



Strazbur/Varšava, 13. juni 2023.godine

CDL-AD(2023)016
ODIHR-467/2023

Or. Engl.

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

KANCELARIJA OEBS-a ZA DEMOKRATSKE INSTITUCIJE I
LJUDSKA PRAVA
(OEBS/ODIHR)

BOSNA I HERCEGOVINA

ZAJEDNIČKO MIŠLJENJE
O NACRTU ZAKONA REPUBLIKE SRPSKE O
POSEBNOM REGISTRU I JAVNOSTI RADA NEPROFITNIH
ORGANIZACIJA

Usvojila Venecijanska komisija
na 135. plenarnoj sjednici
(Venecija, 9.-10.juni 2023. godine)

na osnovu komentara:

Gđa Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (članica, Island)
Gđa Hanna SUCHOCKA (počasna predsjednica Venecijanske
komisije)

Gospodin Kaarlo TUORI (počasni predsjednik Venecijanske
komisije)

Gđa Tatiana GLUSHKOVA (ekspertkinja, OEBS /ODIHR)
Gospodin Jeremy MCBRIDE (ekspert, OEBS/ODIHR)

Sadržaj

I.	Uvod	3
II.	Obim Zajedničkog mišljenja	3
III.	Analiza i preporuke	4
A.	Osnovne informacije, nacionalni pravni okvir i zakonodavni proces.....	4
B.	Međunarodni pravni okvir	6
C.	Svrha nacрта zakona.....	9
D.	Nova kategorija organizacija koje primaju sredstva ili pomoć iz inostranstva	12
E.	Ograničenja i obaveze nametnute neprofitnim organizacijama	15
1.	Zabrana obavljanja političkog djelovanja i političkih aktivnosti	17
2.	Označavanje neprofitnih organizacija	17
3.	Registracija	18
4.	Nove obaveze izvještavanja	18
5.	Inspekcije	20
6.	Zabrana aktivnosti neprofitnih organizacija	21
7.	Novčane kazne i sankcije	22
8.	Stupanje na snagu zakona	23
9.	Djelotvorni pravni lijekovi	23
IV.	Zaključak	24

I. Uvod

1. Pismom od 29. marta 2023. godine, šef Misije OEBS-s u Bosni i Hercegovini je zatražio da Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (u daljem tekstu "ODIHR") uradi pravnu analizu Nacrta zakona Republike Srpske o Posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija (u daljem tekstu "**Nacrt zakona**", pogledajte CDL-REF(2023)024). S obzirom na uobičajenu praksu saradnje sa Venecijanskom komisijom prilikom pregleda zakonodavstva koje se odnosi na slobodu udruživanja, ODIHR je 24. aprila 2023. godine pozvao Venecijansku komisiju da zajedno pripreme Mišljenje. Venecijanska komisija je 6. maja 2023. godine pristala da se pripremi Zajedničko mišljenje.

2. Gđa Hanna Suchocka (počasna predsjednica Venecijanske komisije), gđa Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir (članica, Island) i gospodin Kaarlo Tuori (počasni predsjednik Venecijanske komisije) djelovali su kao izvjestioci u ime Venecijanske komisije. Gđa Tatiana Glushkova i gospodin Jeremy McBride iz ODIHR-ovog Panela eksperata za slobodu okupljanja i udruživanja imenovani su kao eksperti ispred ODIHR-a. Za Zajedničko mišljenje je bio koristan pregled koji su pripremili članovi ODIHR-ovog Panela eksperata za slobodu okupljanja i udruživanja.

3. Izvjestioci Venecijanske komisije i eksperti ODIHR-a, uz pomoć gđe Sopio Japaridze i gospodina Schnutza Dürra iz Sekretarijata Venecijanske komisije, gđe Anne-Lise Chatelain i gospodina Jacoba Bonneviea iz ODIHR-a održali su 19. i 24. maja 2023. godine *online* sastanke s Ministarstvom pravde Republike Srpske i predstavnicima civilnog društva. Venecijanska komisija i ODIHR žale što se izvjestioci i eksperti nisu mogli sastati sa drugim nadležnim tijelima vlasti Republike Srpske i Bosne i Hercegovine da bi detaljnije razgovarali o razlozima za izradu Nacrta zakona i da bi razjasnili ciljeve određenih odredbi tog zakona. Venecijanska komisija i ODIHR zahvalni su Misiji OEBS-a u Bosni i Hercegovini na podršci koju su pružili u organizaciji *online* sastanaka.

4. Ovo Zajedničko mišljenje sastavljeno je na osnovu komentara izvjestioca Venecijanske komisije i eksperata ODIHR-a, te rezultata *online* sastanaka 19. maja i 24. maja 2023. godine. Usvojeno je od strane Venecijanske komisije na njenoj 135. plenarnoj sjednici (Venecija, 9.-10.juni 2023.godine).

II. Obim Zajedničkog mišljenja

5. Obim ovog Zajedničkog mišljenja obuhvata samo Nacrt zakona, kako je i utvrđen od strane Vlade Republike Srpske 23. marta 2023. godine. Sa ovakvim ograničenjem, Zajedničko mišljenje ne predstavlja potpuni i sveobuhvatni pregled cijelog pravnog i institucionalnog okvira koji reguliše pitanja rada udruženja i fondacija u Republici Srpskoj.

6. U Zajedničkom mišljenju su iznesena ključna pitanja i navedene su oblasti koje izazivaju zabrinutost. U interesu sažetosti, Mišljenje se fokusira na oblasti koje zahtijevaju izmjene ili poboljšanja. Odsustvo komentara na određene odredbe Nacrta zakona ne bi trebalo smatrati prešutnim odobravanjem ovih odredbi. Nastale preporuke se zasnivaju na međunarodnim standardima i obavezama iz oblasti zaštite ljudskih prava, obavezama OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije i primjerima dobrih praksi u pojedinim državama. Tamo gdje je primjereno, takođe se pozivaju na relevantne preporuke iz prethodnih pravnih mišljenja objavljenih od strane ODIHR-a i Venecijanske komisije.

7. Ovo Zajedničko mišljenje se zasniva na nezvaničnom prevodu Nacrta zakona na engleski jezik. Prevod možda tačno ne odražava originalnu verziju u svim tačkama, a mogu se pojaviti i netačnosti u ovom Zajedničkom mišljenju kao rezultat grešaka u prevodu.

8. S obzirom na gore navedeno, ODIHR i Venecijanska komisija žele napomenuti da ih ovo Zajedničko mišljenje ne sprečava da u budućnosti formulišu dodatne pisane ili usmene preporuke ili komentare na Nacrt zakona ili srodne zakone Republike Srpske.

III. Analiza i preporuke

A. Osnovne informacije, nacionalni pravni okvir i zakonodavni proces

9. Ustav Republike Srpske garantuje "slobodu [...] javnog izražavanja mišljenja" (Član 25.) i "slobodu političkog organizovanja i djelovanja u skladu sa zakonom" (Član 31.). Član 31.(2) Ustava dalje propisuje da će biti zabranjeno "svako političko organizovanje ili djelovanje koja je usmjereno na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta Republike, kršenje Ustavom zajamčenih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrpeljivosti".

10. Trenutno je rad udruženja i fondacija, kao i stranih i međunarodnih nevladinih organizacija, regulisan Zakonom o udruženjima i fondacijama iz 2001. godine, sa svojim izmjenama i dopunama.¹ Član 2. spomenutog zakona definiše udruženje kao "svaki oblik dobrovoljnog povezivanja više fizičkih ili pravnih lica radi unapređivanja ili ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, u skladu s Ustavom i zakonom, čija osnovna svrha nije sticanje dobiti". Član 3.(3) zakona precizira da ciljevi i aktivnosti udruženja i fondacija ne mogu uključivati angažovanje u predizbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za političke stranke i kandidate i finansiranje kandidata. Član 9.(3) propisuje princip dobrovoljnog upisa, i time ne zahtijeva registraciju udruženja i potpuno priznaje neformalna udruženja. Registar udruženja i fondacija vodi nadležni okružni sud na području gdje udruženje ili fondacija ima sjedište. Jedinostveni registar udruženja i fondacija vodi Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske (Član 33.(1)) na osnovu informacija dostavljenih od strane relevantnih sudova u roku od osam dana od registracije. Prema postojećem zakonu, udruženja i fondacije podnose godišnji izvještaj o radu i finansijski izvještaj u skladu s zakonom, drugim propisima i statutom (Član 5.) i obavezne su voditi poslovne knjige i pripremati finansijske izvještaje u skladu sa zakonom (Član 37.). Finansijska kontrola je predviđena u članu 36. Zakona iz 2001. godine, u kojem se navodi da "nadzor nad zakonitošću i namjenskim korišćenjem i raspolaganjem sredstvima udruženja i fondacije vrši organ udruženja, odnosno fondacije, određen statutom i ovim zakonom, kao i nadležni republički organ". Nadzor nad udruženjima/fondacijama dodatno je definisan u Glavi VIII (Članovi 43-46).

11. Vlada je 23. marta 2023. godine utvrdila *Nacrt zakona Republike Srpske o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija*, koji ima za cilj da posebno reguliše udruženja, fondacije, kao i rad stranih i međunarodnih nevladinih organizacija koje primaju bilo kakvu vrstu stranih sredstava ili druge pomoći stranog porijekla, a koje su označene kao "neprofitne organizacije" (u daljem tekstu "NPO"). Nacrt zakona posebno reguliše obim ovlaštenih aktivnosti NPO, zabranjuje im obavljanje političkih aktivnosti, zahtijeva da se registruju u posebnom registru i da svi njihovi objavljeni materijali sadrže oznaku "NPO", te da podnesu dodatne izvještaje u odnosu na one već zahtijevane postojećim Zakonom o udruženjima i fondacijama iz 2001. godine. NPO su takođe predmet dodatnog zakonskog režima nadzora i inspekcija, te niza sankcija za kršenje odredbi Nacrta zakona koje mogu rezultirati zabranom djelovanja NPO kao i zabrane samog NPO.

12. Tokom *online* sastanaka Venecijanske komisije i ODIHR-a sa civilnim društvom, potvrđeno je da su 2015. i 2018. godine u Republici Srpskoj pokrenuti slični pokušaji uvođenja novih zahtjeva i obaveza za udruženja koja primaju strana sredstva ili pomoć, sa izjavljenim ciljem sprečavanja terorizma i pranja novca, ali su na kraju povučeni zbog javne kritike i

¹ Pogledajte [Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske \(2001\)](#).

pritisaka. Niz javnih izjava Vlade, koje su potvrđene i tokom *online* sastanka s predstavnicom Ministarstva pravde Republike Srpske, opravdavaju potrebu za Nacrtom zakona zbog nedostatka postojećeg pravnog okvira, a posebno potrebe za poboljšanjem transparentnosti sektora civilnog društva i u tom pogledu se poziva na primjere iz drugih zemalja. Udruženja građana su uputila inicijativu Ministarstvu pravde za povlačenje Nacrta zakona.²

13. Nacrt zakona i njegovo obrazloženje su objavljeni na internet stranici Ministarstva pravde, gdje se navodi da je predloženi nacrt od interesa za javnost, da kao takav podliježe javnim konsultacijama, te da prijedlozi mogu biti poslani u roku od osam dana od objave na internet stranici.³ U isto vrijeme, nije jasno naveden tačan datum objave na internet stranici niti kome treba poslati komentare i prijedloge u vezi sa Nacrtom zakona. Tokom *online* sastanka, Ministarstvo pravde je obavijestilo da se komentari mogu slati sve do finalizacije Nacrta zakona, ali vremenski okvir i dalje ostaje nejasan. U svakom slučaju, rok od osam dana za dostavljanje povratnih informacija o Nacrtu zakona je izuzetno kratak i generalno nije u skladu sa preporukama međunarodnih ili regionalnih tijela i primjerima dobrih praksi unutar područja OEBS-a i Savjeta Evrope, gdje javne konsultacije obično traju od minimalno 15 dana do dva ili tri mjeseca.⁴ Od suštinskog je značaja da vlasti preduzmu mjere da upoznaju javnost o nacrtu zakona putem medija i zatraže povratne informacije, jer nije dovoljno samo objaviti nacrt zakona na zvaničnoj internet stranici.⁵ Obrazloženje Nacrta zakona navodi razloge izrade Nacrta zakona, uključujući nedostatak dovoljne uređenosti oblasti javnosti rada NPO, njihovog političkog djelovanja, izvještajno-računovodstvenim obavezama i nadzorom, koji prema odjeljku IV Obrazloženja Nacrta zakona *"stvara pretpostavke za urušavanje pravnog sistema i ustavnog uređenja Republike Srpske i čini štetne posljedice za rad organa i organizacija Republike Srpske"*. Obrazloženje Nacrta zakona takođe se odnosi na cilj povećanja "transparentnosti rada NPO". U smislu predviđenog uticaja Nacrta zakona, osim spominjanja uvođenja nove formalnosti registracije NPO, dio Obrazloženja Nacrta zakona u tom pogledu vrlo je sažet i samo ukazuje na nedostatak socijalnog, ekološkog i budžetskog uticaja Nacrta zakona. Ovo je upitno s obzirom da bi uvođenje novog posebnog registra i njegovo održavanje, zajedno s resursima potrebnim za praćenje usklađenosti s novim obavezama izvještavanja i sprovođenja inspekcija, a *priori* podrazumijevalo značajne budžetske implikacije.

14. Iz *online* sastanaka proizlazi da Nacrt zakona nije zasnovan na procjeni rizika ili konsultacijama s udruženjima i drugima na koje bi usvajanje ovog novog zakona moglo uticati. Nedostatak konsultacija suprotan je zahtjevima iz Zajedničkih smjernica ODIHR-a i Venecijanske komisije o slobodi udruživanja⁶ i Preporuci CM/Rec(2007)14⁷ o mjerama koje utiču na nevladine organizacije i pravo na slobodu udruživanja koje trebaju biti usvojene kroz demokratski, participativni i transparentni proces, uključujući opsežne i inkluzivne konsultacije sa udruženjima i njihovim članovima. Razumije se da nakon dostavljanja Nacrta zakona Narodnoj skupštini Republike Srpske i usvajanja Nacrta zakona u prvom čitanju, može uslijediti period od 60 do 90 dana javnih konsultacija. Kako je istaknuto u ODIHR-ovoj procjeni zakonodavnog procesa Bosne i Hercegovine, *"pravila koja omogućavaju konsultacije u parlamentu samo nakon prvog čitanja, kada je o nacrtu zakona već raspravljano i kada su već donesene osnovne odluke teško mogu postići značajne promjene"*, problematična su jer ne

² Pogledajte npr. <<https://ti-bih.org/reaction-to-the-draft-law-on-the-special-register-and-publicity-of-the-work-of-non-profit-organizations-an-attack-on-the-work-of-citizens-associations/?lang=en>>.

³ Pogledajte < [Pravni i administrativni okvir, zakoni i propisi \(vladars.net\)](#)>.

⁴ Pogledajte npr. ODIHR, *Mišljenje o nacrtu zakona Ukrajine "O javnim konsultacijama"* (2016.), stavovi 40-41.

⁵ U tom pogledu, pogledajte slične komentare koji su dati u vezi sa predloženim izmjenama Krivičnog zakonika Republike Srpske, u izvještaju ODIHR-a, *Hitni komentari o Nacrtu krivičnih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj* (11.maj 2023.), stav 67.

⁶ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), načelo 9. i stav 106, naglašavajući posebno važnost obezbjeđivanja pristupa informacijama i „adekvatnog i pravovremenog obavještanja o procesima konsultacija“, koji će uključiti „aktere koji predstavljaju niz različitih i suprotstavljenih stavova, uključujući i one koji daju kritike na donesene prijedloge“, i „odgovaranje na prijedloge aktera, posebno kada su stavovi ovih potonjih odbijeni“.

⁷ ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav 77.

dopuštaju značajne i djelotvorne javne konsultacije.⁸ Postoji i rizik da se zakonodavac opredijeli za hitni postupak, što bi potpuno isključilo javne konsultacije.

15. Na kraju, Nacrt zakona treba sagledati u širem kontekstu i u svjetlu drugih zakonodavnih inicijativa koje se trenutno raspravljaju ili izrađuju, a koje će imati ozbiljne posljedice za civilno društvo, slobodu izražavanja, novinarstvo i otvorenu, energičnu javnu raspravu. U tom pogledu, nedavno predložene izmjene Krivičnog zakonika Republike Srpske, koje su usvojene u prvom čitanju 23. marta 2023. godine, imaju za cilj ponovno kriminalizovanje klevete i uvrede u Republici Srpskoj. Sadašnje zajedničko mišljenje treba čitati zajedno sa nedavno objavljenim [ODIHR-ovim hitnim komentarima o Nacrtu krivičnih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj](#) u kojima se analiziraju ove predložene izmjene i ukazuju na neprirodan uticaj koji mogu imati na ostvarivanje slobode izražavanja, slobode mirnog okupljanja i udruživanja.⁹

B. Međunarodni pravni okvir

16. Pravo na slobodu udruživanja je osnova za aktivnu, pluralističku i participativnu demokratiju, kao i za ostvarivanje širokog obima drugih građanskih i političkih prava. Udruženja često igraju važnu i pozitivnu ulogu u postizanju ciljeva koji su u javnom interesu, kao što je priznato na međunarodnom i regionalnom nivou.¹⁰ Iako pravo na slobodu udruživanja nije apsolutno pravo, ono može biti ograničeno ili derogirano samo u skladu s jasno definisanim uslovima propisanim međunarodnim instrumentima ljudskih prava.

17. Ovo Zajedničko mišljenje procjenjuje Nacrt zakona u svjetlu relevantnih međunarodnih i regionalnih instrumenata i standarda. Pravo na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja zajamčeno je članovima 19. i 22. [Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) (MPGGP), kojeg je Bosna i Hercegovina, čiji je konstitutivni dio Republika Srpska, država potpisnica.¹¹ Pravo udruženja da traže, obezbjeđuju i koriste resurse takođe je zaštićeno ovim pravom, jer u suprotnom sloboda udruživanja ne bi imala nikakvo značenje.¹² Osim toga, u Deklaraciji UN-a o zaštiti branilaca ljudskih prava iz 1998. godine¹³ posebno se navodi da "svako ima pravo, pojedinačno i udruženo sa drugima, tražiti, primati i koristiti resurse u svrhu promovisanja i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda mirnim sredstvima u skladu s članom 3. ove Deklaracije" (član 13.). Pravo pristupa finansiranju treba se ostvarivati u sklopu pravnog okvira domaćeg zakonodavstva - pod uslovom da je takvo zakonodavstvo u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava (član 3.). Osim toga, Rezolucijom Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija broj 22/6 o zaštiti branilaca ljudskih prava pozivaju se države "da javno priznaju važnu i legitimnu ulogu branilaca ljudskih prava [...] poštujući nezavisnost njihovih organizacija i izbjegavajući stigmatizaciju njihovog rada" i "obezbijede da zahtjevi za

⁸ Pogledajte ODIHR, [Procjena zakonodavnog procesa u Bosni i Hercegovini \(2023.\)](#), stavovi 464-465.

⁹ Pogledajte ODIHR, (11. maj 2023.); pogledajte i [ODIHR-ov završni izvještaj iz 20022. godine o opštim izborima u BiH](#), koji se odnosi na „Mnogi sagovornici IEOM-a vidjeli su brojne nedavne slučajeve klevete protiv novinara kao sredstvo da ih obeshrabri da izvještavaju o pitanjima od javnog značaja.“

¹⁰ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav 9.

¹¹ [Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima](#) UN-a (MPGGP), usvojila Generalna skupština UN-a rezolucijom 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. Bosna i Hercegovina je postala država potpisnica CEDAW-a sukcesijom 1. septembra 1993. Član 22.(2) ICCPR-a propisuje da „nikakva ograničenja ne mogu biti stavljena na ostvarivanje ovog prava osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, javnog reda (ordre public), zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih“.

¹² Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav 102. Pogledajte takođe: Specijalni izvijestilac UN-a za pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, Izvještaj iz 2013., A/HRC/23/39, stav 8; i Komitet ministara Savjeta Evrope, [Preporuka CM/Rec\(2007\)14 o pravnom statusu NVO-a u Evropi](#), usvojena 10. oktobra 2007. stav 50.

¹³ [Deklaracija UN-a o pravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i tijela društva da promovišu i štite univerzalno priznata ljudska prava i osnovne slobode \(braniloci ljudskih prava\)](#) od 9. decembra 1998., jednoglasno usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija (A/RES/53/144).

izvještavanjem postavljeni [udruženjima] ne ograničavaju njihovu funkcionalnu autonomiju", da "ograničenja ne budu diskriminirajuća nametnuta potencijalnim izvorima finansiranja" i da "nijedan zakon ne bi trebao kriminalizovati ili delegitimisati aktivnosti u odbrani ljudskih prava zbog geografskog porijekla tog finansiranja".¹⁴ Specijalni izvjestilac UN-a o pravima na mirno okupljanje i udruživanje takođe je naglasio da "udruženjima treba omogućiti da slobodno traže, primaju i koriste strana sredstva bez traženja bilo kakvog posebnog odobrenja"¹⁵ i da stigmatizacija ili delegitimizacija rada NVO koje su finansirane iz inostranstva ili podvrgavanje posebnim zahtjevima za reviziju i istragu, predstavljaju neprimjerena ograničenja prava na slobodu udruživanja.¹⁶

18. Na nivou Savjeta Europe, član 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: **EKLJP**) propisuje standarde u vezi sa pravom na slobodu udruživanja. Osim toga, pravo na slobodu mišljenja i izražavanja prema članu 10. EKLJP i pravo na zaštitu od diskriminacije (član 14. EKLJP i Protokol 12 uz EKLJP) takođe su relevantni. Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: **ESLJP**) pruža dodatne smjernice državama članicama Savjeta Europe o tome kako obezbijediti da njihovi zakoni i politike budu u skladu sa ključnim aspektima člana 11. U tom pogledu, usklađenost zakonodavstva koje se posebno usmjerava na udruženja koja se bave "političkim aktivnostima" i primaju finansijska sredstva ili drugu vrstu pomoći iz inostranstva (tzv. "zakon o stranim agentima") bila je fokus presude ESLJP iz 2022. godine u slučaju *Ecodefence i drugi protiv Rusije*.¹⁷ Nekoliko preporuka Komiteta ministara Savjeta Europe takođe pružaju korisne smjernice u vezi sa pitanjem finansiranja nevladinih organizacija i povezanih pitanja, uključujući Preporuku [Rec\(2007\)14 o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi](#) (u daljem tekstu: "**Preporuka Rec(2007)14**")¹⁸, Preporuku Rec(2003)4 od 8. aprila 2003. godine o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izborne kampanje (u daljem tekstu: "**Preporuka o finansiranju**")¹⁹ i Preporuku o zakonskom uređenju lobiranja u kontekstu donošenja javnih odluka (u daljem tekstu: "**Preporuka o lobiranju**").²⁰

19. U svjetlu međunarodnih standarda ljudskih prava, ograničenja prava na slobodu udruživanja moraju biti usklađena sa striktnim testom navedenim u članu 22.(2) MPGPP i članu 11.(2) EKLJP, čime se zahtijeva da svako ograničenje bude propisano zakonom, odnosno jasno i predvidljivo, u cilju ostvarivanja jednog od legitimnih ciljeva navedenih u opširnoj listi²¹ u ugovoru/konvenciji, neophodno u demokratskom društvu, što podrazumijeva postojanje "hitne društvene potrebe" i poštivanje načela proporcionalnosti. Osim toga, ograničenje mora biti nediskriminirajuće (člana 26. MPGPP i član 14. EKLJP i Protokol 12 uz EKLJP).

20. Kao zemlja kandidat za pristupanje Evropskoj uniji (EU),²² Bosna i Hercegovina treba da uskladi relevantno državno zakonodavstvo sa *acquis communautaire* EU. Stoga je pri izradi novog zakonodavstva važno uzeti u obzir primarno zakonodavstvo EU i Povelju EU o osnovnim pravima, posebno članove 11. i 12. o pravu na slobodu izražavanja i informisanja i slobodu mirnog okupljanja i udruživanja. U Mišljenju Evropske komisije iz 2019. o zahtjevu

¹⁴ A/HRC/RES/22/6, 21. mart 2013. stavovi 5 i 9.

¹⁵ [Pristup resursima](#), A/HRC/50/23, 10. maj 2022. stav 22.

¹⁶ Specijalni izvjestilac UN-a za pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, Izvještaj za 2013., UN DOC [A/HRC/23/39](#), 24. april 2013.

¹⁷ ESLJP, *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, br.9988/13 i 60 drugih, 14. juni 2022. stav 96.

¹⁸ Komitet ministara Savjeta Evrope, [Preporuka CM/Rec\(2007\)14 o pravnom statusu NVO-a u Evropi](#), usvojena 10. oktobra 2007.

¹⁹ Savjet Evrope, [Preporuka Rec\(2003\)4 Komiteta ministara državama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja](#), usvojena 8. aprila 2003.

²⁰ Savjet Evrope, [Preporuka Komiteta ministara državama članicama o zakonskom regulisanju aktivnosti lobiranja u kontekstu javnog donošenja odluka](#), usvojena 22. marta 2017.

²¹ tj. (a) za poštivanje prava ili ugleda drugih; (b) radi zaštite nacionalne bezbjednosti ili javnog reda (ordre public), ili javnog zdravlja ili morala.

²² Pogledajte <[Bosna i Hercegovina \(europa.eu\)](#)>.

Bosne i Hercegovine za članstvo u EU, u ključnim prioritetima 11. i 12. navodi se da Bosna i Hercegovina treba „osigurati poticajno okruženje za civilno društvo“ i „garantovati slobodu izražavanja i medija i zaštite novinara”.²³

21. Na nivou OEBS-a, države članice OEBS-a obavezale su se da će "osigurati da se pojedincima dozvoli ostvarivanje prava na udruživanje, uključujući pravo na osnivanje, pridruživanje i efikasno učešće u nevladinim organizacijama koje nastoje da promovišu i zaštite ljudska prava i osnovne slobode" (Kopenhagenski dokument iz 1990. godine). Osim toga, u Pariškom dokumentu iz 1990. godine potvrđeno je da "...bez diskriminacije, svaki pojedinac ima pravo na (...) slobodu udruživanja." Države članice OEBS-a takođe su se obavezale na cilj "jačanja modaliteta kontakata i razmjene mišljenja između NVO-a i relevantnih državnih organa vlasti i vladinih institucija" (Moskovski dokument iz 1991. godine) i "poboljšanja sposobnosti NVO-a da daju svoj puni doprinos daljem razvoju civilnog društva i poštivanju ljudskih prava i osnovnih sloboda" (Istanbulski dokument iz 1999. godine).

22. Zajedničko mišljenje takođe će se pozvati na [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja ODIHRa i Venecijanske komisije iz 2014. godine](#)²⁴, Smjernice o regulisanju političkih stranaka ODIHR-a i Venecijanske komisije iz 2020.godine²⁵ i Preporuka 8. i 24. Radne grupe za finansijske akcije (FATF), odnosno o neprofitnim organizacijama ("preporuka 8") i transparentnosti i korisničkom vlasništvu pravnih lica ("preporuka 24")²⁶. Ovo Zajedničko mišljenje će se takođe smatrati primjenjivim u odnosu na druga mišljenja i izvještaje koje su objavili ODIHR i/ili Venecijanska komisija u ovoj oblasti, posebno one koji se bave zakonodavstvom usmjerenim na regulisanje udruženja koja primaju "strana sredstva" ili uvođenje novih zahtjeva za izvještavanje radi poboljšanja transparentnosti sektora civilnog društva.²⁷

23. Na osnovu gore navedenog, članovi nevladinih organizacija i drugih organizacija civilnog društva (OCD), kao i same OCD, nosioci su ljudskih prava, uključujući pravo na slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i pravo na poštovanje privatnog života. Osim toga, kao što je navedeno u Načelu 1. Smjernica o slobodi udruživanja, država je obavezna da poštuje, štiti i omogućiti ostvarivanje prava na slobodu udruživanja.²⁸

²³ Pogledajte Evropska komisija, Mišljenje (Avis) o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU (maj 2019.), Ključni prioriteti 11 i 12.

²⁴ ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#).

²⁵ ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2020)032, [Smjernice o regulaciji političkih partija](#) (2. izdanje 2020.).

²⁶ [Međunarodni standardi za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma i proliferacije Preporuke FATF-a](#), ažurirane 2023.

²⁷ Vidjeti npr. Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, [Izveštaj o finansiranju udruženja](#); ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)004](#), Rumunija - Zajedničko mišljenje o Nacrtu zakona br. 140/2017 o izmjenama i dopunama uredbe pravilnika Vlade br. 26/2000 o udruženjima i fondacijama; [CDL-AD\(2018\)006-e](#), Zajedničko mišljenje o Nacrtu zakona br. 6674 o uvođenju izmjena u neke zakonske akte radi obezbjeđivanja javne transparentnosti informacija o finansijskoj djelatnosti javnih udruženja i korišćenju međunarodne tehničke pomoći, i o Nacrtu zakona br. 6675 o uvođenju izmjena u Poreski zakonik Ukrajine da bi se osigurala javna transparentnost finansiranja javnih udruženja i korišćenja međunarodne tehničke pomoći; [CDL-AD\(2013\)030](#), Zajedničko privremeno mišljenje o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nekomercijalnim organizacijama i drugim zakonskim aktima Republike Kirgistan. Pogledajte i ODIHR, [Hitno privremeno mišljenje o Nacrtu zakona o neprofitnim nevladinim organizacijama i Nacrt izmjena i dopuna o „stranim predstavnicima“ Republike Kirgizije](#); (12. decembar 2022.); [CDL-AD\(2014\)025-e](#), Venecijanska komisija, Mišljenje o federalnom zakonu br. 121-fz o nekomercijalnim organizacijama ("zakon o stranim agentima"), o federalnim zakonima br. 18-fz i n. 147-fz i o federalnom zakonu br. 190-fz o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona ("zakon o izdajni") Ruske Federacije; [CDL-AD\(2021\)027](#), Ruska Federacija - Mišljenje o usaglašenosti niza prijedloga zakona sa međunarodnim standardima ljudskih prava, koji su predstavljeni Ruskoj Državnoj Dumi između 10. i 23. novembra 2020., radi izmjena zakona koji se tiču „stranih agenata“; i [CDL-PI\(2017\)002](#), Mađarska – Preliminarno mišljenje na Nacrt zakona o transparentnosti organizacija koje primaju podršku iz inostranstva..

²⁸ Pogledajte načelo 2. ODIHR-a i Venecijanske komisije, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#). Zaista, prema ESLJP, „istinsko i efektivno poštovanje slobode udruživanja ne može se svesti na samu obavezu države da se ne miješa“ (ESLJP, Ouranio Toxo i drugi protiv Grčke, br. 74989/01, 20. oktobar 2005., stav 37. i „konvencija ima za cilj da garantuje ne prava koja su teorijska ili iluzorna, već prava koja su praktična i djelotvorna“ (pogledajte Airey protiv Irske, Prijava br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979.).

C. Svrha Nacrta zakona

24. Naziv Nacrta zakona odnosi se na "poseban registar" i "javnost rada neprofitnih organizacija". U členu 1. navodi se svrha Nacrta zakona, subjekti obuhvaćeni njegovim odredbama i njihovo označavanje. Prema členu 1., svrha je precizirana kao "osiguravanje javnosti" rada neprofitnih organizacija. Ova svrha mora se čitati zajedno s načinom na koji su navedeni subjekti dodatno označeni kao "agenti stranog uticaja" u ovoj odredbi, što je također navedeno u členu 16. Nacrta zakona. U obrazloženju se također posebno spominje cilj koji treba postići Nacrtom zakona kao "povećanje transparentnosti rada neprofitnih organizacija".

25. Na početku, treba naglasiti da javnost ili transparentnost rada udruženja nije izričito navedena među legitimnim ciljevima navedenim u členu 22.(2) MPGGP i členu 11.(2) EKLJP, koji uključuju nacionalnu bezbjednost, javnu bezbjednost, javni red (*ordre public*) u slučaju člana 22.(2) ili sprečavanje nereda ili kriminala u slučaju člana 11.(2) EKLJP, zaštita javnog zdravlja ili morala te zaštita prava i sloboda drugih. U Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja se također naglašava da "*obim tih legitimnih ciljeva treba tumačiti ograničeno*".²⁹ Iako je ESLJP načelno priznao da cilj povećanja transparentnosti u pogledu finansiranja OCD može odgovarati legitimnom cilju zaštite javnog reda,³⁰ posebno je spomenuo primanje "značajnih stranih finansijskih sredstava" u vezi sa utvrđenim rizicima strane umješnosti u nekim "osjetljivim područjima - poput izbora ili finansiranja političkih pokreta" i s ciljem sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.³¹ U tom smislu, kako je istaknuto u prethodnim mišljenjima i izvještajima³² ODIHR-a i/ili Venecijanske komisije, povećanje transparentnosti samo po sebi ne predstavlja legitimni cilj kao što je opisano u navedenim međunarodnim instrumentima,³³ iako mogu postojati okolnosti u kojima to može predstavljati sredstvo za ostvarivanje jednog ili više legitimnih ciljeva koji su priznati kao dopušteni za ograničenja tog prava, poput javnog reda ili sprečavanja kriminala kao što je pranje novca i finansiranje terorizma.³⁴ Pored toga, Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja propisuju da država ne bi trebala da zahtijeva, već da podstiče i omogućava udruženjima da budu odgovorna i transparentna.

26. Uopšteno govoreći, povećanje transparentnosti i odgovornosti je bitan element dobre javne uprave koji se primjenjuje na javni sektor, ali ne i na privatna udruženja, osim ako se finansiraju iz javnih izvora ili obavljaju bitne demokratske funkcije, kao što su političke partije, što može opravdati nametanje posebnih zahtjeva za izvještavanje ili otkrivanje podataka, kao što je naglašeno u Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja i Preporuci CM/Rec(2007)14.³⁵ U konkretnom kontekstu regulisanja političkih partija, ESLJP je također prihvatio da nametanje specifičnih zahtjeva u vezi sa transparentnošću koji su ograničeni na političke partije, pod uslovom da ne uključuju značajne obaveze izvještavanja ili otkrivanja podataka, nije nesrazmjerno³⁶. Dakle, ESLJP je utvrdio da je zabrana finansiranja političkih

²⁹ ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav 34.

³⁰ ESLJP, *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, br. [9988/13](#), 14. juni 2022., stav 122.

³¹ ESLJP, *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, br. [9988/13](#), 14. Juni 2022., stavovi 139 i 165

³² Pogledajte npr. [CDL-AD\(2018\)006-e](#), *Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona br. 6674 o uvođenju izmjena u neke zakonske akte radi obezbjeđivanja javne transparentnosti informacija o finansijskoj djelatnosti javnih udruženja i korišćenju međunarodne tehničke pomoći*, i o *Nacrtu zakona br. 6675 o uvođenju izmjena u Poreski zakonik Ukrajine kako bi se osigurala javna transparentnost finansiranja javnih udruženja i korištenja međunarodne tehničke pomoći*, stav 35. Pogledajte i ODIHR, [Hitno privremeno mišljenje o Nacrtu zakona o neprofitnim nevladinim organizacijama i Nacrt izmjena i dopuna o „stranim predstavnicima“ Republike Kirgizije](#) (12.decembar 2022.), stav 107; i Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, [Izveštaj o finansiranju udruženja](#), stavovi 61 i 80.

³³ Pogledajte npr. Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, [Izveštaj o finansiranju udruženja](#).

³⁴ Ibid.

³⁵ ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stavovi 225-226. Pogledajte također Komitet ministara Savjeta Evrope, [Preporuka CM/Rec\(2007\)14 o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi](#), usvojena 10.oktobra 2007. stavovi 62-65.

³⁶ Kao u : *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparalde protiv Francuske*, br. [71251/01](#), 7.juni 2007. (u pogledu političkih partija).

partija od stranih država - što je praktično stvorilo obavezu političkim partijama da objavljuju informacije o donacijama polaganjem istih na određeni bankovni račun - bila neophodna radi sprečavanja nereda.³⁷ Takođe je utvrdio da bi mogućnost nekih udruženja da učestvuju na izborima i postanu dio vlasti mogla opravdati zahtjev da se neka od njih registruju kao političke stranke, kako bi im se primijenila, na primjer, strožija pravila o finansiranju partija, javnoj kontroli i transparentnosti.³⁸ Osim toga, ESLJP je utvrdio da, s obzirom na osnovnu ulogu koju političke partije imaju u ispravnom funkcionisanju demokratija, može se smatrati da je u interesu opšte javnosti da se nadziru političke partije i da se izriču sankcije za bilo kakve nezakonite troškove, posebno u pogledu onih partija koje dobivaju javna sredstva, tako da nadzor njihovih finansija sam po sebi ne stvara problem u skladu sa članom 11.EKLJP.³⁹ U svakom slučaju, zahtjevi za izvještavanjem i transparentnošću koji se mogu nametnuti političkim partijama mogu biti opravdani s obzirom na njihovu specifičnu ulogu i status i ne bi se trebali proširivati na sva udruženja. Zajedničke smjernice o regulisanju političkih partija takođe priznaju legitimnost određenih propisa u vezi sa finansiranjem trećih strana u pogledu izbornih kampanja, kao što su "troškovi kampanje načinjeni nezavisno od kandidata ili partije sa ciljem promovisanja ili suprotstavljanja kandidatu ili partiji, direktno ili indirektno", koji "mogu biti predmet razumnih i proporcionalnih ograničenja".⁴⁰

27. U vrijeme usvajanja Nacrta zakona, Vlada Republike Srpske se takođe pozvala na sličnosti Nacrta zakona sa Zakonom o registraciji stranih agenata (FARA) Sjedinjenih Američkih Država kao opravdanje.⁴¹ U tom pogledu važno je naglasiti razlike u svrsi i obimu FARA. FARA je prvobitno donesen 1938. godine sa ciljem registracije pojedinaca ili subjekata koji djeluju po uputstvima i pod kontrolom strane vlade, a njezin je obim proširen 2016. godine da bi se fokusirala na suzbijanje stranog miješanja u izbore.⁴² Prema FARA, ne morate se registrovati samo zato što primete sredstva iz stranog izvora. Morate biti agent stranog nalogodavca, što znači da radite po posebnim instrukcijama i kontroli, i u ime, stranog nalogodavca.⁴³ Osim toga, FARA nije donesen da bi posebno regulisao organizacije civilnog društva ili predstavnike medija, već bilo koji subjekt, neprofitni ili komercijalni, ili pojedinac koji djeluje kao pravni agent u ime stranog nalogodavca, što zahtijeva vrlo visok stepen kontrole između stranog subjekta/ pojedinca i agenta.⁴⁴ Nasuprot tome, Nacrt zakona propisuje da je kriterijum za postajanje predmetom ovog Nacrta zakona to da udruženju, fondaciji ili stranoj ili međunarodnoj nevladinoj organizaciji, registrovanoj u Republici Srpskoj, "finansijski ili na neki drugi način pomažu strani subjekti" (članovi 1. i 2. Nacrta zakona). Upotreba termina "agenti stranog uticaja" u članovima 1. i 16. nacrta zakona čini se da podrazumijeva da samo primanje finansijskih sredstava neprofitnih organizacija ili druge vrste pomoći iz inostranstva izaziva pretpostavku određenih oblika uticaja ili kontrole rada primalaca od strane donatora, što nije opravdano.

28. Kao što je već navedeno, u obrazloženju Nacrta zakona ne navodi se nikakva stvarna procjena rizika i ne opisuje se detaljno uticaj predloženog regulisanja sektora civilnog društva. Takođe se ne objašnjava zašto bi postojeće obaveze izvještavanja, uključujući i finansijske, bile nedovoljne za dobijanje informacija o finansiranju iz inostranstva. Tokom *online* sastanaka, sagovornici su takođe obavijestili Venecijansku komisiju i ODIHR da takva procjena rizika nije provedena. Zbog toga nije ponuđeno objašnjenje koje bi opravdalo potrebu za usvajanjem spomenutog zakona koji posebno targetira udruženja koja primaju finansijska

³⁷ ESLJP, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparralde protiv Francuske*, br. [71251/01](#), 7.juni 2007.

³⁸ ESLJP, *Zhechev protiv Bugarske*, br. [57045/00](#), 21.juni 2007.

³⁹ ESLJP, *Cumhuriyet Halk Partisi protiv Turske*, br. [19920/13](#), 26.april 2016.

⁴⁰ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2020)032, [Smjernice o regulisanju političkih partija](#) (2. izdanje 2020.), stav 218. Pogledajte i ESLJP, *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. [24839/94](#), 19.februar 1998.

⁴¹ <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11439>>.

⁴² Pogledajte: [22 U.S. Code § 611 - Definitions](#).

⁴³ Pogledajte više detalja u Venecijanskoj komisiji, CDL-AD(2019)002, [Izveštaj o finansiranju udruženja](#), fusnota 134.

⁴⁴ *Ibid.* [Izveštaj o finansiranju udruženja](#) Venecijanske komisije, fusnota 134.

sredstva i druge vrste pomoći iz inostranstva. Čak ni pitanja kao što su sprečavanje pranja novca ili borba protiv finansiranja terorizma ne opravdavaju nametanje novih zahtjeva za izvještavanje svim udruženjima bez konkretnih prijetnji ili ikakvih konkretnih pokazatelja pojedinačnih nezakonitih aktivnosti.⁴⁵ Ograničenja slobode udruživanja mogu biti opravdane samo ako su neophodne radi sprečavanja stvarne, a ne samo hipotetičke opasnosti.⁴⁶ Kako su primijetili ODIHR i Venecijanska komisija, "apstraktna 'javna zabrinutost' i 'sumnje' o zakonitosti i iskrenosti finansiranja sektora NVO, bez navođenja osnovane konkretne analize rizika u vezi sa bilo kojom specifičnom uključenosti sektora NVO u počinjenje krivičnih djela poput korupcije ili pranja novca, ne mogu predstavljati legitimni cilj koji opravdava ograničenja toga prava".⁴⁷ ESLJP smatra da „svako mješanje mora odgovarati 'hitnoj društvenoj potrebi' i da razlozi koje navode organi vlasti da bi ga opravdali treba da budu „relevantni i dovoljni”, uz „dokaze o neposrednom riziku za demokratiju”⁴⁸ Osim nejasnog spominjanja rizika "urušavanja pravnog sistema i ustavnog uređenja Republike Srpske" i navodnih "štetnih posljedica" zbog nedostatka regulisanja neprofitnih organizacija, obrazloženje Nacrta zakona ne opravdava njegovu izradu s obzirom na bilo kakve konkretne prijetnje. Kako je takođe navedeno od strane ESLJP u slučaju *Ecodefence-a*, pristup kojim se svaki vanjski državni nadzor nad radom NVO-a u bilo kojim pitanjima, uključujući ljudska prava ili vladavinu zakona smatra "sumnjivim i potencijalnom prijetnjom nacionalnim interesima", "nije u skladu sa istorijom izrade i osnovnim vrijednostima Konvencije kao instrumenta evropskog javnog poretka i kolektivne bezbjednosti: da su prava svih osoba unutar pravnog prostora Konvencije stvar od interesa svih članica Savjeta Europe".⁴⁹

29. Takođe je vrijedno spomenuti Preporuku 8. Radne grupe za finansijske akcije (FATF), čiji je cilj obezbijediti da se neprofitne organizacije ne zloupotrebljavaju od strane terorističkih organizacija, a koja izričito zahtijeva usvajanje pristupa zasnovanog na riziku.⁵⁰ Preporuka 8. se primjenjuje samo na neprofitne organizacije čije aktivnosti i karakteristike ih izlažu riziku od zloupotrebe za finansiranje terorizma, a ne samo zbog činjenice da djeluju na neprofitnoj osnovi ili da mogu primati finansijska sredstva ili drugu pomoć iz inostranstva. Koristeći termin "neprofitna organizacija", Preporuka 8. FATF se odnosi samo na "pravno lice ili aranžman ili organizaciju koja se uglavnom bavi prikupljanjem ili raspodjelom sredstava u svrhe kao što su dobrotvorne, vjerske, kulturne, obrazovne, socijalne ili bratske svrhe", ili za provođenje drugih vrsta "dobrih djela", pa njezina definicija ne obuhvaća cijeli univerzum neprofitnih organizacija⁵¹ i sigurno ne sva udruženja, NVO i OCD.⁵² FATF je nedavno objavio Izvještaj o nenamjernim posljedicama Preporuka FATF, uključujući i na sektor civilnog društva, napominjući zloupotrebu Preporuke 8. FATF kao opravdanje za uvođenje nepotrebnih ograničenja slobode udruživanja, uglavnom zbog loše ili nemarne primjene pristupa zasnovanog na riziku FATF-a.⁵³ Čak i ako postoje pokazatelji finansiranja terorizma, pranja

⁴⁵ Pogledajte Preporuke Radne grupe za finansijsku akciju (FATF), Preporuka 8 – sa izmjenama i dopunama, u kojoj je navedeno: „Zemlje treba da primenjuju fokusirane i proporcionalne mjere, u skladu sa pristupom zasnovanim na riziku“. Pogledajte i npr. ESLJP, Sindicatul "Păstorul cel Bun" protiv Rumunije, br. [2330/09](#), 31. januar 2012. stav 69.

⁴⁶ Pogledajte npr. Komitet UN-a za ljudska prava, g. Jeong-Eun Lee protiv Republike Koreje, Saopštenje br. [1119/2002](#), U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), stav 7.2.

⁴⁷ Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, [Izvještaj o finansiranju udruženja](#), stav 81.

⁴⁸ Pogledajte npr. ESLJP, Partidul Comunistilor (Nepecești) i Ungureanu protiv Rumunije, br. [46626/99](#), 3. februar 2005. stav 48; i Gorzelik i drugi protiv Poljske, br. [44158/98](#), 17. februar 2004., stavovi 95-96.

⁴⁹ ESLJP, [Ecodefence and others v. Russia](#), br. 9988/13 i 60 drugih, 14. juni 2022. stav 139.

⁵⁰ Prema [Napomeni o tumačenju Preporuke 8](#) FATF, cilj FATF Preporuke 8 je da osigura da terorističke organizacije ne zloupotrebljavaju neprofitne organizacije (NPO): (i) da se predstavljaju kao legitimni subjekti; (ii) da iskorištavaju legitimne subjekte kao kanale za finansiranje terorizma, uključujući u svrhu izbjegavanja mjera zamrzavanja imovine; ili (iii) da sakriju ili prikriju tajno preusmjeravanje sredstava namijenjenih u legitime svrhe, ali preusmjerenih u terorističke svrhe. U tu svrhu, predlaže se da države usvoje zahtjeve o: stavljanju u javnost informacija o identitetu onih koji posjeduju, kontrolišu ili usmjeravaju njihove aktivnosti; izdavanje godišnjih finansijskih izvještaja; mjere koje NPO poduzimaju da potvrde identitet, akreditive i dobar status njihovih korisnika i pridruženih NVO; i stavljanje na raspolaganje javnosti evidencije o njihovim dobrotvornim aktivnostima i finansijskim poslovima (pogledajte stav 6(b) Napomene o tumačenju FATF Preporuke 8).

⁵¹ Ibid, stav 1. Napomene o tumačenju FATF-ove preporuke 8.

⁵² Pogledajte [Nevladine organizacije i provođenje mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma](#) u pogledu problema sa načinom na koji države stvarno provode Preporuku.

⁵³ FATF, [„Sinopsis analize neželjenih posljedica FATF standarda na visokom nivou”](#) (2021).

novca ili drugih kriminalnih radnji od strane određenih pojedinačnih NPO, ispravan odgovor na to bi bio proporcionalni ciljani pristup zasnovan na riziku, kao što to zahtijeva FATF, a ne novi opšti zahtjevi za registraciju i izvještavanje, koji se dodaju već postojećim zahtjevima, i koji utiču na brojne druge organizacije koje se bave potpuno legitimnim aktivnostima i na koje je usmjerena pažnja zbog stranog porijekla njihovih izvora finansiranja. Važno je napomenuti da je u pogledu sličnog zakonodavstva kojim se zahtijeva registracija organizacija "koje primaju podršku iz inostranstva", uz moguće raspuštanje kao kazna za nepoštivanje, Odbor stručnjaka Savjeta Evrope za procjenu mjera protiv pranja novca i finansiranje terorizma (MONEYVAL) izrazio zabrinutost da to zakonodavstvo nije rezultat primjene pristupa zasnovanog na riziku.⁵⁴

30. U obrazloženju nacrtu zakona se takođe ne opisuje detaljno zašto se postojeći zahtjevi za izvještavanje smatraju nedovoljnim u svrhu ostvarenja jednog od legitimnih ciljeva koji pružaju međunarodni standardi ljudskih prava.

31. Slično tome, sažeta procjena uticaja koja je uključena u obrazloženje takođe ne pruža pravu procjenu uticaja Nacrta zakona na ostvarivanje prava slobode udruživanja različitih udruženja niti pokazuje da su zakonodavci razmotrili druge pravne alternative i odabrali najmanje nametljive mjere u pogledu zaštite osnovnih prava. Dostupnost takvih alternativa je važan faktor u procjeni proporcionalnosti predloženog izbora zakonodavstva.⁵⁵ U nedostatku odgovarajuće procjene uticaja propisa ili konsultacija s civilnim društvom tokom procesa izrade Nacrta zakona, čini se da nije bilo istinskog pokušaja procjene potencijalnog uticaja njegovog usvajanja. Na primjer, nema informacija o tome da li bi bilo koji od subjekata koji bi mogli biti pogođeni bio u mogućnosti obezbjediti razuman nivo domaćeg finansiranja na transparentnom i nediskriminirajućem osnovu⁵⁶ u slučaju da ne žele nastaviti primati finansijska sredstva iz inostranstva zbog zabrinutosti da će biti stigmatizirani kao "NPO". Uz pitanja koja se odnose na nužnost i dostupnost alternativnih mjera, ovaj faktor je relevantan za procjenu proporcionalnosti razmatranih mjera.

D. Nova kategorija organizacija koje primaju finansijska sredstva ili pomoć iz inostranstva

32. Nacrtom zakona se stvara nova kategorija NVO koje primaju finansijska sredstva ili pomoć iz inostranstva, tzv. "neprofitne organizacije" (NPO), koje su udruženja, fondacije i strane i međunarodne nevladine organizacije registrovane prema zakonu iz 2001. godine, "a koje u cijelosti ili djelomično finansiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrovane nevladine organizacije koje se finansiraju iz inostranstva" (član 2. (1) Nacrta zakona). Istovremeno, član 1. Nacrta zakona se odnosi na NPO koje "finansijski ili na neki drugi način pomažu strani subjekti kao agente stranog uticaja". Tokom online sastanaka, sagovornici su primijetili da bi se Nacrt zakona takođe primjenjivao na *online* medije koji se generalno registruju kao udruženja u Republici Srpskoj u nedostatku bilo kakvog drugog pravnog osnova za njihovo osnivanje. To ističe važnost razmatranja štetnih posljedica Nacrta zakona ne samo po pravo slobode udruživanja, već i slobodu izražavanja i slobodu medija.

33. Zbog toga, glavni kriterijum za razlikovanje NPO od drugih udruženja ili fondacija je strano porijeklo njihovog finansiranja ili druge (neodređene) vrste pomoći iz inostranstva. Ni obrazloženje nacrtu zakona ni informacije dobivene tokom *online* sastanaka ne pružaju objektivno i racionalno opravdanje za takvo različito postupanje prema NPO i drugim

⁵⁴ Pogledajte Savjet Evrope [Komitet eksperata za ocjenu mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma](#) (MONEYVAL), Mađarska - 1. prateći izvještaj (poboljšani) (7. decembar 2017.), stav 109.

⁵⁵ Pogledajte npr. ODIHR, [Procjena zakonodavnog procesa u BiH](#) (2023.), stav 245

⁵⁶ ESLJP, [Ecodefence i drugi protiv Rusije](#), br. 9988/13 i 60 drugih, 14. juni 2022. stav 139.

organizacijama.⁵⁷ Prema informacijama dostupnim ODIHR-u i Venecijanskoj komisiji, razlozi koje navode organi vlasti da opravdaju uvođenje ovog novog pravnog okvira i ograničenja koja se primjenjuju samo na nevladine organizacije ne izgledaju „relevantni i dovoljni“.⁵⁸ Kao što je naglašeno u prethodnim mišljenjima, samo strano porijeklo finansiranja udruženja samo po sebi ne predstavlja legitiman razlog za različito postupanje.⁵⁹ Bez daljnjeg opravdanja za uvođenje takve razlike u postupanju, to je suprotno zabrani diskriminacije utvrđenoj u članu 26. MPGPP i članu 14. EKLJP i Protokolu br. 12 uz EKLJP.⁶⁰ Kao što je naglašeno u daljem tekstu, kategorizacija NPO pokreće niz zabrana, obavezu registracije i izvještavanja te mogućeg nametanja ozbiljnih sankcija u slučaju nepoštivanja, uz primjenu opšteg pravnog okvira koji se primjenjuje na sva udruženja i fondacije. Zbog toga, Nacrtom zakona se uvode ograničenja koja su direktno povezana sa dobivanjem finansijskih sredstva i drugih resursa iz inostranstva, što je zaštićeno pravom slobode udruživanja.

34. Prema načelu 7. Zajedničkih smjernica o slobodi udruživanja, udruženja moraju imati sredstva za ostvarivanje svojih ciljeva, što znači da bi trebala imati mogućnost pristupa resursima različitih vrsta, uključujući finansijske, materijalne i ljudske resurse, i iz različitih izvora, uključujući javne ili privatne, domaće, strane ili međunarodne.⁶¹ Nepotrebna ograničenja izvora finansiranja, i ako su povezana sa dobivanjem finansijskih sredstava iz određenih izvora, mogu ometati provođenje aktivnosti NVO-a i ugrožavati njihovo postojanje, posebno kada udruženja moraju da biraju između odbijanja svih stranih finansijskih sredstava ili podvrgavanja novim ograničenjima ili obavezama vezanim za primanje stranih sredstava i statusa NPO-a. Kao što je primijetio posebni izvjestilac UN-a o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, "udruženja - registrovana i neregistrovana - mogu tražiti, primati i koristiti finansijska sredstva i druge resurse od fizičkih i pravnih lica, bez obzira na to da li su domaće, strane ili međunarodne, bez prethodnog ovlaštenja ili drugih nepotrebnih prepreka, uključujući od pojedinaca; udruženja, fondacija ili drugih organizacija civilnog društva; stranih vlada i pomoćnih agencija; privatnog sektora; Ujedinjenih nacija i drugih subjekata."⁶² U Preporuci CM/Rec(2007)14 takođe se ističe da "NVO trebaju slobodno tražiti i primati finansijska sredstva - novčane ili donacije u naturi - ne samo od javnih organa u vlastitoj državi, već i od institucionalnih ili individualnih donatora, drugih država ili multilateralnih agencija, i podvrgnuti samo zakonima koji se generalno odnose na carinu, devizne poslove, pranje novca, kao i zakonima o finansiranju izbora i političkih stranaka." U EKLJP je takođe naglašena osnovna važnost obezbjeđenja da NVO mogu "slobodno tražiti i primati finansijska

⁵⁷ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona br. 6674 o uvođenju izmjena u neke zakonske akte radi obezbjeđivanja javne transparentnosti informacija o finansijskoj djelatnosti javnih udruženja i korišćenju međunarodne tehničke pomoći i o Nacrtu zakona br. 6675 o uvođenju izmjena u Poreski zakonik Ukrajine kako bi se obezbijedila obezbjeđena javna transparentnost finansiranja javnih udruženja i korištenja međunarodne tehničke pomoći, u stavu 44; i [Mišljenje o Nacrtu zakona o transparentnosti organizacija koje dobivaju podršku iz inostranstva](#) – Stručni savjet za Zakon o nevladinim organizacijama, stav 46. Pogledajte i Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, [Izveštajo finansiranju udruženja](#), stavovi 122-127.

⁵⁸ Pogledajte npr. ESLJP, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) i Ungureanu protiv Rumunije*, br. [46626/99](#), 3. februar 2005., stav 48; i *Gorzeliik I drugi protiv Poljske*, br. [44158/98](#), 17. februar 2004., stavovi 95-96.

⁵⁹ Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2013\)030](#), Zajedničko privremeno mišljenje o nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nekomercijalnim organizacijama i drugim zakonodavnim aktima Republike Kirgistan, stav 54, pozivajući se kao poređenje na ESLJP, *Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*, br. [72881/01](#), 5. oktobar 2006., stav 81-86, gdje je Sud oklijevao da prihvati strano porijeklo nekomercijalne organizacije kao legitiman razlog za različit tretman. Pogledajte i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2021\)027](#), Ruska Federacija - *Mišljenje o usaglašenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava niza prijedloga zakona koji su predstavljani Ruskoj Državnoj Dumi* između 10. i 23. novembra 2020., radi izmjene zakona koji se tiču "stranih agenata", stav 34.

⁶⁰ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2013\)030](#), Zajedničko privremeno mišljenje o nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nekomercijalnim organizacijama i drugim zakonodavnim aktima Kirgiške Republike, Odjeljak 3. U tom smislu, kao što je navedeno u Zajedničkim smjernicama, „iako bi inostrano finansiranje nevladinih organizacija moglo izazvati određenu zabrinutost u vezi legitimnosti, trebalo bi se nastojati da se u propisima da odgovor na tu zabrinutost putem drugih sredstava osim opšte zabrane ili drugih previše restriktivnih mjera“; pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav 219.

⁶¹ ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav 102.

⁶² Izvještaj specijalnog izvjestioca o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, [A/HRC/23/39](#), 24. april 2013., stav 81 (d).

sredstva iz različitih izvora" kako bi obavljale ulogu "čuvara društva", i ističe se da "raznolikost tih izvora može pojačati nezavisnost primalaca takvog finansiranja u demokratskom društvu".⁶³

35. Iako se čini da se članom 2. Nacrta zakona ograničava definicija na finansijska sredstva ili finansiranje, u članu 1. se takođe detaljnije spominju organizacije koje "na neki drugi način pomažu" strani subjekti. Ova terminologija je previše neodređena i zbog toga podložna proizvoljnom tumačenju. Radi ocjene zakonitosti ograničenja, zakon na koji se oslanjamo ne samo da mora formalno da postoji i da bude dostupan, već takođe mora biti formulisan sa dovoljnom preciznošću da omogući pojedincu - ako je potrebno, uz odgovarajući savjet - da predvidi, do određene mjere koja je razumna u datim okolnostima, posljedice koje određena radnja može imati.⁶⁴ Formulacija koja se koristi u članu 1. ide dalje od pružanja finansijskih sredstava/finansiranja i odnosi se na bilo koju drugu vrstu pomoći, što može obuhvatiti jednostavno pružanje opreme ili usluga, ili neformalnije oblike podrške, kao što je obezbjeđivanje govornika za konferenciju ili čak i samog pružanja informacija. Na osnovu ove nejasne i dvosmislene formulacije, nemoguće je predvidjeti s dovoljnim stepenom predvidivosti koja finansiranja i druge vrste pomoći bi mogli dovesti do kvalifikacije "NPO" i povezanih obaveza i zabrana.⁶⁵ To može dovesti do potencijalnog proizvoljnog i diskretnog tumačenja od strane javnih organa koji su odgovorne za sprovođenje zakonodavstva. U vezi sa pitanjem "stranog finansiranja" udruženja, u EKLJP je utvrđeno da "nedostatak jasnih i predvidivih kriterijuma daje vlastima neograničenu diskreciju da tvrde da su organizacije koje su aplicirale za sredstva zaista primile 'strana finansijska sredstva', bez obzira na to koliko udaljena ili nejasna bila njihova veza sa navodnim 'stranim izvorom'.⁶⁶

36. U pogledu finansiranja koje naročito pružaju međunarodne organizacije, Venecijanska komisija je naglasila da "pridruživanjem međunarodnoj organizaciji, država proglašava da dijeli njene vrijednosti i ciljeve i učestvuje u definisanju strategija i aktivnosti, uključujući moguće finansiranje kvalifikovanih NVO. Zbog toga, dodjeljivanje sredstava od strane međunarodne organizacije domaćoj NVO ne može se smatrati, u ovom kontekstu, da se ostvaruju 'strani' interesi."⁶⁷ Što se tiče finansiranja od strane "registrovanih nevladinih institucija finansiranih iz inostranstva", može biti izazovno za udruženje ili fondaciju tvrditi da li su te institucije/organizacije zaista finansirane iz inostranstva.

37. Na kraju, Nacrt zakona ne precizira tačno koje karakteristike, uključujući minimalne iznose ili granične vrijednosti i prirodu izvora, finansijska sredstva ili druge vrste pomoći, bi udruženje ili fondacija trebalo imati da bi se svrstali u područje primjene Nacrta zakona. Venecijanska komisija i ODIHR napominju da izgleda da status NPO nije uslovljen minimalnim iznosom sredstava ili pomoći primljenih iz stranih izvora. Ovaj nedostatak diferencijacije negativno utiče na ocjenu proporcionalnosti stranog miješanja.⁶⁸ U Nacrtu zakona nije precizirano koliko vremena mora proći da bi se NPO uklonio iz Posebnog registra ako prestane da prima strana

⁶³ Pogledajte npr. ESLJP, [Ecodefence i drugi protiv Rusijeand others v. Russia](#), br. 9988/13 i 60 drugi, 14. juni 2022., stav 169.

⁶⁴ Pogledajte npr. ESLJP Parti nationaliste basque – Organization – Organisation régionale d'Iparralde protiv Francuske, br. [71251/01](#), 7. jun 2007., stavovi 40-42.

⁶⁵ Pogledajte npr. u vezi sa kvalifikacijom „stranog finansiranja“, ESLJP, [Ecodefence i drugi protiv Rusijeand others v. Russia](#), br. 9988/13 i 60 drugi, 14. jun 2022., par. 112.

⁶⁶ *Ibid*, stavovi. 107-112.

⁶⁷ Venecijanska komisija CDL-AD(2019)002, *Izveštaj o finansiranju udruženja*, stav. 98.

⁶⁸ Pogledajte slične nalaze ODIHR-a i Venecijanske komisije: [CDL-AD\(2013\)030](#). Zajedničko privremeno mišljenje o nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nekomercijalnim organizacijama i drugim zakonodavnim aktima Republike Kirgistan, stav 55. Pogledajte i: Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2014\)025-e](#), Mišljenje o federalnom zakonu br. 121-fz o nekomercijalnim organizacijama ("zakon o stranim agentima"), o federalnim zakonima br. 18-fz i 147-fz i o federalnom zakonu 190-fz o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika ("zakon o izdaji") Ruske Federacije, stavovi 70 i 88, u kojima se napominje da Nacrt zakona „ne uslovljava pravni status 'stranog agenta' bilo kojim minimalnim iznosom finansijskih sredstava primljenih iz inostranstva ili bilo kojim minimalnim vremenskim periodom tokom kojeg bi NPO morao da prima strana finansijska sredstva. [...] Sadašnjem nacrtu nedostaju minimalni zahtjevi u pogledu iznosa utrošenog novca i trajanja rada“.

financijska sredstva ili pomoć. U Nacrtu zakona se uopšte ne govori o postupku brisanja iz registra. Zbog toga, ostaje nejasno da li i kako se organizacija registrovana u Posebnom registru kao NPO može ikada osloboditi statusa NPO i dodatnih obaveza izvještavanja i drugih ograničenja, nakon što prestane da prima strana financijska sredstva/pomoć. Kao što je napomenuto u drugim zajedničkim mišljenjima, ovo je veliki nedostatak koji dovodi u pitanje proporcionalnost mjere.⁶⁹

E. Ograničenja i obaveze nametnute NPO-ima

1. Zabrana obavljanja političkog djelovanja i političkih aktivnosti

38. Član 3.(3) Nacrta zakona propisuje da NPO-ima nije dozvoljeno da se bave "političkim djelovanjem" i "političkim aktivnostima", kao što je definisano u članu 3.(1) i (2), u kojima se isključuju radnje/aktivnosti u oblastima "nauke, kulture, socijalne i zdravstvene zaštite, sporta, zaštite potrošača, zaštite nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom, zaštite životne sredine, borbe protiv korupcije, filantropije, volonterizma i informisanja" (član 4. Nacrta zakona).

39. Primećuje se da član 3. Zakona o udruženjima i fondacijama iz 2001.godine već propisuje da udruženja i fondacije ne smiju "učestvovati [...] u izbornoj kampanji političkih stranaka i kandidata, prikupljati sredstva za političke partije i kandidate i finansirati kandidate, odnosno političke stranke". Nije jasno zašto se takvo ograničenje mora ponavljati za NPO, s obzirom da već podliježu Zakonu iz 2001.godine. Istovremeno, definicija političkih aktivnosti u Nacrtu zakona ide dalje od onoga što je navedeno u Zakonu iz 2001.godine, jer se odnosi i na "provođenje političkih aktivnosti sa ciljem oblikovanja javnog mišljenja radi postizanja političkih ciljeva". Takva formulacija izgleda previše neodređena i dvosmislena. Potencijalno bi mogla obuhvatiti bilo koji oblik zagovaranja kroz aktivnosti kao što su učešće u mirnim okupljanjima, davanje izjava medijima, učešće u radio ili televizijskim programima, publikacije itd.⁷⁰ Pojam "političkih ciljeva" takođe može biti podložan vrlo različitim tumačenjima.⁷¹ Kao posljedica toga, član 3. može dovesti do neopravdanih ograničenja prava na slobodu izražavanja udruženja i, s obzirom na moguće sankcije, može imati efekat zastrašivanja na udruženja prilikom ostvarivanja slobode izražavanja. U ovom pogledu, u Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja naglašava se osnovna uloga slobode izražavanja udruženja i da bi udruženja trebala slobodno zagovarati bilo koje pitanje od javnog interesa, bez obzira da li je zauzeti stav u skladu sa politikom vlade ili zagovaraju promjene zakona.⁷² Osim toga, kao što je navedeno u gornjem tekstu, odredba se ne može smatrati "zakonom" osim ako nije formulisana na način kojim se pojedincu omogućava da predvidi, u razumnoj mjeri u datim okolnostima, da bi određeno ponašanje dovelo do određenih pravnih posljedica ili sankcija.⁷³ ESLJP je takođe zaključio u slučaju *Zhechev protiv Bugarske* da je pojam "politički" suštinski nejasan i podložan je uveliko različitim tumačenjima.⁷⁴ U svom *Izveštaju o finansiranju udruženja*, Venecijanska komisija je ukazala na suštinsku poteškoću u definisanju pojma "političkog djelovanja" i naglasila je rizik da "vlasti mogu označiti bilo koje aktivnosti koje su na neki način povezane s normalnim funkcionisanjem demokratskog društva kao 'političke'."⁷⁵

⁶⁹ Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija [CDL-AD\(2013\)030](#), Zajedničko privremeno mišljenje o nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nekomercijalnim organizacijama i drugim zakonodavnim aktima Republike Kirgistan, stav 65.

⁷⁰ Pogledajte npr. Savjet Evrope, Stručni savjet za pravo NVO, *Studija o regulisanju političkih aktivnosti NVO-a* (2015).

⁷¹ Pogledajte npr. ESLJ [Ecodefence i drugi protiv Rusije](#), br. 9988/13 i 60 drugi, 14. juni 2022., stav 95.

⁷² ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#) *Joint Guidelines on Freedom of Association*, načelo 6 i stavovi 97-101.

⁷³ Pogledajte ESLJP *Öztürk protiv Turske* [GC], br. [22479/93](#), 28.septembar 1999., stav 54.

⁷⁴ ESLJP, *Zhechev protiv Bugarske*, no. [57045/00](#), 21.juni 2007., stav 55.

⁷⁵ Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, [Izveštaj o finansiranju udruženja](#) *Report on Funding of Associations*, stavovi 96-100.

Kao što je napomenuto u prethodnim zajedničkim mišljenjima, ovo je takođe nesuklađeno sa "osnovnim političkim pravom svakog građanina da direktno pokušava uticati na politiku ili politiku države, a čini se da je to pravo neopravdano ograničeno, navodno bez dovoljnih osnova neophodnosti u demokratskom društvu".⁷⁶

40. Osim toga, u članu 3. (2) Nacrta zakona dodatno je objašnjeno šta obuhvata pojam "političko djelovanje", naime "svaka aktivnost prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima Republike Srpske ili predstavnicima Republike Srpske u institucijama Bosne i Hercegovine u smislu formulisanja, usvajanja ili izmjena propisa i politika Republike Srpske ili u smislu političkog i javnim interesa". Takva definicija uključuje vrlo široke pojmove i može da obuhvati jednostavno pružanje informacija javnosti o postojećim ili budućim zakonskim odredbama i politikama ili čak o pitanjima "od javnog interesa". Ova odredba *de facto* isključuje NPO ne samo iz procesa formiranja politika ili zakona i javnih konsultacija, već čak i iz svake javne rasprave. ESLJP je posebno naglasio da "civilno društvo daje važan doprinos diskusiji o javnim pitanjima", naglašavajući njegovu važnu ulogu "javnog čuvara", i da je "demokratski proces trajan i treba ga stalno podržavati slobodnom i pluralističkom javnom debatom i trebaju ga provoditi mnogi akteri civilnog društva, uključujući pojedinačne aktiviste i NVO".⁷⁷ Zabranom učešća u procesu formulisanja politika i zakona, koju podrazumijeva član 3.(2) Nacrta zakona, neopravdano bi se ograničilo pravo takvih organizacija da učestvuju u javnim poslovima, i neopravdano bi uticala na njihovo pravo na slobodu izražavanja i prenošenje informacija koje su zaštićene članovima 19. MPGPP i 10. EKLJP.

41. Specifikacija da ova aktivnost treba biti usmjerena "prema" tijelima, institucijama i predstavnicima Republike Srpske je nejasno, jer svako javno širenje informacija može imati neki uticaj na ta tijela. U praksi, to takođe može ograničiti opšti pristup pitanjima legitimnog interesa za civilno društvo, čime se ograničava pravo javnosti da dobiva informacije.

42. U članu 4. Nacrta zakona dalje se precizira šta se podrazumijeva pod "političkim aktivnostima" u svrhu Nacrta zakona, upućujući na ono što nije obuhvaćeno, isključujući iz definicije bilo koju "radnju/aktivnost" u oblastima "nauke, kulture, socijalne i zdravstvene zaštite, sporta, zaštite potrošača, zaštite nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom, zaštite životne sredine, borbe protiv korupcije, filantropije, volonterstva i informisanja". Međutim, na ovoj listi se ne spominju ljudska prava ili vladavina prava. To bi značilo da bi svaka izjava ili aktivnost koja se odnosi na promovisanje i zaštitu ljudskih prava uopšteno, vladavina prava, krivično pravosuđe ili reforma pravosuđa, uključujući javne konsultacije u vezi sa njima tokom procesa donošenja politika ili zakona, mogla spadati pod "političke aktivnosti" i time povrijediti osnovno pravo na slobodu izražavanja i otvorenu diskusiju o pitanjima od vitalnog interesa za javnost. U praksi, moglo bi postati vrlo teško za organizaciju koja se smatra NVO da odredi vrste aktivnosti ili zagovaranja koje smije ili ne smije da poduzima prema članovima 3. i 4. Nacrta zakona.

43. Primjena ograničenja predviđenih Nacrtom zakona, posebno u vezi sa zabranom široko formulisanog pojma "političko djelovanje" i "političke aktivnosti" na *online* medije koji se registruju kao udruženja, posebno je zabrinjavajuća. U suštini, postoji rizik da se na taj način efektivno cenzurišu novinari/mediji i da se naruši njihova misija informisanja javnosti i javnog nadzora.

44. Konačno, širina definicije takođe otvara pitanje da li ono što nije obuhvaćeno članom 4. se zasniva na jasnoj razlogu koji bi mogao pružiti neku osnovu za opravdanje različitog postupanja prema određenim aktivnostima koje provode udruženja i fondacije koje su predmet

⁷⁶ ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2013\)030_Zajedničko privremeno mišljenje o nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nekomercijalnim organizacijama i drugim zakonodavnim aktima Republike Kirgistan](#), 62.

⁷⁷ Pogledajte npr., ECtHR, [Ecodefence i drugi protiv Rusije](#), br. 9988/13 i 60 drugi, 14. juni 2022., stavovi, 124 i 139.

odredbi Nacrta zakona. Kao rezultat toga, takvo različito postupanje izgledalo bi da je u suprotnosti sa zabranom diskriminacije.

2. Označavanje NPO

45. Članom 5. Nacrta zakona zahtijeva se da svi materijali objavljeni od strane NPO, kao što je definisano Nacrtom zakona, "sadrže oznaku NPO". Iako je ova oznaka neutralnija i preglednija od pojma "strani agent" koji se koristi u drugim propisima, oznaka NPO može ipak, u zavisnosti od konteksta, stvoriti rizik stigmatizacije određenih udruženja, NVO i OCD i uticati na njihove legitimne aktivnosti,⁷⁸ posebno ako se od drugih udruženja i fondacija, ili stranih i međunarodnih nevladinih organizacija, ne zahtijeva da naznače svoj status. Pored toga, pojmovi NPO, NVO i OCD se tako naizmjenično koriste u praksi da će to stvoriti dodatnu zabunu i moguće implikacije za šire civilno društvo.

46. U poređenju sa oznakom "strani agent", ESLJP je izričito priznao "snažan odvrćajući i stigmatizirajući efekat na rad NVO".⁷⁹ Specijalni izvestilac UN-a o pravima na mirno okupljanje i udruživanje je takođe naglasio da "opšta primjena oznake 'strani agent' na sve OCD se ne može smatrati neophodnom u demokratskom društvu radi postizanja legitimnog cilja, uključujući osiguravanje transparentnosti sektora civilnog društva".⁸⁰ Kao što je dalje istakla Venecijanska komisija, udruženje označeno kao "strani agent" "vjerovatno će se suočiti sa atmosferom nepovjerenja, straha i neprijateljstva koja otežavaju njegovo djelovanje". Osim toga, treba imati u vidu da takvo označavanje može imati potpuno neprimjeren cilj. Kao što je primijetila Venecijanska komisija, "javne obaveze objavljivanja primljenih stranih sredstava često su osmišljene da izlože udruženja koja primaju takva sredstva javnom preziru i otežavaju ostvarivanje njihovog određenog rada. Ponekad su čak praćene prljavim kampanjama protiv udruženja koja primaju strana sredstva".⁸¹ U vezi sa uvođenjem neutralnije oznake "organizacija koja prima podršku iz inostranstva", Venecijanska komisija je zaključila da "u kontekstu koji preovladava u zemlji, obilježen snažnim političkim izjavama protiv organizacija koje dobijaju podršku iz inostranstva, zbog ove oznake postoji rizik stigmatizacije takvih organizacija, negativno se utiče na njihove legitimne aktivnosti i postiže se obeshrabrujući efekat na slobodu izražavanja i udruživanja".⁸²

47. U svjetlu gore navedenog, napominjući da druga udruženja nisu dužna da se etiketiraju kako bi pokazala svoju pravnu strukturu, obaveza NPO-a da koriste čak i naizgled neutralnu oznaku jer njihova samoidentifikacija može u praksi, zavisno od konteksta, uticati na njihovo stvarno djelovanje i obavljanje njihovih legitimnih aktivnosti, jer može diskreditirati njihove aktivnosti u očima drugih, uključujući njihove korisnike i javnost.⁸³

48. Osim ovog nedostatka, zahtjev takođe nije precizan jer se u njemu ne navodi tačno šta podrazumijeva "oznaka NPO" i gde tačno treba da bude postavljena. Kao rezultat toga, postoji značajan prostor za diskusiju o tome da li se ovaj zahtjev ispunjava. To je posebno važno imajući u vidu novčane kazne koje se mogu izreći za nepoštivanje ove obaveze prema članu 18.(1)(a) Nacrta zakona (pogledajte i pododjeljak 7 u nastavku).

⁷⁸ Kao poređenje, vidjeti npr. Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, *Izveštaj o finansiranju udruženja* stav. 59. Pogledajte i npr. Venecijanska komisija [CDL-AD\(2017\)015](#), Mišljenje o Nacrtu zakona o transparentnosti organizacija koje primaju podršku iz inostranstva, stav. 65.

⁷⁹ Pogledajte npr. ESLJP, *Ecodefence i drugi protiv Rusije*, br. 9988/13 i 60 drugi, 14. juni 2022., stav. 136, koji se odnosi na "snažan odvrćajući i stigmatizirajući efekat na njihovo djelovanje".

⁸⁰ Pristup resursima, A/HRC/50/53, 10. maj 2022., stav 28.

⁸¹ Pogledajte: Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, *Izveštaj o finansiranju udruženja*, stav. 85.

⁸² Pogledajte: Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2017\)015](#), Mišljenje o Nacrtu zakona o transparentnosti organizacija koje primaju podršku iz inostranstva, stav. 65.

⁸³ Pogledajte: Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, *Izveštaj o finansiranju udruženja*, stav. 59.

Pogledajte i npr. Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2017\)015](#), Mišljenje o Nacrtu zakona o transparentnosti organizacija koje primaju podršku iz inostranstva, stav. 65.

3. Registracija

49. Nacrtom zakona zahtijeva se da se NPO registruju, što će biti dodatak dobrovoljnoj registraciji svih udruženja i fondacija, kao i stranih i međunarodnih nevladinih organizacija, u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama iz 2001. godine. Postupak registracije NPO, koji uključuje prijavu od strane predmetnog subjekta, uređen je članovima 8. i 9. Nacrta zakona.

50. U članu 6. Nacrta zakona navode se informacije koje treba da budu uključene u Registar koji će biti uspostavljen u skladu sa Nacrtom zakona.⁸⁴ Izgleda da se ovi podaci ne razlikuju od podataka potrebnih za osnivanje udruženja ili fondacije ili za registraciju stranih ili međunarodnih nevladinih organizacija, kako je istaknuto u zakonu iz 2011.godine.Ovim se naravno postavlja pitanje kakvu dodatnu vrijednost bi imalo uspostavljanje Registra. Osim toga, zahtjev za dostavljanje podataka o osnivaču relevantne NPO potencijalno je irelevantan jer ta osoba možda više nema nikakve veze sa aktivnostima organizacije.

51. Istovremeno, izgleda da postoji implicitna obaveza da se dostave dodatne informacije osim podataka navedenih u članu 6. Nacrta zakona. Na primjer, u članu 8.(3) se navodi obaveza obavještavanja o promjenama u "aktivnostima" subjekata putem dodatka tokom razmatranja zahtjeva - bez obzira na nedostatak bilo kakvog upućivanja na aktivnosti NPO u članu 6. Član 8. (1) takođe sadrži otvorenu specifikaciju da će prijava za registraciju biti "definisana od strane Ministarstva pravde". NPO treba da stavljaju na uvid "dokumentaciju na osnovu koje se vrši registracija", bez dalje specifikacije (član 10.(1) Nacrta zakona).

52. Kao rezultat toga, postoji značajna neizvjesnost u pogledu toga šta se legitimno može zahtijevati od NPO. Ovo je posebno problematično jer se članom 18.(1)(b) dozvoljava mogućnost izricanja novčane kazne ukoliko se ne pruže tačne informacije/podaci i dodatak.

53. Stvarne posljedice odbijanja prijave nisu navedene u Nacrtu zakona. Međutim, s obzirom na mogućnost zabrane rada NPO koja djeluje suprotno odredbama Nacrta zakona, izgleda da je neizbježno da bi nastavak rada organizacije bio onemogućen ukoliko njena prijava bude odbijena i ako ne prestane prihvatati finansijska sredstva od stranih ili međunarodnih subjekata navedenih u članovima 1. i 2.

4. Nove obaveze izvještavanja

54. Prema članu 11.(1) Nacrta zakona, subjekti registrovani kao NPO bili bi obavezni da podnose polugodišnje finansijske izveštaje *"sa jasnim navođenjem ko je platio strane doprinose, visine doznačenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvještaj o utrošku sredstava"*. Kao što je istaknuto u gornjem tekstu, Zakonom iz 2001. godine već se zahtijeva da udruženja i fondacije podnose godišnje izveštaje o radu i finansijski izvještaj, kao i obavezu vođenja poslovnih knjiga u skladu sa zakonom.

55. Na početku, treba istaći da se nove obaveze izvještavanja i objavljivanja ne mogu opravdati samo na osnovu "sumnji" o ispravnosti finansiranja sektora NVO bez ikakve konkretne analize rizika koja bi se odnosila na uključenost udruženja u počinjenje krivičnih djela kao što su korupcija i pranja novca.⁸⁵ Kao što je već pomenuto, prema informacijama dostupnim ODIHR-u i Venecijanskoj komisiji u vrijeme sastavljanja Zajedničkog mišljenja,

⁸⁴ Odnosno (a) ime prezime i adresu, sjedište i ime osnivača; (b) akt o osnivanju i odluku o registraciji koju izdaje nadležno tijelo; (c) statut; i (d) tijela NPO-a.

⁸⁵ Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)004](#). Rumunija - Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona br. 140/2017 o izmjenama i dopunama uredbe Vlade br. 26/2000 o udruženjima i fondacijama, stavovi. 12 i 66.

izgleda da javni organi vlasti nisu izvršili procjenu rizika sektora NVO, koja bi opravdala, pored postojećih, i usvajanje novih i učestalijih obaveza izvještavanja.

56. U vezi sa potrebom i srazmjernošću obaveza izvještavanja, u Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja navodi se da bi zahtjevi za izvještavanje, ako postoje, trebalo da odgovaraju veličini udruženja i obimu njegovih aktivnosti.⁸⁶ Kao što je istaknuto u prethodnim zajedničkim mišljenjima, *"previše opterećujuće ili skupo izvještavanje može stvoriti okruženje pretjeranog državnog nadzora koje bi teško bilo pogodno za efektivno uživanje slobode udruživanja."*⁸⁷ Iako NVO koje primaju neki oblik javne podrške mogu legitimno biti podvrgnute dodatnim zahtjevima za izvještavanje ili transparentnost u svetlu javnog porijekla finansijskih sredstava, čak i zahtjevi za izvještavanje koji se odnose na javnu podršku ne bi trebalo da budu previše opterećujući i barem bi trebali biti srazmjerni nivou javne podrške koju NVO primaju.⁸⁸

57. U pogledu informacija koje treba navesti u polugodišnjim i godišnjim finansijskim izvještajima, zahtjevaju se informacije o donatoru i iznosu dodijeljenih sredstava, bez ikakve minimalne granične vrijednosti, što znači da bi NPO bile obavezne da prijavljuju sva primljena finansijska sredstva, bez obzira na iznos, čak i manje iznose, što bi predstavljalo značajan teret za pomenute NPO.⁸⁹

58. Osim toga, u članu 11.(1) se podrazumijeva da bi imena svih donatora, bez obzira na iznos donacije, trebalo navesti u pomenutim finansijskim izvještajima. To znači da bi u finansijskim izvještajima koje podnose NPO mogle stajati informacije o privatnim licima koja finansijski podržavaju različite NPO, otkrivajući njihovu pripadnost, mišljenja i vjerovanja koja su zaštićena pravom na poštovanje privatnog života prema članu 17. MPGPP i članu 8. EKLJP. Vrijedi napomenuti da se prema članu 6. Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka, podaci koji otkrivaju politička mišljenja, vjerska ili druga vjerovanja smatraju posebno osjetljivim i zaslužuju dodatnu zaštitu podataka. Kao što je naglašeno u prethodnim zajedničkim mišljenjima, pravo na privatnost donatora mora biti zaštićeno⁹⁰ i može biti narušeno samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, na primjer u slučaju istrage krivičnih djela.⁹¹ Osim toga, trebaju postojati odgovarajuće mjere zaštite da bi se osiguralo da lični podaci, koji će biti prikupljeni, obrađeni i čuvani tokom tog procesa, budu zaštićeni od zloupotrebe u skladu sa međunarodnim standardima, posebno Konvencijom Savjeta Evrope o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka.⁹² U prošlosti, Venecijanska komisija je preporučila da lični podaci koji se navode u

⁸⁶ ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav. 225.

⁸⁷ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), Ukrajina – Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona br. 6674 „O uvođenju izmjena u određene zakonske akte radi obezbjeđivanja javne transparentnosti informacija o finansijskoj djelatnosti javnih udruženja i korišćenju međunarodne tehničke pomoći“ i o Nacrtu zakona br. 6675 „o uvođenju izmjena u Poreski zakonik Ukrajine da bi se obezbijedila javna transparentnost finansiranja javnih udruženja i korišćenja međunarodne tehničke pomoći“, stav 40.

⁸⁸ Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, [Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja](#), stav. 214.

⁸⁹ Pogledajte npr. See e.g., ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)004](#), Rumunija - Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona br.140/2017 o izmjenama i dopunama uredbe Vlade br. 26/2000 o udruženjima i fondacijama, stavovi 68-73.

⁹⁰ Pogledajte: ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), Ukrajina – Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona br. 6674 o uvođenju izmjena u određene zakonske akte da bi se osigurala javna transparentnost informacija o finansijskim aktivnostima javnih udruženja i korišćenju međunarodne tehničke pomoći“, stav“. 46.

Pogledajte i: Savjet Evrope, Odbor Ministara, usvojena 10. oktobra 2007. stav. 64, koji propisuje da svako izvještavanje OCD „treba da podliježe obavezi poštovanja prava donatora, korisnika i osoblja, kao i prava na zaštitu legitimne poslovne povjerljivosti“.

⁹¹ Pogledajte npr. stav 116 [Memorandum sa objašnjenjem Preporuke CM/Rec\(2007\)14](#).

⁹² Pogledajte: ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), Ukrajina – Zajedničko mišljenje o Nacrtu zakona br. 6674 „O uvođenju izmjena u određene zakonske akte radi obezbjeđivanja javne transparentnosti informacija o finansijskoj djelatnosti javnih udruženja i korišćenju međunarodne tehničke pomoći“ i o Nacrtu zakona br. 6675 „o uvođenju izmjena u Poreski zakonik Ukrajine radi obezbjeđivanja javne transparentnosti finansiranja javnih udruženja i korišćenja međunarodne tehničke pomoći“, stav 46.

Pogledajte i: Komitet ministara Savjeta Evrope, [Preporuku CM/Rec\(2007\)14 o pravnom statusu NVO-a u Evropi](#), usvojenu 10. oktobra 2007., stav, para. 64, koji propisuje da svako izvještavanje OCD-a „treba da podliježe obavezi poštovanja prava

finansijskim izveštajima budu ograničeni na glavne sponzore da bi se osiguralo da se organizacijama koje primaju strana sredstva ne nameće pretjerana obaveza.⁹³

59. U tom kontekstu, uvođenje dodatnih zahtjeva za izvještavanje predviđenih Nacrtom zakona ne može se smatrati neophodnim u demokratskom društvu. S jedne strane, dupliraju se već postojeći zahtjevi i dodaje još jedan, suvišan nivo izvještavanja, što bi bilo izuzetno opterećenje, posebno za mala udruženja. S druge strane izlaze izvan okvira trenutnih obaveza, bez konkretnog objektivnog potrebe za tim. Ne samo da bi obaveze izvještavanja koje predviđa Nacrt zakona mogle predstavljati značajan i prekomjeran finansijski i organizacioni teret za NPO i njihove zaposlenike, i narušiti njihovu sposobnost da se bave svojim osnovnim aktivnostima, već je nejasno na koji način takvi novi zahtjevi doprinose transparentnosti i pružaju potpune informacije javnosti, što je navodni cilj Nacrta zakona.

5. Inspekcije

60. Članovi 12. do 14. Nacrta zakona regulišu "inspekcije" NPO radi kontrole zakonitosti njihovog rada (član 12.), navodeći da se redovna inspekcijska kontrola u tom pogledu vrši jednom godišnje (član 13.). Osim toga, član 14. Nacrta zakona propisuje da se, u vanrednim okolnostima, takva inspekcijska kontrola može vršiti na zahtjev građana, organa Republike Srpske, nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske ili na osnovu javno dostupnih informacija.

61. Kao što su naglasili ODIHR i Venecijanska komisija u prethodnim zajedničkim mišljenjima, *"države imaju pravo da se uvjere da su cilj i aktivnosti udruženja u skladu sa propisima utvrđenim u zakonodavstvu", ali to moraju učiniti "na način koji je u skladu sa njihovim obavezama prema Evropskoj konvenciji"* i drugim međunarodnim instrumentima, što znači da *"državni organi treba da vrše određenu vrstu ograničene kontrole nad aktivnostima nekomercijalnih organizacija radi obezbjeđivanja usklađenosti sa relevantnim zakonodavstvom u sektoru civilnog društva, ali takva kontrola ne smije biti nerealna, pretjerano nametljiva ili narušavati zakonite aktivnosti"*.⁹⁴

62. Nije jasno da li je tijelo predviđeno za provođenje inspekcije različito od tijela koje bi bilo odgovorno za inspekciju udruženja i fondacija u skladu sa zakonom iz 2001. godine. U obrazloženju nema jasnog opravdanja za nužnost uvođenja takve inspekcije - koja će neizbježno biti opterećujuća za subjekte kategorisane kao NPO - pored postojećih aranžmana za nadzor udruženja i fondacija i drugih registrovanih subjekata.

63. Osim toga, Nacrt zakona ne ide u detalje odnosno ne opisuje detaljno vrste informacija ili dokumenata koje može zahtijevati nadležno tijelo za inspekciju, što je takođe povezano sa gore pomenutim zabrinutostima u pogledu nedostatka kriterija u Nacrtu zakona o tome koja bi dokumentacija mogla biti potrebna za donošenje odluke o aplikaciji. Kao što je preporučeno u Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja, *"zakonodavstvo treba da definiše postupak imenovanja nadzornih tijela, kao i osnove za inspekciju udruženja, trajanje inspekcija i*

donatora, korisnika i osoblja, kao i prava na zaštitu legitimne poslovne povjerljivosti". Konvencija o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (ETS 108), Strazbur, 28. januara 1981. godine, koji je u Bosni i Hercegovini stupio na snagu 1. jula 2006. godine.

⁹³ Pogledajte npr. Venecijanska komisija, CDL-PI(2017)002, *Mađarska – Preliminarno mišljenje o nacrtu zakona o transparentnosti organizacija koje dobivaju podršku iz inostranstva*, stav. 55.

⁹⁴ Pogledajte: ODIHR i Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)006-e](#), *Ukrajina – Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona br. 6674 „o uvođenju izmjena u određene zakonske akte da bi se osigurala javna transparentnost informacija o finansijskim aktivnostima javnih udruženja i korišćenju međunarodne tehničke pomoći"* i o nacrtu zakona br 6675 „o uvođenju izmjena u Porezni zakon Ukrajine da bi se osigurala javna transparentnost finansiranja javnih udruženja i korišćenja međunarodne tehničke pomoći" stav. 40.

dokumenta koja treba da se dostave tokom inspekcije".⁹⁵ To je od suštinske važnosti da bi se spriječila mogućnost samovoljnog ili diskrecionog postupanja državnih organa i potencijalnog rizika zloupotrebe i selektivnog pristupa, kao i da bi se izbjegla zloupotreba propisa, što bi moglo dovesti do uznemiravanja.⁹⁶

64. Što se tiče dodatnih inspekcija "u vanrednim okolnostima", nije pokušano definisati šta bi moglo predstavljati "vanredne okolnosti". Takođe, obim onih koji su nadležni za podnošenje zahtjeva za takve vanredne inspekcije može dovesti do samovlašća i ozbiljnog narušavanja aktivnosti subjekata koji se tretiraju kao NPO. To je takođe u suprotnosti sa pretpostavkom zakonitosti aktivnosti NVO, koja treba da bude osnova pravnog okvira koji reguliše udruženja radi stvaranja povoljnog okruženja za ostvarivanje prava na slobodu udruživanja, kao što je naglašeno u Načelu 1. Zajedničkih smjernica o slobodi udruživanja.⁹⁷ Osim toga, u Zajedničkim smjernicama se naglašava niz zaštitnih mjera da bi se spriječila zloupotreba inspekcija i njihovog usmjeravanja na određena udruženja:

*"Zakonodavstvom bi se trebale jasno definisati, iscrpnom listom, osnove za moguće inspekcije. Inspekcije ne bi trebalo da se provode osim ukoliko postoji sumnja u ozbiljno kršenje zakona i trebale bi služiti samo da potvrde ili odbace sumnju. Propisi o inspekcijama takođe moraju sadržavati jasne definicije ovlašćenja inspeksijskih službenika, moraju obezbijediti poštivanje prava na privatnost klijenata, članova i osnivača udruženja i moraju obezbijediti pravnu zaštitu u slučaju bilo kakvog kršenja u tom pogledu. Svaka opravdana potreba za inspekcijom trebala bi udruženjima pružiti dovoljno vremena za upozorenje prije inspekcije, kao i informacije o maksimalnom trajanju inspekcije. Osim toga, kada se od udruženja zahtijeva da dostave dokumenta prije ili tokom inspekcije, broj zahtjevanih dokumenata treba definisati i biti razuman, a udruženjima treba dati dovoljno vremena da ih pripreme. Zakonodavstvo takođe treba da sadrži zaštitne mjere da bi se obezbijedilo poštivanje prava na privatnost klijenata, članova i osnivača udruženja, kao i pravnu zaštitu u slučaju bilo kakvog kršenja u tom pogledu."*⁹⁸

65. Imajući u vidu navedeno, odredbe koje se odnose na inspekcije izgledaju široko formulisane i nedostaju im neophodne zaštite protiv zloupotrebe od strane nadležnog inspeksijskog tijela.

6. Zabrana djelovanja NVO

66. Član 15. Nacrta zakona predviđa da "u slučaju da NPO djeluje suprotno odredbama ovog zakona, ministar pravde podnosi zahtjev nadležnom sudu za zabranu obavljanja rada NPO u skladu sa odredbama Zakona o udruženjima i fondacijama Republike Srpske".

67. Član 15. Nacrta zakona omogućava zabranu rada subjekata koji se smatraju NPO za potencijalno bilo koji čin suprotan odredbama Nacrta zakona, što djeluje preširoko i nejasno. Član 16. Nacrta zakona precizira da Ministarstvo pravde pokreće postupak pred nadležnim sudom radi zabrane rada NPO kada NPO "djeluje suprotno Ustavu Republike Srpske i

⁹⁵ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja* stav 229.

⁹⁶ *Ibid.* stav 230 (*Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja*).

⁹⁷ *Ibid.* stav. 26 (*Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja*). Pogledajte i Komitet ministara Savjeta Evrope, usvojena 10. oktobra 2007 stav 67.

⁹⁸ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja* stav. 231.

Pogledajte takođe Komitet ministara Savjeta Evrope [Preporuka CM/Rec\(2007\)14 o pravnom statusu NVO-a u Evropi](#) usvojena 10. oktobra 2007., stav 68, koja predviđa da sve NVO moraju dostaviti svoje knjige, zapise i aktivnosti na inspekciju nadzornoj agenciji, ali samo ako je došlo do nepoštivanja zahtjeva za izvještavanje ili kada postoje opravdani razlozi za sumnju da je došlo do ozbiljnih povreda zakona ili su neizbježne.

propisima Republike Srpske, odnosno kada djeluje kao agent stranog uticaja na štetu pojedinačnih i drugih prava građana ili podstiče nasilje, koristi govor mržnje ili podstiče vjersku ili drugu netoleranciju sa ciljem ostvarivanja političkih ciljeva ili ako Poreska uprava utvrdi nepravilnosti u finansijskom poslovanju". Napominje se da je u članu 41. Zakona iz 2001.godine već predviđeno da će rad udruženja ili fondacije "biti zabranjen: - ako djeluju suprotno odredbama člana 3. stav 2. ovog Zakona,⁹⁹ ili - ako nakon izrečene prekršajne kazne u skladu sa članom 47. stav 1. tačka 1 i 4 ovog Zakona¹⁰⁰ nastavi da obavlja djelatnost za koju je izrečena prekršajna kazna". Stoga, član 16. Nacrta zakona djelimično se preklapa sa postojećim osnovama za zabranu udruženja ili fondacije, ali uvodi i nove osnove za NPO, konkretno npr. "djelovanje kao agent stranog uticaja na štetu pojedinačnih i drugih prava građana" i "ako Poreska uprava utvrdi nepravilnosti u finansijskom poslovanju".

68. Na početku treba ponoviti da je zabrana ili raspuštanje udruženja sankcija izuzetnog karaktera i uvijek će biti krajnja mjera koja se primijenjuje samo u slučajevima kada kršenje predstavlja ozbiljnu prijetnju bezbjednosti države ili određenih grupa ili osnovnih demokratskih principa.¹⁰¹ U svakom slučaju, u ime načela proporcionalnosti, izricanje blažih sankcija trebala bi prethoditi takvoj krajnjoj mjeri, ako to okolnosti dozvole (pogledajte odjeljak 7 u nastavku).

69. U pogledu "nepravilnosti u finansijskom poslovanju", ovo se ne čini dovoljno ozbiljnim da bi bila opravdana zabrana ili raspuštanje bilo kog udruženja, uključujući i NPO. Kao što je naglašeno u Zajedničkim smernicama o slobodi udruživanja, načelo proporcionalnosti nalaže da zabrana ili raspuštanje ne smiju biti korišćeni za rješavanje manjih prekršaja.¹⁰² U slučaju nepoštivanja zahtjeva za izvještavanje, zakonodavstvo, politika i praksa države trebaju udruženjima pružiti razumnu količinu vremena da isprave svaki propust ili grešku.¹⁰³

70. Nova osnova djelovanja u ulozi "agenta stranog uticaja na štetu prava pojedinaca i drugih građana" izgleda široko formulisano i nedostaje mu specifičnost, takođe zbog nedostatka definicije "agenta stranog uticaja" u Nacrtu zakona. U vezi s tim, ne postoji pokazatelj da bi se mogla primijeniti manja mjera od zabrane, ili da bi se prilikom odobravanja takve mjere trebalo voditi računa o stvarnom značaju povrede zakonske odredbe na koju se oslanja za ovu svrhu. Kao rezultat, postoji velika vjerovatnoća da će ove odredbe biti primjenjene bez poštivanja principa proporcionalnosti.

7. Novčane kazne i sankcije

71. U skladu sa članom 18. Nacrta zakona, mogu se izreći kazne u rasponu od 1.000 KM (približno 511€) do 5.000 KM (približno 2.556€) za nekorišćenje oznake NPO, nepodnošenje prijave za registraciju ili dodatka u propisanom roku ili obaveznih finansijskih izveštaja i davanje netačnih informacija u prijavi ili dodacima.

72. Karakter i ozbiljnost izrečenih sankcija su važni faktori koje treba uzeti u obzir prilikom procjene proporcionalnosti stranog miješanja.¹⁰⁴ Kazne predviđene zakonom moraju biti u skladu sa težinom prekršaja i biti najmanje ometajuće sredstvo za postizanje željenog cilja.¹⁰⁵

⁹⁹ odnosno ako su njegov statut i djelovanje protivni ustavnom uređenju ili usmjereni na njegovo nasilno podrivanje, izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i netolerancije ili Ustavom i zakonom zabranjenu diskriminaciju.

¹⁰⁰ odnosno tačka 1.: „obavljanje aktivnosti koje nisu u skladu sa ciljevima udruženja ili fondacije (čl. 3. st. 3., čl. 4. st. 1., čl. 11. i 21.)“ i tačka 4.: „ako višak prihoda nad rashodima ostvaren obavljanjem ekonomske aktivnosti ne koristi na način propisan zakonom i statutom (član 4. stav 2.)

¹⁰¹ Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja* stavovi 114 iand 239. Pogledajte i npr. ESLJP Vona protiv Mađarske, br. [35943/10](#), 9.juli 2013.

¹⁰² Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja* stav. 114.

¹⁰³ Pogledajte ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja* stav. 234.

¹⁰⁴ Pogledajte npr. ESLJP, Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana, [37083/03](#), 8. oktobra 2009., stav. 82. Pogledajte i: Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002, *Izveštaj o finansiranju udruženja* stavovi. 114-115.

¹⁰⁵ Pogledajte npr. ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja*, stav. 237

U poređenju sa prosječnom bruto mjesečnom platom u Republici Srpskoj¹⁰⁶, raspon kazni koje se mogu izreći može biti posebno problematičan za neke subjekte koji se smatraju NPO, posebno ako imaju malu osnovu finansiranja. Kada se ocjenjuje raspon kazni i sankcija primjenjenih u skladu sa članom 47. postojećeg Zakona iz 2001. godine, od 300 KM do 3.000 KM, nije jasno zašto se primjenjuje takvo različito postupanje samo na osnovu stranog porijekla finansijskih sredstava ili druge pomoći.

73. Osim toga, izricanje čak i minimalne kazne može biti nesrazmjerno ako predmetni prekršaj nije posebno značajan, kao što je nenamjerno podnošenje netačnih informacija u prijavi. U tom pogledu, u Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja ističe se da kada postoji prekršaj zakonskih obaveza, prvi odgovor treba biti zahtjev za ispravku propusta, a novčana kazna ili druga manja kazna treba da se izriče tek kasnije, ako je to primjereno.¹⁰⁷

74. U svjetlu navedenog, mogućnost izricanja novčanih kazni predviđenih u Nacrtu zakona izaziva zabrinutost zbog nedostatka predvidljivosti koja narušava mnoge odredbe i obaveze uključene u Nacrta zakona. Potencijalni uticaj takve nepredvidljivosti sama po sebi ograničava uživanje prava na slobodu udruživanja i slobodu izražavanja i ne može se smatrati neophodnom u demokratskom društvu.

8. Stupanje na snagu Zakona

75. Iako član 20 predviđa da Nacrta zakona stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srpske, Ministarstvo pravde ima do šest meseci da uspostavi Registar i do šezdeset dana da izradi obrazac prijave za upis u registar. Međutim, Nacrta zakona ne ukazuje na uticaj ovog vremenskog okvira u pogledu primjenjivosti odredbi kao što su zabrana političkog delovanja i političkih aktivnosti, uključivanje oznake NPO u svu objavljenu dokumentaciju i nove obaveze izvještavanja, kao i sankcije/novčane kazne u pogledu mogućnosti zabrane rada NPO. Moguće je da nijedna odredba neće biti primjenjiva sve dok se Registar ne uspostavi, ali to ne znači da NPO mogu zaobići obaveze koje postoje do tada, posebno imajući u vidu mogućnost zabrane njihovog rada.

76. Kao rezultat toga, subjekti koji bi mogli biti tretirani kao NPO u svrhu Nacrta zakona biće ostavljeni u stanju velike neizvjesnosti u pogledu toga šta se od njih traži i zaista mogu pretrpjeti štetne posljedice zbog ove neizvjesnosti.

9. Djelotvorni pravni lijekovi

77. U cjelini, Nacrta zakona ne sadrži odredbe o djelotvornim pravnim lijekovima u slučaju potencijalnih povreda osnovnih prava slobode udruživanja koje se odnose na klasifikaciju postojećih udruženja, fondacija ili stranih/međunarodnih nevladinih organizacija kao NPO, njihovu registraciju i povezane obaveze i ograničenja. Kao što je istaknuto u Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja, udruženja, njihovi osnivači i članovi trebaju imati pristup efikasnim pravnim lijekovima radi osporavanja ili traženja preispitivanja odluka koje utiču na njihova prava, što znači da imaju pravo da podnesu tužbu ili žalbu i dobiju sudsko preispitivanje bilo kojih radnji ili nečinjenja vlasti koja utiču na njihova prava; pravni lijekovi trebaju biti blagovremeni i obuhvatiti adekvatno obeštećenje.¹⁰⁸

Pogledajte i: Venecijanska komisija CDL-AD(2019)002, *Izveštaj o finansiranju udruženja*, stav. 115.

¹⁰⁶Za mart 2023. godine prosječna mjesečna bruto plata iznosi 1910 KM, pogledajte, see [Zavod za statistiku Republike SrpskeInstitute of Statistics - Republika Srpska \(rzs.rs.ba\)](http://Zavod_za_statistiku_Republike_SrpskeInstitute_of_Statistics_-_Republika_Srpska_(rzs.rs.ba)).

¹⁰⁷ Pogledajte, ODIHR i Venecijanska komisija, CDL-AD(2014)046, *Zajedničke smjernice o slobodi udruživanja* stavovi 237-238.

¹⁰⁸ *Ibid.* Načelo 11. i stav 36 ([Zajedničke smjernice o slobodi udruživanjaJoint Guidelines on Freedom of Association](http://Zajedničke_smiernice_o_slobodi_udruživaniaJoint_Guidelines_on_Freedom_of_Association)).

IV. Zaključak

78. Dana 23. marta 2023. godine, Vlada Republike Srpske usvojila je *Nacrt zakona Republike Srpske o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija*, koji ima za cilj da posebno reguliše organizacije koje primaju strana sredstva i koje će biti označene kao "neprofitne organizacije" (u daljem tekstu "NPO"). Konkretno, Nacrt zakona reguliše obim ovlašćenih aktivnosti NPO, zabranjujući im obavljanje "političkih aktivnosti", zahtjeva od njih da se registruju u posebnom registru i da svi njihovi materijali sadrže oznaku "NPO", kao i da podnesu dodatne izvještaje u odnosu na one već propisane postojećim Zakonom o udruženjima i fondacijama iz 2001. godine. Prema Nacrtu zakona, NPO bi bili podvrgnuti dodatnom pravnom režimu nadzora i inspekcija, kao i nizu sankcija za povrede odredbi Nacrta zakona koje mogu rezultirati zabranom djelatnosti NPO i samim tim NPO kao takvog.

79. Obrazloženje za izradu Nacrta zakona je nejasno i očigledno nije zasnovano na bilo kakvoj procjeni rizika ili konsultacijama sa udruženjima i ostalima na koje potencijalno zakon ima uticaj. Obrazloženje Nacrta zakona samo se odnosi na neadekvatnost postojećeg zakonskog okvira i potrebu da se poveća transparentnost udruženja ili nevladinih organizacija koje dobijaju sredstva iz inostranstva. U tom pogledu, ODIHR i Venecijanska komisija ponavljaju da povećanje transparentnosti samo po sebi ne predstavlja legitiman cilj kao što je predviđeno međunarodnim instrumentima, iako može predstavljati sredstvo u ostvarivanju jednog ili više legitimnih ciljeva priznatih kao omogućavanje ograničenja prava na slobodu udruživanja, kao što je javni red ili prevencija zločina kao što su pranje novca i finansiranje terorizma.

80. Iz informacija kojima raspolaže ODIHR i Venecijanska komisija ne čine se relevantni i dovoljni razlozi za podvrgavanje NPO-a dodatnim zahtjevima registracije i izvještavanja. Nacrt zakona je formulisan u previše neodređenim i dvosmislenim terminima, gdje su povrede nepredvidive, a sankcije nesrazmjerno stroge, uključujući zabranu rada pomenutih NPO.

81. Mnogi široko formulisani pojmovi Nacrta zakona, uključujući definiciju NPO-a, vjerovatno će biti u suprotnosti sa zahtjevom da svako ograničenje prava slobode udruživanja mora biti propisano zakonom, što podrazumeva da bude predvidljivo. Posebno, obim političkih aktivnosti od kojih se NPO mora suzdržati nije u skladu sa zahtjevom predvidljivosti, jer će za takvu organizaciju biti vrlo teško procijeniti koje vrste aktivnosti ili zagovaranje su ilegalni prema članovima 3. i 4. Nacrta zakona, čime se takođe prekomjerno ograničava pravo slobode izražavanja sa efektom zastrašivanja otvorenih diskusija o pitanjima od vitalnog interesa za javnost.

82. Novim obavezama izvještavanja nametnutim NPO-ima bi se zahtjevale informacije o donatoru i iznosu dodjeljenih sredstava, bez ikakve minimalne granične vrijednosti, što znači da bi NPO-i bili obavezni da prijave sva primljena sredstva, bez obzira na iznos, čak i manje sume, što bi predstavljalo značajan teret za predmetne NPO-e. Nacrt zakona ne definiše jasno vrstu informacija ili dokumenata koje može zahtjevati nadležno inspeksijsko tijelo. Ne sadrži zaštitne mjere kako bi se spriječio potencijalni rizik od zloupotrebe propisa ili diskriminatorskih mjera koje mogu dovesti do uznemiravanja. Postoji takođe veliki rizik da se odredbe Nacrta zakona o zabrani rada NPO-a zbog djela suprotnih njegovim odredbama, bez obzira na njihovu ozbiljnost, primijene bez poštivanja načela proporcionalnosti. Obim novčanih kazni koje mogu biti izrečene za povrede odredbi Nacrta zakona takođe je znatno veći od predviđenih kazni iz Zakona iz 2001. godine i izgleda nesrazmjerno. Nacrtu zakona takođe nedostaju odredbe koje garantuju pristup efikasnim pravnim lijekovima radi osporavanja ili traženja preispitivanja odluka donijetih u kontekstu njegove primjene, a koje mogu povrijediti pravo na slobodu udruživanja i izražavanja.

83. S obzirom na postojeće ozbiljne nedostatke Nacrta zakona, ODIHR i Venecijanska komisija pozivaju vlasti Republike Srpske da ponovo razmotre njegovo usvajanje i da se

uključite u dalje konsultacije sa svim akterima u cilju garantovanja uživanja prava na slobodu udruživanja i slobode izražavanja u Republici Srpskoj, uz proširenje djelokruga propisa. Ukoliko organi javne vlasti ipak nastave sa procedurom donošenja ovog Nacrta zakona, neophodno je jasno obrazložiti potrebu za tim. To podrazumijeva procjenu rizika sektora civilnog društva i značajno revidiranje i poboljšanje postojećih nacrta odredbi kako bi se osigurala usklađenost sa principima pravne sigurnosti, legitimiteta, neophodnosti i proporcionalnosti u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava.

84. Venecijanska komisija i ODIHR ostaju na raspolaganju organima Republike Srpske za dalju pomoć u vezi sa ovim pitanjem.