

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Прилог 2:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И ПРАВИЛНО ДЕФИНИСАЊЕ ПРОМЕНЕ КОЈА СЕ ПРЕДЛАЖЕ

Законом о политичким странкама („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 61/15 – УС-у даљем тексту: Закон) који је донет 12. маја 2009. године, а почео да се примењује 23. јула исте године уређује се оснивање и правни положај политичких странака, упис и брисање из регистра, престанак политичких странака и друга питања значајна за рад политичких странака. Законом је прописано да политичку странку могу основати најмање 10.000, а политичку странку националне мањине 1.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије. Политичка странка се оснива на оснивачкој скупштини доношењем оснивачког акта, програма, статута и избором лица овлашћеног за заступање политичке странке. Саставни део оснивачког акта чине на законом прописан начин оверене изјаве оснивача о оснивању политичке странке. Садржина обрасца изјаве оснивача о оснивању политичке странке прописана је Законом и један од њених обавезних елемената је прихватање програма и статута политичке странке.

Такође, Законом је прописано да се уз пријаву за упис у Регистар политичких странака обавезно поднесе: записник са оснивачке скупштине; оснивачки акт; изјаве оснивача о оснивању политичке странке, на прописаном обрасцу, које садрже оверу потписа; потврде о упису оснивача политичке странке у бирачки списак; по два примерка програма и статута; акт о избору заступника политичке странке и оверена фотокопија личне карте заступника политичке странке, а ако она не садржи податак о пребивалишту и адреси и потврда о пребивалишту.

Поред тога, Законом су прописани општи услови за престанак политичке странке. Тако, политичка странка престаје да постоји брисањем из Регистра чиме губи статус правног лица. Политичка странка брише се из Регистра: 1) ако орган утврђен статутом донесе одлуку о престанку рада; 2) ако се политичка странка споји са другом или другим политичким странкама и 3) кад јој Уставни суд забрани рад. У случајевима кад политичка странка донесе одлуку о престанку рада или кад се споји са другом или другим политичким странкама, заступник политичке странке дужан је да у року од 30 дана од дана настанка услова за престанак политичке странке поднесе пријаву за брисање политичке странке из Регистра и доказе на основу којих се утврђују те чињенице. Уколико заступник политичке странке не поднесе пријаву за брисање политичке странке из Регистра, а Министарство утврди или сазна да су наступили наведени услови, покреће поступак за брисање политичке странке из Регистра по службеној дужности. Рок за доношење решења Министарства о брисању политичке странке из Регистар из наведених разлога је 30 дана од дана пријема уредне пријаве, односно дана покретања поступка по службеној дужности.

Напомињемо, Уставни суд на седници одржаној 9. априла 2015. године, у предмету IУз - 479/2014 донео је Одлуку („Службени гласник РС”, број 61 од 10. јула 2015. године) да одредбе чл. 30. и 36. Закона о политичким странкама, а које се односе на обнову уписа у Регистар и посебан услов за престанак политичке странке, нису у сагласности са Уставом, па су ове одредбе престале да важе даном објављивања Одлуке у „Службеном гласнику РС“.

Десетогодишња пракса примене Закона показала је да је потребно да се изврше измене и допуне овог закона ради прецизирања појединих решења и ближег нормативног уређивања појединих питања за којима се у пракси примене Закона указала

потреба. Такође, било је потребно да се изврши усклађивање са Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење) имајући у виду обавезу органа да по службеној дужности прибављају податке о чињеницама садржаним у службеним евиденцијама, као и техничко усклађивање са Одлуком Уставног суда из 2015. године.

С обзиром на наведено, Министарство државне управе и локалне самоуправе у току 2018. године кроз отворени поступак јавне набавке ангажовало је Проф. др Милана Јовановића (Факултет политичких наука, Универзитета у Београду) да припреми Анализу примене прописа у области остваривања слободе удруживања. Први део ове анализе посвећен је политичким странкама и приказује актуелна законска решења и проблеме у њиховој примени. Закони којима је регулисана ова област у 11 земаља у региону (Словенија, Хрватска, Црна Гора, Македонија) и једног број земаља чланица Европске уније (Бураска, Румунија, Словачка, Немачка, Чешка, Финска) анализирани су према следећим критеријумима: садржај статута и програма, назив и симболи, упис у регистар, удруживање и спајање, странке националних мањина, престанак рада и брисање из регистра, остваривање јавности рада и јавност регистра.

По отпочињању примене Закона (2019) поставило се питање како у пракси применити наведене законске одредбе у вези са одржавањем оснивачке скупштине, како на једном месту обезбедити присуство 1.000 односно 10.000 оснивача и на прописан начин извршити оверу њихових изјава о оснивању одређене политичке странке којом уједно прихватају програм и статут политичке странке, а који се доносе на оснивачкој скупштини. С тим у вези, министарство надлежно за послове управе заузело је став о примени члана 10. Закона да нема законских сметњи да се у поступку оснивања политичке странке образује оснивачки или иницијативни одбор који би предузимао одређене активности везане за оснивање политичке странке односно сазивање и одржавање оснивачке скупштине.

У пракси се показало да у поступку оснивања политичке странке најчешће неколико иницијатора формира тело (оснивачки или иницијативни одбор) које припрема предлог програма и статута политичке странке, а заинтересован пунолетан и пословно способан држављанин Републике Србије, сагласно одредбама Правилника о начину уписа и вођења регистра политичких странака („Службени гласник РС”, број 51/09), попуњава на прописан начин и оверава пред надлежним органом изјаву оснивача о оснивању политичке странке и предаје одбору пре или на самој оснивачкој скупштини. Такође, веома често у пракси оснивачки или иницијативни одбор организује прикупљање изјава и оверавање потписа на терену, изван службених просторија надлежног органа и након прикупљеног довољног броја изјава сазива и припрема све што је потребно за одржавање оснивачке скупштине. Поред тога, из достављених записника са оснивачких скупштина уочено је да често оснивачкој скупштини присуствује мали број оснивача у односу на број потребан за оснивање политичке странке. Имајући у виду наведено, као и да члан 10. важећег Закона не прописује да је обавезно присуство свих 10.000 односно 1.000 оснивача, у циљу отклањања евентуалних злоупотреба, а пре свега кршења Уставом гаранованог права на слободу удруживања, предложене су одредбе у члану 1. Нацрта закона које се односе на Иницијативни одбор. Приликом дефинисања новопредложених одредаба имала су се у виду и упоредно правна решења која постоје у неким земљама из нашег окружења (нпр. у Бугарској иницијативу за оснивање политичке странке покреће не мање од 50 грађана са бирачким правом који чине Управни одбор који доноси одлуку о оснивању и декларацију о основним начелима и циљевима и објављује их у најмање једном дневном листу са позивом за прикупљање потписа). С обзиром на наведено, као и на решења која већ постоје у правном систему Републике Србије, предвиђено је да иницијативни одбор

који чине најмање три оснивача, припрема и у року од 12 месеци од покретања иницијативе, организује одржавање оснивачке скупштине. У том периоду иницијативни одбор припрема предлоге аката које усваја оснивачка скупштина, прикупља изјаве оснивача о оснивању политичке странке, благовремено упознаје осниваче са местом и временом одржавања оснивачке скупштине. Такође, дата је могућност да се о покренутој иницијативи обавести министарство надлежно за послове управе у циљу резервације назива како би се избегла ситуација да подносиоци пријаве за упис политичке странке тек приликом подношења пријаве сазнају да нпр. већ постоји уредно поднета пријава политичке странке са идентичним називом за упис у Регистар или за упис промен података у Регистар. Предвиђена је и могућност учешћа оснивача на оснивачкој скупштини електронским путем или на други погодан начин који определи иницијативни одбор чиме је оснивачима олакшано да буду укључени у процес одлучивања на оснивачкој скупштини. Напомињемо да Закон о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011-др.закони и 44/18-др.закони), који се између осталог сходно примењује и на политичке странке у питањима која нису уређена посебним законом, препознаје као довољан број за удруживање најмање три оснивача, а Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, број 99/11 и 83/14) садржи одредбе о резервацији назива.

У односу на важећим законом прописане опште услове за престанак политичке странке, чланом 16. Нацрта закона предвиђен је као услов 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.

Министарству државне управе и локалне самоуправе, као органу надлежном за вођење Регистра политичких странака, у пракси се врло често обраћају, ради вођења различитих поступака и с тим у вези прикупљања података, државни органи, судови, независна тела и вршиоци јавних овлашћења, али и заинтересована лица и указују да поједине политичке странке не налазе се на пријављеним адресама седишта, да не испуњавају као правни субјекти своје обавезе прописане законом (подношење финансијских извештаја, пријављивање промене података који се воде у регистрима), да нису у могућности да ступе у контакт са лицима овлашћеним за заступање. Такође, приликом спровођења инспекцијског надзора од стране Управног инспектората уочено је да врло често политичке странке не испуњавају законом прописане обавезе у погледу вођења евиденција о чланству, јавне доступности података и општих аката, да не обављају избор органа нити одржавају њихове седнице у роковима предвиђеним одредбама статута, што све указује на њихову неактивност. Поред тога, у пракси постоје примери политичких странака које су престале са радом, а чији надлежни орган није донео одлуку о престанку рада, нити је Министарству поднета пријава за брисање из Регистра. Све то били су разлози због којих је било потребно додатно прецизирати услове за престанка рада и брисања политичке странке из Регистра.

Приликом дефинисања ове одредбе имала су се у виду решења која постоје у упоредном праву - нпр. Словенија (уколико странка два пута узаступно није учествовала у изборима за републички парламент или органе локалне самоуправе), Бугарска (странка

пет година од регистрације није учествовала на изборима за посланике, већнике, градоначелника, председника и заменика председника републике, није поднела финансијски извештај у последње две године, није одржала састанак највишег управног тела у последњих пет година), Црна Гора (партија самостално или у коалицији шест година није учествовала на парламентарним или локалним изборима, у року од годину дана од истека мандата утврђеног статутом није изабрала органе).

Полазећи од саме суштине политичке странке као организације грађана удружених, између осталог, и ради учешћа на изборима, која има обавезу да поступа и делује у складу са законом и својим актима (програмом и статутом) предложени додатни услов не везује се за изборни успех, већ за само учешће на изборима без ограничавања на одређен ниво, односно без обзира да ли је учествовала на председничким, парламентарним, покрајинским или локалним изборима.

Поред тога, чланом 16. Нацрта закона предвиђено је 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, а који истовремено прописују обавезе и за органе надлежне за упис у регистар (нпр. Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018 и 95/2018).

Новопредложене одредбе у члану 9. Нацрта закона последица су усклађивања са Законом о општем управном поступку, 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 прописано је 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.

Прилог 3:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА УТВРЂИВАЊА ЦИЉЕВА

Предложене промене имају за циљ усклађивање правног оквира ради веће транспарентности у поступку оснивања политичких странака и отворености према грађанима који су изразили вољу да буду оснивачи одређене политичке странке, али и подизање нивоа транспарентности у раду постојећих политичких странака. Прибављање података о чињеницама садржаним у службеним евиденцијама од стране Министарства по службеној дужности има за циљ да се оснивачи политичких странака ослобађају

непотребних трошкова, а процес оснивања странке убрзава и олакшава. Имајући у виду јавност и поузданост у тачност података уписаних у Регистар, додатно су прецизиране обавезе политичке странке да пријављује и доставља акте потребне за ажурно вођење евиденције, с обзиром да то директно утиче на правну сигурност трећих лица и поузданост Регистра. Све наведено треба да омогући стабилност правног система и остваривање слободе удруживања у најширем смислу.

Ради обезбеђивања примене законских решења министар надлежан за послове државне управе донеће правилник којим се регулише начин уписа и вођење Регистра политичких странака.

Прилог 3:

КЉУЧНА ПИТАЊА ЗА АНАЛИЗУ ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА

Предложена решења којима се прописују обавезе за осниваче политичке странке који ће учествовати у раду иницијативног одбора неће представљати додатно финансијско оптерећење с обзиром да се ради о поступањима која су се углавном примењивала у пракси приликом оснивања политичке странке а сада је то и прецизирано у нацрту закона, а захваљујући савременим средствима комуникације и друштвеним мрежама обавезе око обавештавања и организовања оснивачке скупштине, као и учетвовања у њој неће изискивати додатне трошкове или ће они бити незнатни.

Такође, евидентно је да ће оснивачи, тиме што се предложеним изменама Министарство обавезује да по службеној дужности прибавља податке којима се доказује да су оснивачи политичке странке пунолетни, пословно способни држављани Републике Србије, бити ослобођени трошкова за прибављање потврде о упису оснивача политичке странке у бирачки списак за чије издавање је прописана републичка административна такса у износу од 320,00 динара (Закон о републичким административним таксама („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 51/03 - испр, 53/04, 42/05, 61/05, 101/05 - др. закон, 42/06, 47/07, 54/08, 5/09, 54/09, 35/10, 50/11, 70/11, 55/12, 93/12, 47/13, 65/13-др.закон, 57/14, 45/15, 83/15, 112/15, 50/16-усклађени дин.изн., 61/2017 усклађени дин.изн., 113/2017, 3/2018 - испр., 50/2018 – усклађени дин. изн., 95/2018 и 38/2019 - усклађени дин. изн). Ако се има у виду да је за оснивање политичке странке потребно 10.000 оснивача, а за оснивање политичке странке националне мањине 1.000 оснивача јасно је да се предложеним решењем знатно смањују трошкови око оснивања, као и да се сам процес оснивања странке убрзава и олакшава.

Такође, предложена решења не стварају нове или додатне финансијски оптерећијуће обавезе за постојеће политичке странке као првне субјекте или за Министарство као регистрациони орган јер се ради о прецизирању одредаба важећег Закона или о сходној примени одредаба других закона, а тичу се јавне доступности података, рокова за поступање, потребне документације за поступање по пријавама за упис промене података у регистар или за брисање из регистра.

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА

Министар државне управе и локалне самоуправе је Решењем бр. 011-00-00463/2017-28 од 26.10.2017. године образовао Посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама. Чланови радне групе били су из Министарства државне управе и локалне самоуправе. 30.11.2018. године новим решењем министра одређени су као чланови Посебне радне групе поред

представника Министарства државне управе и локалне самоуправе и представници Министарства финансија, Министарства правде и Републичког секретаријата за законодавство.

У складу са одредбама члана 77. ст. 3. и 4. Закона о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон), а ради сврсисходнијег учешћа цивилног сектора и стручне јавности у припреми и изради текста Нацрта закона и у духу транспарентности поступка на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и Порталу е-Управе објављене су полазне основе за израду текста Нацрта закона и спроведене су јавне (онлајн) консултације у трајању од месец дана, од 25. фебруара до 25. марта 2019. године. У том периоду коментаре су доставили Јан Пол (заступник Зелене Странке Србије - *Zelená Strana Srbska*), Мирко Шуман (члан Српског покрета обнове) и Самир Аслани.

Потом је у складу са Закључком Владе Републике Србије 05 Број: 011-4263/2019 од 24. априла 2019. године спроведена и јавна расправа у периоду од 8. до 31. маја 2019. године. Текст Нацрта закона био је објављен на Министарства државне управе и локалне самоуправе, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и Порталу е-Управе, а заинтересовани су примедбе, предлоге и сугестије достављали Министарству електронским путем или у писаној форми.

Током јавне расправе одржана су два округла стола, 17. маја 2019. године у Новом Саду и 28. маја 2019. године у Београду, на којима су узели учешће представници државних органа, политичких странака, независних органа, међународних организација и цивилног сектора и то: Јованов Миленко (шеф посланичке групе Скупштине АПВ, Александар Вучић „Србија побеђује“), Бањац Никола (генерални секретар Скупштине АПВ), Бајић Борис и Врањковић Бојан (Скупштина АПВ), Алексић Винка, Вучетић Жана, Јовановић Александар, Јовић Ивана и Галовић Драгутин (Служба Скупштине АПВ), Молдовановић Драгана, Марчетић Мира, Стојановић Бојан, Плавшић Немања, Маркош Тања, Човић Ана, Јанковић Радослав и Ткалец Александар (Скупштина Града Новог Сада), Жорић Срђан (Служба скупштине Града Новог Сада), Кнежевић Жива (Скупштина Града Кикинде), Костић Зоран (Министарство одбране), Поповић Мирко (Заштитник Грађана Нови Сад), Мојсијев Тамара (Правобранилаштво Града Новог Сада), Перић Небојша, Маринковић Рајко и Амићић Милован (Покрајинска изборна комисија), Моравски Гордана (Биро за пружање правне помоћи Нови Сад), Стојановић Светислав (Управа за ИГВ), Миодраг Секулић (заменик председника Скупштине Града Сомбора), адвокати Шијанов Миломир и Ђорђевић Драган, Проф.др. Милан Јовановић (Факултет политичких наука, Универзитета у Београду), Јовић Бранкица (Социјалдемократска партија Србије), Сарић Марко (Демократска странка Србије), Мишовић Перса и Лончар Ћетковић Злата (Покрет СНАГА СРБИЈЕ-БК), Шкријељ Ахмедин, Имамовић Енис и Камешнићанин Мерфид (Странка демократске акције Санџака - *Stranka demokratske akcije Sandžaka*), Заграђанин Владимир и Марковић Угљеша (Социјалистичка партија Србије), Буташ Бела (Савез војвођанских Мађара-*Vajdasági Magyar Szövetség*), Војиновић Бранислав (Боља Србија), Митић Горан ("Зелени Србије"), Белић Јасмина (Зелена еколишка партија - Зелени), др. Ђорђевић Дејан, Проф. др. Каличанин Зоран и Ненад Јанковић (Конзервативна Реформистичка странка), Салиху Зијадин и Спасић Горица (Јединствена странка правде (JSP) – *Jekhutno čidimos čaćimasko (JČČ)*), др. Бесермењи Ф. Мирослав (Русинска демократска странка - Руска демократична странка), Симић Љубомир (Српска монархистичка странка „Српска Слога“), Бајић Мирко (САВЕЗ БАЧКИХ БУЊЕВАЦА - *SAVEZ BAČKIH BUNJEVAČA*), Милановић Ненад и Милошевић Јасмина (Српски патриотски савез), Гајић Јовица и Ивковић Наташа (Уједињена сељачка странка), Переула Давор и Бабић

Стефан (НАРОДНИ СЛОБОДАРСКИ ПОКРЕТ), Мацура Татјана и Бурсаћ Марица (СТРАНКА МОДЕРНЕ СРБИЈЕ), Цветковић Драган (Странка Руса Србије), Ђорђевић Владимир и Стошић Горан (Руска странка), Филиповић Олга (Зелена Странка – Zelená Strana), Алиу Арменд, Мендурим Пресхева и Алтим Борићи (Алтернатива за промене – Alternativa për ndryshim), Сандуловић Никола и Милетић Владислав (Републиканска странка – Republikánuš Párt), Баришић Бошко (НАРОДНИ ПОКРЕТ ДИНАРА-ДРИНА-ДУНАВ), Јовановић Стефан (НАРОДНА СТРАНКА), Дурутовић Данило и Шкрипац Срђан (Покрет обнове Краљевине Србије), Срето Перић (Српска радикална странка), Бојан Клачар (ЦеСИД), Нађа Мићић (ЦРТА), Снежана Стиковић и Ивана Тодић (Иницијатива жена Србије), Владимир Винш (Министарство правде), Весна Јевтић (Министарство финансија), Андрија Јутронић (Министарство за европске интеграције), Снежана Јашић (Државна ревизорска институција), Чоловић Милена и Љиљана Стевић (Заштитник грађана), Гордана Симић (Повереник за заштиту равноправности), Милан Чуљковић и Весна Стојковић (Републичка изборна комисија), Пауновић Сузана (Канцеларија за људска и мањинска права), Наталија Ристивојевић и Владимир Тупањац (Агенција за борбу против корупције), Дејан Симић (Пореска управа), Јелена Обрадовић и Сандра Ђурић (Агенција за привредне регистре), Наташа Шакота и Иван Ескива (ОЕБС).

На е-мејл адресу Министарства државне управе и локалне самоуправе примедбе, предлоге и сугестије на Нацрт закона доставили су учесници у јавној расправи и то: Еколошки покрет Оцака (ЕПО), Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД), Грађански демократски форум, ЦРТА – Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Милан Чуљковић- Републичка изборна комисија, Олгица Томић.

Након спроведене јавне расправе и размотрених коментара, Посебна радна група је утврдила текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама, а Министарство државне управе и локалне самоуправе, сагласно Пословнику Владе, доставило је Нацрт закона ради прибављања мишљења Министарству финансија, Министарству правде, Министарству за европске интеграције, Министарству привреде, Републичком секретаријату за законодавство, Републичком секретаријату за јавне политике, Заштитнику грађана, Поверенику за заштиту равноправности и Државној ревизорској институцији.