

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

- Проблеми које закон треба да реши

С обзиром на то да већина архива у Републици Србији обавља своју делатност у веома тешким условима, са неадекватним простором за смештај архивске грађе, са недостатком стручног кадра, застарелом опремом и проблемима финансирања, доношењем закона о архивској грађи и архивској служби ће бити створене институционалне основе за обезбеђивање услова неопходних за обављање делатности заштите архивске грађе и равномеран развој архива.

Садашњи законски оквир је застарео (више не може да испрати друштвено-економске промене, промену правног система, информатичку револуцију итд.) и неопходно је његово иновирање у готово свим сегментима.

Законско уређивање питања у вези са приватном архивском грађом, архивском грађом и документарним материјалом насталим у раду стваралаца или ималаца који су престали са радом, архивском грађом код приватних правних лица која су до поступка приватизације била друштвена или државна и бројна друга питања је нужан услов за очување и заштиту велике количине веома значајне архивске грађе. Такође, досадашња законска регулатива није на адекватан начин уредила материју која се односи на електронски документ, од његовог стварања до коначног архивирања у установама заштите, није решила стандардизацију у области информационих система са становишта захтева за управљање документима, при чему се мора имати у виду проблем ограничене трајности медија за чување, различитост формата докумената, рапидно застаривање хардвера и непрестани развој апликација потребних за њихову читљивост, као и константна еволуција технологије, што су разлози који не дозвољавају успостављање дефинитивних техничких стандарда за архивирање електронских докумената и пратећих метаподатака који описују контекст њиховог стварања, као и постојање веза са другим електронским документима на папирној или аналогној основи.

- Циљ који се доношењем закона постиже

1. Стварање законског оквира који ће обезбедити потпуну заштиту и очување архивске грађе, без обзира на облик у којем настаје и на власничку структуру стваралаца и ималаца такве грађе, као и претходну заштиту документарног материјала код правних и физичких лица један је од основних циљева који ће се постићи доношењем овог закона. Уређивање ове материје законом ће утицати и на развој свести о важности очувања архивске грађе за будуће генерације, односно свести да се најважнији документи морају адекватно заштитити од уништења јер архивски документ представља својеврсно материјално сведочанство о постојању, организацији и функционисању државе и друштва, из чега произилази и значај који ова врста докумената има за науку и културу, као и за грађане који на основу података из архивске грађе остварују одређена права.

2. Нацртом закона се, по први пут, утврђује, проглашава и ставља под заштиту државе Архивски фонд Републике Србије, као део националног и светског културног наслеђа - и из те одредбе проистичу све остале, које се односе на заштиту и коришћење овог јединственог културног добра.

3. Закон треба да заокружи правну регулатivu која се односи на електронску архивску грађу која настаје код правних и физичких лица, било које власничке структуре, и то на начин који ће гарантовати њено преживљавање кроз време, с нагласком на принципе, поступке и стандарде (националне и међународне) којих се треба придржавати у поступању са таквом грађом.

4. Побољшање услова за рад архива како би могли да: сакупе сву архивску грађу са подручја своје надлежности, регистратурски је среде и архивистички обраде, а по могућности и дигитализују, оштећену грађу лече и микрофилмују, односно како би могли да обављају своју основну делатност, али и остале делатности;

5. Јасно утврђивање обавеза оснивача архива;

6. Допуна Архивског фонда Републике Србије документима који представљају део културног наслеђа Републике Србије а налазе се ван њене територије, као и документима и копијама докумената стране провенијенције који се односе на историју Србије и српског народа;

7. Унапређење стручног усавршавања кадрова у архивској струци.

8. Регулисана је материја извоза и изношења јавне и приватне архивске грађе, у складу са прописима ЕУ, као и материја повраћаја архивске грађе која је незаконито по било ком основу отуђена од ствараоца и имаоца и изнета из земље.

9. У складу са прописима ЕУ, законом се по први пут предвиђа право да сви (и домаћи и страни држављани) могу под једнаким условима користити архивску грађу.

- Разматране могућности да се проблем реши и без доношења прописа

У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

- status quo - недonoшење Закона о архивској грађи и архивској служби, односно немењање важећег Закона о културним добрима,

- измене односно допуне Закона о културним добрима којим би се извршила корекција дела уочених проблема,

- доношење новог закона који би у потпуности регулисао ову област.

Прва опција није била одржива из разлога што није више било могуће обезбедити адекватни правни оквир који ће обезбедити потпуну заштиту и очување архивске грађе, без обзира на облик у којем настаје (нарочито архивске грађе у електронском облику) и на власничку структуру стваралаца и ималаца такве грађе (нарочито стваралаца и ималаца електронских докумената, приватне архивске грађе; јавне архивске грађе и документарног материјала, насталих у раду стваралаца или ималаца који су престали са радом), као и претходну заштиту документарног материјала код правних и физичких лица.

Друга опција подразумевала би измене и допуне Закона о културним добрима у погледу низа питања која тај закон не регулише, или не регулише детаљно. На тај начин, међутим, не би било могуће обухватити регулисање свих питања чије је уређивање услов за адекватну заштиту архивске грађе и архивске делатности ако имамо у виду обим потребних измена, односно допуна, те је из наведених разлога целисходније доношење новог закона који би у потпуности регулисао област заштите архивске грађе и организацију и функционисање архивске службе.

- Зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема

Доношење закона је неопходно и једино решење за свеобухватно регулисање система заштите архивске грађе и организацију и функционисање архивске службе ако имамо у виду да се не могу на други начин решити актуелни проблеми са којима се свакодневно суочавају архиви у обављању делатности.

Имајући у виду значај архивске грађе и њене специфичности у односу на друге врсте културних добара, неопходно је сва питања у вези њеног настанка, чувања и заштите уредити посебним законом, којим ће истовремено бити регулисана и права и обавезе свих стваралаца и ималаца архивске грађе, као и установа којима је основна делатност њена заштита.

- На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону

- На сва три нивоа власти у нашем систему (Република Србија, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе), и то одмах и трајно, јер су то и нивои оснивача архива;
- На све ствараоце и имаоце архивске грађе и документарног материјала, превасходно оне који су у јавном сектору, али и на приватни сектор који ће применом овог закона на стандардизован начин примењивати правила, процедуре и стандарде у управљању својом документацијом и тиме омогућити потпуну заштиту докумената;
- На архиве, односно архивску службу;
- На све грађане и кориснике архивске грађе, на квалитетан начин, сагласно међународним стандардима.

Нартом закона прописује се и прекршаји за правна лица, односно одговорна лица у правном лицу, физичка лица али и јавни архив. Важећи Закон о културним добрима (који уређује заштиту и архивске грађе), предвиђа веома ниске казне за ствараоце и имаоце архивске грађе који са њом неадекватно поступају а свест о значају очувања овог културног добра, односно докумената које је неопходно трајно сачувати је на веома ниском нивоу. Овај закон има за циљ да „натера“ ствараоце архивске грађе да са њом поступају на адекватан начин, али ће и допринети подизању свести о њеном значају.

- Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)

Примена закона неће створити нове трошкове грађанима и привреди.

Предложеним законским решењима архиви, међутим, добијају нове надлежности и обавезе које се, између осталог, односе на:

- преузимање архивске грађе у електронском облику,
- надзор над ствараоцима архивске грађе у електронском облику;
- архивску грађу и документарни материјал настале у раду стваралаца или ималаца који су престали са радом;
- обавезе стваралаца приватне архивске грађе;
- архивску грађу код приватних правних лица која су до поступка приватизације била друштвена или државна и бројна друга питања али и повећање обима постојећих обавеза.

Њихова примена ће изазвати трошкове субјектима регулације:

- Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе - за све нове обавезе које проистичу из Закона; нове обавезе архива чији су оснивачи али и

проширење обима постојећих обавеза које су утврђене у циљу подизања квалитета рада архива што ће допринети очувању архивске грађе а то је од великог значаја за државу и грађане; члан 64. таксативно прописује дужности оснивача јавног архива (Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе), према коме су дужни да обезбеде средства у свом буџету за:

- 1) условне просторије за смештај;
- 2) одговарајућу структуру и број запослених;
- 3) финансирање редовне и програмске делатности;
- 4) финансирање програма развоја архива;
- 5) финансирање превентивне заштите у архивима;
- 6) финансирање капиталног опремања;
- 7) финансирање обавеза јавних архива утврђених овим законом;
- 8) финансирање израде информационог система за електронска документа и систем репродуковања, микрофилмовања и дигитализације.

Према овим одредбама, оснивачи архива обавезни су да обезбеђују финансијске, материјално-техничке и друге услове неопходне ради чувања, комплетирања, регистровања и коришћења архивских докумената, образовање посебне организационе јединице за архивску грађу у електронском облику, да обезбеде за архиве чији су оснивачи, објекте које одговарају нормама и захтевима чувања архивских докумената и условима рада запослених. Такође, предвиђено је и да је Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе у случају доношења одлуке о реконструкцији, продаји, промени намене или рушењу објекта у коме се налази јавни архив обавезан да обезбеди том архиву објекте који одговарају нормама и захтевима чувања архивске грађе

- ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала у јавном и приватном сектору (нпр. увођење и примена стандардизованих правила заштите докумената и процедура у управљању својом документацијом, трошкови чувања архивске грађе у електронском облику и њеног мигрирања на нове носаче услед технолошког напретка, обавезе стваралаца и ималаца приватне архивске грађе које су предвиђене у чл. 30. итд.),

- Да ли су позитивне последице закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити

С обзиром на циљеве, које би требало Законом о архивској грађи и архивској делатностима остварити (Стварање законског оквира који ће обезбедити потпуну заштиту и очување архивске грађе, без обзира на облик у којем настаје и на власничку структуру стваралаца и ималаца такве грађе, као и претходну заштиту документарног материјала код правних и физичких лица један је од основних циљева који ће се постићи доношењем овог закона; Очување архивске грађе за будуће генерације, односно заштита од уништења архивских докумената значајних за науку и културу, као и за грађане који на основу података из архивске грађе остварују своја одређена права које пропадањем архивске грађе не би могли остварити; Утврђивање, проглашавање и стављање под заштиту државе Архивски фонд Републике Србије, као део националног и светског културног наслеђа - и из те одредбе проистичу све остале, које се односе на заштиту и коришћење овог јединственог културног добра; Заокруживање правну регулативу која се односи на електронску архивску грађу која настаје код правних и физичких лица, било које

власничке структуре, и то на начин који ће гарантовати њено преживљавање кроз време, с нагласком на принципе, поступке и стандарде (националне и међународне) којих се треба придржавати у поступању са таквом грађом; Побољшање услова за рад архива како би могли да: сакупе сву архивску грађу са подручја своје надлежности, регистратурски је среде и архивистички обраде, а по могућности и дигитализују, оштећену грађу лече и микрофилмују, односно како би могли да обављају своју основну делатност, али и остале делатности; Јасно утврђивање обавеза оснивача архива; Допуна Архивског фонда Републике Србије документима који представљају део културног наслеђа Републике Србије а налазе се ван њене територије, као и документима и копијама докумената стране провенијенције који се односе на историју Србије и српског народа; Унапређење стручног усавршавања кадрова у архивској струци. Регулисана је материја извоза и изношења јавне и приватне архивске грађе, у складу са прописима ЕУ, као и материја повраћаја архивске грађе која је незаконито по било ком основу отуђена од ствараоца и имаоца и изнета из земље) који су постављени у општем интересу, то позитивни ефекти доношења закона вишеструко превазилазе евентуалне трошкове.

Позитивне последице закона у сваком случају оправдавају евентуалне трошкове, јер ће ствараоци и имаоци документарног материјала на много организованији начин водити рачуна о својој документацији, о њеном безбедном чувању, без обзира на формат, ради очувања њене доказне, евиденционе и културне вредности, а очување архивске грађе за будуће генерације, односно заштита од уништења архивских докумената значајних за науку и културу, свакако допринети користи грађанима који на основу података из архивске грађе остварују своја одређена права које пропадањем архивске грађе не би могли остварити.

- Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Могућност оснивања приватних архива, као и разграничење међу установама заштите документарног наслеђа. Архивска грађа приватне провенијенције моћи ће да се архивира у институцијама које ће се по одредбама овог Закона оснивати, док ће се архивска грађа јавне провенијенције предавати јавним архивима на трајно чување. Осим тога, посредно, овај Закон подржава експанзију коришћења опреме за микрофилмовање, дигитализацију, конзервацију итд, а може да произведе и стварање нових делова школског система у Републици Србији за школовање архивиста и доприноси смањењу незапослености кроз запошљавање недостајуће радне снаге у архивима.

- Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

У поступку припреме Нацрта закона архивској грађи и архивској служби Министарство културе и информисања спровело је јавну расправу у складу са Програмом јавне расправе о Нацрту закона архивској грађи и архивској служби, који је донео Одбор за јавне службе Владе Републике Србије, 05 Број: 011-15483/2014 од 4. децембра 2014. године.

Јавна расправа организована је у периоду од 8. децембра до 29. децембра 2014. године.

Текст Нацрта Закона о архивској грађи и архивској служби објављен је на сајту Министарства културе и информисања 9. децембра 2014. године. На сајту је објављена и електронска адреса на коју се могу достављати примедбе, предлози и сугестије у вези са текстом Закона.

У оквиру јавне расправе одржана су три округла стола и то у:

- Новом Саду - 12. децембра 2014. године у Архиву Војводине
- Нишу - 16. децембра 2014. године у Историјском архиву Ниш и
- Београду - 22. децембра 2014. године у Југословенској кинотеци.

Округлим столовима присуствовали су представници архивских установа, представници Архива САНУ, представници Покрајинске Владе, Министарство спољних послова, Министарство саобраћаја, грађевинарства и инфраструктуре, представници Народне банке Србије, представници Факултета организационих наука, представници Народне скупштине Србије, представници Републичког геодетског завода, представници Дирекције за електронску управу, представници МУП-а, представници програмског архива РТС, представници Агенције за привредне регистре, представници Националне алијансе за локални развој (НАЛЕД), представници Архива Инфо, Удружење корисника информационих технологија, представници Друштва за информатику Србије, и други заинтересовани субјекти.

Јавна расправа званично је завршена 29. децембра 2014. године.

На Нацрт закона о архивској грађи и архивској служби, предлоге и сугестије, у електронској и писменој форми, доставили су између осталих и архивске установе, Национални савет за културу, Радио телевизија Србије, Пошта Србије, Институт за стандардизацију Србије, Привредна комора Србије, Републички геодетски завод, Агениција за привредне регистре, Архив Инфо, Удружење корисника информационих архивских технологија, Друштво за информатику Србије, Радна група Националног конвента о Европској унији за поглавље 10 као и велики број грађана.

Као пример предлога који су прихваћени наводимо следеће: да се у члану 5. (Формирање Архивског фонда Републике Србије) у ставу 1. иза речи „академијама наука“ додају речи: институтима, музичким легатима, радиотелевизијским архивима, фонотекама, нототекама, да се у члану 6. (Формирање Архивског фонда Републике Србије) у ставу 1. иза речи Државног архива Србије додају речи: и решавању проблема измештања (евакуације) архива Републике Србије, у случајевима: ванредне ситуације, ванредног стања и ратног стања, у члану 9. (Термини и дефиниције) у тачки 4) иза речи „физичког лица“ додају речи: у изворном или репродукованом облику документа, у тачки 4) иза речи „фотографија“ додају речи: музички, нотни и метадата запис, члан 19. је измењен у потпуности, у члану 43. (Заштита архивске грађе) у ставу 2 уместо речи „скенира микрофилмове“ додају се речи: дигитализује микрофилмове, у члану 63. (Организација архивске службе) у ставу 2. иза речи „Југословенска кинотека“ додају речи: Филмских новости, у члану 65. (Опремање архива) додаје се став 4 који гласи: У случају оснивања архива који обавља делатност за територију више градова и општина локалне самоуправе су дужне да закључе споразум о финансирању архива.

Нису прихваћени предлози: којима се захтева брисање чланова: 19, 87. до 90, којима се захтева брисање ставова у појединим члановима: брисање става 2 у члану 20, брисање става 3 у члану 23, брисање става 5 у члану 54. и др. којима се мења текст појединих чланова а тиме се не побољшава текст Нацрта закона.

Преглед свих коментара као и одговори на коментаре дате у јавној расправи налазе се на веб-сајту Министарства културе и информисања.

По завршеној јавној расправи може се констатовати да је општа оцена да је нови закон којим се регулише област архивске делатности потребан. Било је појединачних примедба на неке одредбе Закона, указивања на недореченост и нејасност појединих норми и корисних сугестија у погледу дефинисања одређених појмова.

Министарство културе и информисања, имајући у виду све примедбе, предлоге и сугестије дате на јавној расправи, сачинило је Нацрт закона о архивској грађи и архивској служби, и припремило га за упућивање у званичну процедуру, тј. на мишљење надлежним министарствима а потом Влади Републике Србије на даљу надлежност.

- Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Током примене овог закона спроводиће се мере које су прописане овим законом и подзаконским прописима, који ће се донети у року од шест месеци од дана његовог ступања на снагу. Министарство културе и информисања надлежно је за спровођење овог закона, за његову уједначену примену на територији Републике Србије, као и за давање мишљења у вези његове примене. Осим тога, кроз израду одговарајућих приручника, коментара закона и семинара, обезбедиће се његова ефикасна примена.

Министарство ће предузимати све потребне мере у спровођењу Закона о архивској грађи и архивској делатности.

У погледу *регулаторних мера*, у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона о архивској грађи и архивској делатности предвиђено је да ће се подзаконски прописи за његово спровођење донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, и то:

1. Правилник о садржини и начину вођења регистра архивске грађе које воде архиви у Републици Србији и Централног регистра архивске грађе који води Државни архив Србије

2. Правилник о начину утврђивања својстава архивске грађе као културног добра за категоризацију архивске грађе код јавних и приватних архива и ималаца архивске грађе

3. Уредба о управљању документима, начину евидентирања, класификовања, архивирања, чувања, одабирања јавне архивске грађе и документарног материјала државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе када врше поверене послове државне управе из оквира права и дужности Републике Србије, установа, предузећа, правних лица која се у потпуности или делимично финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других организација која врше јавна овлашћења и Листа категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања и доступности и ближе услове и начин заштите и чувања јавне архивске грађе и документарног материјала

4. Упутство о одабирању архивске грађе

5. Правилник о ближим условима, начину и трошковима предаје јавне архивске грађе јавним архивима

6. Правилник о ближим условима за привремене извоз или изношење архивске грађе, изгледу образаца за привремене извозне дозволе и неопходним мерама заштите

7. Правилник о критеријумима на основу којих се утврђује која су правна и физичка лица која обављају послове, делатности или активности од општег интереса
8. Правилник о садржини и начину вођења евиденције архивске грађе у приватном власништву
9. Правилник о обрасцу, садржини и начину коришћења службене легитимације
10. Правилник о садржини и начину вођења информативних средстава
11. Правилник о садржини и начину вођења евиденција и других средстава из ст. 1. и 2. члана 41. Закона
12. Правилник о условима и начину вршења ревизије архивских фондова
13. Правилник о ближим условима за издавање лиценце организација које врше заштитна снимања
14. Правилник о условима за конзервацију и рестаурацију архивске грађе, филмских и електронских аудио-визуелних записа
15. Правилник о ближим условима и начину коришћења јавне архивске грађе
16. Правилник о условима у погледу простора за рад, смештај архивске грађе и опрему специјалних и приватних архива
17. Правилник о условима у погледу простора за смештај, опреме, заштите архивске грађе, као и броја и структуре стручних лица у архиву
18. Решење о територијалној надлежности архива
19. Правилник о начину вођења и садржају архивског информационог система
20. Правилник о садржини и начин вођења Регистра архива у Републици Србији
21. Правилник о методологији за стручни надзор који обављају матични архиви
22. Правилник о програму стручног испита, начину његовог полагања и висину накнаде за рад члановима комисија за полагање стручних испита
23. Правилник о условима и поступку за стицање виших стручних звања
24. Правилник о садржају и начин вођења регистра издатих, обновљених и одузетих лиценци, као и образац лиценце

У погледу *институционалних мера*, потребно је указати да већина архива у Републици Србији обавља своју делатност у веома тешким условима, са неадекватним простором за смештај архивске грађе, са недостатком стручног кадра, застарелом опремом и проблемима финансирања. Један од циљева доношења овог закона је побољшање услова за рад архива како би могли да: обављају стручни надзор над ствараоцима архивске грађе, сакупе сву архивску грађу са подручја своје надлежности, регистратурски је среде и архивистички обраде, микрофилмују и дигитализују а оштећену грађу лече, односно како би могли да обављају своју основну делатност, али и остале делатности. Са постојећим просторним, кадровским и техничким потенцијалом архиви не би могли да извршавају обавезе предвиђене Нацртом закона, којим су по први пут уређена веома важна питања која се односе на: архивску грађу у електронском облику, односно обавезе стваралаца архивске грађе у електронском облику; архивску грађу и документарни материјал насталу у раду стваралаца или ималаца који су престали са радом; обавезе стваралаца приватне архивске грађе; архивску грађу код приватних правних лица која су до поступка приватизације била друштвена или државна и бројна друга питања. Због тога је веома важно да се архиви адекватно оспособе за примену овог закона.