

Поред наведеног у иницијативи није образложено на који начин члан 16. став 1. Закона није у складу са чланом 58. ст. 1. и 2. Устава. Наиме, одредбом члана 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Према одредби става 2. тог члана право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Дакле основ ограничења укључујући и одузимање према одредби става 2. тог члана је јавни интерес, који мора бити утврђен на основу закона.

Из наведених разлога Влада је мишљења да је без основа тврдња подносиоца иницијативе да члан 16. став 1. Закона није у складу са чланом 58. ст. 1. и 2. Устава.

2. Подносиоци иницијативе су истакли да Закон као нови средишњи пропис који уређује архивску делатност у целини почива на функционално-структуралном неразликовању јавног сектора од приватне сфере не-државних субјеката. Наведено је да је у том погледу, у чл. 9. и 14. у вези са чланом 2. тач. 3) и 5) Закона, из угла материјалног уставног права по среди правни режим који представља у погледу привредних субјеката неоправдано ограничење и умањење слободе предузетништва из члана 83. Устава, а да у погледу интереса грађана-појединаца задире на недозвољен начин у аутономију приватне сфере која је загарантована у члану 23. став 2. Устава.

Влада је мишљења да је неоправдана тврдња да Закон почива на неразликовању јавног сектора од приватне сфере из разлога што је предмет Закона заштита својстава документарног материјала и архивске грађе као културног добра од општег интереса за Републику Србију без обзира на облик својине и ствараоца сагласно наведеном члану 4. став 1. Закона и члану 89. став 1. Устава.

Не стоји тврдња подносиоца да се чланом 2. тач 3) и 5), чл. 9. и 14. Закона у погледу интереса грађана-појединаца задире на недозвољен начин у аутономију приватне сфере која је загарантована у члану 23. став 2. Устава, из разлога што се наведена одредба Устава не односи на аутономију приватне сфере грађана-појединаца, већ утврђује право сваког на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом. Исто тако чланом 2. тач 3) и 5), чл. 9. и 14. Закона се не уређују услови ни ограничења аутономије приватне сфере грађана-појединаца, нити слободан развој личности у смислу члана 23. став 2. Устава. Наиме, чланом 2. тач 3) и 5) Закона су утврђена значења појмова архивске грађе и документарног материјала употребљених у том закону, чланом 9. Закона обавезе ствараоца и имаоца архивске грађе и документарног материјала, а чланом 14. истог закона обавезе стваралаца и ималаца архивске грађе и документарног материјала (осим физичких лица) доношења општих аката у вршењу управљања документима.

Наведени члан 2. тач. 3) и 5), чл. 9. и 14. Закона се не односе на ограничење и умањење слободе вршења предузетништва уопште, па самим тим ни на начин како то подносиоци иницијативе наводе тумачећи члан 83. Устава ван контекста уставних начела и обавеза, међу којима и уставног начела из члана 3. став 2. којим је утврђено, између осталог да се владавина права остварује повиновањем закону, и члана 89. став 1. према коме је свако дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом.

3. У иницијативи је наведено да Закон почива на превиђању значаја и домаћаја гаранције заштите података о личности из члана 42. Устава, чији су носиоци физичка и правна лица, које наспрам основаних и, како је наведено, неоснованих интереса државе да обезбеди режим архивирања приватне документације имају у материјалном уставном праву утемељено право на информациону аутономију.

Влада је мишљења да је наведена тврдња без основа имајући у виду да предметни Закон не уређује материју заштите података о личности из разлога што су мере заштите и ограничење примене закона на обраду података о личности у сврхе архивирања у јавном интересу утврђене Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18).

Поред наведених мера и ограничења утврђених Законом о заштити података о личности, Закон о архивској грађи и архивској делатности садржи додатне мере: у члану 16. став 4. прописујући да приликом уништавања документарног материјала из става 1. овог члана, стваралац и ималац документарног материјала дужан

је да предузме неопходне мере заштите података који би могли повредити права и правни интерес лица на која се документарни материјал односи и у члану 27. став 4. прописујући да се евиденције из става 1. тог члана које садрже податке о личности чувају у складу са законом којим се уређује заштита података о личности, уз обавезу поштовања правила о сразмерности обраде у односу на циљеве и сврху обраде података.

4. Подносиоци су у иницијативи под тачком I. навели тврдњу да је Закон несагласан са чл. 3, 58. и 42. у вези са чланом 23. став 2. Устава.

С тим у вези подносиоци иницијативе су навели да су до доношења Закона, послови архивирања у јавном интересу били уређени у више законских, подзаконских и интерних прописа чије је главно својство било да су они уређивали обавезу архивирања и уништења грађе у државним органима и организацијама односно јавном сектору.

Наведено је да је, у том смислу, претходни Закон о архивској грађи СРЈ („Службени лист СРЈ”, бр. 12/98 и 13/98 – исправка) предвиђао да се одредбе о садржају, чувању, преузимању и другим погодбама које се тичу архивске грађе и делатности, односно искључиво на документарни материјал као целину уређеног писменог пословања државних органа и организација (члан 1), а да је изузетно, такође у члану 1. истог закона, документацији државних органа и организација била придодата документација једног енумеративно одређеног круга тела са израженим јавним елементом, као што су политичке странке и јединице народноослободилачког покрета.

Даље су истакли да су се на темељу тако уско одређеног појма архивске и документарне грађе развили одређени појмови и правни механизми за пренос грађе са једног државног субјекта (орган или организација којој у почетку као ствараоцу припада документарни материјал) на други државни субјект (архивску установу) чија употреба и главни правац садржаја, узимање грађе без управних аката и управносудске заштите, нису подесни да као правни инструменти служе за „одабирање” и „преузимање” грађе која се налази у рукама и власништву приватних субјеката, као што су актери-компаније слободне тржишне привреде и грађани-појединци.

Према виђењу подносилаца иницијативе, законодавац је у Закону превидео значај правно-функционалне ограничености преузетих појмова и наслеђених механизма регулисања архивске делатности. Закон је, како је наведено, један сет појмова и правила једне делатности, овде архивске, који су испуњени правним смислом и оправдани само у државном односно јавном сектору у Закону арбитрерно искористио и за регулисана поступања и правне судбине грађе која настаје у раду приватних субјеката привреде и грађана-појединаца.

Према наводима подносилаца иницијативе, настало и учињено проширење механизма за одређивање и преузимање архивске грађе из сфере организације општења између државних органа и установа јесте у погледу приватних субјеката, привреде и грађана-појединаца, будући да почива на грешци генерализације и представља арбитрарност, произвољно и као такво коси се са обавезом законодавца да не поступа произвољно, која је основни елемент начела владавине права из члана 3. Устава.

У наведеном смислу подносиоци иницијативе су истакли да је у члану 2. тач. 5) Закона изједначен документарни материјал државних органа и организација са документарним материјалом који у свом целокупном раду и деловању стварају приватни субјекти; да према чл. 9. и 14. Закона приватни субјекти имају исту начелну обавезу, да чување своје документације стално подреде потребама државне архивске делатности на начин који је истоветан обавезама које имају државни органи и организације; да према члану 6. Закона приватни субјекти исто као и државни органи и организације не смеју слободно уништавати настали документарни материјал - на пример нацрте уговора, старе уговоре поеле пренова, нацрте будућих производа или белешке са састанка већ да их морају без начелних временских ограничења чувати.

Подносиоци иницијативе су даље истакли да се иза, како је наведено, неутралних термина који су сковани за потребе преноса грађе са државних органа и

архивске установе термин „одабир“ грађе и термин „преузимање“ грађе, када су циљ тих радњи приватни субјекти суштински крију правне радње одузимања и ограничења имовинских позиција, које када се задире у имовинске позиције приватних субјеката, не могу вршити свођењем на реалне радње „одабир“, „преузимање“, већ захтевају у правној држави владавине права адекватно засноване правне радње односно управне акте одузимања и/или утврђења ограничења коришћења путем прецизно утврђених обавеза и терета у управним актима.

У том смислу се према тврдњи подносилаца иницијативе као посебно проблематичан јавља члан 16. став 1. Закона који предвиђа да је сам стваралац документарног материјала, што према систематици Закона значи и сваки приватни привредни субјект и грађанин-појединац, након што архивска установа „одабере“ из целине документарног материјала архивску грађу, дужан остатак докумената одвојити за уништавање, чиме се гаси сама срж својинских овлашћења у погледу докумената која се као остатак који није одабран за архивску грађу морају уништити.

С тим у вези подносиоци иницијативе наводе мишљење да је у наведеној одредби члана 16 став 1. Закона, законодавац раније постојеће обавезе државних органа и организација, које су биле профилисане у архивским прописима, просто преписао и проширио као генерална правила за поступање у управном животу архивске делатности. Навели су и став да је законодавац превидео да је његов имовинскоправни односно својинскоправни положај у случају када одређује судбину остатка документарног материјала код државних субјеката и у случају кад одређује судбину остатка таквог материјала код не-државних субјеката сасвим другачији.

Законодавац је, како је наведено, као државни субјект у првој ситуацији, када у закону одређује правну и фактичку судбину документарне грађе код државних органа и организација, у власничкој позицији. Оквирно посматрано, у једном таквом пропису држава, кроз легислативни акт, одређује када и како се има уништити грађа докумената чији је она ионако свакако стваралац и власник. Код документарног материјала чији су ствараоци и власници приватни субјекти, држава одредбом о уништењу у Закону (члан 16. став 1.) како је наведено, наређује другим власницима како морају поступити са својим власништвом.

Подносиоци иницијативе су истакли да одредба која одређује другим, односно приватним власницима да после „одабира“ архивске грађе морају спремити остатак својих докумената за уништење (члан 16. став 1. у вези са чланом 2. тач. 3) и 5) Закона) суштински представља вид експропријације. Законодавац је предвиђајући обавезно уништење документарног материјала која није „одабрана“ за архивирање предвидео режим гашења својине на том материјалу путем обавезног отписивања ствари за њихово физичко уништење.

Отуда, како је наведено, члан 16. став 1. у вези са чланом 2. тач. 3) и 5) Закона почива на превиђању значаја и домаћаја гаранције приватних власничких позиција, како су оне посебно обезбеђене у члану 58. Устава.

С тим у вези навели су да у правном режиму члан 58. Устава, који је наслонен на праксу заштите од експропријације у савременом упоредном праву и праксу ЕСЈП, експропријација је дозвољена само као изузетна мера када постоје нарочити разлози који експропријацију оправдају и који се утврђују појединачном одлуком, а и тада искључиво онда када се за имовину на којој се гасе својинска овлашћења предвиђа правична новчана накнада.

Наведена је и тврдња да је истоветан превид садржаја и домаћаја материјалног уставног права законодавац у Закону учинио и у погледу гаранције информационе аутономије из члана 42. у вези са чланом 23. став 2. Устава.

С тим у вези подносиоци иницијативе су навели да је према савременој пракси уставних судова у упоредном праву, право на информативну аутономију обухвата најшире право приватног субјекта на самоопредељење у погледу избора и обима података који се са стране, ван његове приватне сфере, прибављају, похрањују, чувају, држе, користе или уништавају, а суштина права на информациону аутономију је да субјект на

кога се подаци односе има и увек задржава основно право да подацима о себи, на начин који држи за најбољи, аутономно газдује.

У Закону је према мишљењу подносилаца иницијативе, законодавац превидео значај информационе аутономије када није препознао да за додатке из сфере државне управе и податке који се тичу личног живота и пословања не могу важити иста правна мерила за оцену правне допуштености државне – легислативне – наредбе да се одређени подаци односно документи који их садрже имају уништити.

Навели су да је држава као носилац интереса да се одређени подаци (документи) из јавне сфере чувају (архивски интерес - интерес чувања документарног добра), позвана да у својим прописима слободно одреди када један такав интерес не постоји у погледу оног документарног материјала који чувају државни органи и организације, као и да је у старијим архивским прописима та аутономија била тако решена, да је сва документарна грађа након „одабира“ архивске грађе сматрана непотребном и као таква - актом одабира архивске грађе - одређена за уништење.

У наведеном посебном контексту када архивски прописи уређују само судбину документарног материјала код државних органа и организација, настанак обавезе уништења документарног материјала након извршеног „одабира“ архивске грађе, према наведеном мишљењу, не представља арбитран, већ смислен тренутак негативног сопственог располагања државе сопственим информацијама које су похрањене у документарном материјалу.

Међутим, код не-државних субјеката, обавеза да се одређен сет података/докумената мора издвојити за уништење није прости акт државног управљања једним ионако свакако државним корпусом докумената и података, већ представља акт којим се у тренутку „одабира“ архивске грађе и протока одређених рокова пресеца сама начелна могућност приватних субјеката да - без обзира на своје потребе у погледу похрањених информација у документацији која је остала после „одабира“ архивске грађе наставе да поседују и користе информације/документа.

Подносиоци иницијативе на крају истичу да је такво решење арбитрано и да члан 16. став 1. у вези са чланом 2. став 1. тач. 3) и 5) Закона - у оном делу у коме се тиче документарног материјала не-државних субјеката, садржи повреду права на информационо самоопредељење из члана 42. у вези са чланом 23. став 2. Устава.

Влада је мишљења да не стоји тврдња подносиоца иницијативе да су послови архивирања били уређени у више законских и подзаконских прописа који су се односили на документарни материјал настао деловањем искључиво државних органа и организација и уређивали обавезу архивирања и уништења грађе само у државним органима и организацијама односно јавном сектору, наводећи као пример Закон о архивској грађи СРЈ („Службени лист СРЈ”, бр. 12/98 и 13/98 – исправка), и да је предметним Законом настало и учињено проширење механизма за одређивање и преузимање архивске грађе из сфере приватних субјеката, привреде и грађана-појединаца,

Наиме, пре доношења предметног Закона, свеобухватно уређена заштита архивске грађе, као изузетно важног сегмента културног наслеђа, и организација и функционисање архивске делатности била је уређена Законом о културним добрима („Службени гласник РС”, бр. 71/94, 52/11 - др. закони и 99/11- др. закон), који је био основни извор права за ову материју у Републици Србији, а којим је била уређена заштита свих врста културних добара међу којима и архивска грађа.

Одредбама члана 37. Закона о културним добрима која је престала да важи даном почетка примене Закона о архивској грађи и архивској делатности, била је прописана обавеза и за предузећа и друга правна лица у току чијег рада настаје регистратурски материјал, да исти означавају, датирају и воде основну евиденцију о њему, чувају у сређеном и безбедном стању, да га класификују и архивирају, да одабирају архивску грађу и излучују безвредни регистратурски материјал у року од године дана од дана истека утврђеног рока чувања, као и да се излучени безвредни регистратурски материјал може уништити само на основу писменог одобрења надлежног архива. Дакле,

правна лица из приватног сектора су и према ранијем Закону о културним добрима имала обавезу да означавају и датирају регистратурски материјал и воде основну евиденцију о њему, класификују и архивирају регистратурски материјал, као и да одабирају архивску грађу и излучују безвредни регистратурски материјал (према Закону о архивској грађи и архивској делатности је уместо ранијег термина „регистратурски материјал” усвојио термин „документарни материјал”, а уместо ранијег термина „излучивање” усвојио је термин „уништавање”).

Одредбама члана 38. Закона о културним добрима била је прописана обавеза и за предузећа и друга правна лица да утврде начин евидентирања регистратурског материјала, његовог чувања, класификације и архивирања, листе категорија регистратурског материјала с роковима чувања, начин заштите и коришћења података и докумената насталих у процесу аутоматске обраде података, а чланом 39. обавеза предаје на чување надлежном архиву сређене и пописане архивске грађе. За непоштовања обавеза из чл. 37. и 38. Закона о културним добрима одредбама члана 131. тог закона била је предвиђена новчана казна за прекршај.

Наведене обавезе за предузећа и друге самоуправне организације, фондове и грађанска правна лица, укључујући и казне за прекршаје, биле су прописане и Законом о културним добрима („Службени гласник СРС”, број 6/90 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93 - др. закон, 67/93 - др. закон, 47/94 - др. закон и 48/94 - др. закон), односно за организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице и грађанска правна лица Законом о заштити културних добара („Службени гласник СРС”, бр. 28/77, 34/81, 24/85 - др. закон, 51/85, 47/87 и 6/89 - др. закон) којим је поред осталог одредбама члана била предвиђена новчана казна за невршење одабирања архивске грађе и излучивање безвредног регистратурског материјала (члан 154. став 1. тачка 4) а чланом 151. новчана казна или казна затвора до две године за кривично дело ко уништи регистратурски материјал пре него што је из њега одабрана архивска грађа, односно иста казнена мера ако се регистратурски материјал намерно оштети тако да он више не може послужити као извор за архивску грађу. Дакле, уништење регистратурског материјала пре него што је из њега одабрана архивска грађа, односно његово намерно уништење како је наведено, било је утврђено као кривично дело.

Заштита архивске грађе настале у раду, поред осталог, и радних и других организација, грађанских правних лица и појединаца, укључујући и обавезу одабирања, чувања и предаје архивске грађе, као и предвиђене законске и новчане казне, била је уређена и Законом о архивској грађи и архивској служби („Службени гласник СРС”, број 12/67), а ова област била је уређена и ранијим Закон о државним архивима („Службени гласник НРС”, број 4/51).

Дакле, као што се из наведеног може видети предметне обавезе (што подразумева и „одабир” грађе и термин „преузимање” грађе) предузећа и других правних и физичких лица нису нове, нити су те обавезе проширене како то наводе подносиоци иницијативе, већ да су биле континуирано предвиђене и ранијим законима.

Закон о архивској грађи СРЈ који подносиоци иницијативе наводе као закон који је претходио Закону, као прилог својих тврдњи, међутим представља *lex specialis* који се односио на архивску грађу Савезне Републике Југославије настале у раду савезних органа и организација у чијем раду настају архивска грађа и регистратурски материјал наведених у члану 1. став 2. тачка 1) тог закона, али и архивску грађу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, односно Краљевине Југославије, Југославије из времена народноослободилачког рата, Југославије од Другог светског рата до стварања Савезне Републике Југославије коју је као јединствен фонд баштинила као правни следбеник и чији су ствараоци били не само државни органи, већ и других субјеката наведених у том члану као што су политичке партије и друге организације и стручне и друга удружења и њихови савези на нивоу федерације, као и политичких, културних, научних, јавних и других личности чије су активности од интереса за Савезну Републику Југославију, и др. ако је та архивска грађа била поверена надлежном савезном органу, односно организацији у складу са тим законом.

Овај закон се односио на специфичну грађу и њиме се није уређивао систем заштите архивске грађе и услови за обављање делатности архивске грађе, нити систем заштите културних добара (чији је део архивска грађа као врста културног добра) у Савезној Републици Југославији, из разлога што ту надлежност није ни имала сходно члану 77. Устава Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ”, бр. 1/92, 34/92 и 29/00), а ову надлежност није имала као ни Државна заједница Србија и Црна гора сходно члану 19. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна гора („Службени лист СЦГ”, број 1/03), већ је иста била у надлежности и уређена законима република чланица федерације, касније држава чланица, што је у конкретном случају била надлежност Републике Србије.

Дакле, као што се из наведеног може видети предметне обавезе предузећа и других правних и физичких лица нису нове, нити су те обавезе у односу на Закон о архивској грађи СРЈ проширене како то наводе подносиоци иницијативе, већ да су биле континуирано предвиђене и ранијим законима о заштити културних добара који су били у надлежности Републике Србије.

У вези са наводима подносиоца да је у члану 2. тач. 5) Закона изједначен документарни материјал државних органа и организација са документарним материјалом који у свом целокупном раду и деловању стварају приватни субјекти, да према чл. 9. и 14. Закона приватни субјекти имају исту начелну обавезу, да чување своје документације стално подреде потребама државне архивске делатности, указујемо на то да је сагласно члану 89. став 1. Устава којим је предвиђено да је свако дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом, с обзиром да је архивска грађа део културног наслеђа и врста културног добра, Закон у члану 4. став 1. утврдио да је архивска грађа културно добро од општег интереса за Републику Србију, а ставом 4. Закона утврдила да је архивска грађа заштићена законом без обзира на то у чијем је власништву или поседу, односно код кога се налази. Сагласно наведеном су чланом 9. Закона утврђене обавезе свих стваралаца и ималаца архивске грађе и документарног материјала, а чланом 14. истог закона обавезе стваралаца и ималаца архивске грађе и документарног материјала (осим физичких лица) доношења општих аката у вршењу управљања документима. Чланом 2. тач 3) и 5) Закона су утврђена значења појмова архивске грађе и документарног материјала употребљених у том закону.

Такође не стоји тврдња да је одредбом члана 16. став 1. Закона привредним субјектима и грађанинима-појединцима као ствараоцима утврђена обавеза уништавања документарног материјала, из разлога што се предметном одредбом утврђује обавеза издвајања документарног материјала после извршеног одабирања архивске грађе, на који начин се успоставља дужност претходног одабирања архивске грађе из документарног материјала који стваралац и имаца има намеру да уништи. У прилог томе да није реч о прописаној обавези уништавања документарног материјала је одредба члана 9. став 2. тачка 9) према којој стваралац и имаца архивске грађе и документарног материјала одабира архивску грађу и издваја ради уништења безвредан документарни материјал којем је истекао рок чувања, при чему се ова одредба не односи на физичка лица. У Листи категорије архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања, коју је сагласно члану 14. став 1. тачка 2) Закона, стваралаца и имаца, осим физичких лица, у обавези да донесе, одређују се врсте архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања. На тај начин осим за архивску грађу као документарни материјал који се сагласно закону, односно због својстава трајно чува и утврђује трајан рок чувања, стваралаца и имаца фактички, у складу са законом, сам одређује рок чувања, након чијег истека има могућност да га уништи уколико га сматра безвредним. Са свега наведеног не постоји несагласност са чланом 58. Устава.

Појам Листа категорија архивске грађе и документарног материјала дефинисан је у члану 2. тачка 20) Закона, према коме је исти посебан акт којим се одређују врсте архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања.

Даље, Влада је мишљења да је неоправдана тврдња подносилаца иницијативе да је члан 16. став 1. у вези са чланом 2. став 1. тач. 3) и 5) Закона - у оном

делу у коме се тиче документарног материјала не-државних субјеката, садржи повреду права на информационо самоопредељење из члана 42. у вези са чланом 23. став 2. Устава, из разлога који су већ наведени и за члан 2. тач 3) и 5), чл. 9. и 14. Закона, јер се истим не задире на недозвољен начин у права загарантована у члану 23. став 2. Устава, из разлога што се наведена одредба Устава не односи на аутономију приватне сфере грађана-појединаца, већ утврђује право сваког на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом. Наиме, чланом 2. тач 3) и 5) Закона су утврђена значења појмова архивске грађе и документарног материјала употребљених у том закону, а члан 16. став 1. Закона се не односи на слободан развој личности.

Такође, Влада је мишљења да је без основа тврдња да члан 16. став 1. у вези са чланом 2. став 1. тач. 3) и 5) Закона садржи повреду права на информационо самоопредељење из члана 42. полазећи од садржине наведених одредаба Закона а из разлога који су већ наведени. Наиме, како је наведено, Закон не уређује материју заштите података о личности из разлога што су мере заштите и ограничење примене закона на обраду података о личности у сврхе архивирања у јавном интересу утврђене Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18). Поред наведених мера и ограничења утврђених Законом о заштити података о личности, Закон о архивској грађи и архивској делатности садржи додатне мере: у члану 16. став 4. прописујући да приликом уништавања документарног материјала из става 1. овог члана, стваралац и ималац документарног материјала дужан је да предузме неопходне мере заштите података који би могли повредити права и правни интерес лица на која се документарни материјал односи и у члану 27. став 4. прописујући да се евиденције из става 1. тог члана које садрже податке о личности чувају у складу са законом којим се уређује заштита података о личности, уз обавезу поштовања правила о сразмерности обраде у односу на циљеве и сврху обраде података.

5. Подносиоци су у иницијативи под тачком II. навели тврдњу да је Закон несагласан са чланом 36 став 2. и чланом 32. став 1. у вези са чланом 198. став 2 Устава.

Као образложење наведене несагласности подносиоци иницијативе су навели да је законодавац, изабравши терминологију и начин регулисања који је раније коришћен само за потребе „одабирања” и „преузимања” архивске грађе од државних субјеката, у погледу не-државних субјеката, а на које се сада примењује истоветни правни режим, превидео значај и домаћај општих тековина управног поступка и независне судске заштите у правној држави.

У том смислу подносиоци су истакли да Закон, будући да одлучивање архивских установа о правима и интересима грађана лишава правне форме, није у складу са начелом владавине права из члана 3. Устава, а у поједином је противан и праву на правни лек из члана 36. став 2. Устава, и праву на судску заштиту која се гарантује у члану 32. став 1. и члану 198. став 2. Устава.

Подносиоци су даље навели да је законодавац у Закону вештачким избором термина које правне радње високог напона своде на опис реалних радњи („одабирање” архивске грађе, „преузимање” архивске грађе, „уништење” остатка грађе) створио својеврстан привид да је по среди некакав след правно индиферентних радњи без правне садржине. Подносиоци иницијативе су истакли да је, када су циљ таквих радњи не-државни субјекти и њихове правне позиције и интереси, такво гледиште правно неприхватљиво. Према наведеном схватању подносилаца иницијативе архивска делатност и када се састоји из „одабирања” и „преузимања” је управо делатност која садржи одлуку о томе шта ће бити изабрано и предузето, дакле појединачни и конкретни акт који, као и сваки управни акт, мора бити подложен темељним начелима управног поступка и провери законитости аката од стране независног суда.

Наведена је и тврдња да је у Закону законодавац превидео да радње „одабирања” и „преузимања”, када се тичу рада и делатности не-државних субјеката, имају карактер управног задирања, те због таквог својства, наведене централне радње архивског задирања у приватне позиције у правној држави морају бити профилисане као правни односно управни акти, који у сваком појединачном случају странци без изузетка

обезбеђују право активног учешћа у поступку пре доношења решења, право странке на образложење одлуке, право странке на жалбу и право странке да тражи заштиту од управног акта код независних тела судске гране власти.

С тим у вези подносиоци иницијативе су оценили да је законодавац у Закону из угла развоја општих тековина управног поступка као елемента владавине права и закона, архивску делатност самовољно издвојио из сфере режима уобичајених стандарда управног поступка те је у том погледу усвојено законско решење арбитрарно и није у сагласности са чланом 3. Устава.

У вези са наведеним подносиоци иницијативе закључују да усвојени режим архивске делатности у Закону у својој суштини лишава странку њене целокупне процесне улоге субјекта у управном поступку, те стога, у кругу именованих процених гаранција, садржи повреду члана 32. став 1. и члана 198. став 2. Устава.

Своје наводе подносиоци иницијативе поткрепљују указивањем на упоредно-правна решења у савременом хрватском Закону о архивском градиву и архивима (Народне новине 61/18, 98/19 и 114/22), где је тамошњи законодавац, препознавши значај и домаћај уставних гаранција које су исте или сличне као гаранције у нашем Уставу, јасно регулисао ситуацију „одабира“ архивске грађе као правни поступак у коме се чин одабира врши решењем, на које странка има право на жалбу, а после следствено и на пуну заштиту у управном спору.

С тим у вези подносиоци иницијативе даље наводе да је у том пропису хрватски законодавац пошао од јасног разликовања „јавне“ од „приватне архивске грађе“ (члан 3. хрватског Закона о архивском градиву и архивима), што је дистинкција која нашем пропису није позната, а која је у светлу посебних позиција у материјалном уставном праву, како подносиоци сматрају, неопходна. Материја „одабирања“ „предаје“ и „уништавања“ резервисана је у наведеном закону за питање поступања са јавном грађом (члан 12. и 13. хрватског Закона о архивском градиву и архивима).

У том погледу подносиоци иницијативе даље указују на то да поред режима за поступање са јавном грађом, хрватски пропис садржи издвојено, један, по њиховом схватању, складан и на посебним начелима уређен режим за поступање са приватном грађом и да је према хрватском Закону о архивском градиву и архивима поступање са приватном грађом начелно слободно, појашњавајући да она улази у детаљан и јасно уређен режим државне заштите тек на основу доношења посебног решења у управном поступку под законски прописаном условом да грађа која је предмет решења има посебан значај за повијест, знаност и културу“ (члан 23. хрватског Закона о архивском градиву и архивима).

Подносиоци иницијативе сматрају да диференцирано регулисање јавне и приватне грађе представља обавезу законодавца у режиму важећег материјалног уставног права, при чему појединости таквог диференцирања, али не и суштина разлике, која захтева правно уређени управни поступак за поступање са приватном грађом, свакако спадају у домен аутономне одлуке сазива парламента који усваја закон.

Подносиоци иницијативе истичу да они не сматрају да целокупан Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП) представља елемент владавине права како је она загарантована у члану 3. Устава. Они, међутим, истичу да ЗУП садржи одређене процесне институте који морају бити без изузетка присутни када год управа - материјално посматрано решава управну ствар и доноси управни акт. Приликом уређења једне области, као што је архивска делатност, законодавац се ради уважавања признатих елемената владавине права - као што су право на активно учешће странке/субјекта у поступку и право на изјашњење пре доношења одлуке, затим право на образложење, право жалбу и право на судску заштиту може: а) ослонити на опште прописе као што су ЗУП и Закон о управним споровим (у даљем тексту: ЗУС) или б) створити нарочит посебан режим који ће наведене најосновније елементе уважити на исти или сличан начин као ЗУП и ЗУС.

Подносиоци иницијативе су у смислу наведеног навели став да уставно-правни недостатак Закона није што је формулацијом правних радњи као фактички искључен режим општег управног поступка, већ у томе што законодавац у посебном

поступку који је предвидео у Закону није предвидео исте нужне-минималне гаранције заштите странке у управном поступку које иначе познају ЗУП и ЗУС.

Влада је мишљења да је неоправдана тврдња подносилаца иницијативе да је Закон несагласан са чланом 32. став 1. и чланом 36. став 2. у вези са чланом 198. став 2. Устава, како је то наведено у образложењу навода из иницијативе, да Закон није предвидео нужне-минималне гаранције заштите странке у управном поступку које иначе познају ЗУП и ЗУС, с обзиром на то да су одредбе Закона о архивској грађи и архивској делатности, посебно оне којима се уређују како то подносиоци иницијативе наводе „одабирање” архивске грађе, „преузимање” архивске грађе и „уништење” остатка грађе, норме материјално-правне природе које се реализују применом норми процесно-правне природе које су утврђене и систематизоване одредбама ЗУП и ЗУС.

Наиме, одредбама Закона о архивској грађи и архивској делатности уређује се систем заштите архивске грађе и документарног материјала, услови и начин коришћења архивске грађе, организација, надлежност и делатност архива у Републици Србији, док ЗУП уређује управни поступак као скуп правила која поред државних органа, органа територијалне аутономије, органа јединица локалне самоуправе и других наведених субјеката примењују и установе што су и архиви када поступају у управним стварима (члан 1), а ЗУС обезбеђује судску заштиту појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима (члан 1. став 2), који препознаје установе (у које спадају и архиви) као надлежни орган када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима (члан 6).

С обзиром на наведено сматрамо да су подносиоци иницијативе без утемељења терминологију у Закону односно његове појмове „одабирање” архивске грађе, „преузимање” архивске грађе и „уништење” остатка грађе препознали као правне радње којима се фактички искључује режим општег управног поступка, из разлога што предметни Закон ни једном изричитом одредбом није искључио примену одредаба ЗУПа и ЗУСа.

Једини изузетак у Закону предвиђен у члану 48. став 5. Закона утврђен је сагласно члану 13. став 1. ЗУП-а којим је прописано да против решења донесеног у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом није друкчије прописано. Овим изузетком (који се односи на решење чији је доносилац министарство надлежно за културу) није искључено право на правни лек већ је упућивањем на могућност покретања управног спора обезбеђена управо право на судску заштиту сагласно члану 198. став 2. Устава.

Наводи подносиоца иницијативе којима поткрепљују своје тврдње а који се односе на решења садржана у, како је наведено, савременом хрватском Закону о архивском градиву и архивима (Народне новине 61/18, 98/19 и 114/22), која при томе нужно не морају бити одговарајућа правном систему Републике Србије, нису од значаја у конкретном случају, имајући у виду да се истим указује на упоредно-правна решења садржана у иностраним законима која због тога не могу бити доказ неусклађености Закона са Уставом.

Имајући у виду све наведено, Влада је мишљења да предметни Закон није несагласан са чланом 32. став 1, чланом 36. став 2. и чланом 198. став 2. Устава.

6. Подносиоци су у иницијативи под тачком III. навели тврдњу да је Закон несагласан са положајем парламента у Уставу и начелом поделе власти из чланом 3. Устава.

Као образложење подносиоци иницијативе су истакли да Закон представља пример једног од више новијих домаћих закона који, како је наведено, почивају на нетачним и непрецизним представама о садржају у смислу законодавног рада, и да се у наведеној новијој групи закона једној струци, у овом случају архивској, дају одрешене руке да сва знања и искуства своје професије која су актуелна у датом тренутку преведе у законске одредбе и сажму у један обиман законски текст. Законодавац

се, како је наведено, код таквих закона у извесном смислу своди на нотара који даје оверу једном пропису-кодексу у чији садржај се не упушта и чији садржај у значајном делу не представља законски садржај у материјалном смислу.

Даље је наведено да се као пример таквог манира може истаћи да Закон садржи бројне одреднице енциклопедијског карактера, где се дају издашне, наизглед општеважеће дефиниције и тиме иде противно начелу да квалитетни закони не дефинишу појмове који почивају на теоријским разјашњењима и којима се користе носиоци струке чија се делатност регулише. Тако међу бројним сувишним дефиницијама у Закону стоји на пример дефиниција категоризације архивске грађе, за коју се даје празна уџбеничка фраза по којој категоризација архивске значи „вредновање архивске грађе која се чува у архивима” (члан 2. тачка 12) Закона, и констатује да категоризација јесте вредновање, али није свако вредновање категоризација. У прилог наведеном подносиоци иницијативе су цитирали одредбу члана 2. тачке 7) Закона.

С тим у вези подносиоци иницијативе су навели да се као пример наведеног садашњег законодавног манира може истаћи да Закон представља одређен покушај кодификације разних законских, подзаконских и интерних аката, где је законодавац односно предлагач закона пошао од правно гледано нетачне представе да подзаконски и интерни акти само представљају један провизоран вид правног уређења који се може напустити када законодавац коначно све што је садржано у тим нижим актима преузме у законски текст.

Подносиоци иницијативе су навели да сматрају да постоји простор да суд коме се подноси предметна иницијатива истакне негативне стране, па и уставноправну недопустивост реченог развоја моде у законодавству. У том погледу истичу да у демократском поретку, који важећи устав у целом свом систему и у чл. 1. и 3. претпоставља, квалитетан закон никада не представља производ идеја једне струке, чији рад законодавац уређује, већ пресек жеља и мишљења народних посланика. У том смислу, према схватању подносилаца иницијативе, идеал квалитетног закона није да исти садржи дефиниције струке или њено мишљење, већ главна одређења парламентарне већине, која се чак могу и разликовати - и у развијеној демократији увек, мада и у неком детаљу, одступају - од интуитивних правних представа носиоца одређеног занимања.

Подносиоци иницијативе наводе да општа јавност и парламент имају на архивску делатност један сасвим други поглед него сама архивска струка и тај другачији поглед - управо како је и било у Југославији - захтева пажљиво разграничење онога што је законска материја - која упућује аутономно парламент - од уже стручне материје - коју на основу овлашћења које даје парламент уређује сама струка у подзаконским актима.

Даље је наведено да арондација односно усиљено слеplивање законске и подзаконске материје води томе да је парламент, због интензитета и уске стручности садржаја који му се у законским предлозима презентује, суштински онемогућен да расправља о појединостима законског предлога, а због укидања подзаконских овлашћења преобимни закони-кодекси касније спречавају струку да динамички и без одлагања прилагоди уже стручне садржаје новим схватањима, новим техничким могућностима, захтевима судске праксе управних одељења, препорукама надзорних тела, карактеристикама новопронађене грађе и слично.

Смисао подзаконских аката је према схватању подносилаца иницијативе у томе да актуелни министри и руководиоци органа који су законом овлашћени да донесу неки општи подзаконски акт, на плану тог акта брзо могу извршити одређена подешавања у складу са програмом и тежиштима делатности са којим су приступили изборном процесу или конкурсима за положаје, те у том смислу „свеобухватни” закони-кодекси, који дају слику да обухватају цело нормативно стање једне струке, не представљају само препреку за развијен парламентаризам, већ и неоправдано сужавају егзекутивно поље друге - извршне гране власти и државних органа и организација.

Подносиоци иницијативе су навели да сматрају да у светлу новије, неповољне моде законодавства, постоје оправданост и потреба да суд коме је поднета предметна иницијатива скрене државним органима и законодавну пажњу да подзаконски акти и њихово разликовање од закона не представљају неки заостатак из

преддемократског периода, већ интегрални елемент демократског програма важећег устава, чији је смисао да се делегацијом решавања општих али стручних питања на ниже нормативне нивое од законодавног обезбеди - у погледу претреса, расправе и одлучивања - ефективни парламентаризам.

Даље је наведено да чињеница да је Закон апсорбовао тематски и нормо - хијерархално различите прегледне цедине више старијих прописа у један кодекс не представља идеал у развоју нормирања, већ негативни пример регулације једне материје која је - правно гледано - диференцираније и квалитетније, мада не и „потпуније”, била регулисана у Југославији него што је то сада случај.

Подносиоци иницијативе су навели да сматрају да постоји простор, да суд коме се подноси предметна иницијатива припомене Народну скупштину да закони јесу правни акти, а не енциклопедијски комендијуми или теоријски трактати распоређени по систему чланова, и да су правни акти, како је признато у правној теорији, квалитетни када су јасни, прецизни и прегледни те да је како је у правној струци опште познато, идеал „свеобухватног” кодекса напуштен већ пре нешто више од двеста година.

С тим у вези, Влада је мишљења да се из навода у образложењу подносиоца иницијативе не може утврдити на који начин је Закон несагласан са положајем парламента у Уставу и начелом поделе власти из чланом 3. Устава којим је утврђено начело владавине права као основне претпоставка Устава које почива на неотуђивим људским правима, и која се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону имајући у виду да се Законом, укључујући и наведене одредбе члана 2. тач. 7) и 12), не уређују питања која се тичу начина остваривања наведеног Уставног начела већ се уређује систем заштите архивске грађе и документарног материјала, услови и начин коришћења архивске грађе, организација, надлежност и делатност архива у Републици Србији.

Такође се из навода у образложењу подносиоца иницијативе не може утврдити на који начин је Закон несагласан са начелом поделе власти утврђеног чланом 4. Устава којим је утврђен принцип јединства правног поретка и принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску власт и однос те три гране власти који се заснива на међусобном проверавању и равнотежи, као и начело независности судске власти, имајући у виду да Закон о архивској грађи и архивској делатности својим одредбама не уређује питања која се односе на остваривање, односно вршење законодавне, извршне и судске власти и њихов међусобни однос. Законом, укључујући и наведене одредбе члана 2. тач. 7) и 12), се уређује систем заштите архивске грађе и документарног материјала, услови и начин коришћења архивске грађе, организација, надлежност и делатност архива у Републици Србији.

Поред наведеног није наведено на основу чега је подносилац иницијативе дошао до закључка да општа јавност и парламент имају на архивску делатност један сасвим други поглед него сама архивска струка.

Мишљења смо да наводи из образложења нису у корелацији са одредбама чл. 3. и 4. Устава, и исти представљају критику начина рада и одлучивања „законодавца”, садржине закона и питања која представљају законску материју односу материју која може бити предмет уређења подзаконских прописа.

У погледу садржине напомињемо да се Законом о архивској грађи и архивској делатности уређује систем заштите архивске грађе и документарног материјала, услови и начин коришћења архивске грађе, организација, надлежност и делатност архива у Републици Србији, и да је исти донет на основу члана 97. тачка 10) Устава којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује између осталог и систем у областима културе и заштите културних добара.

7. Подносиоци су у иницијативи под тачком IV. навели тврдњу да је Закон несагласан са чланом 83. Устава.

Као образложење подносиоци иницијативе су навели своја уверења да

очекивања која Закон ставља пред приватне привредne субјекте (предузећа и предузетнике) представља један режим умањења и ограничења основног предузетничког духа и слободе предузетништва, које није у складу са Уставом.

С тим у вези подносиоци иницијативе су навели мишљење да слобода предузетништва као таква значи начелну слободу да се послови који нису забрањени законом динамички врше, у погледу интерне организације и пословања на тржишту, на баш онај специфичан и индивидуални начин који даје сваком предузетнику или правном лицу у привреди својство своје препознатљиве фирме.

У образложењу подносиоци иницијативе даље наводе да уставном поретку у коме се гарантује слобода предузетништва, предузетници и правна лица у привреди не наступају као концесионари државе који морају у сваком кораку и у свему радити као да извршавају неки државни модел предузетништва, већ се јављају и признају као актери који аутономно уређују своје унутрашње пословање и свој тржишни наступ према сопственим жељама и узусима који у - домаћим и светским оквирима сектора служе као модел пословања.

Наведена слобода предузетништва, како је наведено, није апсолутна већ се иста може ограничити и умањити у јавном интересу у складу са чланом 83. став 2. и начелном одредбом члана 20 Устава. Ограничења су, према наводима подносилаца иницијативе, у виду обавезе обезбеђивања сигурности на раду, у виду обавезе коришћења фискалне касе, у виду обавезе вођења пословних књига, на један или други начин позната и призната у свим слободним привредама.

Подносиоци даље наводе став да је у Закону, због појмовног и регулативног неразликовања јавне и приватне документарне и архивске грађе, предвиђена једна начелна обавеза да се предузетници и правна лица субјекти привреде од самог почетка стриктно понашају као да нису субјекти слободне привреде већ испоставе и одељења архивских установа.

У том смислу подносиоци иницијативе су истакли да према Закону (члан 9. у вези са чланом 2. тач. 3) и 5)) сви привредни субјекти, укључујући и предузетнике - почетнике и нова предузећа имају обавезу да чувају у срећеном и безбедном стању целу архивску и документарну грађу, и с тим у вези цитирали одредбу члана 9. став 2. Закона.

Даље, подносиоци иницијативе наводе да према члану 14. став 1. (који су цитирали) у вези са чланом 2. тач. 3) и 5) Закона, сви привредни субјекти имају обавезу да своју обавезну архивску делатност уреде посебним актима.

Подносиоци иницијативе су истакли да разрађени сет наведених радњи које у закону, како је наведено, лаконски предвиђен за обављање сваке пословне делатности, у сваком њеном стадијуму, није спојив са типичним начином пословања актера у слободној тржишној привреди и да представља вид регулације која би ван сфере земаља са социјалистичким искуством - које управо почива на начелима управљане, а не слободне привреде - била незамислива.

Детаљне обавезе сталног архивског рада, које према наводима подносилаца иницијативе, нису познате у савременом праву у слободним економијама, не представљају само саме по себи једно додатно организационо и финансијско оптерећење привредног субјекта, већ представљају и препреку за нормално обављање свих оних радња и узанси пословања, које иначе код нас управо и јесу преузете из система са слободном привредом и представљају предуслов неспутане међународне сарадње са кооперантима и партнерима из других држава.

У наведеном смислу подносиоци иницијативе су истакли да у слободној привреди није уобичајно да се чувају и похрањују различите понуде, када се на пример приватно набавља нека машина; истичу да у слободном пословању постоји обичај да се и као знак пажње према супротној страни одређена, на пример поверљива документација или докуменатапија која не служи сврси за коју је дата одмах уништава. Обрнуто, у разним гранама привреде, као што је грађевинска или авио-индустрија, постоји изражени смисао чувања одређених уговора и деценијама након што су они настали и након што, како то жели законодавац у Закону, треба да буду одвојени за уништење. У контексту

инострани пословања уобичајено је слободно уношење и изношење документације из земље.

Даље је наведено да је у широком каталогу члан 9. Закона дошла на негативан начин до израза горе наведена околност, да је актуелна регулација у Закону која потпуно обухвата и рад свих привредних субјеката преузета из праксе нормирања поступања са документима у државним органима и организацијама, а да би у приватној сфери, радње прописане у члану 9. као опште правило, захтевале од привредних субјеката једну врсту саобраћавања канцеларијском пословању у писарницама и одељењима државне управе које није својствено пословном животу, пословним обичајима и правилима пословног општења.

За разлику од државних органа и организација, који због специфичне ситуације да пред грађанима и контролним органима морају правдати свој рад, имају обавезу документовања, сходне обавезе према мишљењу подносилаца иницијативе, не само да не постоје у пословној сфери, већ динамика трговачког односно пословног живота управо традиционално захтева и одређен вид слободе, где се изостанком документовања и чувања одређених докумената може развити однос поверења, заштитити поверљивост, прећи преко одређене грешке пословног партнера, обезбедити пренов уговора или „нов почетак“ сарадње - дати одређен број докумената (на пример из области патента) само на увид и сл.

Подносиоци иницијативе сматрају да су сви речени аспекти пословног живота заштићени гаранцијом из члана 83. Устава и да је законодавац превидео садржај и домашај члана 83. Устава када је за приватне актере привреде предвидео истоветан архивски режим као за јавни сектор делатности државних органа и организација.

Законодавац је, сматрају подносиоци иницијативе, предвидевши обавезе за привредне субјекте у Закону које типолошки, по садржају, свеобухватности и несмотрености према захтевима неге предузетничког духа, нису спојиве са начином размишљања и развијања пословања у условима слободне привреде повредио саму суштину права из члана 83. Устава, што је према мишљењу подносилаца иницијативе противно начелу неповредивости суштине права из члана 20. Устава.

Наведен је и став подносилаца иницијативе да је Закон у својој суштини противан институту слободе предузетништва из члана 83. Устава и у оном домену који се тиче права и слободе сваког појединца, да почне да послује и постепено развије своју снагу и пословање као привредни актер.

Даље је наведено да је у светлости изједначења обавеза државних органа и организација, са једне стране, и привредних субјеката са друге, у члану 9. у вези са чланом 2. тач. 3) и 5) Закона, тамо одређене обавезе по природи ствари, могу уважити и испоштовати само већ уходани актери чији су организациони потенцијал и ресурси једнаки или слични онима које имају државни органи и организације.

Наведено је и то да су из угла предузетника-почетника и новооснованог предузећа, обавезе које статуише Закон обилате и интензивне толико да фактички код почетника имају ефекат одвраћања од било каквог почињања посла (или представљају подстицај да се од самог почетка активно ради почињања пословања крше прописи), као и да обавезе из члана 9. Закона суштински захтевају за своје сервисирање знање и инвестиције које су спрам сета обавеза које иначе имају почетници у правним државама које гарантују слободу предузетништва егзорбитантне, а на индивидуалном плану за многе привреднике-почетнике, будући да захтевају ангажман посебних лица и куповину одговарајућих архивских услуга, неприуштиве.

Подносиоци иницијативе истичу да је држава у светлу члана 83. Устава у обавези да се уздржи од регулације која фактички, без да је то икако нужно потребно, представља потицај за одустајање од привредних подухвата, и наводи став да из обима и интензитета обавеза у члану 9. Закона проистиче да је законодавац садржај и домашај члана 83. Устава сасвим превидео.

Подносиоци иницијативе су у прилог својих тврдњи навели пример развоја архивског законодавства у Републици Хрватској, према коме, како је у

иницијативи наведено, привредни субјекти начелно, а нарочито не предузетници и компаније почетници, немају никакву обавезу да размишљају о јавном (архивском) значају своје документације, те да таква обавеза у Републици Хрватској настаје изузетно као појединачна обавеза која се утврђује доношењем решења у управном поступку у коме се у погледу тачно одређене документације утврђује јавни интерес - односно даје по среди документација од значаја за историју, науку или културу.

С тим у вези подносиоци иницијативе наводе своје становиште да је модел усвојен у Републици Хрватској и у другим државама слободног тржишта и владавине права органски везан са чињеницом схватања предузетништва као уставом призната вредност, која почива на слободном предузетништву духу. Наспрам тога, према схватању подносилаца иницијативе предметни Закон изједначава предузетништво са карактеристикама канцеларијског рада у органима државне и јавне управе и тако ствара елемент правног оквира за пословање у коме је превиђен значај и домаћај посебности које обезбеђују уставне гаранције као примарне позиције материјалног уставног права.

Влада је мишљења да је без основа тврдња подносилаца иницијативе да је Закон несагласан са чланом 83. Устава, јер се одредбе Закона не односе на ограничење и умањење слободе предузетништва уопште, па самим тим ни на начин како то подносиоци иницијативе наводе тумачећи члан 83. Устава ван контекста уставних начела и обавеза, међу којима и уставног начела из члана 3. став 2. којим је утврђено, између осталог да се владавина права остварује повиновањем закону, и члана 89. став 1. према коме је свако дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом.

Подносиоци иницијативе својим наводима дају широко тумачење слободе предузетништва гарантованог чланом 83. Устава, тумачећи између осталог да уставном поретку у коме се гарантује слобода предузетништва, предузетници и правна лица у привреди наступају аутономно уређујући своје унутрашње пословање и свој тржишни наступ према сопственим жељама и узусима који у домаћим и светским оквирима сектора служе као модел пословања, да Закон представља један режим умањења и ограничења основног предузетничког духа и слободе предузетништва које није у складу са Уставом, те да је потребно да се држава уздржи од регулације која фактички, без да је то икако нужно потребно, представља потицај за одустајање од привредних подухвата, из чега се може закључити да према схватању подносилаца иницијативе слобода предузетништва подразумева свако одсуство законске регулације.

Наведено се не може узети као тачно из разлога што се поред ограничења из члана 83. става 2. Устава, на који се у иницијативи позивају и подносиоци иницијативе, а којим је утврђено да се предузетништво може ограничити законом ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије, подразумева да се слобода предузетништва не може остваривати ван контекста и других уставних начела и обавеза, међу којима и уставног начела из члана 3. став 2. којим је утврђено, између осталог да се владавина права остварује повиновањем закону, и члана 89. став 1. према коме је свако дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом, као и закона којима се одредбе Устава остварују.

Полазећи од посебне одговорности Републике Србије за очување наслеђа утврђене у члану 89. став 2. Устава, донет је предметни Закон којим се уређује систем заштите архивске грађе и документарног материјала, услови и начин коришћења архивске грађе, организација, надлежност и делатност архива у Републици Србији. Сагласно члану 89. став 1. Устава којим је предвиђено да је свако дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом, с обзиром да је архивска грађа део културног наслеђа и врста културног добра, Закон је у члану 4. став 1. утврдио да је архивска грађа културно добро од општег интереса за Републику Србију, а ставом 4. да је архивска грађа заштићена законом без обзира на то у чијем је власништву или поседу, односно код кога се налази.

Архивска грађа, дефинисана је чланом 2. тачка 3) Закона, као документарни материјал који се трајно чува, је одабрани изворни, а у недостатку изворног, и сваки репродуковани облик документа или записа који су настали радом и деловањем државних органа и организација, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа, ималаца јавних овлашћења, привредних друштава, предузетника, лица која обављају регистровану делатност, верских заједница, као и других правних или физичких лица, а од трајног су значаја за културу, уметност, науку, просвету и друге друштвене области, без обзира на то када и где су настали, и да ли се налазе у установама заштите културних добара или ван њих, и без обзира на облик и носач записа на коме су сачувани.

Прихватање широког тумачења слободе предузетништва на начин како то тумаче подносиоци иницијативе би значило да предузетници и правна лица у привреди, нису обавезани ограничењима садржаним у законима који не спадају у корпус обухваћен чланом 83. став 2. Устава (заштита здравља људи, животне средине и природних богатстава и безбедности Републике Србије).

Имајући у виду да поред опште дефиниције архивске грађе дате у Закону, други посебни закони утврђују односно прецизирају које врсте документарног материјала који се трајно чувају представљају архивску грађу, наведено би значило, по сватању подносилаца, да поред предметног Закона којим се утврђује обавеза њеног трајног чувања, за привредна друштва и предузетнике та обавеза која произилази из одредаба и других закона, као на пример члана 43. став 9. Закона о оружју и муницији („Службени гласник РС”, бр. 20/15, 10/19, 20/20 и 14/22) којим је утврђено да се евиденције из тог члана морају водити уредно и ажурно и чувају трајно, не би била обавезујућа.

Наведено значи да евиденције из члана 43. Закона о оружју и муницији, с обзиром на утврђен трајан рок чувања, представљају архивску грађу на основу самог закона. Овај закон није једини пример у правном систему Републике Србије, а како би појаснили колики је значај трајног чувања те грађе и поштовања законом утврђене обавезе, потребно је да наведени члан цитирамо:

„Евиденције које воде правна лица и предузетници
Члан 43.

Правна лица и предузетници дужни су да воде евиденције о оружју (врста, марка, модел, калибар, фабрички број оружја) и муницији, као и евиденције о запосленим лицима (име, презиме, јединствени матични број грађана, број личне карте односно идентификационог документа, пребивалиште, адреса и уверење о здравственој способности).

Правна лица и предузетници који у складу са својом делатношћу могу дати оружје другом лицу на послугу или примају оружје на чување, воде евиденције о оружју (врста, марка, модел, калибар, фабрички број оружја), као и о физичким лицима (име и презиме, јединствени матични број грађана, број личне карте односно идентификационог документа, пребивалиште и адреса) и правним лицима и предузетницима (назив, седиште, делатност, матични број, име и презиме овлашћеног лица) којима пружају такву услугу.

Правна лица и предузетници којима је од надлежног органа одобрено бављење обуком у руковању ватреним оружјем воде и евиденције о физичким лицима (име и презиме, јединствени матични број грађана, број личне карте односно идентификационог документа, пребивалиште и адреса) обученим за руковање ватреним оружјем и издатим уверењима.

Правна лица и предузетници овлашћени за испитивање, жигосање и обележавање ватреног оружја и за производњу оружја, као и овлашћени сервисери воде евиденције онеспособљеног оружја (врста, марка, модел, калибар, фабрички број оружја).

Овлашћени сервисери дужни су да воде и евиденције поправљеног и преправљеног оружја које садрже податке из исправа о оружју.

Овлашћени продавци воде и евиденције набављеног и продатог оружја, основних делова за оружје и муниције које садрже: број одобрења, назив органа који је

одобрење издао и датум издавања одобрења и податке о купцу за физичко лице (име и презиме, јединствени матични број грађана, број личне карте односно идентификационог документа, пребивалиште и адреса), за правно лице и предузетника (назив, седиште, делатност, матични број, име и презиме овлашћеног лица).

Посредници - брокери воде евиденције о сваком појединачном извршеном посредовању у промету оружја и муниције.

Правна лица и предузетници надлежном органу за сваку годину, у року од 30 дана од истека календарске године, предају примерак евиденција које су предвиђене овим чланом у писаном или у електронском облику.

Евиденције из овог члана морају се водити уредно и ажурно и чувају се трајно.

Све евиденције из овог члана морају се предати надлежном органу у року од 15 дана по престанку обављања делатности одобрене у складу са овим законом."

Одредбе Закона се не могу довести у уставноправну везу са одредбама члана 20. Устава на које се подносиоци иницијативе позивају, будући да се његове одредбе не односе на људска и мањинска права.

Мишљење које се односи на наводе подносилаца иницијативе које се односи на неразликовања у Закону јавне и приватне документарне и архивске грађе је већ напред наведено.

Наводи подносиоца иницијативе којима поткрепљују своје тврдње а који се односе, како је наведено, на пример развоја архивског законодавства у Републици Хрватској и решењима садржаним у истим, као и модел схватања предузетништва усвојен у Републици Хрватској и у другим државама слободног тржишта и владавине права органски везан са чињеницом схватања предузетништва, која при томе нужно не морају бити одговарајућа правном систему Републике Србије, нису од значаја у конкретном случају, имајући у виду да се истим указује на упоредноправна решења садржана у иностраним законима али и тзв. „моделе схватања предузетништва“ без навођења прописа у којима је исти садржан, не могу бити доказ неусклађености предметног Закона са Уставом.

Имајући у виду све наведено, Влада је мишљења да је Закон о архивској грађи и архивској делатности, односно да су оспорене одредбе тог закона у сагласности са Уставом Републике Србије.

ПРЕДСЕДНИК

 Милош Вучевић

4100324.026/7