

# Komentar mišljenja Venecijanske komisije o nacrtu Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi

Transparentnost Srbija

Septembar 2021

## Opšta ocena

Venecijanska komisija uputila ozbiljne zamerke Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu na proces izrade Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i na pitanja koja nisu rešena na adekvatan način u aktuelnom nacrtu. Ovo mišljenje je u velikoj meri podudarno i sa ranije objavljenim komentarima i bojaznima domaćih nevladinih organizacija. Međutim, pojedina bitna pitanja nisu bila u dovoljnoj meri predmet razmatranja VK, uključujući tu i pitanje shodne primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i identifikovanja „organizatora referendumske kampanje“. S obzirom na broj nerešenih pitanja, jedino prihvatljivo rešenje u ovom trenutku jeste objavljivanje revidiranog Nacrta i organizovanje otvorenih konsultacija pre njegovog upućivanja u dalju proceduru ili međunarodnim organizacijama.

## Prikaz mišljenja i preporuka Venecijanske komisije sa komentarima

U svom Hitnom Mišljenju o Nacrtu Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, Br. 1052 /2021 od 24. septembra 2021, godine (u daljem tekstu: Mišljenje), Venecijanska komisija (u daljem tekstu: Komisija) je razmatrala Nacrt zakona (u daljem tekstu: Nacrt) koji je objavljen 9. jula 2021. godine.<sup>1</sup>

Mišljenje sadrži nekoliko zapažanja i nalaza koje je Transparentnost Srbija (članica koalicije prEUgovor), zajedno sa drugim organizacijama civilnog društva, iznela tokom javne rasprave. Organizacije civilnog društva su na to ukazale u saopštenju od 29.9.2021<sup>2</sup>.

Na samom početku, opisujući pozadinu i obim Mišljenja, Komisija konstatuje da je „Nacrt zakona predstavljen u vreme revizije Ustava, ....., koja je bila planirana.“<sup>3</sup> Zbog toga ovo Mišljenje „ne predstavlja potpun i sveobuhvatan pregled celokupnog pravnog rešenja i institucionalni okvir koji uređuje referendume u Srbiji.“ već će „Mišljenje će se uglavnom fokusirati na referendumu na nacionalnom nivou i posebnu pažnju posvećuju ustavnim referendumima, budući da takav referendum je planiran u bliskoj budućnosti.“<sup>4</sup> Ništa manje važna za snažno osvetljavanje pozadine donetog Mišljenja jeste konstatacija da „Nacrt zakona, koji je revidiran nakon javnih konsultacija održanih u julu 2021. godine, i dalje nije dostupan javnosti.“<sup>5</sup> Najzad, bojazan da „prevod možda ne odražava tačno originalnu verziju u svim tačkama“<sup>6</sup> upotpunjuje sliku o tome pod kojim i kakvim uslovim je Komisija razmatrala Nacrt i dala Mišljenje.

Nastavljajući dalje, Komisija napominje da je „Inicijativa srpskih vlasti da usvoje novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi u cilju usklađivanja zakonodavstva sa međunarodnim standardima dobrodošla.“<sup>7</sup>

<sup>1</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)015-e)

<sup>2</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12097-spreciti-donosenje-nedemokratskog-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi>

<sup>3</sup> Ibid, str. 3

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> Ibid, str. 4

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Ibidem

Kada je reč o zakonodavnom procesu i njegovim vremenskim rokovima Komisija je preporučila da se komentari organizacija civilnog društva<sup>8</sup> *“uzmu u obzir u budućoj fazi zakonodavnog procesa....”*<sup>9</sup>. Korak dalje u razradi početne, opšte napomene o vremenskom periodu izrade Nacrta predstavlja nedvosmisleno naglašavanje da *“Vremenski okvir amandmana izaziva zabrinutost... jer se zakonodavstvo moralo prilagoditi do kraja 2008.”*<sup>10</sup>. Umesto toga, Nacrt je *“urađen u vreme priprema ustavne reforme, koja zahteva ustavni referendum.”*<sup>11</sup>. Drugim rečima, *“srpske vlasti trebalo je da se pozabave tim pitanjem mnogo ranije i mnogo temeljnije ..... to je bilo očigledno moguće u petnaest godina koje su protekle od usvajanja Ustava i jedanaest godina od poslednjeg mišljenja Venecijanske komisije. .... zbog čega Venecijanska komisija žali.....”*<sup>12</sup>.

U vezi sa primedbama koje se odnose na propuštene prilike za ranije donošenje ovog zakona podsećamo da je Transparentnost Srbija davala komentare na ranije verzije nacrta Zakona, kada je bio otvoren postupak javne rasprave i to u novembru 2019,<sup>13</sup> avgustu 2011. godine,<sup>14</sup> a na problem neregulisanog finansiranja referendumske kampanje prvi put smo ukazali javnosti još oktobra 2006<sup>15</sup>, kada je prethodni put organizovan ustavni referendum.

Komisija je iznela i nekoliko konkretnih primedbi u pogledu pitanja koje se iznosi na referendum i informacija u vezi sa njim. Kao *“pozitivan korak”* Komisija je ocenila obavezu Vlade da pruži građanima objektivne informacije o pitanju koje je izneto na referendum. Međutim, i Komisija, kao i organizacije civilnog društva iz Srbije smatraju *“da ova nadležnost treba da pripada izbornoj komisiji ili drugom nepristrasnom organu”*<sup>16</sup>. Štaviše, imajući u vidu da objektivne informacije treba verno i jednako da odražavaju stav stranaka koje zagovaraju različite odgovore na referendumsko pitanje, Komisija smatra da *“rok za dostavljanje takvih informacija (osam dana od raspisivanja nacionalnog referenduma) izaziva ozbiljnu zabrinutost .... jer se čini nemogućim za različite političke snage da iznesu svoje mišljenje i za Vladu da pripremi dokument sa takvim podacima u tako kratkom roku, a kamoli za vreme slanje dokumenta biračima”*<sup>17</sup>. To je, prema izričitom shvatanju Komisije, *“u suprotnosti sa načelom zakonitosti, koje je jedan od stubova vladavine prava i podrazumeva da zakonodavstvo mora biti primenljivo”*. Zbog svega toga Komisija *“preporučuje reviziju relevantnih odredbi Nacrta, a pre svega produženje roka je imperativ”*<sup>18</sup>.

---

<sup>8</sup> *“..... da im je dato vreme prekratko (20 dana tokom leto, produženo za 4 dana zbog odloženog objavljivanja informacija na internetu, da je Nacrt upućen Venecijanskoj komisiji na dan istek roka zbog čega nije mogao prihvatiti komentare iznete u javnosti”*

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> Ibid, str. 5

<sup>13</sup>

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_komentari\\_i\\_predlozi\\_za\\_nacrt\\_zakona\\_o\\_referendumu\\_i\\_narodnoj\\_inicijativi.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentari_i_predlozi_za_nacrt_zakona_o_referendumu_i_narodnoj_inicijativi.pdf)

<sup>14</sup>

<https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/analiza%20nacrt%20zakona%20o%20referendumu%20i%20narodnoj%20inicijativi%20avgust%202011.doc>

<sup>15</sup>

<https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Finansiranje%20kampanje%20za%20referendum%20%20oktobar%202006.doc>

<sup>16</sup> Ibid, str. 11

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Ibidem

Komisija je iznela kritike i na rešenja koja se tiču referendumske kampanje i njenog finansiranja. Tako su, prema shvatanju Komisije, "Organizacije kojima je zabranjeno finansiranje kampanja previše široko definisane"<sup>19</sup> jer npr. "crkve i verske zajednice mogle bi imati legitiman interes za neka pitanja podnet na referendum.... što važi i za fondacije i sindikate.". Ograničenja koja bi mogla biti prihvatljiva u izbornoj kampanji "mogu biti u suprotnosti sa principom proporcionalnosti o temi koja bi se mogla odnositi na osnovne aktivnosti ovih organizacija."<sup>20</sup>. I povodom ovog pitanja Komisija "preporučuje da se ono ponovo razmotri". Takođe, prema članu 24. stav 1, istraživanje javnog mnjenja smatra se referenduskom kampanjom. Komisija je shvatanje da "organizatori ove aktivnosti ne bi trebalo da budu u obavezi da poštuju pravila o finansiranju kampanje i izveštavanju jer tamo gde takvo istraživanje nema za cilj targetiranje grupa birača, već samo istraživanja javnog mnjenja (za njihovo objavljivanje ili naučno istraživanje), takve aktivnosti nemaju za cilj rezultat referenduma i ne treba ga smatrati aktivnostima referendumske kampanje." To je i razlog, za Komisiju, zašto "ovu odredbu ne treba tumačiti previše široko".

Kritike Komisije su sasvim opravdane i u velikoj meri podudarne sa kritičkim opaskama civilnog društva u Srbiji. Međutim, problemi su i dublji i širi nego što se navodi u Mišljenju. Naime, problem do kojeg bi dovele odredbe iz Nacrta mogao bi da ugrozi slobodu izražavanja i javnog delovanja brojnih drugih subjekata, a ne samo onih koji sprovode istraživanja javnog mnjenja, to jest svih onih koji izražavaju mišljenja i stavove u vezi sa referendumom. Drugo bitno pitanje koje nije rešeno, a o kojem se u Mišljenju ne govori, jeste identifikovanje „organizatora referendumske kampanje“, ne samo na nivou definicije, već i u stvarnosti. To je preduslov da bi novopostavljena pravila, a pogotovo kontrola njihovog sprovođenja mogli imati smisla.

Nacrt zakona, u pogledu finansiranja referendumske kampanje, osim ponavljanja pojedinih pravila iz zakona koji uređuje finansiranje političkih aktivnosti i izborne kampanje, predviđa i primenu njegovih drugih odredaba. Član 26. Nacrta zabranjuje finansiranje troškova referendumske kampanje sredstvima dobijenim iz javnih izvora koje politički subjekti dobijaju za finansiranje redovnog rada ili troškove izborne kampanje. Prema shvatanju Komisije, i ovu odredbu treba "ponovno razmotriti". Razlog se krije u činjenici da "nije moguće napraviti razliku između troškova organizacije kampanje i drugih troškova, kao što su npr. troškovi organizacije političkih partija (troškovi za prostor, plate, računare, automobile itd.) koji imaju za cilj sprovođenje svih zadataka političke stranke"<sup>21</sup>. Ovaj komentar Komisije dobro odražava jedan od praktičnih problema za primenu normi. Međutim, to ne bi trebalo tumačiti tako da zakonodavac odustane od zabrane, jer je ona potpuno primerena, već tako da bi trebalo precizirati na koji način bi se norma mogla primeniti.

Ništa manje kritična Komisija nije bila ni kada je reč o obavezosti volje građana izražene na referendum. Predloženim članom 40. Nacrta omogućava se da se donese akt suprotan odluci donetoj na referendum ili da se izmeni njegova suštinu tek nakon isteka jedne godine od dana održavanja referendum. Međutim, u tački pod nazivom "Paralelizam postupaka" Komisija nalazi da "Prema engleskom prevodu člana 40, koji je dostavljen izvestiocima, referendum se mora sprovesti u bilo kom trenutku ako dođe do takve izmene"<sup>22</sup>. Komisija je međutim "obaveštena da srpska verzija dostupna javnosti ne sadrži izraz „sa obavezom ponavljanja referenduma“, u smislu da nakon protoka roka od

---

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Ibid, str. 12

<sup>22</sup> Ibidem

*jedne godine referendum ne bi bio potreban*<sup>23</sup>. Osim toga, Komisija smatra i da *“rok od godinu dana izgleda kratak i mogao bi olakšati da se zaobiđe volja građana.”*

Kada je reč o pravnim lekovima, Nacrt zakona predviđa vrlo kratke rokove za podnošenje i donošenje odluke o pritužbama i žalbama. Komisiji se *“čini da su rokovi previše restriktivni jer njihovi podnosioci mogu imati poteškoća sa pružanjem adekvatnih i ozbiljnih obrazloženja, kao i dokaza”*<sup>24</sup>. Drugim rečima, *“Sumnjivo je da rokovi za donošenje odluka u oblasti referenduma i narodne inicijative treba da budu kratki kao za izborne sporove, jer rezultati referenduma, za razliku od onih na izborima, utiču samo na pitanja koja su dostavljena građanima na glasanje”*<sup>25</sup>. Zbog svega toga, Komisija *“preporučuje razumno produženje rokova za podnošenje i odlučivanje o žalbama i žalbama.”*<sup>26</sup> Na kraju, Komisija je stava da je *“pravo na prigovor na nepravilnosti u sprovođenju referenduma ograničeno ..... previše restriktivno.”*<sup>27</sup> To je razlog zašto Komisija *“preporučuje proširenje prava na žalbu na sve birače”*<sup>28</sup>.

Komisija je pažnju poklonila i verifikaciji potpisa, tačnije iznosu naknade koji je potreban da bi se ta aktivnost sprovela u skladu sa važećim pravnim propisima. Prema shvatanju Komisije, *“zahtevanje takve naknade može imati zastrašujući efekat, sprečavajući tako prikupljanje potpisa.”*<sup>29</sup> Zbog toga, Komisija *“preporučuje da se ne zahteva naknada ili da ona bude vrlo niska”*<sup>30</sup>.

Slično tome, član 36. Nacrta omogućava izbornim komisijama da donesu posebna pravila u posebnim situacijama, uključujući i epidemije. Komisija smatra da je *“ova delegacija preširoka”*, odnosno da bi *“pominjanje „drugih razloga“ moglo dovesti do preterano širokog tumačenja ove odredbe.”*<sup>31</sup> Komisija stoga *“preporučuje da se predvide detaljnija pravila u zakonu”*<sup>32</sup>.

## Zaključci i ključne preporuke Venecijanske komisije

Komisija preporučuje da izmene referendumske zakonodavstva *“treba da budu usvojene širokim konsenzusom i uzimajući u obzir javne konsultacije sa svim relevantnim akterima.”*<sup>33</sup>

Osim toga, Komisija daje sledeće ključne preporuke:

- Da se jasno definišu različite vrste referenduma i odredbe koje se na njih primenjuju, detaljnim rešavanjem sledećih pitanja u zakonu: pitanja podložna referendumu; hijerarhijski rang odredbi iznetih na referendum (Ustavne ili zakonske odredbe); priroda predloga dostavljenog na referendum (npr. generalno formulisan ili konkretan predlog); dejstvo zahteva za referendum o važećim zakonima i da jasno definiše pitanja koja ne mogu biti podvrgnut referendumu;

---

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Ibid, 13

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Ibidem

<sup>29</sup> Ibid, str. 15

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Ibidem

<sup>33</sup> Ibid, str. 17

- Da se preispita proširenje biračkog prava na vlasnike nekretnina, ili barem pružiti ovo proširenje na detaljan način;
- Ne zahtevati naknadu, ili najviše vrlo malu, za potvrdu identiteta potpisa;
- Pružiti pravo na žalbu svim biračima i razumno produžiti rokove za podnošenje i odlučivanje o žalbama i žalbama;
- Da se preispita sastav izborne administracije kako bi se osigurala njena nezavisnost revizijom relevantnih zakonskih tekstova;
- Dati izbornim komisijama ovlašćenje da provere pitanja koja su dostavljena biračima kao i potpise, te da biračima pruže objektivne informacije;
- Ne podvrgavati privatne medije zahtevu neutralnosti već zahtevati samo da se obezbede jednaki uslovi za radio i televizijsko oglašavanje.

Nadalje, Venecijanska komisija preporučuje, između ostalog:

- Da se preispitaju ograničenja izborne kampanje, posebno u žim definicijama takvih kampanja, a ne isključujući automatski sindikate, crkve, verske zajednice i fondacije;
- Da se ponovo razmotre odredbe o finansiranju kampanja, npr. dozvoljavajući finansiranje troškova referendumske kampanje sredstvima pribavljenim iz javnih izvora koji politički subjekti primaju za finansiranje redovnog rada ili izborne kampanje;
- Produžiti rok između odluke o raspisivanju referenduma i glasanja, I da se ograniči diskreciono pravo Skupštine da smanji ovaj rok, posebno za ustavne referendume;
- Da se pozabave ovlašćenjima tela koja povodom referenduma donose odluke i žalbe na precizniji način;
- Da se traži jedinstvo sadržaja teksta dostavljenog na referendumu;
- Predvideti manje restriktivna pravila u vezi sa prikupljanjem potpisa za narodnu inicijativu;
- Produžiti rok za pružanje objektivnih informacija biračima, kako bi bili dobro primljeni pre glasanja;
- Predvideti detaljnija pravila koja se primenjuju u hitnim slučajevima.