

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама (у даљем тексту: Закон) садржан је у члану 5, члану 55. и члану 97. став 2. Устава Републике Србије („Службени гласник РС” број 98/06).

Чланом 5. Устава јемчи се и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана (став 1), оснивање политичких странака је слободно (став 2), недопуштено је деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање расне, националне или верске мржње (став 3), политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи (став 4).

Чланом 55. Устава јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења.

Чланом 97. став 2. Устава, између осталог, прописано је да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлози за доношење измена и допуна овог закона могу се сврстати у више посебних група. Наиме, уз потребу да се изврши усклађивање са одредбама закона који уређује општи управни поступак од 2016. године али и са одлуком Уставног суда из 2015. године о утврђивању неуставности два члана Закона о политичким странкама, пракса је показала да важећи закон садржи одређена непотпуна решења, односно не уређује поједина питања значајна како са аспекта обављања послова вођења Регистра политичких странака (у даљем тексту: Регистар), тако и са аспекта остваривања права субјеката на које се односе. Имајући у виду да је Закон о политичким странкама, који је донела Народна скупштина Републике Србије 2009. године, на целовит начин уредио слободу политичког удруживања тако да је овај облик удруживања разграничио од других облика у мери у којој то захтева његова специфичност и омогућио је њено остваривање у складу са Уставом и највишим европским стандардима у овој области, дефинисао услове и поступак за оснивање и престанак политичке странке, њен правни положај, вођење Регистра, предлагач стоји на становишту да није неопходно донети нови закон који би у целини регулисао предметну материју, већ да се одговарајућим номотехничким и садржинским изменама може постићи унапређење законског оквира.

Ради обавезе усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење) настала је потреба да се изврше измене и допуне у тексту Закона имајући у виду обавезу органа да по службеној дужности, у складу са законом и у законским роковима, бесплатно размењују, уступају, врше увид, обрађују и прибављају

податке о чињеницама садржаним у службеним евиденцијама, када је то неопходно за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке, односно да министарство надлежно за послове државне управе (у даљем тексту: Министарство) по службеној дужности прибавља податке којима се доказује да су оснивачи политичке странке пунолетни, пословно способни држављани Републике Србије. У том смислу, предложеним изменама планирано је да се укине обавеза подношења потврда о упису оснивача политичке странке у бирачки списак уз пријаву за упис у Регистар.

Разлози за доношење овог закона оличени су и у потреби прецизирања појединих решења и ближег нормативног уређивања појединих питања за којима се у пракси примене Закона указала потреба. У том смислу, треба истаћи да су предложене измене и допуне које имају за циљ прецизирање поступка оснивања политичке странке, и то ближе уређујући поступак од покретања иницијативе до одржавања оснивачке скупштине, уз остављање могућности иницијативном одбору да обавести регистрациони орган о покренутој иницијативи у циљу резервације назива, као и да су предложене измене и допуне које се односе на јавну доступност података, назив политичке странке националне мањине, разликовање и употребу назива и симбола визуелног идентитета, ближе дефинисање рокова за поступање како подносиоца пријава тако и регистрационог органа, обавезну документацију која се подноси уз пријаву за упис промене података који се односе на измене и допуне програма, статута и затупника, као и престанак рада политичке странке и брисање из Регистра.

Поред тога, разлози за доношење овог закона оличени су и у потреби техничког усклађивања Закона са Одлуком Уставног суда IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године. Наиме, поводом већег броја иницијатива за оцену уставности Закона Уставни суд је својом Одлуком из априла 2015. године касирао две одредбе Закона.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. Нацрта закона, додају се нови ставови у члану 10. важећег закона, што је последица потребе да се поступак оснивања политичке странке прецизније уреди.

Имајући у виду да је одредбама важећег закона и то чланом 10. прописано да се политичка странка оснива на оснивачкој скупштини доношењем оснивачког акта, програма, статута и избором лица овлашћеног за заступање политичке странке, чланом 11. став 2. да саставни део оснивачког акта чине изјаве оснивача о оснивању политичке странке, на прописаном обрасцу, које садрже оверу потписа, а чл. 8. и 9. да политичку странку могу основати најмање 10.000 односно политичку странку националне мањине 1.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије, предвиђено је да се у поступку оснивања образује иницијативни одбор који би предузимао одређене активности везане за оснивање политичке странке.

У том смислу, предвиђено је да иницијативни одбор, који чине најмање три оснивача, сазива оснивачку скупштину. Наиме, иницијативни одбор доноси иницијативу о оснивању политичке странке коју потписују сви чланови иницијативног одбора и која садржи назив и основна политичка начела и циљеве политичке странке. Иницијативни одбор организује прикупљање изјава оснивача о оснивању политичке странке, припрема предлоге аката које усваја оснивачка скупштина и може обавестити поднеском Министарство о покренутој иницијативи у циљу резервације назива. Уређено је да се најкасније у року од дванаест месеци од дана доношења иницијативе одржава оснивачка скупштина и прописано је у ком року оснивачи морају бити упознати са временом и местом одржавања оснивачке скупштине, као и са предлозима аката која се усвајају на оснивачкој скупштини. Измена и допуна Закона предвиђа могућност да оснивачи учествују у одлучивању електронским путем или на други погодан начин који определи иницијативни одбор. Приликом предлагања ових одредби имало се у виду да се слична решења могу наћи и у законима држава из нашег окружења (Бугарска).

Чланом 2. Нацрта закона врше се измене члана 12. став 2. важећег закона које су последица усклађивања са допуном члана 10. важећег закона (члан 1. Нацрта закона) којом је предвиђено да се оснивачка скупштина одржава најкасније у року од дванаест месеци од дана објављивања иницијативе. Из тог разлога, допуном у члану 12. став 2. важећег закона прописано је да изјава не може бити старија више од дванаест месеци у тренутку одржавања оснивачке скупштине.

Чланом 3. Нацрта закона врше се измене и допуне члана 16. важећег закона, тако што је прецизирано да у року од 30 дана од дана пријема решења о упису у Регистар, односно решења о упису промене података у Регистар политичка странка дужна да учини јавно доступним на својој веб презентацији оснивачки акт, лично име заступника, програм и статут оверен од стране Министарства, а друге акте и податке у складу са посебним законима који се примењују на правна лица.

Допуном члана 18. став 2. важећег закона (члан 4. Нацрта закона) додатно се регулише питање назива политичке странке националне мањине како би се избегло изазивање забуне у јавности на шта се често у пракси указивало. Тако је предвиђено да назив политичке странке националне мањине мора да садржи јасну одредницу националне мањине чије интересе представља и заступа у смислу да у самом називу стоји назив конкретне националне мањине или да се користи назив који је на српском језику и писму и језику и писму националне мањине, сходно одредбама члана 19. важећег закона.

Чланом 5. Нацрта закона врше се измене и допуне члана 19. став 1. важећег закона и представљају нужно ограничење, неопходно у циљу правне сигурности тако да се поред важећих одредби које се односе на немогућност да се у Регистар упише политичка странка чији је назив идентичан називу друге политичке странке која је уписана или уредно пријављена за упис у Регистар, односно брисана из Регистра под условом да од дана брисања из Регистра није протекло више од четири године, односно такав да изазива забуну у јавности или повређује морална осећања грађана, предвиђено је да се таква немогућност односи и на назив идентичан називу друге политичке странке која је уредно пријављена за упис промене података у Регистар, или ако је Министарство обавештено о покренутој иницијативи у смислу члана 1. Нацрта закона.

Такође, врши се измена и допуна одредби члана 20. став 2. важећег закона (члан 6. Нацрта закона) у погледу немогућности постојања идентичних симбола визуелног идентитета, тако да уређено је да симболи визуелног идентитета не могу бити идентични симболима друге политичке странке која је уписана у Регистар, односно уредно пријављена за упис у Регистар или за упис промене података у Регистар или је брисана из Регистра под условом да од дана брисања није протекло више од четири године.

Чланом 7. Нацрта закона врши се измена члана 21. став 5. важећег закона у смислу олакшавања вођења евиденције о члановима политичке странке тако што се прецизира да политичка странка води евиденцију о својим члановима као јединствену централну електронску базу података у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Измене члана 24. став 4. важећег закона (члан 9. Нацрта закона) последица су усклађивања са Законом о општем управном поступку, али и предвиђених измена у члану 1. Нацрта закона. Наиме, према важећем члану 24. став 4. Закона уз пријаву за упис у Регистар, између осталог, обавезно се подносе потврде о упису оснивача политичке странке у бирачки списак. Имајући у виду да су органи обавезни да по службеној дужности, прибављају податке о чињеницама садржаним у службеним евиденцијама, односно да Министарство по службеној дужности прибавља податке којима се доказује да су оснивачи политичке странке пунолетни, пословно способни држављани Републике Србије, предложеним изменама планирано је укидање обавезе подношења потврда о упису оснивача политичке странке у бирачки списак. Такође, према важећем члану 24. став 4. Закона уз пријаву за упис у Регистар обавезно се подноси и оверена фотокопија личне карте заступника политичке странке, а ако она не садржи податак о пребивалишту и адреси и потврда о пребивалишту. Из већ наведеног разлога било је нужно преформулисати одредбе важећег члана 24. став 4. тако да је прописано да се уз пријаву за упис у Регистар обавезно подноси фотокопија личне карте заступника политичке странке, а ако она не садржи податак о пребивалишту и адреси и одштампан податак очитане електронске личне карте. Извршеним изменама оснивачи политичких странака ослобађају се непотребних трошкова, а процес оснивања странке убрзава и олакшава. С обзиром да је чланом 1. Нацрта закона предвиђено доношење иницијативе о оснивању политичке странке то је прописана обавеза да се уз пријаву за упис у Регистар подноси поред осталог и доказ о покренутој иницијативи.

Чланом 10. Нацрта закона врше се измене члана 25. став 1. важећег закона тако да прецизиран је рок у ком Министарство позива подносиоца пријаве да отклони недостатке, односно рок у којем је подносилац пријаве обавезан да отклони недостатке. Овим изменама уређују се само неопходна одступања од одредаба закона који уређује општи управни поступак, а последица су специфичне природе управне ствари у овој области, док ће се одредбе тог закона примењивати у свим осталим случајевима који нису посебно уређени законом. Такође, извршене су измене и допуне тачке 1) става 1. члана 25. важећег закона (члан 10. Нацрта закона) и логичан су пандан решењима прописаним одредбама члана 5. Нацрта закона (члан 19. став 1. важећег закона).

Чланом 11. Нацрта закона извршене су измене у члану 27. важећег закона односно термилошко усклађивање назива пријаве којом је политичка странка дужна да обавести о свакој промени података, као и додатно прецизирање документације која се подноси уз пријаву за упис промене података у Регистар када се ради о изменама и допунама програма и статута политичке странке, односно о промени података који се односе на заступника политичке странке.

Чланом 12. Нацрта закона извршене су измене у члану 28. став 1. важећег закона у смислу предвиђених измена члана 25. став 1. важећег закона (члан 10. Нацрта закона).

Чланом 13. Нацрта закона, додају се нови ставови у члану 29. важећег закона. Тако се у погледу рока за доношење решења о упису промене података у Регистар као посебна заштита политичке странке, осим судске заштите путем управног спора, предлаже и заштита од тзв. ћутања управе, односно предлажу одредбе аналогне одредбама које се односе на решење о упису странке у Регистар и то тако што се промене сматрају уписаним у Регистар ако Министарство у законом прописаном року не донесе решење о упису промене, односно решење о одбацивању пријаве.

Поред тога, прописује се од када промене почињу да производе правно дејство, као и обавеза достављања политичкој странци, уз решење о упису промене података, програма и статута овереног од стране Министарства.

Изменама члана 34. став 2. важећег закона (члан 15. Нацрта закона) преформулисан је наведени став тако што се у ставу 2. члана 15. Нацрта закона предвиђа ко може у име политичке странке која је настала спајањем две или више политичких странака поднети пријаву за упис у Регистар, а у ставу 3. овог члана наведена је потребна документација која се подноси уз пријаву за упис. Наиме, у односу на потребну документацију која је била прописана чланом 34. став 2. важећег закона, у циљу смањења непотребних трошкова, а у складу за законом којим се уређује општи управни поступак, измена је што се уместо оверене фотокопије личне карте заступника политичке странке, а ако она не садржи податак о пребивалишту и адреси и потврде о пребивалишту предвиђа подношење фотокопије личне карте заступника политичке странке, а ако она не садржи податак о пребивалишту и адреси и одштампан податак очитане електронске личне карте.

Чланом 16. Нацрта закона врши се измена члана 35. важећег закона тако што се поред постојећих општих услова за престанак политичке странке прописује и да се политичка странка брише из Регистра када се утврди да је неактивна, а под неактивношћу се подразумева ако у року од једне године од истека мандата органа утврђеног статутом нови органи странке нису изабрани и највиши орган странке се не састаје у роковима двоструко дужим од рокова који су предвиђени статутом и поред тога странка не учествује на локалним изборима или изборима за народне посланике у Народној скупштини или за посланике у Скупштини аутономне покрајине или изборима за председника Републике, у периоду дужем од осам година. Наиме кумулативним испуњењем наведених услова сматра се да постоји услов за престанак политичке странке. Приликом одређења појма неактивности имале су се у виду ситуације које су уочене у примени важећег закона али и

упоредно правна решења земаља у окружењу (Словенија, Хрватска, Црна Гора, Бугарска, Румунија).

Поред тога, чланом 16. Нацрта закона предвиђена је измена става 4. члана 35. важећег закона тако што је прописано да ако орган политичке странке утврђен статутом донесе одлуку о престанку рада или ако се утврди да је политичка странка неактивна брисање из регистра врши се након спроведеног поступка у складу са одредбама закона којим се уређује положај удружења (ликвидација и стечај), с обзиром да је овим законом предвиђена његова сходна примена и на политичке странке, што не искључује и примену посебних закона који се примењују на правна лица. Такође, ставом 5. члана 16. Нацрта закона прописано је ко и у ком року подноси пријаву за брисање ако је орган утврђен статутом донео одлуку о престанку рада или се политичка странка споји са другом или другим политичким странкама или је неактивна, а у вези са наведеном изменом у ставу 6. овог члана уређено је да Министарство по службеној дужности покреће поступак за брисање политичке странке из Регистра. Са тим у вези је измена у члану 39. став 1. важећег закона (члан 17. Нацрта закона) тако да се рок за доношење решења о брисању политичке странке из Регистра везује за дан окончања поступка по службеној дужности.

Одређен број измена важећег закона проистиче из Одлуке Уставног суда из 2015. године којом су престали да важе члан 30. и члан 36. важећег закона, а који се односе на обнову уписа у Регистар. С тим у вези, чл. 8, 17. и 18. Нацрта закона врше се измене чл. 23, 39. став 1. и члана 41. став 1. тачка 3) важећег закона, а чланом 14. Нацрта закона брише се члан 31. важећег закона.

Како се прелазне и завршне одредбе важећег закона у потпуности бришу (чланови 43-47) прописано је чланом 19. Нацрта закона да се у року од 60 дана од ступања на снагу овог закона имају донети прописи за његово извршавање.

Чланом 20. Нацрта закона уређено је да се политичке странке обавезују да у року од 120 дана од ступања на снагу овог закона ускладе своје статуте са одредбама овог закона, а чланом 21. Нацрта закона да ће се поступци уписа, промене података и брисања из Регистра политичких странака који су започети пре ступања на снагу овог закона окончати по одредбама важећег закона.

У складу са чланом 196. став 4. Устава прописује се да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у републичком службеном гласилу (члан 22. Нацрта закона).

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије.