



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0318/19-09
Датум: 22.11.2019. године
Царице Милице 1
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
- Кабинет министра -

Бирчанинова 6
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта Закона о референдуму и народној иницијативи

Општа процена ризика корупције

Према подацима објављеним на интернет презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе наведено министарство, у поступку припреме закона којим се уређује област локалне самоуправе, спроводи јавну расправу о Нацрту закона о референдуму и народној иницијативи (у даљем тексту: Нацрт закона).

Уставни основ за доношење Закона о референдуму и народној иницијативи (у даљем тексту: Закон) садржан је у одредби члана 97. тачка 2. Устава Републике Србије којом је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и у одредби члана 108. став 1. Устава којом је уређено расписивање референдума на захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача, у складу са Уставом и законом.

У образложењу Нацрта закона се приликом навођења разлога за доношење Закона наводи најпре мишљење Венецијанске комисије о Уставу Републике Србије (CDL-AD/2007/004) од 17-18. марта 2007. године односно препорука да ће „ради примене члана 203. Устава, законодавац Србије морати да усвоји закон о организовању уставног референдума који треба да буде у сагласности са начелима изнетим у *Кодексу добре праксе у области референдума*“. У образложењу се даље указује на велики значај који је Устав придао референдуму и народној иницијативи као облицима непосредне демократије, односно остваривања народне суверености и истиче се да је важећи Закон о референдуму и народној иницијативи, донет 1994. године, по низу својих решења рестриктиван, превазиђен и несагласан опредељењима новог Устава, као и препорукама Савета Европе у овој области (Препорука 1704/2005 под називом „Референдуми: ка добрим праксама у Европи“ и Препорука 1821/2007 под називом „Кодекс доброг понашања у области референдума“). Указује се на то да Закон о референдуму и народној иницијативи из 1994. године не омогућује грађанима да ефикасно остварују своје право на учешће у вршењу власти путем народне иницијативе и референдума, да је примена низа решења тог закона у пракси показала

велике недостатке те да се из наведених разлога референдум и народна иницијатива ретко користе. Износи се критика појединих законских решења, указује се на то да Законска решења не познају, нити уређују, све врсте референдума које познаје нови Устав као и на то да се у њима не неалазе правила која су коресподентна са променама у изборном законодавству, нити су отклоњене могућности за манипулацију резултатима гласања, а није обезбеђена ни адекватна заштита права бирача и потписника народне иницијативе. На крају се у образложењу наводи да је Народна скупштина усвојила Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти („Службени гласник РС - Међународни уговори“, 8/18) и указује на то да се Додатним протоколом обезбеђује правни оквир којим се гарантује право на учешће у пословима локалних власти, утврђује се садржина тог права и утврђује се обавеза држава потписница да предузму све мере које су у функцији остваривања права на учествовање у пословима локалних власти.

С обзиром на наведено, Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција) сматра да је доношење нових законских решења у овој области неопходно, али су у Нацрту закона уочени и недостаци који се односе на нејасне и непрецизне одредбе, представљање дужности органа јавне власти као њиховог дискреционог права односно непрописивање јасних критеријума при вршењу дискреционог овлашћења, непредвиђање рокова и непримерено одређене рокове.

Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта Закона о референдуму и народној иницијативи.

Члан 4. Нацрта закона

Овај члан уређује право изјашњавања, односно учешћа на референдуму. Према ставу 1, право изјашњавања на референдуму имају грађани који, у складу са прописима о изборима, имају бирачко право и пребивалиште на територији за коју се расписује референдум, а на републичком референдуму и грађани који имају пребивалиште на територији Републике Србије, а у време одржавања референдума се налазе у иностранству. Из оваквог решења произилази да грађани који имају пребивалиште на територији Републике Србије, а у време одржавања референдума се налазе у иностранству имају право да се изјасне само на републичком референдуму, али не на референдуму који се расписује за одређени део територије. Сматрамо да би ову одредбу требало изменити тако да грађани који имају пребивалиште на територији Републике Србије, а који се у време одржавања референдума налазе у иностранству имају право да се изјасне и на референдуму који је расписан за одређену територију, уколико имају пребивалиште на тој територији.

Према ставу 2, ако се на референдуму одлучује о правима и обавезама грађана – власника непокретне имовине чије је пребивалиште ван територије за коју се расписује референдум, право изјашњавања имају и ти грађани. Ставом 4. је прописано да списак тих грађана сачињава орган којег овласти скупштина која је донела одлуку о расписивању референдума. Подсећамо да је чланом 16. став 1. прописано да су органи за спровођење референдума надлежна изборна комисија и гласачки одбор, као и да је изборна комисија та која има увид у бирачки списак и може да користи податке који се у њему налазе. Како право изјашњавања на референдуму на коме се одлучује о правима и обавезама грађана који су власници непокретне имовине на одређеној територији могу имати и грађани који у осталим ситуацијама не би имали то право, неопходно је да надлежна изборна комисија буде обавештена и о њима. Међутим, решење по коме списак ових грађана сачињава орган којег овласти скупштина која је донела одлуку о расписивању референдума оставља могућност да за сачињавање овог списка буде одређен орган који не располаже наведеним подацима, услед чега их мора прибављати од других органа, што би компликовало поступак.

Члан 13. Нацрта закона

Овај члан се односи на став скупштине о питању о којем се одлучује на референдуму. Према ставу 1, када Народна скупштина распише референдум на захтев најмање 100.000 бирача, она може упознати грађане са својим ставом о питању о којем се одлучује на референдуму. Из овако формулисане одредбе произилази да Народна скупштина може, али не мора упознати, грађане са својим ставом о питању о којем се одлучује на референдуму, при чему није прецизирано када ће Народна скупштина то учинити, а када не. Сматрамо да би у наведеној ситуацији Народна скупштина увек требало да упозна грађане са својим ставом о питању о којем се одлучује на референдуму, па је препорука да се ова одредба измени у том правцу, при чему би требало прописати и начин на који се врши упознавање грађана.

Члан 15. Нацрта закона

Овим чланом у ставу 1. прописано је које елементе одлука о расписивању референдума "нарочито" садржи.

Овом одредбом, услед коришћења речи „садржи нарочито” није довољно прецизно одређено које елементе садржи одлука о расписивању референдума. Са једне стране, због коришћења формулације „садржи нарочито” може се закључити да одлука може да садржи и друге елементе, осим оних за које је предвиђено да их нарочито садржи. Са друге стране, иако би садржај одлуке требало да буде уређен законом, нигде се не наводи који су то други елементи које би одлука могла да садржи. Имајући у виду наведено, нејасно је да ли одлука може да садржи и друге елементе, осим наведених и ако може које.

Како би се ова одредба појаснила, Агенција препоручује да се из формулације „садржи нарочито” брише реч „нарочито” и наведу сви елементи одлуке о расписивању, или да се уместо речи „нарочито” у став 1. унесе реч „обавезно”.

Члан 22. Нацрта закона

Ставом 4. овог члана прописано је да се гласање на референдуму може закључити и пре истека времена одређеног за гласање ако су на гласачком месту гласали сви грађани који су уписани у евиденцију грађана са бирачким правом. У вези са наведеним поставља се питање смисла “незаључивања” гласања у наведеној ситуацији и предлажемо да се формулација "може закључити" замени речју "закључује".

Члан 23. Нацрта закона

Овим чланом у ставу 1. прописано је да је Влада 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 краћег сажетка објављеног на званичној веб презентацији, у медијима и достављеног грађанима писмом на адресу пребивалишта, односно боравишта.

Сматрамо да је у циљу транспарентности и потпуног упознавања грађана са актом о коме се одлучује на референдуму, потребно прописати обавезу Владе да донесе посебан акт а не краћи сажетак о овом питању, да објави акт у целости на веб презентацији Владе или достави целовит акт грађанима на адресу пребивалишта, односно боравишта.

Члан 24. Нацрта закона

Овај члан се односи на појам референдумске кампање. Ставом 4. прописано је да референдумска кампања може да се спроводи до дана одређеног за гласање, али није наведено од ког тренутка може да се спроводи. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се пропише да се референдумска кампања може спроводити од дана расписивања референдума до дана одређеног за гласање.

Члан 30. Нацрта закона

Овим чланом прописано је да одговарајућом одлуком организатора референдумске кампање мора бити одређено лице одговорно за коришћење средстава за финансирање референдумске кампање, подношење извештаја и контакт са Агенцијом. У одредби није наведен рок у коме је организатор референдумске кампање дужан да обавести Агенцију о овлашћеном лицу. Препорука је да се овом одредбом пропише да је домаће правно лице или група грађана дужна да писмено обавести Агенцију да је организатор референдумске кампање и да истовремено Агенцији достави одлуку о овлашћеном лицу у року од три дана од дана расписивања референдума. Такође, потребно је усагласити термин из наслова члана (овлашћено лице) и термин из одредбе члана (лице одговорно за коришћење средстава...).

Члан 37. Нацрта закона

Овим чланом прописано је у ставу 1. да надлежна комисија за спровођење референдума утврђује резултате референдума и извештај о томе доставља скупштини која је расписала референдум. Сматрамо да је у овом ставу потребно одредити и рок за достављање овог извештаја.

Члан 55. Нацрта закона

Овим чланом прописано је у ставу 5. да скупштина може одлучити да прихвати или одбаци поднети предлог, а председник скупштине обавештава иницијативни одбор о одлуци скупштине у року од седам дана.

Сматрамо да је у овом члану неопходно одредити и дан од када почиње да тече прописани рок од седам дана.

Члан 58. Нацрта закона

Овим чланом прописано је у ставу 3. да грађани имају право да скупштини указују на пропусте и недостатке у поступку прикупљања потписа за предлог садржан у народној иницијативи.

Указујемо на то да овом законском одредбом није уређен поступак указивања на пропусте и недостатке у поступку прикупљања потписа, назив ових аката грађана и поступање Скупштине по пријему истих те предлажемо прописивање недостајућих одредаба закона којим би ово питање било регулисано.

Члан 65. Нацрта закона

Овим чланом прописано је да је скупштина дужна да, након доношење одлуке о неприхватању предлога садржаног у народној иницијативи, достави образложену одлуку о томе иницијативном одбору и објави је на својој веб презентацији.

Указујемо на недостатак рока у којем је скупштина дужна да достави конкретну одлуку и објави је на својој веб презентацији и препоручујемо регулисање овог правног питања.

Члан 71. Нацрта закона

Овом одредбом прописане су новчане казне за организатора референдумске кампање за прекршаје у таксативно набројаним случајевима, али без навођења чланова нацрта закона на коју се прекршаји односе.

Препорука је да се поред случајева у којима се изриче новачана казна дода и број члана одредбе на коју се прекршај односи.

Члан 72. Нацрта закона

Кад су у питању прекршаји давалаца финансијских средстава ставом 1. овог члана прописано је да ће се новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара казнити правно лице, ако не омогући Агенцији вршења овлашћења из овог закона, док је ставом 2. овог члана прописано да ће се новчаном казном од 200.000 до 2.000.000

динара казнити предузетник ако не омогући Агенцији вршење овлашћења из овог закона.

Имајући у виду да је одредбом чл. 26. ст. 1. Нацрта закона прописано да се за финансирање референдумске кампање организатор кампање може прикупљати само средства из приватних извора, а ставом 2. овог члана да је забрањено финансирање трошкова референдумске кампање средствима добијеним од: страних држава, страних правних и физичких лица као и органа и организација које врше јавна овлашћења, препорука Агенције је да се после става 2. овог члана дода нови став који ће предвиђати новчану казну и за физичко лице ако не омогући Агенцији вршење овлашћења из овог закона.

У одредбама чл. 47, 49, 51, 68, 69. и 70. термин право на жалбу, односно жалба треба ускладити са Законом о управном спору који прописује тужбу, те се речи у наведеним одредбама “право на жалбу“ и “жалба“ треба заменити речима “право на тужбу“ и “тужба“.

Закључак

Доношењу новог Закона о референдуму и народној иницијативи приступило се из потребе материјалног и формалног усаглашавања законских решења са Уставом и омогућавања ширег учешћа грађана у вршењу власти путем референдума и народне иницијативе.

Имајући у виду наведено Агенција сматра да поједина законска решења представљају напредак у овој области, али како Нацрт закона садржи и одређене недостатке који представљају ризике корупције, Агенција је упутила препоруке за њихово отклањање, чиме би се унапредио правни оквир у овој области.

ДИРЕКТОР



Драган Сикимић

