**О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

**I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 2. Устава Републике Србије којом је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и у одредби члана 108. став 1. Устава којом је уређено расписивање референдума на захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача, у складу са Уставом и законом.

**II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Устав Републике Србије утврђује да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника (члан 2. став 1). Сагласно начелу грађанске суверености, чланом 176. став 1. Устава утврђено је да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника.

Према члану 107. став 1. Устава, право предлагања закона има и најмање 30.000 бирача (народна иницијатива). У члану 108. став 1. утврђена је обавеза Народне скупштине да распише референдум о питању из своје надлежности на захтев већине свих народних посланика или најмање 100.000 бирача, а у ставу 2. истог члана која питања не могу бити предмет референдума. Чланом 182. ст. 3. и 4. утврђено је да предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом, као и да се територија аутономне покрајине не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом. Чланом 188. став 3. Устава прописано је да оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе.

Такође, најмање 150.000 бирача може поднети предлог за промену Устава (члан 203. став 1. Устава). За усвајање акта о промени Устава, када се ради о питањима утврђеним чланом 203. став 7, неопходна је потврда на републичком референдуму, док је за усвајање акта о промени Устава који се односи на остала питања Народној скупштини дато право да одлучи о томе да ли ће тај акт изнети на потврду грађанима на републичком референдуму (члан 203. став 6. Устава). С тим у вези, Венецијанска комисија је у свом мишљењу о Уставу Републике Србије (CDL-AD/2007/004) од 17-18. марта 2007. године препоручила да „ради примене члана 203. Устава, законодавац Србије ће морати да усвоји закон о организовању уставног референдума који треба да буде у сагласности са начелима изнетим у *Кодексу добре праксе у области референдумаˮ.*

Имајући у виду да Устав, у наведеном члану 203, 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, те одредбом става 8. наведеног члана 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 бирачаˮ, јасно је да Устав РС не познаје услов за успех референдума да је потребно да изађе већина од уписаног броја бирача, те је такво правно решење предложено овим законом.

Из изложеног јасно произлази да је Устав придао велики значај референдуму и народној иницијативи као облицима непосредне демократије, односно остваривања грађанске суверености, и да је то опредељење у пуној сагласности са начелима Устава и модерним демократским процесима у већини европских и других земаља.

Важећи Закон о референдуму и народној иницијативи донет је 1994. године и по низу својих решења је рестриктиван, превазиђен и несагласан опредељењима новог Устава, као и препорукама Савета Европе у овој области (Препорука 1704/2005 под називом „Референдуми: ка добрим праксама у Европи“ и Препорука 1821/2007 под називом „Кодекс доброг понашања у области референдума“). У основи, тај закон не омогућује грађанима да ефикасно остварују своје право на учешће у вршењу власти путем народне иницијативе и референдума. Примена низа решења тог закона у пракси је показала велике недостатке, због чега се референдум и народна иницијатива ретко користе. Пре свега, народна иницијатива се битно ограничава непримерено кратким роком од седам дана за прикупљање потписа, као и обавезом претходног пријављивања прикупљања потписа органима унутрашњих послова. Законска решења не познају, нити уређују, све врсте референдума које познаје нови Устав. У важећем закону је дато овлашћење да 50 народних посланика и Влада подносе предлог за расписивање референдума док је Уставом (члан 108.) предвиђена већина свих народних посланика а без овлашћења Владе да поднесе предлог за расписивање референдума. У оквиру постојећих законских решења се не налазе ни правила која су коресподентна са променама у изборном законодавству, нити је обезбеђена адекватна судска заштита права бирача и потписника народне иницијативе, уз навођење Врховног суда као надлежног за одлучивање у споровима из ове области.

Поред тога, Народна скупштине је усвојила Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти („Службени гласник РС - Међународни уговориˮ, 8/18). Додатним протоколом се обезбеђује правни оквир којим се гарантује право на учешће у пословима локалних власти и утврђује садржина тог права; утврђује се обавеза држава потписница да предузму све мере које су у функцији остваривања права на учествовање у пословима локалних власти, поближе их наводећи у истом документу.

Имајући у виду све наведено, 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.

**III ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

**ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ**

У основним одредбама (чл. 1 – 9.) је одређен предмет уређивања закона, дефинисани су: референдум (по врстама и условима за пуноважност и обавезност донетих одлука), народна иницијатива, право, слобода и начин изјашњавања, односно учешћа на референдуму и у народној иницијативи, ослобађање од плаћања такси, заштита права и правило о начину тока рокова током паузе између скупштинских заседања.

У члану 2. прописано је да је референдум облик непосредног одлучивања грађана о питањима за која је то Уставом, законом и статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе одређено као и о питањима из надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине и скупштине јединице локалне самоуправе за која то скупштина одлучи по сопственој иницијативи или на захтев који поднесе одређени број бирача.

Референдум може бити републички, покрајински и локални (према подручју за које се одржава), а према начину расписивања обавезни (у случајевима унапред утврђеним Уставом, законом или статутом покрајине, општине и града) и факултативни (на захтев већине посланика или одређеног броја грађана). Према тренутку у ком се расписује, референдум може бити претходни (ради претходног изјашњавања) и накнадни (ради потврђивања донетог акта). Такође, референдум може бити саветодавног карактера (ради прибављања мишљења грађана о одлуци која треба да буде донета). Одлука на референдуму је донета ако је за њу гласала већина изашлих бирача (опште правило) или друга већина утврђена Уставом, законом или статутом покрајине, општине и града.

У члану 3. прописано је да грађани народном иницијативом предлажу промену Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине, односно статута, других прописа и општих аката из надлежности скупштине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и подносе друге предлоге у складу са Уставом и законом, односно статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У чл. 4 – 6. утврђени су право, слобода и начин изјашњавања на референдуму, односно учешћа у народној иницијативи тако да право изјашњавања на референдуму имају грађани који, у складу са прописима о изборима, имају бирачко право и пребивалиште на територији за коју се расписује референдум, а на републичком референдуму и грађани који имају пребивалиште на територији Републике Србије, а у време одржавања референдума се налазе у иностранству, док право учешћа у народној иницијативи имају грађани који у складу са прописима о изборима имају бирачко право. Право изјашњавања на референдуму имају и интерно расељена лица а на расписаном републичком референдуму и бирачи према изабраном месту изјашњавања. Грађани се слободно изјашњавају на референдуму и слободно се опредељују о свом учешћу у народној иницијативи, а у погледу начина гласања прописано је да се на референдуму грађани изјашњавају лично и тајним гласањем на гласачким листићима, а у народној иницијативи учествују потписивањем одговарајућег предлога.

Поред тога, основним одредбама, у чл. 7 – 8. утврђена је накнада за оверу потписа, као и право на заштиту од неправилности у поступку спровођења референдума и остваривања народне иницијативе.

**ПОСЕБНА ПРАВИЛА ЗА РЕФЕРЕНДУМ**

За сваку од врста референдума утврђена су посебна, ближа правила (чл. 9 – 13.), тако је у члану 9. прописано када се спроводи обавезни референдум - о питању за које је Уставом или законом, односно статутом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, утврђено да о њему одлучују грађани референдумом, а у члану 10. како се спроводи референдум на захтев скупштине и утврђује се да је Народна скупштина дужна да у року од 30 дана распише референдум о питању из своје надлежности на захтев већине свих народних посланика, а скупштина аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе да у истом року распише референдум о питању из њене надлежности на захтев већине посланика, односно одборника.

Члан 11. уређује референдум на захтев бирача тако што се предвиђа да је Народна скупштина, односно скупштина аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, дужна да распише референдум у року од 30 дана од дана подношења уредног захтева бирача чији је најмањи број утврђен Уставом, односно статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, а чланом 12. се предвиђа да Народна скупштина може упознати грађане са својим ставом о питању о којем се одлучује на референдуму, када она распише референдум на захтев најмање 100.000 бирача.

Саветодавни референдум уређен је чланом 13. тако да Народна скупштина, односно скупштина аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, може расписати референдум о питању од ширег значаја из своје надлежности ради прибављања мишљења грађана о одлуци која треба да буде донета у вези са тим питањем.

Затим је уређена садржина одлуке о расписивању референдума (члан 14.), а као органи за спровођење референдума дефинисани су надлежна изборна комисија и гласачки одбор. Надлежна изборна комисија за спровођење републичког референдума је Републичка изборна комисија, за спровођење покрајинског референдума покрајинска изборна комисија, а за спровођење референдума у јединици локалне самоуправе градска односно општинска изборна комисија.

Надлежна комисија за спровођење референдума образује гласачке одборе, који имају председника, заменика председника, четири члана и четири заменика члана. Уређен је поступка ако на дан ступања на снагу одлуке о расписивању републичког референдума у јединици локалне самоуправе не постоји изборна комисији (чл. 15 –19.).

Друга питања од значаја за спровођење референдума уређена су у чл. 20 – 39. Међу тим питањима су одредбе о гласачким местима, евиденцији бирача, дану и времену одржавања референдума, референдумској кампањи и њеном финансирању, референдумском питању, гласачком листићу, начину гласања, утврђивању резултата гласања, објављивању резултата референдума и спровођење одлуке. Уређен је поступак гласања у посебним ситуацијама (чл. 36). Одлука која је донета сагласно закону је обавезна и скупштина је не може битно изменити или донети одлуку супротну оној донетој на референдуму у року од годину дана (чл. 40 ).

Чланом 41. уређује се рок у коме се не може поново одлучивати на референдуму, ако грађани референдумом нису потврдили акт, односно нису се изјаснили за питање које је било предмет изјашњавања, а чланом 42. је предвиђено обезбеђивање финансијских средстава из републичког, покрајинског или буџета општине/града за спровођење републичког, покрајинског или референдума у јединици локалне самоуправе.

У одељку о републичком референдуму (чл. 43 – 48.) садржана су посебна правила која се односе на предмет одлучивања, референдум о промени Устава, питањима која не могу бити предмет референдума, одржавању референдума на делу територије Републике, референдуму на захтев посланика и бирача.

Специфична питања која се тичу одржавања покрајинског и локалног референдума уређују се у наредном одељку (чл. 49–52.).

**ПРАВИЛА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ НАРОДНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ**

Одредбе о народној иницијативи на републичком, покрајинском и локалном нивоу садржане су у чл. 53- 66. Разликују се општа и конкретизована иницијатива; првом се подноси општи предлог за доношење, промену или укидање одговарајућег акта или за решавање одређеног питања, док друга подразумева конкретан предлог са израђеним предлогом правног акта и образложењем.

Ради остваривања иницијативе образује се иницијативни одбор, који формулише предлог и доставља га надлежној скупштини. Тај предлог треба да буде верификован, искључиво због тога да би се избегло да грађани прикупљају потписе за иницијативе које правно нису могуће. Потом се приступа прикупљању потписа које може да траје 90 дана, уз претходно обавештење МУП и председника скупштине општине, односно града о местима за прикупљање потписа.

Иницијативни одбор може да води кампању за народну иницијативу, а средства за ту кампању обезбеђују се из домаћих извора, из прилога грађана и правних лица. Уређена је и садржина листе потписника, као и проверавање испуњености услова за ваљаност поднете листе. Народна скупштина је дужна да о предлогу одлучи садржаном у покренутој народној иницијативи на првој наредној седници у редовном заседању а најкасније у року од шест месеци од дана покретања народне иницијативе. Скупштина аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе којој је поднета уредна иницијатива има обавезу да у року од 90 дана од дана подношења листе потписника народне иницијативе одлучи о предлогу и да о томе обавести иницијативни одбор.

**ЗАШТИТА ПРАВА У ПОСТУПКУ СПРОВОЂЕЊА РЕФЕРЕНДУМА ИЛИ НАРОДНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ**

Посебно су уређена питања заштите права грађана, предлагача референдума и покретача народне иницијативе – иницијативног одбора (чл. 67 –71). Поступак заштите у случају референдума одвија се пред комисијом за спровођење референдума и Управним судом. Додатно је уређен поступак заштите права пред надлежном комисијом (чл. 67–69.). Грађани, односно иницијативни одбор, као и народни посланици, посланици у скупштини аутономне покрајине и одборници скупштини јединице локалне самоуправе имају могућност судске заштите пред Управним судом у случају покретања иницијативе (чл. 70 -71.).

**ПРЕКРШАЈНЕ ОДРЕДБЕ**

У чл. 72. и 73. прописани су прекршаји организатора референдумске кампање и давалаца финансијских средстава као мере заштите референдумске кампање.

**ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

У прелазним и завршним одредбама уређује се сходна примена изборних прописа, престанак важења постојећег закона и појединих одредаба других закона, рок за доношење подзаконских прописа на основу овог закона као и ступање на снагу овог закона.

Чланом 74. прописана је сходна примена закона којим се уређује избор народних посланика у погледу гласачких места, материјала за гласање, начина рада гласачких одбора, гласања, утврђивања резултата гласања на гласачким местима и других питања у вези са гласањем која нису уређена овим законом.

Чланом 75. прописано је да даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник Републике Србијеˮ, бр. 48/94 и 11/98) као и одредбе члана 4. ст. 3. и 4. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине („Службени гласник РСˮ, бр. 99/09 и 67/12 – УС), члана 47. став 3. Закона о главном граду („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 37/19) у делу који гласи: „под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана“, члана 70. став 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РСˮ, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18) у делу: „под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана са бирачким правом на територији општинеˮ и члана 23. став 3. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РСˮ, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 - др. закон и 95/18 - др. закон).

Члан 76. прописује рок од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона за доношење Уредбе Владе којом се уређује електронска народна иницијатива.

Члан 77. утврђује рок од осам дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РСˮ за ступање на снагу закона.

**IV ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

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