

Име и презиме, односно назив организације и институције:

- Београдски центар за људска права;
- Комитет правника за људска права - ЈУКОМ;
- Центар за правосудна истраживања - ЦЕПРИС;
- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност - ЦРТА;
- Транспарентност Србија.

Контакт телефон: 011/30-85-328

Е-пошта:

[dusan@bgcentar.org.rs](mailto:dusan@bgcentar.org.rs)

[ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)

[sofija.mandic@cepris.org](mailto:sofija.mandic@cepris.org)

Назив закона на који упућујете примедбе, предлоге и сугестије:

Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи

Датум: 29.7.2021.

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона

Од ступања на снагу Устава Републике Србије 2006. године евидентна је потреба да се важећи Закон о референдуму и народној иницијативи усклади са Уставом али и са међународним стандардима како би се обезбедило непосредно учешће грађана у вршењу власти. Још 2009. године Министарство државне управе и локалне самоуправе сачинило је Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи. О њему се изјаснила и Венецијанска комисија која је у Мишљењу бр. 551/2009 изнела бројне замерке, али до усвајања закона ипак није дошло.

У светлу отпочињања процеса консултација о изменама Устава у делу који се односи на правосуђе питање измене Закона о референдуму актуелизовано је 2018. и 2019. године када је јавности представљен још један Нацрт закона и када је отворена јавна расправа. Међутим, овај процес такође није окончан, због чега смо дошли у ситуацију да се о трећем Нацрту расправља у изузетно кратком временском периоду како би се поступак промене Устава окончао у року који је предвиђен ревидираним Акционим планом за поглавље 23.

Текст Нацрта је објављен 9. јула у тренутку када је Народна скупштина већ усвојила Предлог за промену Устава, када је рад Радне групе коју је формирао Одбор за уставна питања отпочео, а представници извршне и законодавне власти најављују да би се референдум о промени Устава могао одржати до краја 2021. године. Имајући у виду претходно наведено треба подсетити на препоруку из Смерница Венецијанске комисије (II 3. а и б.) према којој у периоду од годину дана од усвајања битних измена закона о референдуму и народној иницијативи, а самим тим и доношењем новог закона, не треба примењивати нове одредбе, нити их треба усвајати ради одржавања конкретног референдума. Ово упућује на то да је, уз генералну обавезу широке јавне расправе приликом усвајања законских решења о референдуму, потребно уздржати се од инструментализације нових решења у сврхе спровођења конкретног референдума. У домаћим околностима се ради о референдуму о промени Устава. Имајући у виду поменути међународни оквир, референдум о промени Устава никако не би смео да буде одржан до краја 2021. године.

Генерални утисак је да представљени текст није у складу са Уставом и међународним стандардима, пре свега Ревидираним смерницама Венецијанске комисије о одржавању референдума, и не обезбеђује на адекватан начин непосредно учешће грађана у доношењу одлука. Проблематичне одредбе обухватају оне које се односе на трајање референдума, његову пуноважност, услове за гласање и утврђивање резултата током епидемије, временску обавезност референдумске одлуке, спровођење и финансирање референдумских активности као и заштиту права грађана пред органима за спровођење избора и судовима. Парламентарна Скупштина Савета Европе је у јуну 2021. године поздравила усвајање Предлога за промену Устава и упозорила Србију да референдум уреди и спроведе у складу са Ревидираним смерницама.

Такође, неопходно је осврнути се и на Закључак Одбора за правни систем и државне органе којим је утврђен програм јавне расправе у коме се наводи да учесници јавне расправе могу у периоду од 8. јула до 29. августа предлоге, сугестије и коментаре доставити путем поште или на адресу електронске поште као и да ће Министарство државне управе и локалне самоуправе објавити извештај о спроведеној јавној расправи 15 дана по њеном окончању.

Као један од предуслова за остваривање основних принципа из Смерница наводи се да усвајању закона мора претходити опсежна јавна расправа у којој би учествовале све заинтересоване стране. Имајући у виду да је јавна расправа организована у другој половини јула, да је заинтересованим странама остављено 20 дана да у писаном облику доставе своје коментаре и да, за разлику од јавне расправе из 2019. године, није предвиђена дискусија заинтересованих страна у било ком формату, јасно је да ни овај део процеса усвајања закона о референдуму и народној иницијативи није у складу са међународним стандардима. Стога је, имајући у виду бројне недостатке Нацрта на које овом приликом указујемо, неопходно да Министарство државне управе и локалне самоуправе продужи период јавне расправе и омогући стварну дискусију, у којој би учествовали сви релевантни актери.

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

## **Члан 2**

У члану 2, ставу 4 Нацрта предложено је да је одлука донета на референдуму пуноважна и обавезна ако је за њу гласала већина изашлих бирача на територији за коју је референдум расписан. Ово решење би, уколико буде усвојено, било примењено на све врсте референдума.

У Образложењу нацрта, на страни 2, наводи се да је „јасно да Устав РС не познаје услов за успех референдума да је потребно да изађе већина од уписаног броја бирача, те је такво правно решење предвиђено овим законом“.

Сматрамо да овакво решење и интерпретација Устава из Образложења нису адекватни. При одређивању услова за пуноважност референдума треба имати у виду његову важност одређену чланом 2 Устава Србије – референдум је један од начина на који грађани врше сувереност. Такође, чланом 108 Устава Србије, одређено је да се референдум спроводи у складу са Уставом и законом. Односно, овим чланом сам Устав је направио јасну разлику између услова за пуноважност референдума који су већ одређени Уставом, попут услова о ревизији Устава из члана 203, и оних који ће бити прописани законом. Стога није правилан став из Образложења да „Устав РС не познаје услов за успех референдума“. Устав не познаје овакво решење у одредбама о ревизији Устава, али ове одредбе се не односе на све референдуме, већ управо само на референдум о промени Устава. Предлагач је могао (али ипак није) да понуди и аргумент да се за друге референдуме не може постављати строжи услов за пуноважност у односу на онај који је прописан за промену највишег правног акта. Оваквом аргументу би се могло озбиљно приговорити тиме што је поступак за промену Устава изузетно сложен. Пре спровођења референдума, чак и онда када је он обавезан, за предлог о промени Устава два пута се квалификованом већином изјашњавају представници грађана у Народној скупштини – први пут гласањем о предлогу за промену Устава, а касније гласањем о акту о промени Устава. Дакле, поступак за ревизију Устава у претходним фазама гарантује да грађани (кроз своје слободно изабране представнике) и пре референдума преиспитају измене Устава.

Ревидиране смернице Венецијанске комисије о спровођењу референдума у тачки 7 не саветују прописивање кворума за излазност или одлучивање, изузев референдума који се односе на питања од суштинског уставног значаја, када је одређивање оваквих кворума прихватљиво.

Због свега наведеног, а нарочито чињенице да се правила о пуноважности из члана 203 Устава односе само на промену Устава, да Устав омогућава уређивање спровођења других референдума законом, као и да Ревидиране смернице упућују да је прихватљиво да државе разликују начине одлучивања о различитим

питањима о којима се одлучује на референдуму, сматрамо да је законом потребно одредити нарочито важна питања за које је потребан излазни кворум. У супротном, одлуке о овим нарочито важним питањима би могле бити донете гласовима невеликог броја грађана, што би угрозило не само уставни положај референдума, већ и легитимност донете одлуке.

#### **Члан 4**

Чланом 4, ставом 2 Нацрта, предвиђено је да право изјашњавања на референдуму који се расписује за територију јединице локалне самоуправе или за део њене територије имају и власници непокретне имовине чије је пребивалиште ван те територије уколико се на референдуму одлучује о правима и обавезама тих грађана. Ставом 3 истог члана одређен је и круг лица која имају право изјашњавања на републичком референдуму поред грађана из ст. 1 и 2 тог члана.

Уколико је намера предлагача била да овим законом у круг грађана који имају право изјашњавања на референдуму уврсти и власнике непокретности који то право у постојећем законском оквиру имају приликом одлучивања о увођењу самодоприноса на основу члана 23 става 2 Закона о финансирању локалне самоуправе, сматрамо да је неоправдано да се услов за учешће на референдуму предвиђен тим законом (да се средствима самодоприноса побољшавају услови коришћења њихове непокретне имовине која се налази на територији за коју је расписан референдум) замени нејасним и широко постављеним условом „уколико се на референдуму одлучује о правима и обавезама тих грађана.“ Венецијанска комисија је у Мишљењу бр. 551/2009 од 15. марта 2010. поводом идентичне одредбе већ изнела став да је домашај овако постављеног права изјашњавања нејасан те да га је потребно „јасније дефинисати како би се избегла арбитрарна интерпретација односно политичка контроверза“. Додатно, из формулације става 3 истог члана произлази да ће ова лица имати и право изјашњавања на републичком референдуму што уноси додатну конфузију и несигурност приликом примене овог члана.

Начин вођења евиденције ових бирача постављен је на неадекватан начин, о чему ће бити више речи уз коментар члана 21 Нацрта.

Поред тога, у ставу 3 тачка 1) овог члана Нацрт предвиђа и две групе пунолетних и пословно способних грађана које имају право изјашњавања према пријављеном боравишту:

- 1) Интерно расељена лица;
- 2) Грађани који су, најкасније пет дана пре закључења бирачког списка, поднели захтев за упис у бирачки списак да би се на предстојећем републичком референдуму изјашњавали према месту боравишта у иностранству, односно према изабраном месту боравка у земљи.

Формулација "поднели захтев за упис у бирачки списак да би се на предстојећем републичком референдуму изјашњавали према месту боравишта у земљи" није разумљива. Та лица су већ уписана у бирачки списак. Далеко јаснија формулација садржана је у члану 15 Закона о јединственом бирачком списку који прописује да најкасније 5 дана пре одржавања избора грађани могу поднети захтев да се у бирачки списак упише податак да ће бирач на предстојећим изборима гласати према месту боравишта у земљи. Разлика између подношења захтева за упис у бирачки списак и подношење захтева за упис податка да ће се грађанин изјашњавати према месту боравишта није безначајна јер се спроводи у различитој процедури и у различитим роковима.

Коначно, прављење разлике између „места боравишта“ и „изабраног места боравка у земљи“ ствара нарочиту забуну. Боравиште је категорија коју домаћи правни оквир препознаје и јасно дефинише, док је „изабрано место боравка“ појам који предлагач није дефинисао те није јасно да ли се мисли на боравиште (у ком случају га је потребно тако и назвати) или се ради о неком другом месту које је грађанин није нужно надлежном органу пријавио као место у ком привремено борави ван места пребивалишта (што је потребно посебно дефинисати овим законом).

#### **Члан 6**

У члану 6, ставу 1 Нацрта наводи се да се грађани на референдуму „изјашњавају лично и тајно на гласачким листићима“.

Имајући у виду да је чланом 52 Устава одређено да су избори „слободни и непосредни, а гласање тајно и лично“, сматрамо да је све наведене принципе потребно укључити и у начин изјашњавања на референдуму. Ово нарочито јер Ревидиране смернице у уводном одељку (Одељак I, Принципи европског изборног наслеђа) наводе да услови за учешће на референдуму не смеју бити неповољнији од оних који се примењују на изборе.

Имајући у виду да је посебним чланом Нацрта (члан 5) гарантована слобода изјашњавања на референдуму, у члану 6 је, уз лично и тајно гласање, потребно додати принцип непосредности.

#### **Члан 7**

У члану 7, ставу 2 Нацрта превиђено је да потписи грађана потребни за расписивање референдума и предлагање народне иницијативе подлежу овери (сем уколико се ради о потписима датим електронским путем, за народну иницијативу, за коју је потребно платити накнаду коју утврђује министарство правде, највише до висине накнаде која се плаћа за оверу потписа за спровођење избора.

Треба имати у виду да изузетно мали број грађана има сертификовани електронски потпис, као и да се изузетак од овере из Нацрта односи само на народну иницијативу. Односно, да ће грађани по правилу морати да плате накнаду за оверу потписа како би остварили право на референдум и народну иницијативу. Узмимо за пример предлагање закона, за које је Уставом прописано да је потребно прикупити 30.000 потписа. Према акту министарства правде о износу накнаде за оверу потписа из 2020. године, за предлагање закона би било потребно издвојити око 12.000 ЕУР. Ови износи могу бити и далеко виши при предлагању референдума - за референдум на републичком нивоу би било потребно обезбедити око 42.500 ЕУР. Овакви издаци за грађане који желе да предложе закон представљају суштинску препреку уставом гарантованом праву на референдум и народну иницијативу.

Предвиђено решење у исту раван ставља грађане и политичке странке, које по закону морају бити територијално организоване (разгранате), које имају своје присталице (па самим тим и могући шири круг донатора) и сопствене приходе. Грађани не располажу оваквом организацијом и ресурсима и то се мора узети у обзир при усвајању решења о овери потписа, а нарочито накнади за оверу потписа. Уплате физичких лица за сопствени потпис (у овом тренутку, према прописима из 2020. године, 50 динара по сваком потпису) је технички изузетно тешко изводљиво, а са тренутно предложеним одредбама о финансирању референдума и народне иницијативе, практично немогуће.

Такође треба имати у виду и да је предложено решење којим се ограничава највиши износ накнаде само наизглед ограничено. Наиме, министарство правде својим актом о овери потписа за изборе може несметано мењати износ накнаде, па би се он у будућности без икаквих законских препрека могао значајно повећати.

Имајући све наведено у виду, а нарочито да се грађани не могу изједначавати са политичким странкама при остваривању права на референдум и народну иницијативу, као и да би предложено решење представљало суштинску препреку овом уставом гарантованом праву, предлагемо да се из разлога правне сигурности задржи решење о овери потписа, али да овера потписа не подлеже накнади. Овера која не подлеже накнади није новина у домаћем правном систему и примењује се, примера ради, за оверу ђачких докумената за упис у школу. Право грађана на референдум и народну иницијативу је подједнако важно као и право грађана на образовање. И једно и друго право не би смело да буде ограничено административним препрекама.

## **Члан 21**

Чланом 21 Нацрта предвиђено је да се, осим бирачких спискова, за гласање на референдуму користе и спискови грађана власника непокретне имовине када се ради о референдуму из члана 4 става 2 овог закона, сходно закону којим се

уређује бирачки списак (став 1) те да у том случају јединица локалне самоуправе доставља, најкасније пет дана пре дана закључења бирачког списка, министарству надлежном за послове управе податке о грађанима који су власници непокретне имовине на подручју за које је расписан референдум на прописаном обрасцу у електронском формату који је утврђен уредбом којом се уређује електронска народна иницијатива (став 2).

Цитирана одредба Нацрта није усклађена са захтевом да спискови гласача који се користе за гласање на референдуму морају бити стални, ажурни, тачни и јавни (I.1.2. Ревидираних смерница).

Није сасвим јасно како ће изгледати спискови грађана власника непокретне имовине, које тело је надлежно да контролише да се једно лице нађе на само једном списку и др. Поред тога јединице локалне самоуправе само посредно имају податке о власништву на непокретностима (преко пореза на имовину од физичких лица), док се изворни подаци налазе искључиво у службама за катастар непокретности Републичког геодетског завода.

Коришћење спискова који ни на који начин не одговарају стандардима бирачког списка за гласање на референдуму један је од кључних разлога због којих је неопходно додатно прецизирати члан 4 став 2 Нацрта и онемогућити да се власништво над непокретношћу, осим у изузетним случајевима који морају таксативно бити набројани законом, сматра условом за уживање права на изјашњавање на референдуму.

## **Члан 22**

У члану 22, ставу 1 Нацрта предлаже се да се референдум „по правилу одржава у једном дану, и то недељом“.

Сматрамо да ово решење није адекватно и да законом треба гарантовати да се референдум одржава у једном дану. На овакво решење нас посредно упућују и Ревидиране смернице које у делу 3.2 о Слободи бирача да изразе своје жеље и борби против злоупотреба. У овом делу Смернице захтевају од земаља да гласачки листићи не напуштају бирачко место, као и да се посматрачима и другим заинтересованим лицима омогући присуство током читавог поступка гласања и утврђивања резултата. Ово није могуће испунити уколико се референдум одржава дуже од једног дана.

Додатни аргумент за спровођење референдума током једног дана представља и чињеница да је излазност бирача на изборима, који се одржавају током једног дана, током бројних претходних изборних циклуса приближна или виша од 50% од укупног броја уписаних бирача. Односно, грађани Србије и изборна администрација су показали да без икаквих проблема могу да обезбеде изјашњавање током једног дана. Предлагачи треба да имају у виду да је спровођење уставног референдума од два дана 2006. године озбиљно угрозило



легитимитет овог референдума. Према доступним истраживањима, више од 2/3 испитаника на репрезентативном узорку је сматрало да је оваквим гласањем озбиљно доведена у питање воља грађана.

Из свих наведених разлога, сматрамо да законом треба гарантовати да се референдум одржава у једном дану.

### **Члан 23**

Иако иза одредбе члана 23 вероватно стоји добра намера – да се грађанима пруже информације о томе шта је предмет одлучивања на референдуму, та намера није добро реализована.

Пре свега, нејасно је због чега би управо Влада, односно извршни органи на другим нивоима, обавештавала грађане о референдуму, имајући у виду да одлуку о спровођењу референдума доносе скупштине. Уколико се жели обезбедити што већа неутралност при формулисању ових обавештења, онда би било примереније да такво обавештавање врше РИК, односно друга тела која спроводе радње у вези са референдумом. Ревидиране смернице (I 3.1.e.) такође предвиђају да непристрасно тело мора пружити гласачима информације о самом тексту о којем се изјашњавају на референдуму али и извештај или материјал који представља ставове страна које су за или против предлога о којем се грађани изјашњавају на референдуму. Ово тело требало би да има и бар по једног представника правосуђа или другог независног правног експерта, представника Министарства унутрашњих послова, као и представнике националних мањина. Организаторима кампање би требало омогућити надзор над радом овог тела.(II 4.1.)

Друга спорна ствар у вези са овим чланом јесте рок за усвајање акта. Наиме, на основу става 3 овог члана је прописано да информације треба верно и у једнакој мери да одражавају ставове стране које се залажу за различите одговоре на референдумско питање. С друге стране, у доба када овај рок истиче, неке од заинтересованих страна (нпр. неки од организатора референдумске кампање) се можда још увек неће изјаснити о тим питањима, па стога није јасно на основу којих информација ће Влада (или РИК) сачинити акт из члана 23 ст. 1. Стога, овај рок је неопходно продужити али при томе треба водити рачуна да гласачи добију све релевантне информације знатно пре дана гласања.

Да би намера законодавца исказана у постојећем члану 23 могла да се оствари, неопходно је уредити детаљније начин прикупљања ставова о разлозима за различите одговоре на референдумско питање, чији се ставови узимају у обзир приликом формулисања информације (нпр. ставови пријављених организатора референдумске кампање, ставови изнети од стране учесника јавне расправе, ставови предлагача), као и максимални обим информације која потиче од сваког од наведених извора (како би се спречило наступање ситуације где би текст

документа који се дистрибуира грађанима био преобиман). У сваком случају, требало би искористити могућност да се пун текст ставова о референдуму може наћи на интернет страни тела које спроводи изборе. Поред тога, треба водити рачуна и о трошковима и потребном времену за превод на језике националних мањина.

Најзад, једнако важно је да се обезбеди да грађани добију и текст документа о којем се изјашњавају на референдуму, или макар упутство где могу да нађу тај текст (на интернету, у месним заједницама и слично), уколико је реч о изузетно обимном документу.

Обавеза медија из става 4 је наведена, али није операционализована. Стога би требало размотрити, у најмању руку, утврђивање обавезе да својим актом Регулаторно тело за електронске медије утврди начин остваривања равноправности, како за јавне, тако и за пружаоце медијских услуга у приватном власништву.

#### **Члан 24**

У ставу 1 члана 24 прописано је шта се сматра референдумском кампањом, тако што су набројане разне активности које се могу вршити у оквиру ње. Међутим, пропуштено је да се наведе чије активности су у питању, па се једино може тумачити да су у питању *било чије* активности. Такво тумачење, у склопу са другим одредбама закона, даље доводи до озбиљних проблема, односно нарушавања уставом гарантованих права и слобода грађана, удружења и привредних друштава. Примера ради, ако неки грађанин жели да своје суграђане позове (у непосредном контакту, на друштвеним мрежама и слично) да се на референдуму изјасне на одређени начин, он би водио референдумску кампању; уколико неко удружење грађана позове своје чланове да гласају на референдуму то би била кампања; уколико би нека научна институција представљала референдумске предлоге то би била кампања итд. Зато би дефиниција морала да се измени тако да се јасно односи само на лица која воде кампању на начин који подлеже другим обавезама из овог закона (регистрација, финансирање, контрола).

Други проблем јесте то што су неке активности које представљају вођење кампање (оглашавање, подела рекламног материјала), помешане са активностима које не представљају кампању, мада могу бити са њом у вези (нпр. истраживања јавног мњења). Због тога би појам референдумске кампање требало посебно дефинисати, а оно што се сматра (дозвољеним или трошковима који се морају обухватити у финансијским извештајима) посебно.

Другим ставом је прописано да се «у циљу спровођења референдумске кампање не могу се бирачима обећавати или давати било каква материјална средства из приватних и јавних извора нити се може обећавати било какав вид нематеријалне помоћи». Ова забрана се делимично подударна са постојећим кривичним делом „Давање и примање мита у вези са гласањем“ из члана 156

Кривичног законика. Кривично дело представљају радње којима се другоме нуди, даје, обећава награда, поклон или каква друга корист да на референдуму гласа или не гласа или да гласа у корист или против одређеног лица односно предлога. Требало би свакако размотрити у којој мери се ове норме разликују и да ли су те разлике оправдане. Једна од разлика која се може уочити, што је и могући недостатак, јесте то што се кривична норма односи и на случајеве подмићивања грађана да на референдум уопште изађу (или да не изађу), док такво понашање не би било забрањено Законом о референдуму и народној иницијативи. Било би у сваком случају јасније када би норма била другачије формулисана, на пример:

„Забрањено је да се у оквиру референдумске кампање бирачима обећава или даје било какав поклон, изузев поделе промотивног материјала мање вредности, да им се пружају или обећавају бесплатне услуге или услуге по цени нижој од тржишне, или да им се ставља у изглед било какав вид материјалне или нематеријалне помоћи“.

Став 3 овог члана каже да се не „не сматра референдумском кампањом у смислу овог закона вршење послова из надлежности државних органа утврђених овим законом«. Иако је оваква норма потребна због веома широке дефиниције појма референдумске кампање, која обухвата и активности које се спроводе «у сврху јавног представљања референдумских предлога», као и неограниченог круга лица која воде кампању, она би могла бити злоупотребљена. Поред тога, нејасно је зашто су изостављени органи аутономне покрајине и локалних самоуправа. Када је реч о државним органима, у Закону се, са појединим надлежностима, наводе Влада, Народна скупштина и Републичка изборна комисија. Чини се да је циљ норме био да се из појма референдумске кампање изузму само поједине активности органа који спроводе референдум. Стога би било боље да се норма формулише:

„Не сматрају се изборном кампањом активности органа који спроводе референдум, у циљу јавног представљања референдумских предлога које се врши у складу са одредбама овог закона.“

## **Члан 25**

У овом члану је дефинисано само ко може да буде организатор референдумске кампање, али није дефинисан начин на који ће се утврдити да ли неко домаће правно лице јесте организатор референдумске кампање или не. Код «група грађана» таквих дилема нема, јер се оне формирају искључиво за те потребе, што се разрађује кроз друге норме.

Са становишта целисходности норме може се лако претпоставити због чега је имплицитно забрањено да организатор референдумске кампање буде страном правно лице. Занимљиво је да на исти начин Нацрт Закона не ограничава учешће страних физичких лица, јер појам «групе грађана» није одређен тако да

се односи само на грађане Републике Србије. Са становишта целисходности није разумљиво због чега право да организује референдумску кампању имају само групе грађана, а не и заинтересовани грађанин – појединац. Једнако не је нелогично то што није дата могућност да изборну кампању организује група домаћих правних лица (а може група физичких лица). Најзад, норма је мањкава и због тога што појам групе грађана није ближе одређен ни у погледу минималног броја (није предвиђена у том делу сходна примена изборних прописа).

Стога је једно од могућих решења следеће:

«Организатор референдумске кампање може бити:

1. Домаће правно лице
2. Група домаћих правних лица, на основу закљученог споразума
3. Грађанин Републике Србије који има право гласа на том референдуму
4. Више грађана из т. 3, на основу закљученог споразума
5. Политичке странке, као и други политички субјект у смислу закона којим се уређује финансирање политичких активности, који и након подношења извештаја о трошковима кампање има права и обавезе.

Организатор референдумске кампање не може бити државни орган, орган територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавна установа, јавно предузеће, привредно друштво и предузетник који обавља делатности од општег интереса, установа, предузећа и друго правно лице са учешћем државног капитала, као ни друго физичко и правно лице које врши јавна овлашћења.

Право на организовање референдумске кампање стиче се уписом ... „

У наставку норме потребно је прописати код кога се врши регистрација, на основу које документације, у којим роковима и слично.

Образложење за тачку 5: политички субјекти су политичке странке, коалиције и групе грађана које су учествовале на изборима. Коалиције и групе грађана се формирају само за изборе, и оне у принципу немају правни субјективитет након њих. Међутим, ЗФПА прописује да сви политички субјекти чији су представници изабрани у неку од скупштина морају да подносе годишње финансијске извештаје (а уједно имају и право на одређене буџетске дотације), њихова одговорна лица могу бити гоњена за прекршаје и слично. Стога се овде предлаже да и такве коалиције и групе грађана могу бити организатори референдумске кампање.

## **Члан 26**

Овај члан је сачињен по аналогiji са појединим одредбама Закона о финансирању политичких активности, што није увек примерено. С друге стране, нису узете у обзир све релевантне одредбе ЗФПА.

Појам приватних извора, који се користи у ставу 1 овог члана није дефинисан у овом Закону, али став 31 предвиђа сходну примену ЗФПА. Међутим, сходна примена није у целости могућа, јер се појам „сопствених средстава“ тамо односи на сопствена средства политичке странке, којој су пак забрањени одређени видови прихода који су дозвољени привредним субјектима. Стога би норму требало преформулисати, нпр. „сопствених средстава и сопствених средстава других лица којима није забрањено да финансирају референдумску кампању“. Уколико је намера била да се нагласи да се кампања не може финансирати *из јавних извора* (на супрот „приватним“ у ЗФПА), онда би то требало истаћи у посебној одредби.

У ЗФПА је допуштено финансирање кампање из кредита, али је њихова правна природа одређена двосмислено (час као посебан извор прихода, час као приватни). Стога би то питање требало недвосмислено уредити, а могло би бити примерено и да се такав вид финансирања забрани (због непостојања могућности накнадне контроле извора из којих ће кредит бити плаћен).

Кад је реч о забрањеним изворима финансирања, они су само делимично примерени. Неки од тих извора могу се забранити посебном одредбом (забрана финансирања из јавних извора). У другим случајевима забрана је нелогична. Наиме, право да организују изборну кампању имају сва домаћа правна лица. С друге стране, нека од тих лица не би имала право да финансијски подрже сопствену кампању! То је, рецимо случај са задужбинама и фондацијама, синдикатима, удружењима, црквама и верским заједницама, али и са појединим привредним субјектима (нпр. увозници акцизних производа). Не само да би таква правна лица имала могућност да организују референдумску кампању, већ би било сасвим примерено у неким ситуацијама и да је организују и да је финансирају. На пример, ако би се спроводио референдум у вези са забраном пушења на јавним местима, био би очигледан интерес произвођача цигарета да тим поводом воде кампању (као и удружења за заштиту становништва од дуванског дима). Слично томе, синдикати не би смели да финансирају кампању која се организује поводом референдума којим се ограничава радно време, цркве о референдуму поводом увођења (или укидања) верске наставе и слично.

Због тога, одређивање круга лица која не смеју финансирати кампању за референдум не може бити идентично кругу лица која не смеју финансирати изборну кампању. У најмању руку, у односу на постојећи предлог, мора се предвидети изузетак, да референдумску кампању могу да финансирају удружења, привредна друштва, верске заједнице итд. када се на референдуму

одлучује о питањима која су у вези са остваривањем њихових циљева, односно њихових интереса.

Позитивно и доследно решење је прописано у ставу 4 – да политички субјекти (а не само политичке странке, што би требало изменити) не смеју да финансирају референдумску кампању средствима која су добили из јавних извора за финансирање свог редовног рада или за покривање трошкова изборне кампање. Тиме се постиже доследна забрана коришћења средстава из јавних извора. У вези са тим (када је слична забрана постојала у ЗФПА, између 2011. и 2014), јављали су се проблеми утврђивања из којих извора потичу нека средства која странка користи за изборну кампању. Због тога би било добро прецизирати, у овом закону или у ЗФПА, прописати критеријуме за разрешење таквих дилема. Међутим, став 4 би требало поправити, брисањем речи „осим субјеката из става 3 овог члана“, јер те речи ништа не доприносе Закону, а могу да збуне.

Став 5 такође има добар циљ, али не и потпуно остварење. Прво, нејасно је зашто се истичу као посебна категорија „непосредно изабрана лица“, односно ко су та лица а да нису већ обухваћена појмом јавних функционера. С друге стране, као што је прописана забрана коришћења средстава буџета, требало би да буде забрањено и коришћење других јавних средстава (нпр. јавних предузећа, јавних установа и слично), а забрана се мора односити и на запослене у тим службама, установама и предузећима.

Ставови 6 и 7 се ослањају на ЗФПА. Део формулације у ставу 6 је незграпан јер се каже да је „организатору референдумске кампање забрањено“, а затим да се забрана не односи на средства која користе поједини јавни функционери. Било би боље да је овај изузетак издвојен у посебан став.

Уопште узев, ове норме би требало побољшати и у самом ЗФПА, а конкретни предлози Транспарентности Србије, када је последњи пут била разматрана измена овог закона, налазе се овде:

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_dopis\\_za\\_poslanike\\_i\\_predlog\\_amandmana\\_-\\_C4%8Detiri\\_antikorupcijska\\_i\\_izborna\\_zakona.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_za_poslanike_i_predlog_amandmana_-_C4%8Detiri_antikorupcijska_i_izborna_zakona.pdf)

### **Чланови 27 – 29 обједињено**

Овај члан је такође сачињен на основу одговарајуће одредбе ЗФПА. Међутим, то није у потпуности примерено, поготово када се има у виду веома широка дефиниција појма кампање као и организатора изборне кампање. У оквиру тако широко постављених дефиниција, обавезе из члана 27-29 би за поједине учеснике изборне кампање биле неразумно велике и могле би угрозити њихова легитимна права и интересе, који нису супротни јавном.

Уколико би се задржао широк концепт референдумске кампање и организатора, онда би требало размотрити да се круг обвезника чланова 27-29 сузи на други начин. На пример, то би се могло учинити тако што би се прописала обавеза отварања посебног рачуна и подношења извештаја о трошковима кампање само за оне учеснике који ће за те намене потрошити више од неког износа (нпр. милион динара) или само за оне који намеравају да кампању водили на одређени начин (нпр. плаћено оглашавање у медијима, на друштвеним мрежама и билбордима, закуп сале за више од 100 људи, организовање превоза учесника масовних јавних скупова, слање телефонских порука и позива већем броју људи и слично).

Овакво сужавање би могло да важи за „неполитичке“ организаторе кампање, док би политички субјекти увек морали да о референдумској кампањи воде посебне евиденције и рачуне, као што и иначе практикују када воде кампању за изборе.

### **Члан 27**

Закон налаже да се средства за финансирање референдумске кампање користе само за активности у кампањи, али не и како ће се поступати са новцем који није утрошен током кампање (нпр. сразмерно враћање уплатиоцима). У вези са тим, такође би било корисно да постоји јасно правило – забрана да се било који трошак референдумске кампање плаћа након референдума (или макар након подношења извештаја).

Правила о оглашавању у медијима током изборне кампање постоје, али нису потпуна. Требало би прецизирати посебна правила с обзиром на природу одлучивања на референдуму, равноправност оних који се залажу за и против одговора на референдумском питању, али и равноправност субјеката који су за или против тог одговора из различитих разлога.

### **Члан 28**

Ова норма потиче из ЗФПА. Слично као и у том закону, требало би обезбедити јавност података о рачуну о приходима и расходима са посебног рачуна док кампања траје.

### **Члан 29**

Док је на изборима потпуно јасно ко мора да подноси извештај о финансирању кампање, јер се учесници претходно «региструју» код изборне комисије, овде то није случај. Зато је предуслов за смислену примену правила о контроли трошкова референдумске кампање увођење обавезе регистровања оних који ће потом морати да подносе извештаје (и одговарајућег начина контроле и кажњавања у случају да се то не учини).

Када је реч о обавезама и овлашћењима Агенције за спречавање корупције (која би била иста и за референдум), треба нагласити да обавезе нису довољно разрађене – нпр. до када се мора извршити контрола извештаја, шта све мора бити проверено, када се објављује извештај о извршеној контроли, у којем року се покрећу поступци против прекршилаца и слично. Услед тога, та контрола је у пракси неретко мањкава, као што се може видети на примеру последњих парламентарних избора.

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KONTROLA%20FINANSIRANJA%20IZBORNE%20KAMPANJE%202020.pdf>

За контролу извештаја о финансирању кампање, Агенција има законско право на додатна средства, на основу прописаних критеријума. Таква одредба није предвиђена у овом Закону, нити постоји могућност да се сходно примени ЗФПА, па би то требало кориговати.

### **Члан 30**

Норма о овлашћеном лицу је пренета из ЗФПА. У контексту могућности да организатор референдумске кампање буде група грађана потребно је прецизирати начин одређивања овлашћеног лица.

### **Члан 31**

Требало би размотрити примереност свих поменутих правила и у светлу одредаба о народној иницијативи.

Када је пак реч о сходној примени ЗФПА «на питања која нису уређена овим законом», питање заслужује ширу анализу, како би са сагледало које све одредбе ЗФПА би могле бити примењене на тај начин. Тек након те анализе би се могло утврдити да ли је овај нацрт потребно допунити још неком нормом (зато што није могуће утврдити на који начин би се могла одвијати «сходна примена»).

### **Члан 33**

Чланом 33 дефинише се референдумско питање и наводи се да оно мора бити јасно и недвосмислено тако да се на њега може одговорити речју за или против / да или не. Као и да не сме бити изражено тако да даје предност или сугерише један од могућих одговора. Начин на који је дефинисано референдумско питање у складу је са Смерницама Венецијанске комисије (3.1.ц).

Ипак, управо у Смерницама наводи се да непристрасно тело мора извршити претходни надзор како би утврдило јасноћу питања (3.1.д Смерница). Смернице у одељку 4.1.а наводе да непристрасно тело, између осталог, има надлежност да испита, односно провери ваљаност било ког предложеног референдумског питања и одобри његову коначну формулацију, као и да интервенише када је питање нејасно, обмањујуће или сугестивно. Према Смерницама непристрасно



тело које би између осталих надлежности имало и надлежност која се односи на претходну проверу референдумског питања, између осталих требало би да има и бар по једног представника правосуђа или другог независног правног експерта, представника Министарства унутрашњих послова, као и представнике националних мањина.

Стога је Законом потребно предвидети посебан сигурносни механизам како би се испитала ваљаност референдумског питања.

### **Члан 36**

Чланом 36 Нацрта регулисано је гласање у посебним ситуацијама и прописано да ако услед елементарне непогоде, епидемије или других разлога гласање на појединим гласачким местима не може спровести по правилима овог закона а да се тиме не угрозе безбедност и здравље гласача, надлежна комисија (...) прописује посебна правила по којима се формирају гласачки одбори, врши примопредаја гласачког материјала и спроводи гласање на тим гласачким местима.

Устав Републике Србије познаје свега неколико области и питања која се регулишу законима за чије је усвајање потребна натполовична већина укупног броја народних посланика, а управо су референдум и народна иницијатива убројане у те ретке области. Такође, Устав у члану 52. прописује да изборно право ужива заштиту у складу са законом (не и актима ниже правне снаге, донетим на основу закона). Значај који Устав даје закону који регулише спровођење референдума сасвим је релативизована одредбама чл. 36 и 37 Нацрта којима је изборној комисији дато овлашћење да начин спровођења референдума пропише својим подзаконским актима.

Поред тога, уставно начело о једнакости свих пред Уставом и законом нарушава се у ситуацији када је само за део бирача предвиђено да ће начин на који они остварују своје право изјашњавања на референдуму бити прописано актом ниже правне снаге од закона, усвојеним од тела и у процедури који ни на који начин не осликавају значај који је уставотворац предвидео за регулисање референдума.

И сама формулација случајева који могу потпасти под регулисање изборних комисија („или других разлога“) уноси додатну несигурност и отвара практично могућност да се неограничен круг разлога сматра потенцијалним разлогом за избегавање строге законодавне процедуре.

### **Члан 37**

Чланом 37 ставом 2 Нацрта предвиђено је да надлежна комисија може прописати да се гласачки материјал премести на друго место и тамо утврди резултат

гласања, ако се резултат гласања не може утврдити на самом гласачком месту а да се тиме не доведе у опасност безбедност и здравље чланова гласачког одбора и безбедност гласачког материјала

Јасно је да је одредбом члана 37 став 2 Нацрта предлагач покушао да у законите токове уведе пребројавање гласова ван бирачког места. Из тог разлога, на овом месту истичемо да у Одлуци Уставног суда број IУо 149/2014 није констатовано само да Законом о избору народних посланика није предвиђено било какво одступање од правила да да бирачки одбор утврђује резултат гласања на бирачком месту (то одступање је сада уведено чланом 37 став 2 Нацрта) већ је констатовано и да је *само законом могао бити прописан другачији поступак утврђивања резултата гласања са одређених бирачких места (...) а не актом ниже правне снаге од закона*. Сматрамо да се цитирана констатација Уставног суда не односи само на прописивање могућности већ да је било неопходно да предлагач управо овим законом јасно пропише читав поступак пребројавања гласова ван гласачког места, начин примопредаје и преношења материјала, место где се гласови пребројавају у случајевима када то није могуће учинити на самом гласачком месту и др. Осим тога, сматрамо да је од кључне важности било јасно предвидети и случајеве када је одступање неопходно и тако сузити практично неограничена дискрециона овлашћења надлежне изборне комисије да по сопственој оцени одлучи о примени ове норме.

Коначно, и сама формулација норме указује на намеру да се изборној комисији дају овлашћења која морају бити резервисана за законодавца. Пажљивим читањем одредбе члана 37 став 2 закључујемо да надлежна комисија доноси пропис („*може прописати*“) којим одређује одступање од правила да се гласови броје на бирачком месту уколико се испостави да постоји опасност по безбедност и здравље. Та опасност свакако није постојала све до затварања гласачког места будући да је гласање несметано одржано на том гласачком месту, већ се појавила тек када је дошло до фазе пребројавања гласова. Поставља се, стога, питање у ком тренутку изборна комисија „*прописује да се гласачки материјал пренесе на друго место*“, односно, како изборна комисија може унапред предвидети да је потребно донети пропис ради избегавања опасности која у моменту доношења таквог прописа није ни постојала.

#### **Члан 40**

Чланом 40 Нацрта предложено је да надлежни органи јавне власти не могу донети акт супротан одлуци донетој на референдуму или мењати њену суштину у року од годину дана од расписивања референдума.

Сматрамо да је ово решење у потпуности неприхватљиво и да суштински задире у право грађана на референдум. Уколико би било усвојено, ово решење би омогућило изигравање сваке одлуке грађана простим протеклом времена.

Истовремено, то би и демотивисало грађане да се изјашњавају на референдуму, што би додатно угрозило легитимитет референдумског процеса.

Предложено решење је у потпуној супротности са Ревидираним смерницама које у тачки 4 посебно регулишу обавезност референдума. Смернице, супротно домаћем предложеном решењу, наводе да текст одбијен на референдуму током одређеног временског периода не може бити усвојен без спровођења референдумске процедуре. Односно, Смернице праве разлику између усвојених аката/предлога и оних којима се грађане противе, где је потребно гарантовати сигурност одлуке грађана о противљењу акту/предлогу, а која може бити измењена само поновним референдумом.

Из наведених разлога сматрамо да је члан 40 Нацрта потребно суштински редефинисати у правцу заштите одлуке грађана на референдуму, нарочито одлуке против акта/предлога. У Нацрт текста закона је потребно уврстити и друге гаранције обавезности одлуке грађана из тачке 4 Смерница, укључујући ту и забрану измене виших правних аката који би омогућили поступање супротно одлуци на референдуму. Измене члана 40 Нацрта би требало посматрати у целини са чланом 41 Нацрта.

#### **Члан 50**

Члан 50 у ставу 7 предвиђа: *Управни суд решава по тужби у року од 15 дана од дана пријема тужби и његова одлука по жалби је коначна.*

Потребно је изменити текст тако да гласи: Управни суд решава по тужби у року од 15 дана од дана пријема тужбе и његова одлука по тужби је правноснажна.

#### **Члан 52**

Члан 52 у ставу 7 предвиђа: *Управни суд решава по тужби у року од 15 дана од дана пријема тужбе и његова одлука по жалби је коначна.*

Потребно је изменити текст тако да гласи: Управни суд решава по тужби у року од 15 дана од дана пријема тужбе и његова одлука по тужби је правноснажна.

#### **Члан 58**

Ставом 2 члана 58 ближе се одређује да места на којима се прикупљају потписи морају бити доступна јавности, а њиховим коришћењем у сврхе прикупљања потписа не може се ометати уобичајено коришћење тих места, нити кршити прописи о јавном реду. Сматрамо да је ова одредбе неодвојиво повезана за правом на слободу окупљања и да се путем прикупљања потписа за народну иницијативу изражавају, остварују и промовишу политички циљеви и уверења. Похвално је одступање од формалних захтева који за окупљање постоје у Закону о јавном окупљању, али ова одредба не би у другим својим деловима смела да смањује ниво права који је остварен и гарантован слободи мирног окупљања (чл.

20 Устава јемчи да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати).

У том смислу је проблематичан део ставова 2 и 3 у вези са *...ометањем уобичајеног коришћења тих места...* И приликом јавних окупљања и приликом прикупљања потписа за народну иницијативу је неопходно да се заузме одређен простор који је доступан јавности. Свако заузимање простора са собом неминовно може да донесе одређен степен привременог ометања коришћења тог простора за његову првобитну намеру, што је условљено различитим факторима (величина простора, намена простора, временске прилике, и тако даље). Сматрамо да је квалификација *ометање уобичајеног коришћења тих места* недовољно прецизна и да оставља простор за произвољно и/или дискриминаторно тумачење и понашање надлежних органа при одлуци да забране даље прикупљање тих потписа чиме се задире у политичка права и у право на слободу мирног окупљања грађана. Сматрамо да би се до бољег решења дошло додавањем квалификујуће синтагме "у значајној мери" у вези са ометањем уобичајеног коришћења тих места. Таква квалификација је у складу са праксом Европског суда за људска права који истиче да чак и она понашања којима се намерно омета саобраћај и уобичајени ток живота потпадају под поље дејства члана 11 ([Barraco против Француске](#), 2009, став 39; [Lucas против Уједињеног Краљевства](#) (одлука), 2003). У другим случајевима се ради о озбиљном ометању уобичајеног тока живота у циљу озбиљног ремећења активности које обављају други [Kudrevičius и други против Литваније](#) [Вв], 2015). Квалификовањем потребног степена ометања као оног које ће или само или као производ намерног непридржавања правила од стране организатора прикупљања потписа проузроковати прекид уобичајеног живота и других активности до те мере која премашује неизбежан прекид у датим околностима, смањује се ризик од произвољног и дискриминаторног тумачења и мешања у права грађана и иницијативног одбора.

У предвиђеном решењу у члану 58 се не предвиђа ни начин правне заштите, као ни обавеза надлежних органа да предложи промену места или времена за спровођење прикупљања потписа.

### **Члан 67**

Чланом 67 ставом 1 Нацрта предвиђено је да грађанин може поднети приговор ако га је гласачки одбор неосновано спречио да гласа или му је на гласачком месту повређено право на слободно и тајно гласање.

Нацрт закона, о чему је било речи у разматрањима у вези са садржином чл. 5 и 6, на неадекватан начин одређује садржину права чија заштита је регулисана главом IV Нацрта.

Облици остваривања суверености грађана морају бити међусобно равноправни, те како би се у овом закону осликао ниво изборног права, неопходно је предвидети да је право изјашњавања на референдуму опште и једнако, да је изјашњавање на референдуму слободно и непосредно, а гласање тајно и лично.

Одређивање садржине права изјашњавања на референдуму на наведени начин подразумева и то да сваки грађанин има недвосмислен правни интерес да референдум на коме се изјашњава буде спроведен у складу са начелима општости, једнакости, слободе, непосредности и личног гласања. Околност да је, примера ради, одређеном грађанину омогућено да у кутију убаци више од једног гласачког листића или да гласа на више гласачких места, нарушава једнакост права изјашњавања на референдуму сваком грађанину. Ниједном грађанину који има сазнање о овој околности не може се оспоравати правни интерес да заштити своје изборно право које је на овај начин повређено. Иако је интерес у погледу једнакости најочигледнији, слично је и са свим осталим атрибутима права изјашњавања на референдуму. Ради се о квалитетима које референдум мора имати у целини – на сваком гласачком месту – како би сваки појединачни гласач уживао своје право на начин еквивалентан оном које му је у вези са изборима загарантован Уставом и Законом.

Из тог разлога, сматрамо да је Нацртом гласач суштински онемогућен да у целини заштити своје право тиме што је ограничено право гласача да приговор изборној комисији поднесе искључиво онда када га је *гласачки одбор неосновано спречио да гласа или му је на гласачком месту повређено право на слободно и тајно гласање*, а не и у случајевима када има сазнања да је његово право изјашњавања на референдуму повређено другом радњом или актом гласачког одбора или изборне комисије.

Чланом 67 такође је предвиђено да предвиђено право да поднесе приговор надлежној комисији ако сматра да су тиме учињене неправилности у спровођењу референдума има: овлашћени предлагач, односно његов представник, и сваки народни посланик, посланик односно одборник (став 2) овлашћени предлагач промене Устава који је предложио промену Устава поводом које је расписан референдум (став 3) односно иницијативни одбор ако је овлашћени предлагач који је предложио промену Устава 150.000 бирача (став 4).

Из цитираних одредаба произлази да заштиту права грађанин у, складу са Нацртом, може остварити искључиво у вези са радњама које су се одиграле на дан одржавања референдума, док је спречен да подноси приговор против одлука изборних комисија, чиме му је у потпуности онемогућено да иницира преиспитивање читавог низа радњи и аката који су од суштинског значаја за спровођење референдума.

Поред тога, Нацрт заштиту права резервише за предлагаче референдума и изабране представнике у парламентима који су расписали референдум, искључујући у потпуности субјекте који су током референдумске кампање заступали становишта супротстављена становиштима предлагача. На овај начин, нарушена је једнакост шанси супротстављених страна у референдумској кампањи и неоправдано је фаворизован предлагач. Поред тога, пропуштена је и прилика да се акредитованим посматрачима омогући право да подносе правна средства.

Коначно, рокови за подношење приговора изузетно су кратки. Иако је Ревидираним смерницама препоручено да рокови буду кратки, не треба заборавити да је у свом Мишљењу бр. 551/2009 од 15. марта 2010. године о тадашњем Нацрту закона о референдуму и народној иницијативи Србије, којим су такође били предвиђени рокови од 24 часа, Венецијанска комисија скренула пажњу предлагачу да су тако одређени рокови прекратки. Поред тога овако кратки рокови су и у изборном процесу предмет критике ОЕБС/КДИЉП посматрачке мисије која је у више наврата истакла *да рокови за подношење приговора и доношење одлука нису довољно дуги, што је у супротности са најбољом међународном праксом* и препоручила *продужење рокова за подношење приговора и за доношење одлука од стране РИК-а и Управног суда.*

Недостатак могућности одржавања расправе пред органима надлежним за одлучивање по правним средствима још један је недостатак одредаба о заштити права на које је предлагачу и раније указано (Венецијанска комисија, Мишљење бр. 551/2009) а које ни у овом Нацрту нису превазиђене.

Имајући у виду наведено, неопходно је унапредити текст Нацрта тако што ће:

1. Сваком гласачу омогућити да побија све радње и акте гласачких одбора и изборних комисија ако сматра да су тиме учињене неправилности у спровођењу референдума;
2. Омогућити право подношења приговора акредитованим посматрачима и субјектима који су током референдумске кампање заступали становишта супротстављена становиштима предлагача;
3. Продужити рокове за подношење приговора и размотрити могућност спровођења расправе у поступцима по правним средствима.

### **Чланови 72 и 73**

Казна је прописана у распонима који су прописани за кажњавање правних лица, иако организатори референдумске кампање могу бити и групе грађана.

С друге стране, у ЗФПА је прописано и кривично дело које се састоји у давању лажних податак у извештајима, односно, прикривању података о изворима финансирања кампање. То кривично дело није добро дефинисано (ТС је дала предлог како да се преформулише

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Komentari\\_na\\_Nacrt\\_zakona\\_o\\_izmenama\\_i\\_dopunama\\_Krivi%C4%8Dnog\\_zakonika\\_maj\\_2015.doc](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_na_Nacrt_zakona_o_izmenama_i_dopunama_Krivi%C4%8Dnog_zakonika_maj_2015.doc)), али није логично да у истом правном систему не постоји сличан вид казне за (готово) једнако штетне радње.

Чини се да поједини прекршаји нису одређени довољно прецизно. У сваком случају би требало претходно проверити да ли би прекршајни судови сматрали да је повреда јасно учињена у типичним ситуацијама, а нарочито за прекршаје из члана 73 који се заснивају на повреди одредаба другог закона (у односу на давање података Агенцији).

Приметно је да за неке повреде Закона нису прописане ни прекршајне казне. То је, на пример случај са повредом дужности обезбеђивања једнаког медијског приступа странама (члан 23, ст. 4), пропуст Владе да верно представи различите одговоре на референдумско питање, обећање или давање користи бирачима (члан 24, ст. 2).

### 3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

--