

КОМЕНТАРИ И ПРЕДЛОЗИ НА ПОЈЕДИНЕ ОДРЕДБЕ НАЦРТА

ЗАКОНА

О РЕФЕРЕНДУМУ И НАРОДНОЈ ИНИЦИЈАТИВИ

ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА,
НОВЕМБАР 2019

Садржај

КОМЕНТАРИ И ПРЕДЛОЗИ НА ПОЈЕДИНЕ ОДРЕДБЕ НАЦРТА	1
ЗАКОНА	1
О РЕФЕРЕНДУМУ И НАРОДНОЈ ИНИЦИЈАТИВИ	1
ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА,	1
НОВЕМБАР 2019	1
Утицај таксе за оверу потписа и утицај на демократске процесе	2
Органи за спровођење референдума	3
Обавештавање о референдумским опцијама	4
Референдумска кампања	5
Финансирање и трошкови референдумске кампање	6
Кампања за народну иницијативу	9
Одлучивање о иницијативи	10

Утицај таксе за оверу потписа и утицај на демократске процесе

Актуелна одредба:

Такса за оверу потписа

Члан 7.

Висину накнаде за оверу потписа утврдиће посебним актом министарство надлежно за послове правде, а највише до висине накнаде која се плаћа за оверу потписа за спровођење избора.

Коментар ТС:

Имајући у виду потребу да се што већи број грађана охрабри за учешће у демократским процесима, постављање захтева у погледу овере потписа, а поготово наплата таксе за оверу потписа имаће негативан ефекат. Проблем могућих лажираних потписа се може решавати на друге начине, између осталог кроз увођење механизма одговорности за особе које су биле одговорне за прикупљање потписа грађана.

Органи за спровођење референдума

Актуелна одредба са предложеном допуном

Органи за спровођење референдума

Члан 16.

Органи за спровођење референдума јесу надлежна изборна комисија и гласачки одбор.

Надлежна изборна комисија за спровођење републичког референдума је Републичка изборна комисија, за спровођење покрајинског референдума покрајинска изборна комисија, а за спровођење референдума у јединици локалне самоуправе градска односно општинска изборна комисија.

Надлежна комисија за спровођење референдума образује гласачке одборе, које чине по три члана и три заменика члана.

Право учешћа у раду органа за спровођење референдума имају и представници свих посланичких група у скупштини која је расписала референдум, без права одлучивања.

Кад се референдум расписује за територију Републике и аутономне покрајине или за њихов део, изборна комисија јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: поткомисија) обавља техничке припреме за спровођење републичког, односно покрајинског референдума, одређује гласачка места, утврђује резултате гласања на основу примљеног материјала са свих гласачких места и доставља их Републичкој, односно покрајинској комисији, и обавља друге послове одређене овим законом и одлуком о расписивању референдума.

Представници овлашћеног предлагача

Члан 17.

Подносилац захтева на основу којег је донета одлука о расписивању референдума (у даљем тексту: овлашћени предлагач) може именовати једног представника као члана органа за спровођење референдума.

Представник овлашћеног предлагача из става 1. овог члана има право учешћа у раду органа за спровођење референдума без права одлучивања.

Коментар ТС:

Постојеће одредбе не пружају довољне гаранције да ће процес гласања бити контролисан од стране свих релеватних политичких субјеката. Због тога би одредбу члана 16. требало допунити на начин да се омогући учешће у раду органа за спровођење референдума и представницима свих политичких субјеката који су заступљени у одговарајућој скупштини, на сличан начин као што се то омогућава представницима овлашћеног предлагача у члану 17.

Обавештавање о референдумским опцијама

Коментар ТС:

Постојеће одредбе постављају добро начела, али не пружају довољно основа за њихову потоњу примену. У појединим деловима нацрт није довољно прецизан. Одредба се може поправити на следећи начин:

Обавештавање и референдумска кампања

Члан 23.

Влада је дужна да, у року од осам дана од дана расписивања републичког референдума, грађанима пружи објективне информације о питању, односно акту о коме се одлучује на референдуму, и то у виду сажетка, обима две странице А4 формата, објављеног на званичној веб презентацији, у медијима и достављеног грађанима писмом на адресу пребивалишта, односно боравишта.

У случају расписивања покрајинског референдума дужност из става 1. овог члана има покрајинска влада, а у случају референдума у јединици локалне самоуправе ту дужност има председник општине, односно градоначелник.

Информације из ст. 1. и 2. овог члана треба верно и у једнакој мери да одражавају ставове страна које се залажу за различите одговоре на референдумско питање, истакнуте у скупштини приликом одлучивања о расписивању референдума и да буду доступне на свим језицима који су у службеној употреби на подручју за које се расписује референдум.

Медији су дужни да омогуће једнак приступ присталицама и противницима одлуке која се доноси на референдуму и да о томе воде евиденцију, као и да омогуће равноправно и коректно обавештавање о разлозима за и против доношења одлуке на референдуму.

Референдумска кампања

Коментар ТС:

Актуелне одредбе Нацрта, као крупан пропуст имају то што нису постављене правне препреке да референдумску кампању воде државни органи и остали корисници јавних ресурса. Такође, постојећи Нацрт не спречава да референдумску кампању воде поједина друга лица која могу лако бити злоупотребљена за посредно вођење референдумске кампање од стране органа власти (носиоци јавних овлашћења, приватни партнери у ЈПП, примаоци државне помоћи и слично.

Друга потребна допуна се односи на коришћење забрањених средстава у вођењу референдумске кампање. Као што је забрањено да се подршка грађана тражи кроз поклоне из приватних или јавних извора, исто тако би требало да буде забрањено да се та подршка тражи кроз пружање или обећање бесплатних услуга, ма ко да то чини.

Појам референдумске кампање

Члан 24.

Референдумском кампањом се у смислу овог закона сматрају све активности усмерене на вршење утицаја на бираче да се на референдуму изјасне у корист или против предложене одлуке која је предмет референдума.

Забрањено је да референдумску кампању воде државни органи, органи територијалне аутономије и органи локалне самоуправе, као и привредни субјекти, установе, службе и друга правна лица основана од стране ових органа.

Забрањено је да референдумску кампању воде друга правна лица која користе средства у јавној својини, правна лица и предузетници који су носиоци јавних овлашћења, приватни партнери у јавно-приватном партнерству и примаоци државне помоћи. У циљу спровођења референдумске кампање не могу се обећавати или давати било каква материјална средства из приватних и јавних извора бирачима нити пружати или обећавати било какав вид нематеријалне помоћи.

Референдумска кампања може да се спроводи од дана расписивања референдума до дана одређеног за гласање.

Организатор референдумске кампање

Члан 25.

Организатор референдумске кампање може бити свако домаће правно лице, изузев лица из члана 24. ст. 2. и ст. 3. овог закона или група грађана.

Финансирање и трошкови референдумске кампање

Коментар и предлози ТС:

Транспарентност Србија већ 14 година се залаже за уређивање финансирања референдумске кампање, имајући у виду, између осталог, делимично незаконито и нетранспарентно финансирање кампање референдума за потврђивање Устава из 2006.

Актуелне одредбе Нацрта су у недовољној мери јасне. Иако се овај закон позива на други акт (Закон о финансирању политичких активности), те одредбе није могуће применити директно. Поред тога, сходна примена не би била увек ни примерена, нарочито када је реч о могућности коришћења средстава која су политички субјекти добили из јавних извора за финансирање свог редовног рада за вођење референдумске кампање. Најзад, Нацрт предвиђа да се за кампању на појединим референдумима обезбеђује финансирање из буџета. Међутим, Нацрт не предвиђа ни колико се средстава издваја, нити како ће она бити дистрибуирана. Евентуална сходна примена Закона о финансирању политичких активности које се односе на финансирање изборне кампање донела би неколико лоших последица. Прва би била издвајање превеликог износа из буџета. Наиме, може се претпоставити да би трошкови референдумске кампање, која се води само око једног питања од јавног интереса, требало да буду мањи него када је реч о изборима. Даље, не би било примерено нити примењиво да се ова средства деле на начин као што се деле средства учесницима изборне кампање (20% на једнаке делове, унапред; 80% на основу успеха на изборима). Како би се ови недостаци превазишли, предложили смо неколико решења која би требало размотрити да би се дошло до одговарајућег решења.

Начин финансирања референдумске кампање

Члан 26.

За финансирање трошкова референдумске кампање организатор кампање може користити сопствена средства и прилоге физичких и правних.

На прикупљање прилога и коришћење сопствених средстава сходно се примењују правила о финансирању изборне кампање у складу са законом којим се уређује финансирање политичких активности

Политички субјект може за финансирање референдумске кампање користити искључиво прилоге прикупљене за ту сврху.

Забрањено је финансирање трошкова референдумске кампање средствима добијеним од: страних држава, страних правних и физичких лица и других лица од којих се не смеју прикупљати средства за финансирање изборне кампање, у складу са законом којим се уређује финансирање политичких активности.

За референдум који је расписала надлежна скупштина, у случају када је спровођење референдума обавезно у складу са чланом 10. овог закона, или по иницијативи већине посланика, односно одборника, у складу са чланом 11. овог закона, финансирање трошкова референдумске кампање републичког референдума се врши из републичког буџета, а за финансирање кампање покрајинског референдума и

референдума у јединици локалне самоуправе из покрајинског буџета, односно буџета јединице локалне самоуправе.

У случају из става 5. овог члана, средства се обезбеђују у висини 30% средстава која се издвајају из буџета за финансирање изборне кампање за изборе за народне посланике, односно у висини од 60% средстава која се издвајају из буџета за финансирање кампање на нивоу аутономне покрајине и локалне самоуправе.

Половина средства из става 6. овог члана расподељује се организаторима референдумске кампање који позивају грађане да гласају за предлог, а половина организаторима референдумске кампање који позивају грађане да гласају против предлога, и унутар сваке групе се дели на једнаке износе сваком организатору који се у року од 7 дана пријави надлежној скупштини и који у додатном року од 3 дана положи изборно јемство у складу са законом којим се уређује финансирање политичких активности.

Трошкови референдумске кампање

Члан 27.

Трошкови референдумске кампање су трошкови промотивних активности у току референдумске кампање.

Средства прикупљена за финансирање трошкова референдумске кампање могу се користити само за активности из става 1. овог члана.

На оглашавање у медијима примењују се прописи и правила којима се уређује поступање медија у изборној кампањи.

Посебан рачун за финансирање референдумске кампање

Члан 28.

У сврху прикупљања средстава за финансирање референдумске кампање из члана 26. став 1. овог закона, организатор референдумске кампање отвара посебан рачун који се не може користити у друге сврхе.

Сва средства намењена за финансирање референдумске кампање уплаћују се на рачун из става 1. овог члана и сва плаћања трошкова референдумске кампање врше се са тог рачуна.

Извештај о трошковима референдумске кампање

Члан 29.

Организатор референдумске кампање дужан је да органу надлежном за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) поднесе извештај о трошковима референдумске кампање, у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата референдума.

Извештај о трошковима референдумске кампање објављује се на веб презентацији Агенције.

Садржину извештаја о трошковима референдумске кампање ближе уређује директор Агенције.

У вршењу контроле извештаја о трошковима референдумске кампање Агенција има овлашћења и обавезе предвиђене законом којим се уређује финансирање политичких активности.

Овлашћено лице

Члан 30.

Одговарајућом одлуком организатора референдумске кампање мора бити одређено лице одговорно за коришћење средстава за финансирање референдумске кампање, подношење извештаја и контакт са Агенцијом.

Сходна примена

Члан 31.

Одредбе овог закона којима се уређује референдумска кампања, сходно се примењују на организовање кампање за подршку народној иницијативи.

На питања која нису непосредно уређена овим законом, а тичу се референдумске кампање, сходно се примењују одредбе закона који уређује финансирање политичких активности.

Кампања за народну иницијативу

Коментар ТС: Нацрт није довољно јасан у погледу тога које ће се норме примењивати на финансирање кампање у вези са народном иницијативом. Предложене су неке допуне које би могле да умање овај пропуст.

Обавештавање грађана о иницијативи и кампања

Члан 58.

Иницијативни одбор може да води кампању за народну иницијативу и да позива грађане да се прикључе тој иницијативи, уз поштовање принципа добровољности и слободе мишљења сваког грађанина.

За прикључивање грађана народној иницијативи и прикупљање потписа не могу се обећавати или давати било каква материјална средства из приватних и јавних извора, пружати нити обећавати било какав вид нематеријалне помоћи .

Грађани имају право да скупштини указују на пропусте и недостатке у поступку прикупљања потписа за предлог садржан у народној иницијативи.

Финансирање и трошкови кампање

Члан 59.

На прикупљање средстава за финансирање кампање и трошкове за народну иницијативу примењују се одредбе чл. 26 - 29. овог закона, изузев одредаба о финансирању кампање из буџета.

Иницијативни одбор је дужан да током кампање и по окончању прикупљања потписа на одговарајући начин обавести јавност о изворима финансирања, висини прикупљених средстава и њиховом утрошку.

Одлучивање о иницијативи

Коментар ТС: одредбе чланова 64. и 65. представљају најважнију новину у закону, будући да је највећи проблем народних иницијатива то што не постоји јасна обавеза да оне буду стављене на дневни ред.

Одлучивање о иницијативи

Члан 64.

Скупштина која је примила уредну народну иницијативу дужна је да о предлогу садржаном у народној иницијативи одлучи на првој наредној седници односно најкасније у року од 60 дана од дана подношења листе потписника народне иницијативе, на начин и по поступку утврђеном Уставом и законом, односно статутом аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или пословником о раду скупштине.

Када скупштина прихвати општу иницијативу, дужна је да обавезе надлежни орган, односно тело, да припреми предлог одговарајућег правног акта и да о том акту одлучи у року од 180 дана.

У припреми акта из става 2. овог члана, има право да учествује представник иницијативног одбора.

Обавештење о неприхватању иницијативе

Члан 65.

Када скупштина одлучи да не прихвати предлог садржан у народној иницијативи, дужна је да образложену одлуку о томе достави иницијативном одбору и објави на својој веб презентацији.