantonalnim zakonima na ovom planu učinjena izvjesna poboljšanja, tako da većina aktuelnih arhivskih propisa u Bosni i Hercegovini, u većoj ili manjoj mjeri apsorbuje zakonska rješenja utkana u *Zakon o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske*. Postojeća neharmoniziranost (rasštimanost) arhivskih propisa različitih administrativnih nivoa i nadležnosti,¹⁵ posljedica je nepostojanja jedinstvene (odgovarajuće) državne kulturne politike (bar nekih osnovnih projekcija). Također su nedostatnosti u arhivskim propisima nižih razina, posljedica neprepoznavanja adekvatnog značaja arhivske djelatnosti u kojekakvim aktuelnim kulturnim strategijama,¹⁶ čemu je na različite načine doprinijela i arhivska djelatnost: nezainteresiranošću, površnošću, nedosljednošću i neprofesionalošću, a što je povremeno izlazilo na površinu u rijetkim raspravama o ovim pitanjima.

Zaključak

Kaznena politika svake zemlje predstavlja neku vrstu barometra vrijednosti problematike na koju se odnosi. Međutim, u slučaju arhivske djelatnosti Bosne i Hercegovine to nije slučaj. Naime, s jedne strane se u propisima o kulturnim dobrima i o arhivskoj djelatnosti konstatira da je arhivska

¹⁵ Azem Kožar, Harmonizacija arhivskih propisa – mogućnost ili utopija, u: *Glasnik arhiva i AU BiH*, broj 41, Sarajevo, 2011, 54-61.

¹⁶ Azem Kožar, Mjesto i uloga arhivske djelatnosti u okvirima nove kulturne politike Bosne i Hercegovine, *Glasnik arhiva i AU BiH*, broj 39, Sarajevo, 2009, 126-137.

djelatnost od posebnog društvenog interesa, a to znači od posebnog značaja, dok se s druge strane vrstom prekršaja i visinom sankcija te odredbe marginaliziraju. Još značajnije je to što se zakonske odredbe ne primjenjuju, osim u malom broju slučajeva, čime se stvara nepovoljna društvena klima o važnosti arhivske građe i arhivske djelatnosti uopće, koju ponajviše, svjesno ili nesvjesno, generiraju sami arhivi. U lepezi pitanja kojima se bave organi vlasti svih vrsta i nivoa, stvaraoci i imaoci arhivske građe svih vrsta i dr., arhivska djelatnost je na posljednjem mjestu. Uzroci takvoga stanja su između ostaloga i u neodgovarajućoj kaznenoj politici iskazanoj kroz formu kaznenih odredbi koje u određenoj mjeri sadrži svaki arhivski zakon na području Bosne i Hercegovine.

Među brojnim njenim nedostatnostima su:

- neujednačenost poslova i postupaka čije neizvršavanje podliježe prekršajnoj odgovornosti,
- neujednačenost subjekata (registratura) koji podliježu prekršajnoj odgovornosti (negdje su to stvaraoci i imaoci, negdje samo stvaraoci ili samo imaoci),
- neujednačenost kod utvrđivanja prekršajne odgovornosti za ovlaštene osobe (u nekim zakonima je utvrđena i njihova odgovornost, mada za različite poslove, a u nekima nije),
- neujednačenost stajališta o odgovornosti arhiva i odgovornih lica u arhivima (neki zakoni ne predviđaju odgovornost ni jednih ni drugih, neki samo arhiva, a neki i arhiva i odgovornih lica),
- neujednačenost kod pristupa sankcioniranju prekršilaca imalaca privatne arhivske građe (neki zakoni ne prave razliku u sankcioniranju prekršaja u ophođenju sa javnom i privatnom građom, a neki preferiraju odnos prema prekršiocima javne arhivske građe),
- neujednačenost visine novčane kazne po pojedinim prekršajima (razlike se u novčanim iznosima kreću u dvostrukim i trostrukim iznosima),
- neujednačen tretman odgovornosti građansko-pravnih lica,
- neujednačen tretman odgovornosti fizičkih lica.

Najpovršnijim se doima pristup u kaznenim odredbama *Zakona o arhivskoj građi i Arhivu BiH*, što zorno pokazuje komparacija sa *Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima Republike Hrvatske*, ali i komparacije sa ostalim arhivskim zakonima unutar zemlje. Najkonzistentnijim se doimaju kaznene odredbe

Zakona o arhivskoj djelatnosti RS, naročito po visini novčanih kazni. I neki kantonalni zakoni su prilično obuhvatno utvrdili vrstu postupaka koji se sankcioniraju, prekršioce i novčane kazne, mada su i u njima neophodna određena usklađivanja i poboljšanja.

I pored naznačenih brojnih slabosti u sferi kaznene politike i kaznenih odredbi u arhivskim propisima Bosne i Hercegovine, pragmatična strana je kudikamo slabija. Zanimljivo je mali broj pokrenutih prekršajnih prijava kod nadležnih sudova od strane arhiva. Samo neki arhivi pokreću utvrđivanje prekršajne odgovornosti registratura, dok ogromna većina arhiva to ne prakticira. To prije svega znači da arhivi ne obavljaju svoju djelatnost dosljedno u skladu sa zakonom. Između ostaloga to je zbog toga što arhivi ne pridaju odgovarajući značaj arhivskoj građi u nastajanju, pa su nedovoljno prisutni na terenu. Ne prate vlasničke promjene i ne preuzimaju u potrebnoj mjeri arhivsku građu privatiziranih i ugašenih registratura, pa ni onu stariju od 30 godina. Kod nekih arhiva je problem u nedostatku kadrova, kod drugih u nedostatku spremišnog arhivskog prostora i opreme, a kod većine i jedno i drugo. U osnovi se radi o nedostatku arhivskih znanja. Zbog svega toga, sve inicijative na planu promjene odnosa društva prema arhivima i arhivskoj građi, pa i u sferi kaznene politike, treba da krenu od arhiva, ponajbolje preko izučenih i usaglašenih prijedloga u arhivskim asocijacijama, koje bi potom svaki arhiv pokrenuo prema svome osnivaču. Tako bi se bar jedinstveno i organizirano krenulo u promjene, mada je sasvim jasno da će njihova dinamika i kvalitet umnogome zavisiti od profesionalnosti arhiva i arhivista. Naravno, legalan je i poželjan postupak koji društvo preko svojih instrumenata pokreće prije svega prema arhivima zbog neizvršavanja zakonskih odredbi, tj. zbog nepoduzimanja aktivnosti da se stanje zaštite, čuvanja i korištenja arhivske građe dovede na zakonom utvrđenu razinu. Ipak, takve mjere je iluzorno očekivati, jer to društvo u cjelini uzevši, oličeno u osnivačima arhiva, dobro zna da je svojim stavovima doprinijelo nezadovoljavajućem stanju. Zbog svega toga znatno je realnije inicijative očekivati od profesionalaca (arhiva i arhivista), u mjeri u kojoj oni postoje, nego od korumpiranih i otuđenih centara moći.