

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### 1. Одређивање проблема који закон треба да реши

Област заштите ратних меморијала односно област заштите ратних меморијала на територији Републике Србије и српских ратних меморијала у иностранству у правном систему Републике Србије уређује више прописа: Закон о уређивању и одржавању гробаља бораца („Службени гласник СРС”, бр. 22/94, 51/71 и 11/76), Закон о обележавању и одржавању гробаља и гробова припадника савезничких армија и других страних армија на територији Југославије („Службени лист СФРЈ”, број 60/75) и Закон о гробљима и гробовима бораца у иностранству („Службени лист СФРЈ”, бр. 29/73 и 29/76). Сви наведени прописи донети су у периоду постојања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, односно када је надлежност у овој области била подељена између некадашње савезне државе (ратни меморијали, односно гробови бораца у иностранству и гробови припадника савезничких и других страних армија на територији Југославије) и Републике Србије (гробља бораца у земљи).

Досадашња пракса је указала на потребу да се донесе нови закон којим би се, пре свега, недвосмислено дефинисале надлежности, превазиђена и застарела решења заменила новим, ускладила терминологија и ова област уредила у складу са установљеним начелима модерног грађанског друштва, уз поштовање људских права. Прописи који регулишу ову област су донети пре 40 година. У том временском раздобљу наступиле су многобројне промене, престале су да постоје три државе, а настала је данашња Србија. Територија државе је промењена. Институције које су тада постојале више не постоје, организационо-институционални услови су другачији. Веома битан елемент су економски услови, као и другачији начин управљања средствима и планирања средстава.

Наведене неусклађености са другим позитивним прописима отежавају рад органа који се баве заштитом, редовним и инвестиционим одржавањем и уређењем ратних меморијала. Веома је важно да се разграниче надлежности у финансирању редовног одржавања и инвестиционог одржавања између надлежног министарства и јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази ратни меморијал.

Нерешени односи доводе до конфузије и онемогућавају ефикасну и квалитетну контролу утрошка средстава које Република Србија обезбеђује у буџету за ове намене.

Новим законским решењем прецизирају се дужности јединица локалних самоуправа везаних за редовно одржавање ратних меморијала на њиховој територији, односно јасно се дефинишу надлежности Републике Србије у погледу инвестиционог одржавања и јединица локалних самоуправа у погледу финансирања редовног одржавања ратних меморијала у земљи, што сада није случај, као и начин превазилажења проблема када јединица локалне самоуправе није у могућности да обезбеди финансирање редовног одржавања ратних меморијала који су од значаја за неговање традиција ослободилачких ратова Србије. Уређују се питања одржавања и надлежности у области заштите српских ратних меморијала у иностранству. Прописује се надлежност у заштити страних ратних меморијала на територији Републике Србије, припадника страних оружаних снага у Републици Србији. Новина је што се дефинише надлежност страних држава у заштити својих ратних меморијала на територији Републике Србије, осим ако се међународним споразумом друкчије уреди надлежност.

У Републици Србији не постоји пропис којим се регулише надлежност министарства за доношење одлука о подизању нових ратних меморијала, као и начин и поступак изградње

нових ратних меморијала. Највећа новина у односу на постојећи правни режим је надлежност министарства задуженог за неговање традиција ослободилачких ратова Србије за давање сагласности за подизање новог ратног меморијала. Предлог за изградњу или постављање ратног меморијала садржи податке о подносиоцу захтева; опис конкретног ратног догађаја који је у складу са тековинама ослободилачких ратова Србије; опис ратног меморијала; предлог текста који ће бити исписан на ратном меморијалу; предлог места подизања ратног меморијала са катастарским подацима; идејни пројекат; дозволе и сагласности које издају надлежни органи у складу са прописима о планирању и изградњи, енергетици и заштити културних добара, као и предлог начина одржавања ратног меморијала. Предлог за уклањање ратног меморијала мора да садржи релевантне доказе да својом садржином не одговара историјским или стварним чињеницама; да вређа опште и државне интересе, национална и верска осећања или јавни морал; да је посвећен догађају који није у складу са тековинама ослободилачких ратова Србије, или симболизује губитак суверенитета, територијалног интегритета, целокупности и независности или слободе Републике Србије; да је подигнут лицу које је заступало фашистичке, нацистичке, шовинистичке, сепаратистичке идеје или идеологије, или које је било сарадник агресора, окупатора, њихових савезника или помагача.

Такође је веома важно дефинисање елемената када није дозвољено подизање новог ратног меморијала.

Овакав уређен систем ће донети уједначену примену, која доприноси унапређењу поштовања људских права, националних и верских осећања, традиције као и побољшања туристичке понуде Републике Србије. Уређени ратни меморијали, као важан сегмент културне баштине Републике Србије, постаће и део квалитетне и атрактивне туристичке понуде. Редовно планирање ће утицати на смањење трошкова, а редовне активности ће се обављати ефикасно и квалитетно.

У постојећем стању, на квалитет спровођења активности и недовољно рационално трошења средстава утиче и то што нису успостављене одговарајуће евиденције, иако их и постојећи прописи предвиђају. Доношењем новог закона јасно се дефинишу надлежности, установљавају се процедуре и евиденције.

Прописује се обавеза вођења евиденције о ратним меморијалима у земљи и иностранству и одређују органи надлежни за вођење евиденције, као и централна евиденција коју води министарство надлежно за неговање традиција ослободилачких ратова Србије. Такође, прописује се евиденције о погинулим лицима која до сада није успостављена у нашој држави, односно до сада није било законског основа за вођење такве евиденције на једном месту. Ова новина подразумева сарадњу свих органа који су у поседу било каквих парцијалних евиденција. Вођење ових евиденција ће омогућити да се дође до података који су неопходни ради научноистраживачког рада као и сагледавања потреба, доношење планова и мера.

Надлежно министарство нема механизме којима би обавезала локалне самоуправе да извршавају своје обавезе. Новим законом уводе се казнене одредбе за непоштовање закона.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Циљеви који се постижу доношењем Закона о ратним меморијалима су јасно дефинисање надлежности, јачање одговорности, рационалности и ефикасности јединица локалне самоуправе и осталих институција, као и појединаца. Законом се стварају неопходни услови за заштиту нашег културног наслеђа везаног за ратне периоде.

Уређењем и одржавањем ратних меморијала негујемо традиције за будућа поколења, јер поред језика, писма, историје, обичаја и веровања, и непокретна културна баштина представља један од идентификационих кодова сваке нације.

### **3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења закона?**

Основни проблем у примени прописа којима се регулише ова област је то што су организационо-институционални услови данас потпуно другачији у односу на време када су наведени прописи доношени и то што не постоји јасно дефинисање надлежности. Обезбеђивање основа за ефикасно и квалитетно обављање послова везаних за заштиту, очување и уређење ратних меморијала могуће је једино увођењем нових законских решења. У том смислу, друге могућности су оцењене као неадекватне. Наведену материју је могуће регулисати само законом.

### **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?**

Доношењем Закона о ратним меморијалима свеобухватно ће се регулисати материја која се односи на одржавање и уређење ратних меморијала. Обезбеђивање спровођења одредаба овог закона постиже се и прописивањем одговарајућих казни.

### **5. На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Решења из закона ће утицати на све државне органе који се баве заштитом, одржавањем, уређењем и уклањањем ратних меморијала, и то: министарство надлежно за послове неговања традиција ослободилачких ратова Србије, јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази ратни меморијал, министарство надлежно за спољне послове, односно територијално надлежна дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије за српске ратне меморијале у иностранству. Државе у којима постоје, за сада, регистровани ратни меморијали су: Албанија, Алжир, Аустралија, Аустрија, Белгија, Белорусија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Велика Британија, Грчка, Данска, Египат, Зимбабве, Израел, Италија, Јужноафричка Република, Канада, Либија, Македонија, Мађарска, Малта, Мароко, Немачка, Холандија, Нови Зеланд, Норвешка, Пољска, Румунија, Русија, Словачка, Словенија, Тунис, Турска, Француска, Хрватска, Црна Гора, Чешка Република, Швајцарска, Шведска и Шпанија.

Решења предвиђена овим законом односе се и на установе које и сада обезбеђују техничку подршку на реализацији санација, реконструкција, рестаурација и конзервација, као и прописивању мера редовног одржавања ратних меморијала: Републички завод за заштиту споменика културе и мрежу регионалних завода за заштиту споменика културе, конкретно: Завод за заштиту споменика културе града Београда, Завод за заштиту споменика културе у Крагујевцу, Завод за заштиту споменика културе Краљево, Завод за заштиту споменика културе града Новог Сада, Регионални завод за заштиту споменика културе Смедерево, Завод за заштиту споменика културе Сремска Митровица, Међуопштински завод за заштиту споменика културе Суботица, Завод за заштиту споменика културе у Ваљеву, Завод за заштиту споменика културе у Зрењанину, Завод за заштиту споменика културе у Нишу, Покрајински завод за заштиту споменика културе -

Нови Сад , Завод за заштиту споменика културе града Панчева и Канцеларија за очување културне баштине на Косову и Метохији.

Сви државни органи, привредни субјекти и физичка лица, односно целокупна јавност може иницирати обнову, санацију, реконструкцију постојећих ратних меморијала као и изградњу, постављање или уклањање ратних меморијала, а могу и активно учествовати у реализацији.

Очекује се да ће применом законских решења, у пракси, и јасно дефинисаном процедуром, цео поступак, од идеје до реализације, бити поједностављен и транспарентан, те да ће бити обезбеђена доступност свим правним и физичким лицима.

## **6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?**

Примена закона неће створити додатне трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим прописом не предвиђају никакве нове финансијске обавезе које нису постојале по досадашњим прописима о заштити ратних меморијала.

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у Буџету Републике. Могуће је, на годишњем нивоу, у оквиру расположивих средстава која се воде на разделу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања омогућити финансирање послова утврђених овим законом.

Локална самоуправа, као субјекат регулације сноси трошкове редовног одржавања ратних меморијала, што је и до сада била обавеза, док министарство надлежно за послове неговања традиција ослободилачких ратова Србије сноси трошкове инвестиционог одржавања ратних меморијала у земљи и иностранству, али и текуће одржавање ратних меморијала у иностранству, укључујући и трошкове за плате чувара српских војничких гробаља у многим земљама света.

Сви наведени трошкови предвиђени су и по постојећим прописима који регулишу ову област.

У оквиру буџетских средстава, у току 2015. године опредељено је за санације и/или реконструкције 25.710.411 динара за укупно 27 ратних меморијала у земљи и иностранству, док је 10.000.000 динара опредељено за текуће одржавање српских ратних меморијала у иностранству. У оквиру буџетских средстава, у току 2016. године за санације и/или реконструкције опредељено је 44.991.000 динара за 25 ратних меморијала, а за текуће одржавање српских ратних меморијала у иностранству 10.000.000 динара. У оквиру буџетских средстава у току 2017. године за санације и/или реконструкције опредељено је 26.151.730 динара за 17 ратних меморијала, а за текуће одржавање српских ратних меморијала у иностранству такође 10.000.000 динара.

## **7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Овај закон нема за последицу стварање нових трошкова, с обзиром да не предвиђа нове финансијске обавезе, а његово спровођење у смислу обављања послова поверено је органима који постоје и до сада су обављали исте послове (општинске односно градске

службе, ово министарство и мрежа установа за заштиту споменика културе). Позитиван ефекат се може мерити и нематеријалним вредностима као што је брига државе и достојанствено сећање на погинуле кроз заштиту ратних меморијала.

Стручне службе надлежног министарства приступиле су крајем 2003. године изради свеобухватне евиденције српских ратних меморијала која се налазе изван територије Републике Србије. Имајући у виду изостанак такве евиденције у претходним деценијама овај задатак показао се као суштински и полазни у циљу прибављања неопходних података и чињеница, као и ради стварања одговарајућих услова за квалитетно, стручно, ефикасно и целисходно спровођење мера заштите на овом сегменту културне баштине. Изузетно велику улогу у том процесу има мрежа завода за заштиту споменика културе, разнородне музејске и архивске институције, научни институти, високошколске установе, као и невладине организације опредељене за стручну бригу о културној баштини. Циљ је био постићи оно што је један од примарних задатака савремене демократске државе – очување културолошког идентитета кроз сталну и стручну бригу о баштини. Богатство културне баштине сведочи о етничкој, културолошкој, језичкој, верској и другим разнородностима ових простора чиме они само добијају на свом значају.

Чинећи велике напоре у циљу надокнађивања онога што је пропуштено и пружања стручне и материјалне помоћи институцијама и организацијама које се баве очувањем културне баштине из ратних периода надлежно министарство је у претходном периоду испуњавало своју законску обавезу, али и допринело подизању свести о важности пружања адекватне заштите а после вишедеценијског немарног односа према баштини који је довео до тога да се она на почетку XXI века у појединим својим сегментима може сматрати веома угроженом.

С тим у вези, од 2003. године, евидентирано је 550 српских ратних меморијала у четрдесет земаља света. Озбиљан проблем постојао је и око евидентирања и решавања статуса ратних меморијала у земљама бивше Југославије. Наиме, по формирању нових држава постојећи ратни меморијали у бившим југословенским републикама третирају се као ратни меморијали у иностранству. Дипломатско конзуларна представништва Републике Србије су изузетно допринела успостављању ове евиденције, а сарадња између министарства надлежног за послове неговања традиција и мрежом ДКП РС у иностранству је успостављена на завидном нивоу.

Међутим, у Републици Србији прецизна евиденција још увек није успостављена, већ се на основу парцијалних података прикупљених у претходном периоду, претпоставља да на територији Републике Србије постоји између 4.000 и 6.000 ратних меморијала. Успостављање евиденција од стране локалних самоуправа је стога од круцијалног значаја, за добро увремењено планирање даљих корака заштите, као и буџетског планирања.

Утицај који овај пропис производи је свакако позитиван. Позитивни ефекти овог закона првенствено су: свеобухватно регулисање материје која се односи на заштиту, одржавање, уређење и уклањање ратних меморијала, као и усаглашавање са другим позитивним прописима, али и увођење процедура и евиденција чији је циљ побољшање квалитета спровођења активности и спречавање нерационалног трошења средстава.

## **8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?**

Закон нема директног утицаја на стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију.

## **9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?**

Радна група коју је формирало Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, надлежно за послове неговања традиција ослободилачких ратова Србије и заштиту споменика и спомен-обележја ослободилачких ратова Србије, војних гробова и гробаља бораца, у земљи и иностранству, радила је на изради Нацрта закона о ратним меморијалима. У саставу Радне групе били су представници других министарстава који су преносили ставове својих министарстава у вези са одредбама овог закона, као и представници института које се баве истраживањем историје Србије и Републички завод за заштиту споменика културе.

У складу са чланом 16. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15-др.закон и 62/17) и утврђеним делокругом рада, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања припремило је Нацрт закона о ратним меморијалима.

Одбор за јавне службе Владе Републике Србије донео је дана 30. децембра 2014. године Закључак 05 број: 011–16830/2014, којим је одредио спровођење јавне расправе и усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона о спомен обележјима, чији је назив измењен у Нацрт закона о ратним меморијалима.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 31. децембра до 20. јануара 2015. године и иста је почела објављивањем текста Нацрта закона на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, и на Порталу е-управе.

У јавну расправу о Нацрту закона укључила су се удружења која се баве неговањем традиција ослободилачких ратова Србија, удружења из области борачко-инвалидске заштите као и појединци. Учесници у јавној расправи доставили су примедбе на текст Нацрта закона, поштом и електронским путем.

Сем тога, обављене су непосредне консултације о одредбама Нацрта закона са Министарством правде и Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

## **10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?**

Мерама техничке заштите надлежне установе, Заводи за заштиту споменика културе прописују начин редовног, текућег одржавања, али и све остале активности које представљају инвестиционо одржавање: санацију, реконструкцију, рестаурацију и/или конзервацију за сваки ратни меморијал понаособ. Овако јасно дефинисаним задужењима, у земљи ће бити олакшано разграничење обавеза локалне самоуправе на чијој територији се налази ратни меморијал у погледу текућег одржавања и обавеза надлежног министарства у погледу инвестиционог одржавања и самим тим и планирање трошкова. За ратне меморијале у иностранству одвојене буџетске линије за редовно, текуће одржавање и инвестиционо одржавање поједностављују планирање буџетских средстава надлежног министарства.

Законом се предвиђа доношење подзаконских аката ради ближег уређивања питања из његовог делокруга, у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона, и то:

прописа о начину финансирања инвестиционог одржавања и уређења ратних меморијала у Републици Србији; прописа о начину финансирања редовног и инвестиционог одржавања и уређења ратних меморијала у иностранству; прописа о садржини и изгледу евиденција о ратним меморијалима у земљи и иностранству. Организоваће се обуке и информативни састанци са запосленима у органима и организацијама који су задужени за обављање појединих послова утврђених овим законом, материјал ће бити доступан и на интернет страници надлежног министарства и Порталу Е-управе. Ојачаће се капацитети наведених организација кроз организовање заједничких стручних састанака, сарађиваће се са стручним институцијама и утврдиће се начин вођења евиденција.

Образоваће се Савет за неговање традиција ослободилачких ратова Србије ради давања мишљења поводом предлога за уређење и уклањање ратних меморијала.

Савет ће именовати министар надлежан за послове неговања традиција ослободилачких ратова Србије, на период од четири године, и то: једног члана из реда професора историје, на предлог Филозофског факултета Универзитета у Београду, Нишу, Приштини (са седиштем у Косовској Митровици) и Новом Саду; једног члана из реда истакнутих личности из области науке и уметности, на предлог Српске академије науке и уметности; четири члана из реда органа државне управе, од којих два члана на предлог министарства надлежног за неговање традиција ослободилачких ратова Србије, једног члана на предлог министарства надлежног за спољне послове и једног члана на предлог министарства надлежног за послове одбране; једног члана на предлог републичке установе надлежне за заштиту споменика културе. Чланови Савета, из својих редова, бирају председника Савета.

Међуинституционална сарадња по овој проблематици није наилазила на значајније препреке. Законом се само потврђују постојећи видови сарадње и избегава могућност неангажовања и/или запостаљања реализације обавеза. Мултисекторски приступ је веома значајан ради свеобухватног сагледавања потреба, давања мишљења и иницијатива за унапређење заштите ратних меморијала.

Сарађиваће се са донаторским програмима да би се обезбедило праћење резултата рада као и обезбеђивање средстава за одржавање и уређење ратних меморијала.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања надлежно је за спровођење овог закона, за његову уједначену примену на територији Републике, као и за надзор и давање мишљења о његовој примени.

