

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### ЗАКОНА О РЕФЕРЕНДУМУ И НАРОДНОЈ ИНИЦИЈАТИВИ

#### 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Значај референдума и народне иницијативе најбоље описује члан 2. став 1. Устава РС: „Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.“

Важећи Закон о референдуму и народној иницијативи донет је 1994. године а минимално измењен 1998. године и по низу својих решења је рестриктиван, превазиђен и неусаглашен са Уставом.

У основи, тај закон не омогућује грађанима да ефикасно остварују своје право на учешће у вршењу власти путем референдума и народне иницијативе. Примена низа решења тог закона у пракси је показала велике недостатке, због чега се референдум и народна иницијатива ретко користе.

Неке од кључних одредби важећег закона нису у сагласности са Уставом и то у области референдума, (круг овлашћених предлагача спровођења референдума, већина од укупног броја бирача као услов за успех референдума, надлежност суда итд.) а у области народне иницијативе је кључно ограничење непримерено кратак рок од осам дана за прикупљање потписа. Законска решења не познају, нити уређују, све врсте референдума које познаје Устав. У њима се не налазе ни правила која су коресподентна са променама у изборном законодавству, нити је обезбеђена адекватна заштита права бирача и потписника народне иницијативе.

У модерној историји Србије је одржано неколико референдума (1992. и 1998.), међутим једини релевантан референдум за посматрање примене овог закона је уставни референдум из 2006. године.

Републички референдум ради потврђивања новог Устава Републике Србије расписала је Народна скупштина Одлуком о расписивању републичког референдума ради потврђивања новог Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 83/06), 30. септембра 2006. године.

„Гласање на републичком референдуму обављено је 28. и 29. октобра 2006. године на 8.401 гласачком месту у Републици Србији и 40 гласачких места у иностранству.

Резултат референдума је следећи:

Од укупно 6.639.385 грађана Републике Србије, који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак, према изводима из бирачких спискова и посебним изводима из бирачких спискова гласало је 3.645.517 гласача, односно 54,91% од укупног броја гласача.

Примљено је укупно 6.668.097 гласачких листића, од чега је остало неупотребљено 3.023.763 гласачка листића.

Неважећих гласачких листића било је 25.866, а важећих гласачких листића 3.619.221.

На референдумско питање: "Да ли сте за потврђивање новог Устава Републике Србије", одговор: "ДА" дала су 3.521.724 гласача, односно 53,04% од укупног броја уписаних гласача, а одговор: "НЕ" дало је 97.497 гласача, односно 1,47% од тог броја.

На основу ових резултата гласања, Републичка изборна комисија је утврдила:

- да је референдум пуноважан у смислу члана 24. став 1. Закона о референдуму и народној иницијативи, јер је на њему гласала већина грађана који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак;

- да се на референдуму заокруживањем речи: "ДА" изјаснило 3.521.724 гласача, што чини више од половине укупног броја грађана који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак, чиме се акт о промени Устава сматра коначно усвојеним.<sup>1</sup>

Због примене одредбе члана 24. став 1. Закона о референдуму и народној иницијативи по коме је за успех референдума потребно да изађе већина од укупног броја уписаних бирача, овај референдум је спровођен два дана. Само ова одредба довољно осликава изузетно тешку и неизвесну примењивост овог закона. Наравно, након доношења новог Устава, одредбом члана 203. став 8. је искључена ова обавеза за успех референдума већ је утврђено да је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала већина изашлих бирача.

Због већ поменутих рестриктивних решења, ниједан референдум није одржан на иницијативу грађана већ увек на основу одлуке Народне скупштине.

Једна од кључних препрека за делотворно остваривање права на референдум чини одредба важећег закона (члан 24. став 1.) којим је предвиђено да је за успех референдума неопходно да на референдумско изјашњавање изађе већина од укупно уписаног броја бирача. Ова одредба се може сматрати неусклађеном са чланом 203. Устава РС који предвиђа да је за потврђивање устава, на референдуму одлука донета ако је за њу гласала већина изашлих бирача. Дакле, ако Устав РС не превиђа услов да је изашла већина уписаних бирача за потврђивање устава, не би могло да се тражи испуњење овог (пред)услова за доношење аката ниже правне снаге од устава, као што су закони и одлуке покрајинских или локалних органа власти који би се доносили на референдумима. Из наведеног произилази да није правно релевантна анализа примене важећег закона о референдуму, уколико се његова примена заснива на уставо-правним неусклађеностима.

У погледу народних иницијатива, било је неколико покушаја предлагања закона од 2001. године међутим, ни један законски предлог, који је предложен применом важећег закона о референдуму и народној иницијативи, није усвојен као што је предложен народном иницијативом.

Поред нереализованих народних иницијатива, приличан проблем представља и отежано прикупљање информација о свим поднетим народним иницијативама од 2001. године до данас јер не постоји јединствена евиденција. Највећи део информација о поднетим иницијативама је прикупила невладина организација „ЦРТА“ у својој брошури<sup>2</sup> из 2018. године која се бави проблемима у остваривању права на народну иницијативу.

<sup>1</sup> Извештај Републичке изборне комисије од 02. новембра 2006. 02 Број: 014-795/06

<sup>2</sup> „Анализа колективног учешћа грађана у процесу доношења одлука“ – „ЦРТА“ – 2018.

Наведено је да су 2007. и 2008. године поднете три народне иницијативе (Предлог за измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама, Предлогу Закона о класификацији тајних информација, као и Предлогу о забрани пушења у затвореним јавним и радним просторијама) а од 2012. године, Народна Скупштина је примила информације о покретању шест народних иницијатива од којих су три испуњавале прописане рокове и број потписа бирача и као такве поднете (Предлог Закона о ратним ветеранима и члановима њихових породица поднета 26.12.2012. Народна иницијатива за доношење Закона о одлагању плаћања доспелих комуналних и других обавеза и прекиду поступака извршења поднета 11.3.2015. и народна иницијатива за измену Закона о порезу на доходак грађана поднета 27.1.2016.

Једини закон за који би могли условно да кажемо да је усвојен, а да је предложен путем народне иницијативе је Предлог измена и допуна Кривичног законика Републике Србије које је предложила Фондација „Тијана Јурић“. У периоду од 23. до 29. октобра 2017. Фондација је организовала народну иницијативу прикупивши 158.460 потписа грађана за улазак предлога измене закона у скупштинску процедуру. Реч је о увођењу казне доживотног затвора за починиоце најтежих облика тешких кривичних дела која су за последицу имала смрт детета, малолетника или трудне жене. Предложено је да казна доживотног затвора замени постојећу максималну казну од 30 до 40 година затвора која се прописује за наведена кривична дела. Осим увођења казне доживотног затвора, Фондација предлогом измене закона је предложила да осуђени за убиство детета, малолетника или трудне жене, немају право условног отпуста.

Народна скупштина је у мају 2019. године усвојила измене Кривичног законика којим се уводи доживотна казна затвора за најтежа кривична дела. Доживотна казна је предвиђена за тешко убиство, силовање, обљубу над малолетном особом, трудницом и немоћним лицем, што је у складу с предлогом Фондације „Тијана Јурић“. У складу са иницијативом Фондације „Тијана Јурић“ предвиђено је и да суд не може отпустити осуђеног за кривична дела одређена том иницијативом - за оне који су осуђени због убиства деце, трудница и немоћних лица.

Међутим, поред наведених предлога поднетих по основу народне иницијативе, доживотна казна затвора проширена је и на сва друга кривична дела за која је према важећем закону предвиђена казна од 30 до 40 година. Та дела су убиства представника највиших државних органа, тешка дела против уставног уређења и безбедности Србије, удруживање ради вршења кривичних дела геноцид, злочин против човечности, ратни злочин против цивилног становништва, ратни злочин против рањеника и болесника, тероризам... Предвиђене су и строже казне за повратнике учинилаца кривичних дела. Пооштравају се казне за злостављање и мучење, насиље у породици, пореску утају, убијање и злостављање животиња, спречавање службеног лица у вршењу службене радње, напад на службено лице у тренутку вршења службене радње, учествовање у групи која спречава службено лице у вршењу службене радње и насилничко понашање на спортским утакмицама. Уводи се и ново кривично дело - напад на адвокате, што је у складу са предлогом Адвокатске коморе Србије.

Иако су усвојене измене и допуне Кривичног законика значајно другачије од оног предложеног остваривањем права на народну иницијативу, можемо се сложити да су изменама и допунама овог закона усвојене све најзначајније одредбе Предлога закона које је предложила Фондација „Тијана Јурић”.

Због свега наведеног, постоји очигледна потреба за доношењем новог Закона о референдуму и народној иницијативи, који би био материјално и формално усаглашен са Уставом и омогућио шире учешће грађана у вршењу власти путем референдума и народне иницијативе.

Усвајање новог закона би требало да резултира решењима свих наведених проблема у примени важећег закона али и даље, унапређење заштите права грађана у овим поступцима, омогућавање прикупљања потписа грађана и електронским путем, уређивањем финансирања, извештавања и спровођења референдумске кампање и спровођења народне иницијативе, обавезе органа у овим поступцима, изградњу административних капацитета за правилно спровођење свих процесних радњи у овим областима и друго.

Законом о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 47/18), изменом члана 68. став 3. фиксиран је потребан број бирача за покретање народне иницијатива на броју од 5% бирача у јединици локалне самоуправе. Овом изменом је онемогућено да статутима јединице локалне самоуправе самостално утврђују овај проценат што је имало за последицу да су неке јединице локалне самоуправе предвиђале непримерено високе проценте који су се кретали и до 25% бирача. На овај начин је један од задатака овог закона реализован уређивањем у Закону о локалној самоуправи.

Сврха овог закона је да утврди правила за спровођење референдума и народне иницијативе која су у складу са Уставом РС али и да промовише стандарде најбоље праксе која стимулише активно учешће грађана у пословима јавне власти, успешно користећи ове механизме.

Имајући у виду напред наведено, врсту и карактер промена које се желе постићи очигледно је да је, уз усаглашавање са Уставом, циљ унапређење и оживотворење института референдума и народне иницијативе и иако су то врло значајне промене, пре свега у области унапређења права грађана, очигледно је да нису испуњени услови из члана 8. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика<sup>3</sup> те да не треба спроводити детаљну *Ex-ante* анализу.

Стога се ова *Ex-ante* анализа ефеката спроводи у складу са ст. 6. чл. 8. Уредбе, давањем прецизних одговора на питања из контролне листе питања из прилога 2–10.

## **2. ПИТАЊА И ОДГОВОРИ**

### **2.1 Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже-Прилог бр. 2**

---

<sup>3</sup> "Службени гласник РС", број 8, од 8. фебруара 2019.

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Не постоје посебни показатељи који се прате у овој области. Једини показатељ јесте број одржаних референдума а посебно број народних иницијатива. Као што је у уводу речено, од увођења вишестраначја у Србији је било свега 3 референдума на Републичком нивоу, само на предлог Народне скупштине а не и грађана а да не постоји јединствена евиденција о понетим народним иницијативама док је забележена само једна народна иницијатива за коју би условно могли да кажемо да је остварена по важећем Закону. На локалном нивоу такође нема податка о оствареним народним иницијативама, а референдуми су се одржавали само по питању увођења месних самодоприноса. Овакви показатељи односно број референдума и народних иницијатива показује да се ови институти изразито демократског карактера врло слабо примењују у Републици Србији.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Да, Закон о референдуму и народној иницијативи. Када је реч о овим институтима не постоје планиране вредности нити се такво планирање врши, у питању је пракса која може да укаже на одређени ниво партиципације грађана у вршењу јавних послова. Иако не постоје планиране вредности за примену овог закона, у уводном делу је објашњено зашто примена овог закона није задовољавајућа.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

1. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021-2030. године:

IV. део - Одговорност и транспарентност у јавној управи - Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти

VI. део - Систем локалне самоуправе - Успостављен систем локалне самоуправе који омогућава делотворно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу

1. Припрема и усвајање новог или измена постојећег Закона о референдуму и народној иницијативи у циљу унапређења механизма за изјашњавање грађана на начин да се постојеће форме грађанског изјашњавања омогуће у електронској форми

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Проблеми су вишеструки, с једне стране постоји неусаглашеност са Уставом која су детаљније приказана у уводном делу, досадашња законска решења нису познавала, нити су уређивала све врсте референдума која познаје нови Устав, не постоје јасно утврђени рокови

ни обавезе скупштина када се ради о референдумској процедури, није уређено питање референдумске кампање, њиховог приступа средствима јавног информисања, финансирања и извештавања, судске заштите права на референдум и народну иницијативу, сувише кратак рок за прикупљање потписа за остваривање права на народну иницијативу, отварање могућности за електронску народну иницијативу, уређен поступак провере поднетих потписа бирача, праћење статуса поднете народне иницијативе и друга, мање значајна и процедурална питања, што све заједно указује на проблем изузетно ретког и неефикасног коришћења ових демократских института остваривања грађанског суверенитета.

#### 5) Која промена се предлаже?

Промене које се предлажу Нацртом закона су бројне и произлазе из претходно набројаних проблема: Прописивање правила да се одлука на референдуму доноси већином од изашлих бирача, уређивање обавезног и факултативног (саветодавног) референдума, претходног и накнадног референдума, на захтев бирача или посланика/одборника, проширење круга бирача са правом изјашњавања на референдуму (интерно расељена лица и бирачи који се изјасне да ће гласати према месту боравишта), став скупштине о примљеној иницијативи, правила о референдумској кампањи, рокови за поступање скупштине по одлуци донетој на референдуму, обавезност донете одлуке на референдуму, продужење рока за прикупљање потписа за народну иницијативу (90 дана), верификација предлога за народну иницијативу, судска заштита права за одлуке скупштине о верификацији предлога и одлуке о нерасписивању референдума, прикупљање потписа и електронским путем, прекршајне одредбе и друго.

Прописивање правила да се одлука на референдуму доноси већином од изашлих бирача проистекло је из одредаба Устава. Устав Републике Србије се бави питањем услова за референдум у члану 203. којим уређује основе и поступак промене устава. Не улазећи у полемику око уставних одредби о питањима због којих постоји обавеза спровођења референдума за промену Устава, јасна је одредба става 8. наведеног члана који утврђује: „Када се акт о промени Устава стави на потврђивање, грађани се на референдуму изјашњавају најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача.“

Имајући у виду да Устав, у наведеном члану, утврђује претходни поступак и услове за расписивање референдума, као и да утврђује рок за одржавање референдума и да уређује питање начина доношења одлуке на референдуму за потврђивање промене Устава, јасно је да Устав не познаје услов за успех референдума да је потребно да изађе већина од уписаног броја бирача. Такође је јасно и да се не ради о грешци или пропусту да се овај услов предвиди јер се ради о тако значајном услову који може довести у питање промену Устава.

На крају, Устав у члану 203. није дао овлашћење закону да уређује или ближе уређује елементе поступка промене Устава, нити било које друго питање које је регулисано овим чланом. Референдум за потврђивање промене Устава може се спровести само под условима и у поступку који је уређен чланом 203. Устава Републике Србије.

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Ради усаглашавања са одредбама Устава и ради увођења нових решења те прецизирања постојећих, неопходно је доношење Закона. Унапређења остваривања права грађана у овој области која су наведена у претходном питању је једино могуће утврдити законским актом. Такође, значај остваривања суверенитета који потиче од грађана, утврђеног чланом 2. Устава РС, захтева унапређење правног оквира и олакшавање остваривања ових механизма које имају на располагању грађани Републике Србије.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

На све грађане који имају бирачко право, посредно на друштво у целини. С обзиром да је Уставом РС утврђено да суверенитет потиче грађана који га остварују референдумом и народном иницијативом, јасно је да се не могу издвојити појединачне циљне групе на које ће овај закон остварити утицај. Имајући у виду да се остваривање права на референдум, народну иницијативу и изборе спроводе изјашњавањем грађана са бирачким правом, једина циљна група која би могла да се идентификује у оквиру свих грађана РС, јесу бирачи.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не. Природа права грађана на референдум и народну иницијативу је таква да их је једино могуће утврдити законским актом. Уставом је утврђено у члану 105. став 3. тачка 1) да се закон о референдуму и народној иницијативи доноси апсолутном већином народних посланика у Народној скупштини. Ова одредба подразумева да је једином овим законом могуће уредити питања референдума и народне иницијативе а не и другим актима јавних политика.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Не. С обзиром да је претходно објашњено да се ова питања могу уређивати једино законом као и што је наведено које све недостатке и неуспешности са Уставом РС има постојећи закон, произилази да није могуће остварити неопходне промене важећим прописима.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Имајући у виду да не постоје јединствене евиденције о реализованим референдумима и народним иницијативама, па ни претходно утврђених показатеља за праћење примене овог закона, није могуће квантитативно представити трендове у непромењеном стању у овој области.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Предложеним променама се успостављају највиши демократски стандарди који су у примени у државама чланицама Европске Уније. Примена тих стандарда у једном броју држава довела је до значајне партиципације грађана у вршењу јавних послова. Швајцарска је држава са најдужом традицијом и највише остварених референдума и народних иницијатива чији је правни систем конципиран на активном учешћу грађана. Највећи део демократских механизма који се примењују у Швајцарској је уграђен у Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи, у складу са правним системом у Републици Србији. Поред наведеног, уграђени су и неки од елемената Директиве Европске Уније и електронској грађанској иницијативи<sup>4</sup>.

## **2.2. Кључна питања за утврђивање циљева-Прилог бр. 3**

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Неопходно је да се значајно унапреди правни оквир за остваривање права на референдум и народну иницијативу ради потпунијег остваривања суверенитета који потиче од грађана.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Значајно повећање учешћа грађана у јавним пословима на свим нивоима власти.

Утврђивањем приступачнијих механизма за остваривање права на референдум и народну иницијативу се подстиче већа заинтересованост за послове јавне власти.

Јавне политике су усклађеније са већинским ставовима грађана.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Да, са Стратегијом реформе јавне управе. Доношење овог закона је предвиђено и Програмом рада Владе за 2021. годину.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

На основу броја одржаних референдума и реализованих народних иницијатива на свим нивоима власти. Такође, с обзиром да народне иницијативе којима се предлаже доношење

---

<sup>4</sup> REGULATION (EU) No 211/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 February 2011 on the citizens' initiative



неког акта или захтева спровођење референдума морају да испуне одређене формалне претпоставке да би могле да буду спроведене, могуће је пратити само реализоване референдуме и народне иницијативе које су испуниле законом предвиђене услове.

### **2.3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика-Прилог бр. 4**

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Не постоје алтернативне мере јер се унапређење ове области мора спровести доношењем новог закона и „*status quo*” није опција из разлога претходно наведених. Претходно је објашњено да је Уставом РС утврђено да се питања референдума и народне иницијативе уређују законом а „*status quo*” не обезбеђује спровођење неопходних промена у овој области.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Нису идентификоване друге опције јер је уставна обавеза да се ова питања уређују законом. Тако се и промене у овој области могу уводити само законом.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Циљ доношења новог закона је значајно унапређење права грађана на референдум и народну иницијативу, па се самим тим, закон претежно бави афирмацијом нових права или поступака који олакшавају остваривање ових права. Одредбе овог закона које би могле да се забранама, ограничењима или санкцијама су усмерене ка превенцији злоупотребе права утврђених овим законом али не представљају његову претежну карактеристику већ неопходну гаранцију за успешну примену закона.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Не, нису потребне институционално управљачко организационе мере. Остваривање права на референдум и народну иницијативу утврђено овим законом се примењује ослањањем на постојеће органе и тела која су и у досадашњој пракси остваривала своју улогу, било у спровођењу референдума и народне иницијативе или у поступцима за одржавање избора на свим нивоима власти. Иста је ситуација и са органима у области правосуђа.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Информативно едукативне мере јесу значајне али се кроз њих, без доношења овог закона, не могу постићи промене у овој области као жељени резултат. Претходним одговорима је објашњена неопходност законског уређивања овог питања.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Кроз јавну расправу и на „округлим столовима“ су укључене све заинтересоване групе, али управо у циљу промене односно доношење новог закона. Из тог разлога је нужна интервенција државних органа кроз поступак доношења новог закона о референдуму и народној иницијативи.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Решења из Нацрта закона се ослањају на постојеће расположиве кадровске, организационе и финансијске ресурсе. Одговором на питање под бројем 4) је објашњено да се овај закон ослања на постојеће органе, тела и судове што подразумева и постојеће кадровске и финансијске ресурсе.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Само се доношењем или изменом постојећег закона може доћи до другачијих законских решења. Имајући у виду обим промена номотехнички и практично једино решење је доношење новог закона.

## **2.4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката-Прилог бр. 5**

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Нема ефеката који се могу изразити. Нацрт закона не предвиђа нове основе за наплату јавних прихода нити превиђа увођење нових обавеза јавних расхода. Једина разлика у погледу могућих јавних прихода је могућност да се за народну иницијативу прикупљају потписи и електронским путем (на основу квалификованог електронског потписа) који не подлежу овери својеручног потписа који се даје у писаној (папирној) форми. Међутим, није могуће предвидети обим коришћења ове могућности као и у зависности о којој народној иницијативи се ради тј. на ком нивоу власти се она остварује. Питање је и да ли постоје планирани јавни приходи по основу овере својеручних потписа бирача приликом остваривања народне иницијативе.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Не, у смислу додатних тј. нових финансијских ресурса. Иначе, трошкови спровођења референдума се реализују из буџета скупштине која је донела одлуку о расписивању референдума, једнако као и за спровођење избора.

У време припреме Нацрта закона није планирано одржавање референдума на републичком нивоу, па на основу тога нису планирана буџетска средства у 2020. години, за одржавање истог.

У циљу предвиђања могућих укупних износа трошкова одржавања референдума на републичком нивоу, као могућа оријентација трошкова се може узети одржавање последњих републичких избора, изузимајући трошкове изборне кампање. Имајући у виду податке које садржи Предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2016. годину, а који се односе на ванредне парламентарне изборе за народне посланике одржане 2016. године, на програмској активности 7043, претпостављени ефекти референдума подразумевају сталне трошкове, трошкове путовања, услуге по уговору и материјал.

С тим у вези, оквирна процена је да је за спровођење референдума на републичком нивоу потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије у износу од 150.000.000,00 до 200.000.000,00 динара.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Нема утицаја. Питање референдума и народне иницијативе је питање унутрашњег правног уређења овог питања и није повезано ни са једним питањем које би имало за последицу увођење финансијских обавеза Републике Србије у односу према иностранству.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Нема додатних трошкова. Одговорима на питања под бројем 4) и 7) у одељку 2.3. је одговорено и на питање да није потребно оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника за примену новог закона о референдуму и народној иницијативи.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Није потребна редистрибуција постојећих средстава. С обзиром да се примена закона заснива на текућем обављању послова постојећих органа, тела и судова, није потребна редистрибуција постојећих средстава.

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Нема таквих ефеката. Имајући у виду претходни одговор, јасно је да из текућег обављања послова не проистичу нови расходи за институције које, у складу са овим законом, учествују у поступцима за остваривање права на референдум и народну иницијативу.

## **2.5. Кључна питања за анализу економских ефеката – Прилог бр. 6**

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Не постоје специфичне користи и трошкови који се односе на привреду.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Није у вези са привредном делатношћу. Питање привредне конкурентности није предмет нити последица примене овог закона.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Изабране опције не утичу на услове конкуренције.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Не, јер се могућност електронског прикупљања потписа не може сматрати трансфером технологије већ применом система е-управе која постоји и примењује се у раду органа управе.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Не, јер предмет овог закона, нису послови којима се ствара или расподељује друштвено богатство.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Нацрт закона нема утицаја на квалитет и статус радне снаге као и права, обавезе и одговорности послодаваца.

## **2.6. Кључна питања за анализу ефеката на друштво – Прилог бр. 7**

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Нацрт закона не уводи ни материјалне трошкове односно користи, а нематеријална корист се односи на креирање правног амбијента у коме се у већој мери може остваривати сувереност грађана кроз учешће грађана у обављању јавних послова, односно доношење

одлука. Евентуални трошкови за грађане проистичу по основу овере потписа, а висину накнаде за оверу потписа утврдиће посебним актом министарство надлежно за послове правде, највише до висине накнаде која се плаћа за оверу потписа за спровођење избора.

По тарифи јавних бележника која је примењена приликом прикупљања потписа за последње изборе, у износу од 50 динара, минимални трошкови овере потписа били би – 1.500.000,00 динара за предлог доношења прописа, 5.000.000,00 динара за покретање референдума и 7.500.000,00 динара за оверу потписа за предлог промене Устава, с тим да, сагласно Нацрту закона, овери потписа не подлежу потписи дати електронским путем, у складу са Уредбом којом се уређује електронска народна иницијатива коју ће донети Влада у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, те ће се у будућности трошкови прикупљања и овере потписа свести на минимум и неће обесхрабрити грађане да користе овај механизам ради остваривања своје суверености.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Нема штетног утицаја. Као што је раније наведено, није могуће идентификовати ниједну специфичну групу грађана за примену овог закона а такође, сврха овог закона је унапређење права грађана на референдум и народну иницијативу па самим тим и не постоје негативни утицаји на грађане.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Нема посебног утицаја на ове групе, осим за увођење права на изјашњавање на референдуму интерно расељеним лицима, које је предвиђено Нацртом закона.

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Нема таквог утицаја. Нацрт закона нема за предмет уређивање односа у друштву која имају за последицу запошљавање или промене које се тичу тржишта рада.

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне

припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Нацрт закона промовише равноправност. Остваривање права на референдум и народну иницијативу је, без разлике, намењена свим грађанима тј. свим бирачима.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Не. Као што је претходно одговорено, предмет овог закона нису питања која се односе на привредне активности па тиме ни на цене роба или животни стандард становништва.

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Не, јер примена овог закона не уређује питања која се односе на социјални положај становништва.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Не. Претходним одговором је дат одговор и на ово питање.

## **2.7. Кључна питања за анализу ефеката на животну средину – Прилог бр. 8**

1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Нема таквог утицаја. Нацрт закона нема за предмет питања која би могла да имају утицаја на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије.

2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Не

3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Не

4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

Не.

5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Не.

## **2.8. Кључна питања за анализу управљачких ефеката – Прилог бр. 9**

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Не. Одговором на питање под бројем 4) у одељку 2.3 је дат одговор: Остваривање права на референдум и народну иницијативу утврђено овим законом се примењује ослањањем на постојеће органе и тела која су и у досадашњој пракси остваривала своју улогу, било у спровођењу референдума и народне иницијативе или у поступцима за одржавање избора на свим нивоима власти. Иста је ситуација и са органима у области правосуђа.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Јавна управа има потребан капацитет за спровођење закона.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

У складу са претходним одговорима, није потребно извршити реструктурирање постојећих органа ради обезбеђивања примене овог закона.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Да. Нацрт закона је усаглашен са другим законима, међу којима је и Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти као и стратешким документима: Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021-2030. Припрема и усвајање новог или измена постојећег Закона о референдуму и народној иницијативи у циљу унапређења механизма за изјашњавање грађана на начин да се постојеће форме грађанског изјашњавања омогуће у електронској форми.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Да, тако што повећава правну сигурност и ефикаснију примену прописа, нарочито оних прописа који су били предмет изјашњавања грађана.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Да, на начин што су грађанима доступнији механизми референдума и народне иницијативе којима могу да изразе свој став о раду јавне управе, сама процедура остваривања права на референдум и народну иницијативу, према Нацрту закона постаје транспарентнија.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Нису неопходне додатне мере за спровођење.

## **2.9. Кључна питања за анализу ризика – Прилог бр. 10**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Све заинтересоване стране су у партиципативном поступку припреме овог закона дале подршку за доношење и примену овог закона. Такође, обезбеђена је и подршка на пројектном нивоу за израду материјала и представљање нових решења из Нацрта закона. Доношење овог закона је предвиђено Програмом рада Владе за 2021. годину и наведеним стратешким документима.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

За спровођење закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства а ни додатно време након усвајања Нацрта закона осим времена за доношење Уредбе о електронској народној иницијативи.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не.