



# Предлози за унапређење Нацрта Закона о референдуму и народној иницијативи

Транспарентност Србија

Београд, октобар 2021.

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



**Norway**

## Садржај

.....	1
<b>Разлози за израду анализе и подношење иницијативе</b> .....	3
Приказ мишљења и препорука Венецијанске комисије са коментарима.....	4
Закључци и кључне препоруке Венецијанске комисије .....	7
Амандман 1 Овера потписа.....	9
Амандман 2 Представник овлашћеног предлагача.....	9
Амандман 3 Обавештавање грађана о референдумском питању .....	10
Обавештавање о референдумском питању и референдумска кампања .....	10
Амандман 4 Појам референдумске кампање.....	13
Амандман 5 Организатор референдумске кампање .....	15
Амандман 6 Начин финансирања референдумске кампање .....	17
Амандман 7 Трошкови референдумске кампање .....	22
Амандман 8 Рачун за финансирање кампање .....	23
Посебан рачун за финансирање референдумске кампање и евиденција о приходима и трошковима .....	23
Амандман 9 Извештај о трошковима референдумске кампање .....	24
Амандман 10 Овлашћено лице .....	25
Амандман 11 Сходна примена.....	26
Амандман 12 Обавезност одлуке .....	27
Амандман 13 Облик народне иницијативе.....	27
Амандман 14 Иницијативни одбор .....	27
Амандман 15 Обавештење о предлогу.....	28
Амандман 16 Верификација предлога .....	28
Амандман 17 Начин прикупљања потписа .....	29
Амандман 18 Финансирање и трошкови кампање за подршку народној иницијативи .....	30
Амандман 19 Садржина листе потписника .....	33
Амандман 20 Проверавање испуњености услова .....	34
Амандман 21 Када се сматра да је иницијатива покренута .....	35
Амандман 22 Одлучивање о иницијативи.....	35
Амандман 23 Кривична дела .....	36
<b>V. МЕРЕ ЗАШТИТЕ РЕФЕРЕНДУМСКЕ КАМПАЊЕ И КАМПАЊЕ ЗА НАРОДНУ ИНИЦИЈАТИВУ</b> .....	36
Амандман 24 Прекршаји .....	37
Прекршаји давалаца финансијских средстава.....	37

## Разлози за израду анализе и подношење иницијативе

Венецијанска комисија упутила озбиљне замерке Министарству за државну управу и локалну самоуправу на процес израде Закона о референдуму и народној иницијативи, као и на питања која нису решена на адекватан начин у актуелном нацрту. Ово мишљење је у великој мери подударно и са раније објављеним коментарима и бојазнима домаћих невладиних организација (Београдски центар за људска права, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност – ЦРТА, Центар за правосудна истраживања – ЦЕПРИС, Грађанске иницијативе, Комитет правника за људска права – YUCOM и Транспарентност Србија).

Међутим, поједина битна питања нису била у довољној мери предмет разматрања ВК, укључујући ту и питање сходне примене Закона о финансирању политичких активности и идентификовања „организатора референдумске кампање“. С обзиром на број нерешених питања, једино прихватљиво решење у овом тренутку јесте објављивање ревидираног Нацрта и организовање отворених консултација пре његовог упућивања у даљу процедуру или међународним организацијама.

У оквиру овог документа коалиција прЕУговор представља укратко мишљења и препоруке Венецијанске комисије у вези са Нацртом закона, а затим даје конкретне предлоге за формулисање конкретних одредаба у закону на бољи и потпунији начин, полазећи од текста објављеног Нацрта. При читању амандмана треба имати у виду да постоје и бројна друга питања у Закону која нису адекватно решена, односно, да су амандмани првенствено усмерени на решавање уочених проблема у области вођења и финансирања референдумске кампање и кампање за подршку народној иницијативи.

Закон о референдуму и народној иницијативи има велики значај за остваривање уставних права грађана, која су, нарочито у делу који се односи на народну иницијативу, у протеклих 15 година углавном била мртво слово на папиру. Услед рестриктивних законских одредаба у вези са прикупљањем потписа, као и непоступања Народне скупштине по поднетим иницијативама, оне су веома ретко биле подношене. Овај закон се тренутно мења у сенци најављених измена Устава у делу који се односи на правосуђе, и очекује се да ће први пут бити примењен управо на референдуму на којем ће се грађани Србије изјашњавати о тим изменама у највишем правном акту земље. Лоша искуства кампање која је претходила потврђивању претходног уставног референдума (28. и 29. октобра 2006), главни су мотив да се сада у великој мери посветимо управо овим питањима.

## Приказ мишљења и препорука Венецијанске комисије са коментарима

У свом Хитном Мишљењу о Нацрту Закона о референдуму и народној иницијативи, Бр. 1052 /2021 од 24. септембра 2021, године (у даљем тексту: Мишљење), Венецијанска комисија (у даљем тексту: Комисија) је разматрала Нацрт закона (у даљем тексту: Нацрт) који је објављен 9. јула 2021. године.<sup>1</sup> Мишљење садржи неколико запажања и налаза које је Транспарентност Србија (чланица коалиције прЕУговор), заједно са другим организацијама цивилног друштва, изнела током јавне расправе. Организације цивилног друштва су на то указале у саопштењу од 29.9.2021.<sup>2</sup>

На самом почетку, описујући позадину и обим Мишљења, Комисија констатује да је „Нацрт закона представљен у време ревизије Устава, ....., која је била планирана.“<sup>3</sup> Због тога ово Мишљење „не представља потпун и свеобухватан преглед целокупног правног решења и институционални оквир који уређује референдуме у Србији“, већ ће „Мишљење ће се углавном фокусирати на референдум на националном нивоу и посебну пажњу посвећују уставним референдумима, будући да такав референдум је планиран у блиској будућности.“<sup>4</sup> Ништа мање важна за снажно осветљавање позадине донетог Мишљења јесте констатација да „Нацрт закона, који је ревидиран након јавних консултација одржаних у јулу 2021. године, и даље није доступан јавности“.<sup>5</sup> Најзад, бојазан да „превод можда не одражава тачно оригиналну верзију у свим тачкама“<sup>6</sup> употпуњује слику о томе под којим и каквим условим је Комисија разматрала Нацрт и дала Мишљење.

Настављајући даље, Комисија напомиње да је „Иницијатива српских власти да усвоје нови Закон о референдуму и народној иницијативи у циљу усклађивања законодавства са међународним стандардима добродошла.“<sup>7</sup>

Када је реч о законодавном процесу и његовим временским роковима Комисија је препоручила да се коментари организација цивилног друштва<sup>8</sup> „узму у обзир убудуће је фази законодавног процеса....“<sup>9</sup> Корак даље у разради почетне, опште напомене о временском периоду израде Нацрта представља недвосмислено наглашавање да „Временски оквир амандмана изазива забринутост... јер се законодавство морало прилагодити до краја 2008.“<sup>10</sup> Уместо тога, Нацрт је „урађен у време припрема уставне реформе, која захтева уставни референдум.“<sup>11</sup> Другим речима, „српске власти требало је да се позабаве тим питањем много раније и много темељније ..... то је било очигледно

<sup>1</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)015-e)

<sup>2</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12097-spreciti-donosenje-nedemokratskog-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi>

<sup>3</sup> Ibid, стр. 3

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> Ibid, стр. 4

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> “.... да им је дато време прекратко (20 дана током лета, продужено за 4 дана због одложеног објављивања информација на интернету, да је Нацрт упућен н Венецијанској комисији на дан истека рока због чега није могао прихватити коментаре изнете у јавности“

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Ibidem

могуће у петнаест година које су протекле од усвајања Устава и једанаест година од последњег мишљења Венецијанске комисије, због чега Венецијанска комисија жали...<sup>12</sup>

У вези са примедбама које се односе на пропуштене прилике за раније доношење овог закона подсећамо да је Транспарентност Србија давала коментаре на раније верзије нацрта Закона, када је био отворен поступак јавне расправе и то у новембру 2019<sup>13</sup>, августу 2011. године<sup>14</sup>, а на проблем нерегулисаног финансирања референдумске кампање први пут смо указали јавности још октобра 2006<sup>15</sup>, када је претходни пут организован уставни референдум.

Комисија је изнела и неколико конкретних примедби у погледу питања које се износи на референдум и информација у вези са њим. Као "позитиван корак" Комисија је оценила обавезу Владе да пружи грађанима објективне информације о питању које је изнето на референдум. Међутим, и Комисија, као и организације цивилног друштва из Србије сматрају „да ова надлежност треба да припада изборној комисији или другом непристрасном органу”.<sup>16</sup> Штавише, имајући у виду да објективне информације треба верно и једнако да одражавају став странака које заговарају различите одговоре на референдумско питање, Комисија сматра да „рок за достављање таквих информација (осам дана од расписивања националног референдума) изазива озбиљну забринутост ... јер се чини немогућим за различите политичке снаге да изнесу своје мишљење и за Владу да припреми документ са таквим подацима у тако кратком року, а камоли за време слање документа бирачима”.<sup>17</sup> То је, према изричитом схватању Комисије, „у супротности са начелом законитости, које је један од стубова владавине права и подразумева да законодавство мора бити применљиво”. Због свега тога Комисија „препоручује ревизију релевантних одредби Нацрта, а пре свега продужење рока је императив”.<sup>18</sup>

Комисија је изнела критике и на решења која се тичу референдумске кампање и њеног финансирања. Тако су, према схватању Комисије, „Организације којима је забрањено финансирање кампања превише широко дефинисане”<sup>19</sup> јер нпр. „цркве и верске заједнице могле би имати легитиман интерес за нека питања поднет на референдум.... што важи и за фондације и синдикате.” Ограничења која би могла бити прихватљива у изборној кампањи „могу бити у супротности са принципом пропорционалности о теми која би се могла односити на основне активности ових организација.”<sup>20</sup> И поводом овог питања Комисија „препоручује да се оно поново размотри”. Такође, према члану 24. став 1, истраживање јавног мњења сматра се референдумском кампањом. Комисија је схватање да „организатори ове активности не би требало да буду у обавези да поштују правила о финансирању кампање и извештавању јер тамо где такво истраживање нема за циљ таргетирање група бирача, већ само истраживања јавног мњења (за њихово објављивање или научно истраживање), такве активности немају за циљ резултат

<sup>12</sup> Ibid, стр. 5

<sup>13</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_komentari\\_i\\_predlozi\\_za\\_nacrt\\_zakona\\_o\\_referendumu\\_i\\_narodnoj\\_inicijativi.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentari_i_predlozi_za_nacrt_zakona_o_referendumu_i_narodnoj_inicijativi.pdf)

<sup>14</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/analiza%20nacrt%20zakona%20o%20referendumu%20i%20narodnoj%20inicijativi%20avgust%202011.doc>

<sup>15</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Finansiranje%20kampanje%20za%20referendum%2020oktobar%202006.doc>

<sup>16</sup> Ibid, стр. 11

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ibidem

референдума и не треба га сматрати активностима референдумске кампање.” То је и разлог, за Комисију, зашто „ову одредбу не треба тумачити превише широко”.

Критике Комисије су сасвим оправдане и у великој мери подударне са критичким опаскама цивилног друштва у Србији. Међутим, проблеми су и дубљи и шири него што се наводи у Мишљењу. Наиме, проблем до којег би довеле одредбе из Нацрта могао би да угрози слободу изражавања и јавног деловања бројних других субјеката, а не само оних који спроводе истраживања јавног мњења, то јест свих оних који изражавају мишљења и ставове у вези са референдумом. Друго битно питање које није решено, а о којем се у Мишљењу не говори, јесте идентификовање „организатора референдумске кампање”, не само на нивоу дефиниције, већ и у стварности. То је предуслов да би новопостављена правила, а поготово контрола њиховог спровођења могли имати смисла.

Нацрт закона, у погледу финансирања референдумске кампање, осим понављања појединих правила из закона који уређује финансирање политичких активности и изборне кампање, предвиђа и примену његових других одредаба. Члан 26. Нацрта забрањује финансирање трошкова референдумске кампање средствима добијеним из јавних извора које политички субјекти добијају за финансирање редовног рада или трошкове изборне кампање. Према схватању Комисије, и ову одредбу треба „поновно размотрити”.

Разлог се крије у чињеници да „није могуће направити разлику између трошкова организације кампање и других трошкова, као што су нпр. трошкови организације политичких партија (трошкови за простор, плате, рачунаре, аутомобиле итд.) који имају за циљ спровођење свих задатака политичке странке”.<sup>21</sup> Овај коментар Комисије добро одражава један од практичних проблема за примену норми. Међутим, то не би требало тумачити тако да законодавац одустане од забране, јер је она потпуно примерена, већ тако да би требало прецизирати на који начин би се норма могла применити.

Ништа мање критична Комисија није била ни када је реч о обавезности воље грађана изражене на референдум. Предложеним чланом 40. Нацрта омогућава се да се донесе акт супротан одлуци донетој на референдуму или да се измени његова суштину тек након истека једне године од дана одржавања референдума. Међутим, у тачки под називом „Паралелизам поступака” Комисија налази да „Према енглеском преводу члана 40, који је достављен известиоцима, референдум се мора спровести у било ком тренутку ако дође до такве измене”.<sup>22</sup> Комисија је међутим „обавештена да српска верзија доступна јавности не садржи израз „са обавезом понављања референдума”, у смислу да након протекла рока од једне године референдума не би био потребан”.<sup>23</sup> Осим тога, Комисија сматра и да „рок од годину дана изгледа кратак и могао би олакшати да се заобиђе воља грађана.”

Када је реч о правним лековима, Нацрт закона предвиђа врло кратке рокове за подношење и доношење одлуке о притужбама и жалбама. Комисији се „чини да су рокови превише рестриктивни јер њихови подносиоци могу имати потешкоћа са пружањем адекватних и озбиљних образложења, као и доказа.”<sup>24</sup> Другим речима, „сумњиво је да рокови за доношење одлука у области референдума и народне иницијативе треба да

<sup>21</sup> Ibid. стр 12

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Ibid.стр 13

буду кратки као за изборне спорове, јер резултати референдума, за разлику од оних на изборима, утичу само на питања која су достављена грађанима на гласање.<sup>25</sup> Због свега тога, Комисија „препоручује разумно продужење рокова за подношење и одлучивање о жалбама и жалбама.“<sup>26</sup> На крају, Комисија је става да је „право на приговор на неправилности у спровођењу референдума ограничено ..... превише рестриктивно.“<sup>27</sup> То је разлог зашто Комисија „препоручује проширење права на жалбу на све бираче“.<sup>28</sup>

Комисија је пажњу поклонила и верификацији потписа, тачније износу накнаде који је потребан да би се та активност спровела у складу са важећим правним прописима. Према схватању Комисије, „захтевање такве накнаде може имати застрашујући ефекат, спречавајући тако прикупљање потписа.“<sup>29</sup> Због тога, Комисија „препоручује да се не захтева накнада или да она буде врло ниска“.<sup>30</sup>

Слично томе, члан 36. Нацрта омогућава изборним комисијама да донесу посебна правила у посебним ситуацијама, укључујући и епидемије. Комисија сматра да је „ова делегација преширока“, односно да би „помињање „других разлога“ могло довести до претерано широког тумачења ове одредбе.“<sup>31</sup> Комисија стога „препоручује да се предвиде детаљнија правила у закону“.<sup>32</sup>

## Закључци и кључне препоруке Венецијанске комисије

Комисија препоручује да измене референдумског законодавства „треба да буду усвојене широким консензусом и узимајући у обзир јавне консултације са свим релевантним актерима.“<sup>33</sup>

Осим тога, Комисија даје следеће кључне препоруке:

- Да се јасно дефинишу различите врсте референдума и одредбе које се на њих примењују, детаљним решавањем следећих питања у закону: питања подложна референдуму; хијерархијски ранг одредби изнетих на референдум (Уставне или законске одредбе); природа предлога достављеног на референдум (нпр. уопштено формулисан или конкретан предлог); дејство захтева за референдум о важећим законима и да јасно дефинише питања о којима се не може одлучивати на референдуму;
- Да се преиспита проширење бирачког права на власнике некретнина, или макар да се ово право детаљније уреди;
- Да се не захтева накнада, или макар одреди ниска накнада, за потврду идентитета потписа;

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Ibidem

<sup>29</sup> Ibid. стр 15

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Ibidem

<sup>33</sup> Ibidem

- Да се пружи право на жалбу свим бирачима и разумно продужити рокове за подношење и одлучивање о приговорима и жалбама;
- Да се преиспита састав изборне администрације како би се осигурала њена независност ревизијом релевантних законских текстова;
- Да се изборним комисијама да овлашћење да врше проверу референдумског питања, проверу потписа и овлашћење да бирачима пруже објективне информације;
- Да се приватни медији не подвргавају захтеву да буду неутрални, већ захтевати само да обезбеде једнаке услове за радио и телевизијско оглашавање.

Надаље, Венецијанска комисија препоручује, између осталог:

- Да се преиспитају ограничења изборне кампање, посебно сужавањем дефиниција таквих кампања, а не искључујући аутоматски синдикате, цркве, верске заједнице и фондације;
- Да се поново размотре одредбе о финансирању кампања, нпр. дозвољавајући финансирање трошкова референдумске кампање средствима која су политички субјекти примили из јавних извора за финансирање редовног рада или изборне кампање;
- Да се продужи рок између одлуке о расписивању референдума и дана за гласање, и да се ограничи дискреционо право Скупштине да смањи овај рок, посебно за уставне референдуме;
- Да се питање овлашћења тела која поводом референдума доносе одлуке, решавају приговоре и жалбе уреди на прецизнији начин;
- Да се тражи јединство садржаја текста достављеног на референдуму (осим када је реч о потпуној ревизији);
- Предвидети мање рестриктивна правила у вези са прикупљањем потписа за народну иницијативу;
- Продужити рок за пружање објективних информација бирачима, како би их бирачи примили знатно раније пре пре гласања;
- Предвидети детаљнија правила која се примењују у хитним случајевима.



## Амандман 1 Овера потписа

### Члан 7.

~~Овера потписа се врши код јавног бележника или у општинској, односно градској управи, а у градовима и општинама за које нису именовани јавни бележници у основном суду, судској јединици, пријемној канцеларији основног суда или општинској, односно градској управи.~~

~~Висину накнаде за оверу потписа утврђује посебним актом министарство надлежно за послове правде, а највише до висине накнаде која се плаћа за оверу потписа за спровођење избора.~~

~~Овери потписа не подлежу потписи дати електронским путем, у складу са уредбом којом се уређује електронска народна иницијатива.~~

### Образложење предлога:

Обавеза овере потписа која се плаћа обесхрабрује коришћење уставних права грађана. Поред тога, различита решења која се предвиђају за случај физичког и електронског потписивања се могу се тумачити и као дискриминација грађана према њиховој информатичкој писмености. У случају неприхватања предлога за брисање, предложено је и алтернативно решење (у одредбама које се односе на народну иницијативу).

## Амандман 2 Представник овлашћеног предлагача

Иза члана 16. се додаје члан 16а, који гласи:

### Представник организатора референдумске кампање

#### Члан 16а

Организатор референдумске кампање може одредити своје представнике (члана и заменика члана) у органе за спровођење референдума.

Представници из става 1. овог члана учествују у раду органа без права одлучивања и права на надокнаду.

### Образложење:

Ова норма има за циљ да омогући регистрованим организаторима референдумске кампање, који су најзаинтересованије стране за исправно утврђивање резултата референдума, да се увере да ли су у потпуности поштована правила. С друге стране, они не би имали право одлучивања, нити право на надокнаду која се исплаћује из буџета члановима одбора. Разлог за то ограничење јесте могућност да се у вези са референдумском кампањом јави веома велики број организатора кампање, па би увођење пуноправног чланства или накнада могло бити лако злоупотребљено.

## Амандман 3 Обавештавање грађана о референдумском питању

### Обавештавање о референдумском питању и референдумска кампања

#### Члан 23

Надлежна изборна комисија ~~Влада~~ је дужна да, у року од петнаест осам дана од дана расписивања ~~републичког~~ референдума, утврди текст обавештења своји акт којим грађанима пружа објективне информације о питању, односно акту о коме се одлучује на референдуму, ~~и да га објави га~~ на званичној веб презентацији и да га у наредних десет дана представи, у медијима, ~~а нарочито у републичком и покрајинском медијском јавном сервису.~~

Обавештење из става 1. овог члана ~~надлежна изборна комисија доставља грађанима и достави грађанима~~ на адресу пребивалишта, најкасније десет дана пре дана гласања.

~~У случају расписивања покрајинског референдума дужност из става 1. овог члана има покрајинска влада, а у случају референдума у јединици локалне самоуправе ту дужност има општинско, односно градско веће.~~

~~Информације из ст. 1. и 2. овог члана треба верно~~

~~Обавештење се сачињава и у једнакој мери да одражавају ставове страна које се залажу за различите одговоре на референдумско питање, и да буду доступне~~ на свим језицима који су у службеној употреби на подручју за које се расписује референдум.

Обавештење из става 1. овог члана садржи:

- 1) одлуку о расписивању референдума из члана 14. овог закона или сажети приказ одлуке уколико је она већег обима;
- 2) разлоге који су јавно изнети за различите одговоре на референдумско питање;

Приликом израде обавештења ~~надлежна изборна комисија разматра у обзир ставове предлагача, релевантних научних институција, независних државних органа и међународних организација у вези са предметом одлучивања на референдуму, друге ставове који су изнети током јавне расправе, као разлоге које су објавили организатори референдумске кампање.~~

У обавештењу се у једнакој мери, на једнак начин и садржински верно представљају разлози који су изнети за и против одлуке.

Надлежна изборна комисија објављује нацрт обавештења најкасније 10 дана од дана расписивања референдума, на које се може изјавити приговор у року од 24 сата.

Надлежна изборна комисија објављује примљене приговоре на нацрт обавештења и образложење за њихово прихватање, односно одбијање.

Медији су дужни да омогуће једнак приступ странама које се залажу за различите одговоре на референдумско питање, као и да омогуће равноправно и коректно обавештавање.

Ради испуњавања обавезе из става 9. овог члана, Регулаторно тело за електронске медије доноси обавезујући акт за све пружаоце медијских услуга из своје надлежности најмање 90 дана пре одржавања референдума, док начин праћења обавезе од стране других медија својим актом уређује надлежна изборна комисија.

Обавештење из става 1. овог члана надлежна изборна комисија доставља грађанима на адресу пребивалишта, најкасније десет дана пре дана гласања.

Обавештење се сачињава на свим језицима који су у службеној употреби на подручју за које се расписује референдум.

Обавештење из става 1. овог члана садржи:

1) одлуку о расписивању референдума из члана 14. овог закона или сажети приказ одлуке уколико је она већег обима;

2) разлоге који су јавно изнети за различите одговоре на референдумско питање;

Приликом израде обавештења надлежна изборна комисија разматра у обзир ставове предлагача, релевантних научних институција, независних државних органа и међународних организација у вези са предметом одлучивања на референдуму, друге ставове који су изнети током јавне расправе, као разлоге које су објавили организатори референдумске кампање.

У обавештењу се у једнакој мери, на једнак начин и садржински верно представљају разлози који су изнети за и против одлуке.

Надлежна изборна комисија објављује нацрт обавештења најкасније 10 дана од дана расписивања референдума, на које се може изјавити приговор у року од 24 сата.

Надлежна изборна комисија објављује примљене приговоре на нацрт обавештења и образложење за њихово прихватање, односно одбијање.

Медији су дужни да омогуће једнак приступ странама које се залажу за различите одговоре на референдумско питање, као и да омогуће равноправно и коректно обавештавање.

Ради испуњавања обавезе из става 9. овог члана, Регулаторно тело за електронске медије доноси обавезујући акт за све пружаоце медијских услуга из своје надлежности најмање 90 дана пре одржавања референдума, док начин праћења обавезе од стране других медија својим актом уређује надлежна изборна комисија."

#### Образложење:

*У овом предлогу је покушано да се отклоне сви уочени недостаци постојећег решења из Нацрта. Наслов је промењен тако да одговара садржају.*

*У складу са препоруком Венецијанске комисије, отклоњен је недостатак да информисање грађана о референдумском питању врши Влада, односно извршни органи на другим нивоима власти. Тај посао би увек вршиле надлежне изборне комисије.*

*Прецизирано је да се „текст обавештења“ утврђује, уместо нејасне одредбе Нацрта о „усвајању акта“ (без прецизирања о којем акту је реч). Даље, предложен је дужи рок за израду обавештења (15, уместо 8 дана), као и рок за представљање обавештења у*

медијима, при чему се не прави разлика између представљања у јавним сервисима и другим врстама медија.

Постављен је рок за достављање обавештења грађанима на адресу пребивалишта (предложено је да то буде најмање 10 дана пре дана гласања).

Задржано је решење да се обавештење доставља на свим језицима који су у службеној употреби на датом подручју, али напомињемо да све постављене рокове треба размотрити имајући у виду и испуњавање ове обавезе.

Прецизиран је садржај обавештења и начин његове израде. Ово прецизирање представља предуслов за реализацију циљева који су постављени и у Нацрту (верно представљање различитих ставова). Поред тога, предлажу се и начини за решавање потенцијалних проблема. Пре свега, отклања се недостатак из Нацрта, где је било предвиђено да се грађанима достављају различити ставови у погледу прихватања или одбијања референдумског предлога, али не и сам текст акта о којем се одлучује. Стога је предложено да се обавезно доставља Одлука о расписивању референдума из члана 14. Закона, која садржи и текст таквог акта, као и друге корисне информације. Ипак, за случај да је реч о акту већег обима, а имајући у виду дужност достављања Обавештења свим грађанима, предвиђена је могућност да се грађанима достави сажети приказ одлуке о расписивању референдума.

Даље се прецизира да се у Обавештење уносе јавно изнети разлози за различите одговоре на референдумско питање. То значи да надлежна изборна комисија овде не може да користи информације из непознатих извора или извора који су само њој доступни. Штавише, надлежна комисија се упућује на то да као извор користи ставове које је изнео предлагач, ставове релевантних научних институција, независних државних органа (нпр. Заштитник грађана, Фискални савет) и међународних организација (нпр. Венецијанска комисија) у вези са предметом одлучивања на референдуму, друге ставове који су изнети током јавне расправе ако је она организована. Најзад, комисија би као извор информација требало да користи и ставове које су објавили организатори референдумске кампање.

Поред захтева из Нацрта да се ставови прикажу верно и једнако, прецизира се дужност представљања и на једнак начин, на пример, у погледу графичке опреме текста, начина представљања (нпр. цитати или препричано), навођења извора.

Да би се обезбедило да Обавештење верно представи различите ставове предвиђа се дужност да надлежна изборна комисија објави Нацрт Обавештења, приговоре у вези са садржајем, као и да објави примљене приговоре и образложење за њихово прихватање, односно одбијање. За упућивање приговора је предвиђен веома кратак рок (24 сата), имајући у виду дужност комисије да утврди коначан текст Обавештења четири дана потом. Приговори се могу односити на разна питања – почев од неравноправног представљања разлога за и против, преко погрешног навођења извора, изостављања битних информација.

Задржана је одредба Нацрта о обавезама медија. Ради њене реализације је предложена веома битна допуна – да Регулаторно тело за електронске медије донесе обавезујући акт, и то за све пружаоце медијских услуга из надлежности тог тела (а не само за јавне медијске сервисе као што је учињено пред изборе 2020, и то најмање 90 дана пре одржавања референдума. Поред тога, имајући у виду да је обавеза прописана за све медије, а да су само неки од њих у надлежности РЕМ, предвиђена је обавеза да надлежна изборна комисија својим актом уреди начин праћења обавезе од стране других медија (штампани и интернет медији).

## Амандман 4 Појам референдумске кампање

### Члан 24.

Референдумска кампања представља скуп активности које почињу од дана расписивања референдума и окончавају се даном одржавања референдума, у сврху ~~јавног представљања референдумских предлога~~ и позивања бирача да се на референдуму изјасне за или против предложене одлуке која је предмет референдума и које обухватају: организовано непосредно обраћање рад са грађанима; организовање и одржавање јавних скупова; промоцију, израду и поделу публикација и другог промотивног рекламног материјала, брoшура, лифлета и публикација; оглашавање; као и прибављање добара, услуга и радова који су у вези са спровођењем других активности референдумске кампање истраживања јавног мишљења, медијске, маркетиншке, ПР и консултантске услуге као и друге сличне активности.

Референдумску кампању може водити организатор референдумске кампање.

Не сматра се референдумском кампањом објављивање личних ставова и стручних мишљења појединаца, ставова удружења и стручних мишљења научних институција о питањима о којима се одлучује на референдуму.

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.

Не сматрају се референдумском кампањом у смислу овог закона активности вршење послова из надлежности државних надлежних изборних комисија органа утврђених овим законом у циљу јавног представљања референдумских предлога које се врши у складу са одредбама овог закона.

Не сматра се референдумском кампањом активност других лица који грађанима верно представљају референдумске предлоге, уравнотежено представљају разлоге за њихово прихватање или одбијање, као ни активности којима се грађани позивају да учествују на референдуму без упућивања на то како да се на референдуму изјасне, или да на референдуму не учествују.

Организатор референдумске кампање може тражити од надлежне изборне комисије да утврди да активност лица из става 5. овог члана представља референдумску кампању.

Надлежна изборна комисија доноси и објављује одлуку по захтеву из става 6. овог члана у року од 96 сати, уз давање могућности лицу из става 5. овог члана да се о захтеву изјасни у року од 48 сати.

Забрањено је да се у референдумској кампањи 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.

Лица која обављају јавну функцију не могу у том својству, нити у ситуацијама у којима се налазе поводом обављања јавне функције, водити референдумску кампању нити могу у својству јавног функционера учествовати у активностима организатора референдумске кампање.

У току референдумске кампање, применом поступка у којем се утврђује да ли је јавни функционер повредио обавезе из закона којим се уређује спречавање корупције, Агенција за спречавање корупције одлучује по пријави поднетој због кршења забрана из овог закона у року од пет дана од дана покретања поступка по службеној дужности, односно од дана пријема пријаве правног или физичког лица.

**Образложење:**

Члан је значајно измењен у односу на Нацрт. Конфузија из постојећег става 1, где су помешане активности које представљају кампању за подршку једном од могућих одговора на референдумско питање са другим активностима се решава тиме што се под кампањом не сматра јавно представљање референдумских предлога и спровођење истраживања јавног мњења. Такође се прецизира да референдумску кампању не чини било какав „рад са грађанима“ већ само „организовано непосредно обраћање грађанима“ (нпр. телефонски позиви већем броју људи, организоване посете на кућне адресе). Прецизиране су и норме о промотивном материјалу, а услуге које не представљају кампању саме за себе (нпр. консултантске и маркетиншке) се не наводе као активности кампање, већ као прибављање добара, услуга и радова за потребе вршења других активности које представљају кампању (нпр. оглашавање, промоције).

Прецизира се да референдумску кампању може водити организатор референдумске кампање. Сврха одредбе је да се вођење референдумске кампање веже искључиво за лица којима законодавац даје право да воде такву кампању. У случају дилеме, норма се може додатно прецизирати речима „искључиво“ или формулисањем забране за друга лица уместо афирмативне норме.

Веома битна је допуна којом се предвиђа да се референдумском кампањом не сматра објављивање личних ставова и стручних мишљења појединаца, ставова удружења и стручних мишљења научних институција о питањима о којима се одлучује на референдуму. То је неопходно да се широким тумачењем појма референдумске кампање не би угрозила слобода изражавања. Међутим, даље коришћење тих изјава и ставова може бити референдумска кампања – нпр. када су лични ставови појединаца или ставови организација део огласних порука и на такво оглашавање би се применила правила из овог закона.

Прецизира се норма из Нацрта да се референдумском кампањом „не сматра вршење послова из надлежности државних органа“, тиме што се она везује искључиво за надлежне изборне комисије и представљање референдумских предлога.

Још једна допуна у односу на Нацрт јесте норма која се тиче на организаторе других видова кампања и активности. Поменути су организатори кампање које има за циљ да повећа или да смањи излазност грађана на референдуму. Такође су поменути организатори разних активности на којима се представљају референдумски предлози и разлози за њихово прихватање или одбијање (нпр. серија јавних трибина). Да овакве активности не би имале карактер скривене кампање у прилог одређеном одговору, тражи се да представљање предлога буде уравнотежено. Постизање тог стандарда би се ценило у случају сумње у сваком конкретном случају. На пример, чињеница да на јавној трибини нису учествовали представници једне од заинтересованих страна, иако су били позвани, није довољан разлог да се закључи да је нарушена неутралност. У случају сумње неког организатора референдумске кампање (нпр. оног који сматра да су активности неутралних кампања у ствари биле пристрасне за једну страну), предвиђа се могућност

обраћања надлежној изборној комисији и утврђивање да је наведена активност представљала референдумску кампању.

Одредба о забрани давања и нуђења поклона и користи је премештена на логичније место и допуњена тако да обухвата забрану обећања бесплатних услуга.

У посебном ставу постављена су правила за поступање јавних функционера, што је нужно јер правила из члана 50. Закона о спречавању корупције не нуде одговор на специфичне ситуације које настају током референдумске кампање. Нужно је прецизирати да јавни функционери не могу у том својству да воде референдумску кампању (то јест, да промовишу позитиван или негативан одговор на референдумско питање). Наиме, без обзира на то што су неки државни органи (нпр. Влада, Народна скупштина) предложили доношење неког акта, и представници тих органа морају бити неутрални када пред грађане износе ту одлуку, јер би у супротном могли да утичу на слободу њиховог опредељивања. Наравно, то не искључује могућност, да иста лица учествују у активностима организатора референдумске кампање, али не као носиоци јавне функције, већ као чланови странака или грађани.

Да би ова ограничења имала ефекте предвиђа се и увођење обавезе Агенције за спречавање корупције, да током референдумске кампање у року од пет дана утврди да ли је јавни функционер повредио своје обавезе. Ово је модификована одредба из Закона о спречавању корупције, која се примењује у доба изборне кампање.

## Амандман 5 Организатор референдумске кампање

### Члан 25.

Организатор референдумске кампање може бити: ~~свако домаће правно лице или група грађана.~~

- 1) лице које има право гласа на референдуму за који се организује кампања;
- 2) више грађана из т. 1) овог става, на основу закљученог споразума;
- 3) домаће правно лице;
- 4) више домаћих правних лица, на основу закљученог споразума;
- 5) политичка странка, као и други политички субјект у смислу закона којим се уређује финансирање политичких активности, са чије изборне листе су изабрани народни посланици, посланици или одборници на последњим одржаним изборима.

Организатор референдумске кампање не може бити државни орган, орган територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавна установа, јавно предузеће, установа, предузеће и друго правно лице у чијем власништву непосредно или посредно учествују Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа.

Организатор референдумске кампање не може бити привредно друштво и предузетник који обавља делатности од општег интереса, као ни друго физичко и правно лице које врши јавна овлашћења, изузев када се на референдуму одлучује о питањима која се непосредно односе на остваривање циљева због којих су основани, односно њихових права, обавеза и пословних интереса.

Организатор референдумске кампање подноси пријаву надлежној изборној комисији и прилаже доказе, односно писану изјаву о испуњености услова чиме стиче права из овог закона.

Пријава о заинтересованости се може поднети и пре расписивања референдума.

Садржај пријаве, начин подношења и начин доказивања испуњености услова ближе уређује Републичка изборна комисија, најкасније 30 дана пре расписивања референдума.

Пријава из става 5. овог члана може се поднети било када, до дана одржавања референдума.

Надлежна изборна комисија утврђује испуњеност услова у року од 48 сати и објављује редом, на својој интернет презентацији називе организатора референдумске кампање за које је утврђено да испуњавају услове.

Физичким и правним лицима је забрањено да пруже услуге оглашавања које представља референдумску кампању лицима чији називи нису објављени у складу са ставом 10. овог члана.

Оглас и други материјал који се користи у референдумској кампањи мора садржати идентификацију организатора референдумске кампање.

Оглас и други материјал који се користи у оглашавању које се у смислу члана 24. ст. 5. овог закона не сматра референдумском кампањом мора садржати идентитет оглашивача.

#### Образложење:

*У члану су значајно допуњена решења из Нацрта, уз отклањање нелогичности.*

*Док Нацрт предвиђа да организатор референдумске кампање може бити домаће правно лице или група грађана, али без прецизирања значења овог појма у смислу овог закона, предлажемо да тај појам обухвати, не само „групе грађана“, већ и било ког грађанина који има право гласа на датом референдуму. Наиме, уколико појединац жели да организује и финансира кампању која се тиче референдумског питања, то је једнако легитимно као и када би тако нешто желела да учини група таквих појединаца. Задржан је концепт да кампању може организовати домаће правно лице, али је додата могућност да то учини и група правних лица. Најзад, као посебна категорија су издвојени политички субјекти, при чему би право организовања кампање имале политичке странке, али и коалиције политичких странака и групе грађана које су и након (последњих) избора наставиле да имају права и обавезе на основу Закона о финансирању политичких активности, иако немају својство правног лица.*

*Нацрт садржи правила о томе ко не може да буде финансијер референдумске кампање, па би слична правила требало предвидети и када је реч о томе ко не може да буде организатор такве кампање. Сваки други концепт, где лице које не сме да финансира кампању сме да је организује, довео би до апсурдних последица.*

*Тако се предвиђа да ову врсту кампање не смеју да организују државни органи, друге јавне институције, као ни предузећа у чијем власништву учествује држава, макар и посредно.*

*Списак забрањених извора прихода из Закона о финансирању политичких активности, који је коришћен у Нацрту, овде је модификован. Тако се посебна правила предвиђају*



за привредна друштва и предузетнике који обављају делатности од општег интереса (нпр. комунални послови), друга физичка и правна лице које врше јавна овлашћења (нпр. јавни бележници, јавни извршиоци). Они, у принципу, не би могли да буду организатори референдумске кампање. Међутим, када се на референдуму одлучује о питањима која се непосредно односе на остваривање циљева због којих су основани, односно њихових права, обавеза и пословних интереса, онда нема оправданог разлога да се лише те могућности. На пример, ако се на референдуму одлучује о забрани пушења, логично је да и дуванске компаније могу да организују референдумску кампању.

Нужно је да се закон допуни правилима на основу којих би организатори референдумске кампање могли да се идентификују. Као решење се зато предлаже подношење пријаве надлежној изборној комисији, заједно са доказима о испуњености услова. Након подношења пријаве, организатор стиче права из овог закона (нпр. у вези са учешћем у раду одбора који спроводе референдум, могућност оглашавања и слично). Предлаже се давање могућности да организатор поднесе пријаву о заинтересованости и пре расписивања референдума, како би могао да правовремено прикупи средства за финансирање кампање.

Предлаже се да РИК донесе правила о регистрацији организатора кампање, која би важила за све референдуме, и да та правила буду утврђена најкасније 30 дана пре расписивања референдума.

Предлаже се такође да се организатори пријаве могу да подносе све до дана одржавања референдума. Међутим, они ефективно не би могли да воде кампању пре него што надлежна изборна комисија утврди да испуњавају услове, а рок за то је 48 сати од подношења пријаве. Наиме, предлаже се одредба према којој би физичким и правним лицима било забрањено да пруже услуге оглашавања које представља референдумску кампању лицима која нису поднела пријаву, као ни онима који су поднели пријаву, али по њој није позитивно решено.

Следећа битна допуна односи се на идентификовање организатора референдумске кампање. Сваки вид материјала који служи кампањи (нпр. телевизијски и штампани оглас, објава на друштвеној мрежи, публикације, леци) мора садржати ознаку организатора референдумске кампање којем припада.

Слично томе, предвиђа се обавеза идентификације оглашивача који врши неутралну кампању у вези са референдумом (нпр. за подизање излазности). Ово је потребно због могућности да се оспори неутралност таквог вида кампање.

## Амандман 6 Начин финансирања референдумске кампање

### Члан 26

За финансирање трошкова референдумске кампање организатор кампање може користити сопствена средства и прикупљати сопствена средства других лица којима није забрањено да финансирају референдумску кампању из сопствених и других приватних извора.

Забрањено је финансирање референдумске кампање средствима у јавној својини и средствима у својини јавних установа и јавних предузећа, као и средствима других предузећа у чијем власништву непосредно или посредно учествују Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа.

~~— На прикупљање средстава из става 1. овог члана и коришћење сопствених средстава сходно се примењују правила о финансирању изборне кампање у складу са законом којим се уређује финансирање политичких активности.~~

Забрањено је финансирање трошкова референдумске кампање од: страних држава, страних физичких и правних лица, међународних политичких удружења и од лица чији је идентитет непознат анонимних дародаваца.

Изузетно од одредаба става 4. овог члана, референдумску кампању може финансирати страном физичко лице које има право гласа на референдуму.

Забрањено је финансирање трошкова референдумске кампање од: јавних установа, јавних предузећа, привредних друштава и предузетника који обављају услуге од општег интереса; установа и предузећа са учешћем државног капитала; других физичких и правних лица које врше јавна овлашћења; синдиката; црква и верских заједница; приређивача игара на срећу; задужбине или фондације; увозника, извозника и произвођача акцизних производа; правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода, изузев када се на референдуму одлучује о питањима која се непосредно односе на остваривање циљева због којих су основани, односно њихових права, обавеза и пословних интереса.

Организатор референдумске кампање дужан је да у року од 48 сати од пријема прилога за финансирање кампање од лица из става 6. овог члана обавести надлежну изборну комисију, која у року од 48 сати утврђује да ли су испуњени услови за коришћење тих средстава.

Политичким субјектима је Осим субјеката из става 3. овог члана, забрањено је финансирање трошкова референдумске кампање средствима добијеним из јавних извора које политичке странке добијају за финансирање редовног рада или трошкова изборне кампање.

Средствима која потичу из јавних извора у смислу става 8. овог члана сматрају се:

1) сва новчана средства која се налазе на рачуну политичког субјекта за финансирање редовног рада на дан када почиње референдумска кампања, умањена за износ средстава за која политички субјект поседује доказ да су током текуће године прикупљена из приватних извора у смислу закона којим се уређује финансирање политичких активности, а када референдумска кампања почиње 15. априла или раније и за износ средстава за која политички субјект поседује доказ да су током претходне године прикупљена из приватних извора;

2) сви приливи на рачун политичког субјекта за финансирање редовног рада током референдумске кампање и након референдумске кампање а до подношења извештаја о њеном финансирању, изузев оних за која политички субјект поседује доказ да су у том периоду прикупљена из приватних извора у смислу закона којим се уређује финансирање политичких активности;

Када политички субјект финансира референдумску кампању средствима кредита, отплата тог кредита се не може вршити средствима добијеним из јавних извора за финансирање редовног рада или трошкова изборне кампање.

Политички субјект, за финансирање једне референдумске кампање, може од једног физичког, односно од једног правног лица, прикупити прилоге у вредности до максимално прописаног износа за давања једног физичког или

правног лица током године у складу са законом којим се уређује финансирање политичких активности.

Прилог из става 11. овог члана не улази у максималну вредност давања на годишњем нивоу.

**Образложење:**

Предложене су значајне допуне правила о финансирању референдумске кампање, како у односу на одредбе Нацрта, тако и у вези са применом других прописа – Закона о финансирању политичких активности. Наиме, сходна примена одредаба тог Закона, која је предвиђена Нацртом није увек адекватна, као ни решења која су пренета из тог закона у незнатно модификованом облику.

Предлаже се прецизирање општег правила – да организатор референдумске кампање може користити сопствена средства. Сврха овог наглашавања је да организатор не може користити средства која је од других лица добио да би финансирао кампању, и на тај начин прикрио извор финансирања. Слично томе, правило је да се могу прикупљати сопствена средства других лица, изузев оних којима је забрањено да финансирају овај вид кампање.

Битно је нагласити да се према овом предлогу не поставља ограничење у погледу висине доприноса појединих лица за кампању, какво постоји када је реч о изборној кампањи. Наиме, нема оправданог разлога да се спречава да организатор кампање уложи и више од 20, односно 200 просечних зарада у Републици, да би водио сопствену кампању у вези са референдумом. Не постоји разлог да се давање већих прилога спречи ни када је реч о прилозима других лица. Наиме, разлог за постојање ограничења прилога у ЗФПА јесте спречавање да се створи однос зависности између финансијера и политичких странака, који се може штетно одразити по јавни интерес кроз активности тих странака у законодавним или извршним органима власти. С друге стране, стварање таквог односа зависности између финансијера и правних или физичких лица која воде референдумску кампању не носи са собом овај вид опасности.

Предвиђа се забрана финансирања из јавних извора или од предузећа са учешћем државног капитала, каква постоји и у ЗФПА. Даље, из тог закона је пренета и забрана финансирања кампање од страних држава, страних физичких и правних лица, међународних политичких удружења и од лица чији је идентитет непознат. Ипак, оставља се могућност да страни држављани финансирају кампању, ако имају право гласа на референдуму, нпр. по основу пребивалишта.

За бројне субјекте којима је забрањено да финансирају изборну кампању предвиђена је могућност да то чине када је реч о кампањи за референдум. Тако би изборну кампању могле да финансирају поједине врсте привредних друштава, синдикати, верске заједнице, задужбине, и фондације када се на референдуму одлучује о питањима која се непосредно односе на остваривање циљева због којих су основани, односно њихових права, обавеза и пословних интереса. Да би се обезбедила правна сигурност код овог вида финансирања, предвиђена је обавеза организатора кампање да у року од 48 сати обавести надлежну изборну комисију о пријему прилога, након чега ова комисија потврђује да ли се средства могу користити за кампању. Алтернативно, могла би се предвидети обавеза да се о томе изјашњава Агенција за спречавање корупције.

Посебна правила важе за политичке субјекте. Нацрт доноси само општу забрану коришћења новца из буџета, који су политички субјекти добили за друге намене, попут финансирања редовног рада и финансирања изборне кампање. Међутим, као што је и

Венецијанска комисија приметила, нису постављени параметри за утврђивање да ли средства потичу из јавних извора. Овде се предлажу правила која би била примењена у том случају. Имајући у виду да не постоји обавеза политичких субјеката да раздвоје средства која су добили из јавних и приватних извора, поставља се претпоставка у њихову корист – да новац који имају потиче из приватних извора, кад год би тако нешто било теоретски могуће. Дакле, ако је политички субјект током године у којој је започета кампања прикупио нека средства из приватних извора (нпр. прилози, чланарина), он може приказати да новац који преноси потиче из јавних извора. Штавише, ако референдумска кампања почиње пре 15. априла (рок за подношење годишњих финансијских извештаја политичких субјеката), онда се у обзир узимају и приходи из приватних извора остварени у претходној години. Најзад, политички субјект би могао да пренесе на рачун за финансирање референдумске кампање и оне приходе из приватних извора које оствари током саме кампање.

Да би се суштина законске забране поштовала предвиђено је и додатно правило – да кредити из којих је кампања изворно финансирана морају бити отплаћени средствима из приватних извора.

Будући да за политичке субјекте иначе важе ограничења у максималној висини прилога које смеју примити током године од једног лица за изборне кампање, овде се постављају додатна правила која би се са истим лимитима применила на референдумску кампању.

#### **Члан 26а**

##### **Правила о примању прилога**

Организатор референдумске кампање може примити прилог у новцу искључиво са текућег рачуна даваоца и дужан је да тај прилог евидентира.

Забрањено је вршење било каквог притиска, претње, дискриминације или било који други облик непосредног или посредног стављања у неповољнији положај физичког или правног лица које даје прилог за финансирање референдумске кампање или које за потребе референдумске кампање организатору продаје добра, пружа услуге или изводи радове.

Државни органи дужни су да спрече и казне свако насиље, кршење права или претњу физичком или правном лицу из става 2.

Образложење:

Правило о примању прилога у новцу је постављено на сличан начин као у ЗФПА

Из тог закона су, уз отклањање недостатака, пренета и правила о заштити финансијера. Наиме, та правила су проширена и на лица која се односе на добављаче добара, услуга и радова организатору референдумске кампање.

#### **Члан 26б**

##### **Коришћење јавних ресурса за финансирање кампање**

За спровођење активности у оквиру референдумске кампање, забрањено је јавним функционерима, државним службеницима, службеницима у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, запосленима у јавним службама и предузећима у јавној својини или непосредно изабраним лицима да користе средства буџета или друга јавна средства којима располажу за потребе обављања својих службених дужности.

Забрана из става 1. овог члана не односи се на јавне функционере када јавне ресурсе користе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности функционера, у мери у којој је то неопходно за остваривање сврхе.

Организаторима референдумске кампање је забрањено да у току кампање, користе јавне ресурсе, укључујући службене просторије, возила, веб презентације и инвентар државних, покрајинских и локалних органа, јавних установа и јавних предузећа, ~~осим оних јавним функционерима који користе јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности функционера.~~

Организатор референдумске кампање може да користи за кампању просторије и услуге органа и организација из члана 6. став 1. овог закона уколико је тај орган или организација на својој интернет страници и у просторијама, најкасније у року од седам дана од почетка референдумске кампање, објавио одлуку, као и информације о расположивости просторија и услуга у периоду референдумске кампање.

Одлуком из става 4. овог члана гарантује се право свих заинтересованих организатора референдумске кампање да просторије и услуге користеу те просторије и услуге под једнаким условима и на начин који обезбеђује њихово коришћење у једнакој мери сваком организатору референдумске кампање који је правовремено исказао интересовање. —доступне под једнаким условима свим организаторима референдумске кампање,—

на основу јавно доступне одлуке тих органа и организација

#### Образложење:

У оквиру посебног члана би требало уредити правила о коришћењу јавних ресурса за финансирање референдумске кампање, када је оно допуштено.

Основно правило, као и у Нацрту је забрана коришћења тих средстава, која је пренета из ЗФПА, али уз логична проширења. Наиме, као што забрана важи за јавне службенике, она би требало да важи и за запослене у јавним службама и јавним предузећима, и не само за буџетска, већ и за друга јавна средства.

На сличан начин су унапређени и изузеци од примене тог правила – када јавни функционери због безбедности морају да користе одређене јавне ресурсе, то смеју чинити у мери у којој је то неопходно за остваривање сврхе (оваква допуна је потребна и у ЗФПА).

Прецизирана су правила о могућности коришћења просторија и услуга појединих органа власти (нпр. просторије у власништву општина и јавних предузећа и установа). Тражи се као услов да те институције објаве на интернету и у просторијама услове коришћења, као и информације о расположивости просторија и услуга у периоду референдумске кампање. Овај додатак је неопходан, јер се у пракси примене ЗФПА показало да се законска правила заобилазе давањем лажних тврдњи о заузетости тражених просторија. Поред тога превиђају се и правила која би требало да спрече да само један од заинтересованих организатора закупи тражени простор током целе кампање и слични видови злоупотреба.

## Амандман 7 Трошкови референдумске кампање

### Члан 27.

Трошкови референдумске кампање су трошкови спровођења свих активности из члана 24. став 1. овог закона.

Средства прикупљена за финансирање трошкова референдумске кампање могу се користити само за активности из става 1. овог члана.

Сви трошкови који се односе на референдумску кампању морају бити плаћени до подношења извештаја о трошковима кампање.

На свако оглашавање у медијима примењују се прописи и правила којима се уређује поступање медија у изборној кампањи.

### Образложење:

Предлаже се додавање одредбе на основу које би организатори кампање морали да плате све трошкове до подношења извештаја. Ово је нужно да би контрола и јавност извештаја могли у потпуности да испуне своју сврху (оваква допуна је потребна и у ЗФПА). За разлику од политичких субјеката, чије извештаји ипак и накнадно подлежу провери Агенције за спречавање корупције, то не важи за друге организаторе референдумске кампање, па је потреба за постављањем овог правила тим већа.

## Амандман 8 Рачун за финансирање кампање

### Посебан рачун за финансирање референдумске кампање и евиденција о приходима и трошковима

#### Члан 28.

У сврху прикупљања средстава за финансирање референдумске кампање из члана 26. став 1. овог закона, организатор референдумске кампање отвара посебан рачун који се не може користити у друге сврхе.

Сва средства намењена за финансирање референдумске кампање уплаћују се на рачун из става 1. овог члана и сва плаћања трошкова референдумске кампање врше се са тог рачуна.

Обавезу отварања рачуна из става 1. овог члана има организатор референдумске кампање по било ком од основа из овог става. Организатор референдумске кампање:

- 1) је политички субјект у смислу закона којим се уређује финансирање политичких активности;
- 2) за референдумску кампању користи сопствена средства у вредности већој од 1.000.000,00 динара, односно 100.000 динара за покрајински или локални референдум;
- 3) за референдумску кампању прикупља новчане прилоге од других лица;
- 4) врши плаћено оглашавање или на други начин води референдумску кампању коришћењем промотивног материјала другог организатора референдумске кампање;

Организатор референдумске кампање је дужан да води евиденцију о приходима и трошковима те кампање и када нема обавезу отварања посебног рачуна.

Организатор референдумске кампање је дужан да неискоришћени део средстава за финансирање референдумске кампање до предаје извештаја о трошковима референдумске кампање пренесе лицима која су финансирала ту кампању, вршећи повраћај новца почев од последње примљене уплате, умањено за трошкове преноса средстава.

#### Образложење:

Предлажу се допуне правила о отварању посебног рачуна за финансирање референдумске кампање, како ова обавеза не би у претераном обиму одвратила од промоције грађане, њихове групе и удружења. Према овим правилима дужност отварања посебног рачуна би имали политички субјекти, којима ова обавеза није страна ни иначе, јер је примењују у изборној кампањи. Даље, обавезу отварања посебног рачуна би имали и други организатори ако ангажују за кампању значајнија сопствена средства (преко милион динара за републички, или 100 хиљада динара за друге референдуме). Обавезу би у сваком случају имали они организатори који прикупљају прилоге од других лица. Најзад, обавезу би имали и сви они који врше плаћено оглашавање или на други начин користе промотивне материјале другог организатора референдумске кампање. Разлог за увођење овог основа је спречавање могућности да се умањи јавност финансирања референдумске кампање тако што би њен стварни организатор (који мора да отвори

посебан рачун), дистрибуирао своје материјале преко већег броја „услужних“ организатора кампање (који немају такву обавезу).

Како би сами организатори имали увид у постојање својих обавеза, али и ради контроле предвиђена је обавеза да организатор референдумске кампање води евиденцију о приходима и трошковима те кампање и када нема обавезу отварања посебног рачуна.

Уместо сходне примене ЗФПА, која би била непримењива или непримерена у таквој ситуацији, предвиђена су посебна правила за повраћај неискоришћеног дела средстава која су дата за финансирање референдумске кампање.

## Амандман 9 Извештај о трошковима референдумске кампање

### Члан 29.

Организатор референдумске кампање из члана 28. став 3. дужан је да органу агенцији надлежном<sup>ј</sup> за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) поднесе извештај о трошковима референдумске кампање, у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата референдума.

Обавезу да поднесе извештај има и организатор референдумске кампање који је за вођење референдумске кампање добио искључиво прилоге у виду поклона, услуга пружених без накнаде или под условима који одступају од тржишних, када је укупна вредност тих прилога већа од 1.000.000 динара, односно 100.000 динара за локални референдум.

Извештај о трошковима референдумске кампање објављује се на веб презентацији Агенције.

Садржину извештаја о трошковима референдумске кампање и начин вођења евиденције из члана 28. ст. 4. овог закона ближе уређује директор Агенције.

Акт из става 4. овог члана не може се мењати за време трајања референдумске кампање.

### Образложење:

Предложене су битне допуне, као и раздвајање норми из Нацрта у два члана.

Обавезу подношења извештаја би имали они организатори референдумске кампање који су морали да отворе посебан рачун, као и они који нису имали уопште новчане прилоге, али су добили бесплатне услуге, поклоне и попусте вредније од милион, односно 100 хиљада динара.

Предвиђено је и додатно правило да се акт директора Агенције, на основу којег се воде евиденције и подносе извештаји о финансирању кампање не може мењати за време трајања те кампање.



### Контрола извештаја о трошковима референдумске кампање

У вршењу контроле извештаја о трошковима референдумске кампање Агенција има обавезе и овлашћења предвиђена законом којим се уређује финансирање политичких активности. има право непосредног и неометаног приступа књиговодственој евиденцији и документацији и финансијским извештајима организатора референдумске кампање у мери у којој је то неопходно за утврђивање тачности и потпуности извештаја.

За потребе вршења контроле Агенција може ангажовати одговарајуће стручњаке и институције.

Организатор референдумске кампање је дужан да на захтев Агенције, у року који одреди Агенција, који не може бити дужи од 3 дана, достави сва документа и информације које су Агенцији потребне за обављање послова прописаних овим законом.

Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, банке, као и правна и физичка лица која финансирају референдумску кампању, односно која су у њихово име и за њихов рачун обавила одређену услугу, дужни су да, на захтев Агенције и у року који одреди Агенција, а који у току референдумске кампање не може бити дужи од три дана, доставе све податке који су Агенцији потребни за обављање послова прописаних овим законом.

У погледу обавезе доставе података утврђене у ставу 4. овог члана не примењују се забране и ограничења утврђене другим прописима.

За обављање послова контроле Агенцији се обезбеђују додатна средства из текуће буџетске резерве буџета Републике Србије најкасније 7 дана од почетка референдумске кампање, на основу образложеног предлога Агенције.

### Образложење

*У посебном члану који се односи на контролу извештаја, уместо упућивања на норме ЗФПА, ради веће правне сигурности, пренета су та правила у модификованом облику. Тако се прецизира, да за разлику од политичких субјеката чијој документацији Агенција има потпун приступ, овде то право ограничава на меру која је неопходна за утврђивање тачности и потпуности извештаја.*

*Предвиђа се и право Агенције да затражи додатна средства за свој рад на провери извештаја, али се не прецизира унапред вредност тих средстава, јер се она може битно разликовати у зависности од обима конкретне референдумске кампање.*

## Амандман 10 Овлашћено лице

### Члан 30.

Одговарајућом одлуком организатора референдумске кампање мора бити одређено овлашћено лице које је одговорно за коришћење средстава за финансирање референдумске кампање, подношење извештаја и контакт са Агенцијом.

У року од три дана од дана објављивања одлуке надлежне изборне комисије отварања рачуна за финансирање референдумске кампање, организатор референдумске кампање је дужан да Агенцији достави податке о лицу из става 1. овог члана.

Образложење:

Прецизира се дужност обавештавања Агенције о овлашћеном лицу организатора референдумске кампање. Будући да неки од њих не би имали обавезу отварања посебног рачуна, обавеза обавештавања Агенције се везује за моменат од када је изборна комисија утврдила својство организатора референдумске кампање.

## Амандман 11 Сходна примена

### Члан 31.

~~На организовање кампање за подршку народној иницијативи сходно се примењују одредбе овог закона којима се уређује референдумска кампања.~~

~~На питања која нису уређена овим законом, а тичу се референдумске кампање, сходно се примењују одредбе закона који уређује финансирање политичких активности.~~

На финансирање референдумске кампање и кампање за подршку народној иницијативи, када другачије није уређено одредбама овог закона, примењују се сходно правила из закона којим се уређује финансирање политичких активности, а која се односе на: дефиницију „приватних извора“ и појединих приватних извора; објављивање примљених прилога; прикупљања доказа од даваоца прилога који обавља привредну делатност; забрану прикривања идентитета даваоца прилога и давања прилога преко трећег лица и правила о преносу незаконито стечених средстава.

Образложење:

Прецизирано је које одредбе ЗФПА би се сходно примењивале на референдумску кампању, уместо опште упућујуће одредбе. То је учињено за правила о дефиницији појединих приватних извора (чланарина, прилог), обавезу објављивања примљених прилога чија је вредност већа од просечне зараде док кампања траје (у року од осам дана), доказивања да давалац прилога који обавља привредну делатност испуњава прописане услове. Такође би се, у мери у којој то није прописано овим законом, примењивала и правила о забрани прикривања идентитета даваоца прилога и давања прилога преко трећег лица и правила о преносу незаконито стечених средстава.

Правила о финансирању кампање за подршку народној иницијативи су разрађене у посебним одредбама.

## Амандман 12 Обавезност одлуке

### Члан 40.

Народна скупштина, односно скупштина аутономне покрајине или скупштина јединице локалне самоуправе, не може донети акт супротан одлуци донетој на референдуму нити изменама и допунама тог акта мењати њену суштину ~~без расписивања новог референдума по истом питању у року од годину дана од дана одржавања референдума.~~

#### Образложење:

*Изјашњавање грађана на референдуму, као вид непосредног демократског одлучивања, било би изиграно уколико би скупштина имала могућност да одлучи супротно вољи грађана о истом питању.*

## Амандман 13 Облик народне иницијативе

### Члан 53.

Народна иницијатива се може поднети у облику:

- 1) општег предлога за доношење, измену, допуну или укидање одговарајућег акта или за решавање одређеног питања, с тим да се из предлога јасно виде правци промена, односно решења које се предлаже (општа иницијатива), или
- 2) конкретног предлога за доношење, измену, допуну или укидање одговарајућег акта, са израђеним предлогом правног акта и образложењем (конкретизиована иницијатива).

#### Образложење:

*Из нејасног разлога Нацрт је изоставио могућност да се кроз народну иницијативу покреће поступак за допуну акта*

## Амандман 14 Иницијативни одбор

### Члан 54.

Ради остваривања народне иницијативе грађани образују иницијативни одбор од најмање три члана који имају бирачко право.

Иницијативни одбор може образовати посебне одборе за прикупљање потписа на појединим местима.

Одлуком надлежног органа удружења у чијем чланству је најмање троје грађана Републике Србије који имају бирачко право, права и обавезе иницијативног одбора у смислу овог закона може вршити то удружење.

**Образложење:**

Предложена је могућност да функцију иницијативног одбора врши постојеће удружење. Будући да удружење може формирати најмање три лица, од којих нека могу бити и правна, није дата могућност да било које удружење има ову улогу, већ само оно које у свом чланству има најмање три грађанина која би иначе могла да формирају иницијативни одбор.

## Амандман 15 Обавештење о предлогу

### Члан 55.

Иницијативни одбор формулише предлог у једном од облика предвиђених чланом 53. овог закона, потписује га и подноси скупштини надлежној за доношење акта, односно за решавање питања, ради обавештавања и верификације предлога.

Предлог из става 1. овог члана се може поднети у писменој или електронској форми.

Предлог достављен у електронској форми мора бити потписан квалификованим електронским потписом најмање три чланова иницијативног одбора, потписом овлашћеног представника удружења, односно у складу са уредбом којом се уређује електронска народна иницијатива.

Предлог се евидентира у евиденцији примљених предлога и о његовом пријему се иницијативном одбору издаје потврда.

Од момента подношења предлога, предлог се не може допуњавати и мењати.

**Образложење:**

Допуне представљају усаглашавање са предложеним допунама претходног члана.

## Амандман 16 Верификација предлога

### Члан 56.

Секретар Председник скупштине којој је иницијативни одбор поднео предлог утврђује да ли је предлог формулисан у складу са чл. 45. и 53. овог закона и да ли се односи на питања из надлежности скупштине и, ако то јесте

случај, обавештава о томе председника скупштине и иницијативни одбор у року од седам дана (верификација предлога).

Уколико нису испуњени услови прописани овим законом, секретар~~председник~~ скупштине одређује накнадни рок од 15 дана иницијативном одбору за отклањање недостатака и о томе обавештава председника скупштине.

Ако иницијативни одбор остане при поднетом предлогу, ~~а председник скупштине сматра да поднети предлог није формулисан у складу са чл. 45. и 53. овог закона или да се не односи на питања из надлежности скупштине~~, дужан је да тај предлог уврсти у предлог дневног реда прве наредне седнице скупштине и о томе обавести иницијативни одбор.

На ~~С~~седници~~и~~ скупштине, на којој се разматра поднети предлог, обавезно се позива~~присуствује~~ представник подносиоца предлога.

Ако представник подносиоца предлога није одређен, на седницу скупштине позива се први потписани у иницијативном одбору.

Представник подносиоца има право образложи предлог и да одговори на питања која му упуте народни посланици, посланици или одборници.

Скупштина може одлучити да верификује или одбаци поднети предлог, а председник скупштине обавештава иницијативни одбор о одлуци скупштине у року од седам дана од дана доношења одлуке.

Ако председник скупштине односно скупштина не поступи у складу са ст. 1. 2. и 6. овог члана, сматраће се да је предлог верификован.

#### Образложење:

Имајући у виду специфична знања која су потребна за обављање послова из овог члана, предложено је да их обавља секретар скупштине (правник) уместо председника скупштине (који не мора имати правничка знања), уз обавештавање председника скупштине.

Такође је отклоњен недостатак из Нацрта, односно нејасан статус представника предлагача на седници скупштине на којој се одлучује о предлогу.

## Амандман 17 Начин прикупљања потписа

### Члан 58.

Иницијативни одбор је дужан да најмање три дана пре отпочињања прикупљања потписа достави надлежној организационој јединици Министарства унутрашњих послова ~~и председнику скупштине~~, списак места на којима ће прикупљати потписе, а на местима прикупљања потписа да истакне копију предлога за који се прикупљају потписи.

Министарство унутрашњих послова ће у случају потребе обезбедити да ~~М~~места на којима се прикупљају потписи ~~буду морају бити~~ доступна јавности, ~~да се~~ њиховим коришћењем у сврхе прикупљања потписа не ~~омета~~може се ~~ометати~~ уобичајено коришћење тих места ~~или крше, нити кршити~~ прописи о јавном реду.

Ако се коришћењем места за прикупљање потписа у потпуности онемогућава омета уобичајено коришћење тих места или крше прописи о јавном реду, надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова може забранити даље прикупљање потписа на тим местима.

Потпис је могуће дати и електронски, у складу са уредбом којом се уређује електронска народна иницијатива.

Као место прикупљања потписа из става 4. овог члана пријављује се интернет адреса на „Порталу еУправа“, ради остваривања народне иницијативе.

#### Образложење:

Нејасно је чему би могло да корити обавештавање председника скупштине о прикупљању потписа, па је предложено брисање у ставу 1.

Уместо нејасне одредбе о доступности јавности места где се прикупљају потписи, предложено је успостављање обавезе за МУП да у случају потребе обезбеди доступност (нпр. да спречи ометање прикупљања потписа). Слично томе, и наставак одредбе става 2. је преформулисан као обавеза МУП.

Недовољно јасна одредба става 3, која би могла да се злоупотреби за ометање народне иницијативе би требало да се преформулише. Наиме, може се са разлогом очекивати да би прикупљање потписа могло да унеколико поремети „уобичајено коришћење места“ (нпр. пролазак пешака, улазак у угоститељске објекте). Међутим, забрана би била примерена тек ако велике гужве због прикупљања потписа у потпуности онемогућавају коришћење простора на уобичајен начин.

## Амандман 18 Финансирање и трошкови кампање за подршку народној иницијативи

### Члан 60.

~~Након добијања обавештења односно протеча рока за обавештавање из члана 57. овог закона, иницијативни одбор може почети са прикупљањем средстава за финансирање кампање за спровођење народне иницијативе.~~

~~На прикупљање средстава за финансирање кампање и трошкова за народну иницијативу примењују се одредбе чл. 25. до 31. овог закона, осим одредаба закона којим се уређује финансирање политичких активности, у делу висине прилога.~~

### **Финансирање и трошкови кампање**

#### **Члан 54а**

Кампању за подршку народној иницијативи може вршити иницијативни одбор, у складу са правилима из овог закона, почев од дана добијања обавештења односно протеча рока за обавештавање из члана 57. овог закона.

Кампању за подршку народној иницијативи могу вршити и друга лица, на која се у том случају примењују права и обавезе која се односе на иницијативни одбор.

Кампањом за подршку народној иницијативи сматрају се активности усмерене на уверавање грађана да подрже народну иницијативу, односно скупштина да поступи у складу са народном иницијативом, почев од дана из ст. 1. овог члана, до дана одлучивања о иницијативи, укључујући: организовано непосредно обраћање грађанима; организовање и одржавање јавних скупова; промоцију, израду и поделу публикација и другог промотивног материјала; оглашавање; као и прибављање добара, услуга и радова који су у вези са спровођењем других наведених активности.

Чланови иницијативног одбора који није правног лице, пре него што започну кампању за подршку народној иницијативи, међусобним споразумом одређују особу која је ће бити носилаца права и обавеза испред иницијативног одбора у вези са законитим финансирањем те кампање.

Иницијативни одбор може да прикупља средства за кампању из става 1. на посебан рачун који је отворен за ту сврху.

Средства за финансирање кампање за подршку народној иницијативи могу се прикупљати из свих законитих извора, у виду уплата чланова иницијативног одбора, прилога других лица у новцу, као и прилога у виду поклона, услуга пружених без накнаде или под условима који одступају од тржишних.

Забрањено је прикупљање прилога за финансирање кампање за подршку народној иницијативи од давалаца чији идентитет није познат.

Сви трошкови кампање из става 1. плаћају се са посебног рачуна.

Обавезу отварања рачуна има иницијативни одбор када:

- 1) је у питању правно лице у својству иницијативног одбора;
- 2) за кампању подршке прикупља новчане прилоге, који чине сопствена средства чланова иницијативног одбора, а укупна вредност тих прилога премашује 1.000.000 динара, односно 100.000 динара за народну иницијативу која се односи на ниво локалне самоуправе.
- 3) за кампању подршке прикупља прилоге других лица, у било ком износу;

Сви трошкови кампање из става 1. морају се измирити најкасније до дана подношења извештаја.

#### Образложење:

Уместо упућивања на примену правила која се односе на референдум, предлаже се формулисање нових чланова који би ишли иза постојећег члана 54.

Прво се прецизира да ову кампању може вршити иницијативни одбор. Даље, уводи се могућност да кампању за подршку врше друга лица, на која се у том случају примењују сва права и обавезе које би имао иницијативни одбор. Наиме, лако је замислити ситуацију у којој сам Иницијативни одбор не би вршио никакву кампању, већ би то чинила нека организација која је са њим некако повезана. Нема доброг разлога да законодавац забрањује другим лицима да воде кампању у подршку народној иницијативи, а с друге стране, постоји разлог (контрола поштовања правила о финансирању) који изискује да и та друга лица имају права и обавезе које би иначе имао иницијативни одбор.

Активности у кампањи су дефинисани на сличан начин као и код референдумске кампање.

С обзиром на то да иницијативни одбор иначе нема својство правног лица, уведена је обавеза да се чланови међусобним споразумом одреде особу која је ће бити носилаца права и обавеза испред иницијативног одбора у вези са законитим финансирањем те кампање. То може бити било које лице.

Битна разлика у уређивању финансирања кампање за референдум и народну иницијативу огледала би се у томе што овде не би били прописани забрањени извори финансирања, већ би се у ту сврху могла користити средства која су иначе законита. Постављање таквих ограничења није неопходно у демократском друштву. За разлику од кампање за референдум, која има за циљ да утиче на вољу бирача и доношење конкретне одлуке (нпр. Устава, закона, одлуке на локалном нивоу), плод кампање за подршку народној иницијативи јесте само то да ће се неки предлог одлуке наћи пред скупштином, која ће затим да одлучи о прихватању или одбијању. То не значи да ће у пракси било који извор финансирања бити могућ и допуштен, јер ће важити ограничења која потичу из других прописа, а која ограничавају поједине финансијере, нарочито оне из јавног сектора. Политички субјекти и удружења ће моћи да помажу овакве кампање без ограничења, јер се то може сматрати делом њиховог редовног рада и остваривања програмских циљева. Исто тако, овакве кампање могу бити везане за интересе привредних друштава. Из тог разлога је као једина забрана постављено примање средстава из анонимних извора, будући да закон треба да обезбеди транспарентност извора финансирања, без њиховог ограничавања по врсти или висини.

Прави се разлика између прилога у виду уплата чланова иницијативног одбора, уплата других лица и поклона и бесплатних услуга.

Правила о отварању рачуна су постављена слично као и код референдумске кампање.

## **Члан 60а**

### **Извештај о трошковима кампање за подршку народној иницијативи**

Иницијативни одбор из члана 60, ст. 9 дужан је да Агенцији поднесе извештај о трошковима кампање подршке, у року од 30 дана од дана када је утврђено да је народна иницијатива покренута.

Обавезу да поднесе извештај иницијативни одбор има и када је за кампању подршке добио прилог у виду поклона, као и услуге пружене без накнаде или под условима који одступају од тржишних, када је укупна вредност тих прилога већа од 1.000.000 динара, односно 100.000 динара за народну иницијативу која се односи на ниво локалне самоуправе.

Обавеза подношења извештаја из става 1. овог члана односно додатног извештаја, постоји и када је Иницијативни одбор водио кампању до одлучивања о народној иницијативи.

Извештај из става 3. овог члана подноси се у року од 30 дана од окончања кампање, а најкасније у року од 30 дана од дана одлучивања о иницијативи.

Извештај из става 1. и 3 овог члана објављује се на веб презентацији Агенције.



Садржину извештаја из става 1. и 3. овог члана својим актом и начин подношења ближе уређује директор Агенције.

Ако је током кампање за подршку народној иницијативи акт из става 6. овог члана измењен, извештај се може поднети и по правилима која су важила на дан почетка кампање.

У вршењу контроле извештаја о трошковима кампање за подршку народној иницијативи Агенција у односу на иницијативни одбор и друга лица, има иста овлашћења и обавезе као и приликом контроле извештаја о трошковима референдумске кампање

За обављање послова контроле из става Агенцији се обезбеђују додатна средства из текуће буџетске резерве буџета Републике Србије, најкасније 7 дана од почетка кампање.

Иницијативни одбор дужан је да води евиденцију о приходима и трошковима кампање и када нема обавезу отварања посебног рачуна.

Иницијативни одбор врши повраћај неискоришћених средстава по правилима која су прописана за повраћај средстава за финансирање референдумске кампање.

#### Образложење:

Слично као код референдумске кампање су постављене дужности и у вези са подношењем извештаја.

Разлика је у томе што се овде предвиђа могућност вођења „дводелне“ кампање. Први извештај би свакако морао да се поднесе пошто се заврши поступак народне иницијативе (прикупљање потписа и предаја скупштини). Додатни извештај би се подносио уколико се кампања настави и после, до момента када скупштина буде одлучивала о иницијативи.

И ови извештаји би се објављивали на сајту Агенције, а садржина би била уређена актом директора Агенције. Предвиђено је да се извештај може поднети и у складу са правилима која су важила на почетку кампање, уколико је акт касније измењен.

Овлашћења Агенције би у контроли била иста као и код референдумске кампање, а на исти начин би била уређена и правила о повраћају неутрошених средстава.

### Амандман 19 Садржина листе потписника

#### Члан 61.

Потписи грађана прикупљају се на обрасцу листе потписника народне иницијативе, који садржи:

1) име, презиме и потписе чланова иницијативног одбора, односно одбора који је прикупљао потписе, а у случају да је иницијативни одбор удружење, назив удружења име и потпис овлашћеног лица;

2) назначење предлога за који се прикупљају потписи са пријемним бројем скупштине;

3) редни број потписника иницијативе, његово читко исписано име и презиме, место пребивалишта односно боравишта, адресу, јединствени матични број грађана и потпис;

4) датум и место прикупљања потписа.

Грађанин се може само једном потписати на листи потписника народне иницијативе, а дати потпис се не може повући.

## Амандман 20 Проверавање испуњености услова

### Члан 63.

Скупштина којој је поднета листа потписника народне иницијативе проверава да ли је та листа сачињена у складу са одредбама овог закона и да ли је прикупљен довољан број потписа.

Листа потписника народне иницијативе проверава се поређењем података о потписницима са подацима у бирачком списку.

Проверу из става 2. овог члана врши министарство надлежно за послове управе за листу потписника народне иницијативе која је поднета републичкој или покрајинској скупштини, а надлежни орган управе јединице локалне самоуправе за листу која је поднета скупштини те јединице локалне самоуправе.

Ако скупштина утврди да листа није сачињена у складу са одредбама овог закона или да није прикупљен довољан број потписа, председник скупштине обавештава о томе иницијативни одбор у року од седам дана од дана доношења одлуке и одређује рок за отклањање тих недостатака, који не може бити краћи од 15 дана.

Када листа садржи недостатке искључиво у погледу овере потписа, а не постоје разлози за сумњу да су грађани својеручно потписали народну иницијативу, председник скупштине о томе обавештава иницијативни одбор на начин из става 4, али не налаже отклањање недостатака.

### Образложење:

Овај предлог је алтернатива за брисање члана 7.

Сврха допуне је да се омогући прихватање народне иницијативе и у случају када је за њу прикупљен довољан број потписа, али неки од тих потписа нису оверени. Никакав јавни интерес се не остварује тиме што би грађани који користе своје уставно право морали да плаћају накнаду за оверу потписа, а са друге стране, то их може одвратити од коришћења уставних права. Овера има сврху да потврди да су одређени грађани заиста дали подршку народној иницијативи. Међутим, уколико не постоје разлози да се у тако нешто сумња, овера губи своју сврху и постаје само сувишан терет. Таква сумња би се, на пример, могла јавити у случају да приликом провере овлашћена лица увиде да је на више места очигледно коришћен исти рукопис, да су уместо рукописа коришћени

факсимили, да потпис не одговара имену потписника и слично. Уколико таквих сумњи нема, нема ни разлога да се налаже отклањање недостатака. Ово тим пре, зато што би друштвена опасност у случају да прикупљање потписа није било обављено у свему у складу са правилима била готово никаква. Скупштина која узме у разматрање иницијативу која је била поднета уз недостатке, свакако би на крају одлучила да ли прихвата предлог или не.

## Амандман 21 Када се сматра да је иницијатива покренута

### Члан 64.

Када је листа потписника народне иницијативе сачињена у складу са одредбама овог закона и прикупљен довољан број потписа за њу, [као и у случају из члана 63. ст. 5. овог закона](#), сматра се да је народна иницијатива покренута.

## Амандман 22 Одлучивање о иницијативи

### Члан 65.

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 на начин и по поступку утврђеним Уставом и законом или пословником Народне скупштине.

Скупштина аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе дужна је да одлучи о предлогу садржаном у покренутој народној иницијативи на првој наредној седници односно најкасније у року од 90 дана од дана покретања народне иницијативе, на начин и по поступку утврђеним Уставом и законом, односно статутом аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе.

Када скупштина прихвати општу иницијативу обавезује надлежни орган, односно тело, да припреми предлог одговарајућег правног акта и да о том акту одлучи у року од 180 дана.

У припреми акта из става 2. овог члана, има право да учествује представник иницијативног одбора, [што укључује право учешћа у радној групи која припрема акт, дужност надлежног органа да му без одлагања достави све предлоге, коментаре и мишљења које добије -на нацрт, односно предлог акта и право да се обрати члановима скупштине и њених радних тела на седници на којој се акт разматра.](#)

### Образложење:

Прецизирана су права представника иницијативног одбора, тако да омогуће учешће у свим битним фазама поступка који следи након њеног прихватања, а што није у довољној мери уређено у Нацрту.

## Амандман 23 Кривична дела

### V. МЕРЕ ЗАШТИТЕ РЕФЕРЕНДУМСКЕ КАМПАЊЕ И КАМПАЊЕ ЗА НАРОДНУ ИНИЦИЈАТИВУ

#### Кривична дела

##### Незаконито финансирање кампање за референдум или подршку народној иницијативи

###### Члан 71а

Ко да или ко у име и за рачун организатора референдумске кампање или субјекта који води кампању за подршку народној иницијативи прибави средства за финансирање те кампање противно закону у вредности већој од стопедесет хиљада динара казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко прикрије извор или вредност финансирања референдумске кампање или кампање за подршку народној иницијативи у вредности већој од стопедесет хиљада динара, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ако су извршењем дела из става 1. и става 2. овог члана дата, примљена или прикривена средства у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Средства из ст. 1. до 3. овог члана одузеће се.

##### Нарушавање права других лица у вези са финансирањем кампање за референдум или подршку народној иницијативи

###### Члан 71б

Ко изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице или погрешног уверења да је то лице дало прилог за референдумску кампању или кампању за подршку народној иницијативи, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице или погрешног уверења да је то лице продало робу или пружио услуге организатору референдумске кампање или кампање за подршку народној иницијативи, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ако су услед извршења дела из става 1. и 2. овог члана наступиле тешке правне или друге последице или штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Образложење:

Нацрт не садржи кривична дела која се односе на финансирање кампање, што је недоследно са општом тежњом да се правила за референдумску кампању и кампању за подршку народној иницијативи уподобе, у мери у којој је то примерено, правилима која важе за финансирање изборне кампање.

На овом месту се излаже предлог за формулисање два кривична дела, који представља унапређену разраду постојећег кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности.

Унапређење се, пре свега односи на могући обухват кривичног гоњења, не само када је реч о претњама и насиљу примењеном против финансијера кампање, већ и према стварним или перципираним пружаоцима услуга и другим добављачима за потребе вођења таквих кампања.

Када је пак реч о криминализовању незаконитог финансирања кампање, кривично дело би постојало једино у случајевима када је оно вршено у обиму који је прецизиран (преко 150.000 динара, односно преко 1.500.000 динара), а не и за било који износ. С друге стране, уместо тачно одређене намере (која је у ЗФПА притом дефинисана на начин који не одговара увек мотивима кривца), радња кривично дела је постављена тако да се лакше може утврдити.

## Амандман 24 Прекршаји

### Прекршаји давалаца финансијских средстава

#### Члан 73.

Новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара казниће се правно лице, ако не омогући Агенцији вршење овлашћења из овог закона у складу са чланом 29. став 4. овог закона.

Новчаном казном од 100.000 до 500.000 динара казниће се предузетник ако не омогући Агенцији вршење овлашћења из овог закона у складу са чланом 29. став 4. овог закона.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице у правном лицу новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се физичко лице новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

#### Напомена:

Није дат предлог за измену прекршајних норми, већ би то требало учинити када се уобличи све друге одредбе закона.

Такође је неопходно утврдити казне и за друге облике кршења закона, а не само оне које се тичу финансирања кампање.

Такође је неопходно утврдити казне и за друге облике кршења закона, а не само оне које се тичу финансирања кампање.“



### О прЕУговору

Коалиција прЕУговор је мрежа организација цивилног друштва основана ради праћења политика које се односе на преговоре о приступању Србије Европској унији, са посебним нагласком на поглавља 23 и 24. Циљ прЕУговора је да помогне да се процес приступања ЕУ искористи за остварење суштинског напретка у даљој демократизацији српског друштва.

Коалицију прЕУговор чине: [АСТРА](#) – Акција против трговине људима, Аутономни женски центар ([АЖЦ](#)), Београдски центар за безбедносну политику ([БЦБП](#)), Центар за истраживачко новинарство Србије ([ЦИНС](#)), Центар за примењене европске студије ([ЦПЕС](#)), [Група 484](#) и Транспарентност Србија ([ТС](#)).

Главни производ прЕУговора је [полугодишњи извештај](#) о напретку Србије у поглављима 23 и 24.

Активности прЕУговора можете пратити на [сајту](#), [фејсбуку](#) и [твитеру](#).

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Израду ове публикације омогућио је Балкански фонд за демократију, програм Немачког Маршаловог фонда САД и Амбасаде Краљевине Норвешке у Београду у оквиру пројекта „ПрЕУговор за владавину права и ЕУ интеграције“.

Садржај публикације је искључива одговорност ауторки и не представља нужно ставове наведених донатора или њихових партнера.