

Analiza

Republika Srpska: Prijedlog Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija (Verzija iz marta 2024. godine)

April 2024. godine



European Center for
Not-for-Profit Law

ICNL
INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

Uvod

Na zahtjev lokalnih partnera, Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL) uz podršku Međunarodnog centra za neprofitno pravo (ICNL) sproveo je komparativnu analizu [Nacrta zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija](#) (Nacrt zakona) objavljenog 3. aprila 2024. godine od strane Ministarstva pravde Republike Srpske (RS).

Nacrt zakona omogućava uspostavljanje posebnog registra neprofitnih organizacija pod kontrolom Ministarstva pravde. Neprofitne organizacije su definisane kao udruženja, fondacije, strane i međunarodne organizacije koje su registrovane u RS te primaju podršku ili su djelimično ili potpuno finansirane iz inostranstva. Pod ovim zakonom, stranim subjektima se smatraju vlade, pravna lica kao što su organizacije civilnog društva (OCD) i korporacije, kao i privatna lica. Zakon ne predviđa donji prag prijavljivanja neprofitnih organizacija u registar, što znači da bilo kakvo primanje pomoći ili finansijska podrška iz inostranstva automatski aktivira ovu zakonsku obavezu.

Zakonom je propisano da su neprofitne organizacije obavezne:

- Registrovati se unutar roka od 15 dana nakon primanja finansijske podrške ili pomoći iz inostranstva od stranog subjekta a zatim prijaviti svaki sljedeći izvor finansiranja tokom istog finansijskog perioda (Čl. 8 (1));
- Dostaviti dopunu prijave o svim promjenama u djelovanju unutar roka od 30 dana od dana nastanka aktivnosti (Čl. 8 (2));
- Podnositi polugodišnje i godišnje izvještaje sa „naznakom o uplatiocu, visini doznačenih sredstava, vrste i iznosa naknade i prihoda izraženih u novcu ili drugoj vrijednosti, kao i izvještaj o utrošku sredstava“ (Čl. 11 (1));
- Proći redovan inspekcijski nadzor nad zakonitošću rada neprofitne organizacije koji se vrši jednom godišnje (Čl. 13), kao i potencijalne dodatne inspekcije po „predstavkama građana, pravnih lica, javno dostupnih informacija, organa Republike Srpske ili na zahtjev nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske“ (Čl. 14)

Zakon uvodi termin „agent stranog uticaja“ koji se odnosi na neprofitne organizacije koje se bave „političkim organizovanjem i djelovanjem usmjerenim na ugrožavanje demokratije, narušavanje integriteta Republike Srpske, kršenje Ustavom Republike Srpske zajamčenih sloboda i prava i raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i netrepeljivosti“. (Čl. 2 (5)) Sama činjenica da organizacija prima sredstva iz inostranstva dok se bavi aktivnostima izlistanim u Čl. 3 (zakonska definicija političkih aktivnosti) je kvalifikuje kao „agenta stranog uticaja“. Samim tim nema potrebe da se na uvid dostavi instrukcija, uputa ili zahtjev od strane stranog subjekta ili da se dokazuje da su sredstva primljena (i iskorištena) upravo za političko djelovanje. Aktivnosti koje se zabranjuju neprofitnim organizacijama (koje primaju strana sredstva) su propisani ovim Nacrtom zakona (glede političke aktivnosti) ali i drugim zakonima, poput Zakona o udruženjima i fondacijama. (vidjeti Čl. 3)



Posljedično, neprofitnu organizaciju se može okvalifikovati kao „agenta stranog uticaja“ ukoliko se upusti u nelegalne aktivnosti.

Zakon zabranjuje neprofitnim organizacijama političke aktivnosti koje su ugrubo definisane, uključujući političko djelovanje sa ciljem promjene javnog mnijenja u političke svrhe. To uključuje svaku „aktivnost prema institucijama ili izabranim predstavnicima Republike Srpske ili predstavnicima RS u institucijama BiH smislu formulisanja politike, političkog ili javnog interesa Republike Srpske“. (Čl. 3 (2)) Ova nejasna formulacija može značiti, na primjer, da je zabranjena aktivnost za neprofitnu organizaciju da organizuje javnu raspravu o tome koja je najbolja strategija da se zadrže mladi ljudi u Republici Srpskoj.

Neprofitna organizacija može biti zabranjena ukoliko u svom djelovanju „postupa suprotno Ustavu RS i propisima RS, djeluje i sprovodi aktivnosti na način kako je to propisano članom 3. ovog zakona, odnosno kao agent stranog uticaja na štetu individualnih i drugih prava građana ili ukoliko Poreska uprava RS utvrdi nepravilnosti u finansijskom poslovanju“. (Čl. 16) Uz to, "odgovorna lica" mogu biti krivično gonjena u skladu sa odredbama Krivičnog zakona RS.

Zakon također predviđa novčanu kaznu od 1000 do 5000 konvertibilnih maraka (KM) u slučaju neobilježavanja promotivnog materijala, ali i u slučajevima kada neprofitna organizacija ne podnese prijavu ili ne prijavi promjene aktivnosti ili ne dostavi neki izvještaj

Glavni problemi

Kršenje obaveza Bosne i Hercegovine u pogledu ljudskih prava

Prijedlog zakona stoji naspram obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela ratifikujući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (2002) kao i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1993). Prijedlog zakona ugrožava slobodu udruživanja (a mogao bi se negativno odraziti na pristup podršci), a blanko presumpcijom sumnje dodatno stigmatizira i obstruiše rad neprofitnih organizacija čime ugrožava slobodu izražavanja i pravo na učešće. Prijedlog zakona također vodi ka diskriminaciji organizacija koje su finansirane sredstvima iz inostranstva.

Stigmatizacija civilnog društva

Prijedlog zakona je zasnovan na logici da strano finansiranje direktno znači strani uticaj ali istovremeno ne propituje strani uticaj prisutan kroz strane investicije i strane kompanije. Targetiranjem organizacija civilnog društva i nametanjem posebnih zahtjeva i zabrana za OCD koji primaju donatorska sredstva iz inostranstva, ovaj zakon ih izdvaja i stigmatizira. Tako, primjerice, sama činjenica da su političke aktivnosti (čija definicija pokriva zagovaranje vezano za pitanja javnog interesa) zabranjene samo onima koji se finansiraju sa vana stvara osjećaj nepovjerenja prema tim organizacijama. Pritom, Nacrt zakona targetira isključivo



organizacije civilnog društva, dok njihova sredstva predstavljaju samo jedan mali dio pomoći od međunarodnih partnera i stranih zemalja kako Bosni i Hercegovini, tako i Republici Srpskoj.

Sa druge strane, upotreba termina „agent stranog uticaja“ nosi jako negativnu konotaciju i obično se tumači kao „strani špijun“. Slika u javnosti za OCD predstavlja ključni resurs, te je ovakvo targetiranje izuzetno štetno.

Dupliranje postojeće regulative

Prema predlagačima ovog zakona, glavni razlog njegovog donošenja je osiguravanje javnosti rada neprofitnih organizacija. Sa druge strane, obaveze koje zakon propisuje prate ograničenja koja udruženja i fondacije u RS već imaju. Na primjer, učestvovanje u političkoj kampanji i skupljanju sredstava za političke stranke i kandidate, ili direktno finansiranje političkih stranaka i kandidata je već zabranjeno Članom 3. Zakona o udruženjima i fondacijama. Na to sve je bitno napomenuti da organizacije civilnog društva već predaju izvještaje predstavnicima vlasti RS. U principu, veća transparentnost u radu se može obezbijediti kroz postojeće zakone i dobar dio predloženih obaveza duplira postojeću regulativu.

Praktični problemi

Ovo su osnovni problemi Prijedloga zakona:

- Staviće dodatni teret i na OCD i na administraciju u smislu implementacije i poštovanja zakona. Prijedlog zakona jednako opterećuje male i velike organizacije, bez obzira na visinu donatorskih sredstava.
- Zahtijeva obavezno obilježavanje materijala za one OCD koji se finansiraju iz inostranstva.
- Uvodi pretjerano izvještavanje: organizacije koje već podnose izvještaj vladi moraće da ga podnose dvaput godišnje.
- Otvara prostor za birokratsko maltretiranje: redovne inspekcije vršiće se jednom godišnje, dodatne inspekcije koje se tiču legalnosti rada OCD koji se finansiraju iz inostranstva mogu biti zasnovane na zahtjevima građana i raznih tijela.
- Zabranjuje učešće OCD u jako široko definisanim političkim aktivnostima.
- Uvodi stroge sankcije, uključujući i mogućnost prekida procesa registracije OCD.

Međunarodna perspektiva

Vlada Republika Srpska nije jedina koja je u procesu donošenja ili planira usvajanje zakonodavnog okvira vezanog za ograničavanje „stranog uticaja“ ili „stranih agenata“ (u analizi ove zakone nazivamo zakonima o stranim agentima). Tokom poslednjih godina Mađarska, Gruzija, Kirgistan, UK, Kanada, Evropska unija i druge



zemlje ili su implementirali ili razmatraju implementaciju slične legislative. Ipak, ovi zakonski okviri variraju od zemlje do zemlje i imaju različite uticaje ili potencijalne uticaje na civilno društvo. Legislativa Republike Srpske je takve prirode da izgleda da specifično targetira neprofitne organizacije a ne strani uticaj. U dijelu ispod, poredimo takvu legislativu na osnovu dva ključna kriterijuma kako bismo bolje razumjeli svrhu i uticaj zakona o stranim agentima

- Koji subjekti potpadaju pod tu regulativu (ko je pokriven?)
- Kakva vrsta povezanosti treba da postoji između stranog subjekta i osobe koju regulativa pokriva.

Ko je pokriven?

U nekim od zemalja ovaj tip legislative pokriva samo OCD. Ovo je slučaj sa prvobitnim ruskim zakonom o stranim agentima (usvojen 2012.), sa nedavno usvojenim kirgistanским zakonom (2024.), sa poništenim mađarskim zakonom iz 2017., nacrtom gruzijskog zakona (2023. i 2024. godina) i legislativom iz Nikaragve (2020.) između ostalog. U svim ovim slučajevima, ova legislativa je viđena kao pokušaj utišavanja kritičkih glasova i ograničavanja djelovanja nezavisnog civilnog društva. Na primjer, kao rezultat zakona o „stranim agentima“, brojne nezavisne organizacije civilnog društva u [Rusiji](#) i [Nikaragvi](#) su ugašene.

S druge strane, zakoni o stranim agentima u SAD-u, Ujedinjenom kraljevstvu i EU primjenjuju se na sve vrste subjekata uključujući i komercijalne aktere ne izdvajajući posebno OCD.

Vrsta povezanosti

Prihvatanje finansiranja iz inostranstva nije dovoljno da bi se neka organizacija registrovala kao „strani agent“ u SAD-u, Ujedinjenom kraljevstvu i EU. U sva tri slučaja, zahtijeva se različita vrsta povezanosti (npr. da obezbjeđuje interesnu uslugu predstavljanja u EU ili da djeluje „po naredbi, po zahtjevu, direktivi ili kontroli“ nekog stranog subjekta u SAD-u). S druge strane, u Rusiji, Nikaragvi, Kirgistanu itd., sam primitak stranog finansiranja je dovoljan da se zahtijeva registracija.

Kao rezultat, možemo istaći da **nacrt zakona u Republici Srpskoj stavlja zemlju u grupu zemalja koje koriste ili su koristile zakone o „stranim agentima“ da u prvom redu targetiraju civilno društvo umjesto da inostrani uticaj učine transparentnim. Ova grupa zemalja uključuje Rusiju, Kirgistan, Nikaragvu, Gruziju i Mađarsku. S druge strane, legislativa u SAD-u, Ujedinjenom kraljevstvu i EU ima drugačiju svrhu i nema za cilj da ograničava građanski prostor.**

Da li su zakoni o stranim agentima koji targetiraju OCD isti kao FARA (Foreign Agents Registration Act)?

US FARA (Akt o registraciji stranih agenata) je usvojen 1938. u svrhu borbe protiv nacističke propagande. Dok se često citira kao razlog za usvajanje zakona o stranim agentima u drugim zemljama, postoje brojne važne razlike između FARA i zakona sličnim onima u Rusiji ili RS-u:

- FARA ne targetira posebno OCD već pokriva sve subjekte ili pojedince uključene u zakulisne radnje.
- Pod FARA, subjekat se ne mora registrovati samo zato jer je primio finansiranje iz stranog izvora. Zapravo, mnoge OCD u SAD-u finansiraju se iz inostranstva i ne moraju se registrovati.
- Ukupno postoji samo 516 registrovanih subjekata i pojedinaca (podatak iz aprila 2024.).
- Većinu registrovanih subjekata čine advokatske firme i lobisti- koji često rade u ime stranih vlada. Manje od 5% su subjekti registrovani kao OCD i to su često ogranci stranih političkih partija.

„Žalostan i nesporno veliki korak unazad“ od pristupa EU

Evropska unija je protiv usvajanja zakona o stranim agentima koji ograničavaju rad civilnog društva. Jasne izjave protiv takvih zakona su izrečene u slučajevima [Kirgistana](#), [Gruzije](#) i [Nikaragve](#).

Mađarska je jedina zemlja EU koja je do sad usvojila legislativu sličnu predloženom nacrtu zakona. U slučaju Mađarske, Evropska komisija je pokrenula slučaj protiv Mađarske u Evropskom sudu (ECJ). 18.6. 2020. godine, Evropski sud je odlučio da mađarski Zakon o transparentnosti organizacija koje se podržavaju iz inostranstva (Zakon o transparentnosti) krši zakon EU¹, uključujući i Sporazum o funkcionisanju Evropske Unije (Član 63), kao i Povelju temeljnih ljudskih prava EU. Kao rezultat odluke Evropskog suda, Mađarska je 2021. godine poništila taj zakon. U svojoj odluci, Evropski sud je zaključio da je pored kršenja Člana 63 Sporazuma o funkcionisanju Evropske unije, uvodeći odredbe Zakona o transparentnosti „koje nameću obaveze registracije, objavljivanja i publikovanja određenih kategorija organizacija civilnog društva koje direktno ili indirektno primaju podršku iz inostranstva iznad određenog praga i koje dozvoljavaju mogućnost primjene kazni za organizacije koje se ne pridržavaju ovih obaveza, već i da je Mađarska uvela diskriminatorne i neopravdane restrikcije na strane donacije organizacijama civilnog društva“ kršeći time takođe Članove 7, 8 i 12 Povelje o temeljnim pravima EU (koja pokriva pravo na poštovanje

¹<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5811640>



privatnog i porodičnog života, pravo na zaštitu ličnih podataka i pravo na slobodu udruživanja).

Bosna i Hercegovina je zemlja kandidat od kraja marta 2024. godine, kad [EU je odlučila da otvori pristupne pregovore](#) sa BiH. U izvještaj o napretku BiH iz novembra 2023. iz EU se navodi:

„Nacrt zakona koji targetira grupe civilnog društva kao „strane agente“ usvojen je na prvom čitanju u entitetskoj skupštini. Ako se u konačnici usvoji, ovaj zakon će još dublje da podriva efektivno funkcionisanje demokratije i označiće još jedan žalostan i nesporno veliki korak unazad.“

U isto vrijeme, u decembru 2023. Evropska komisija je objavila [paket Odbrane demokratije](#). Jedan od njegova tri elementa je Prijedlog za direktivu o uspostavljanju harmonizovanih zahtjeva na internom tržištu oko transparentnosti predavljanja interesa koji se sprovode u ime trećih zemalja. Dok Prijedlog trenutno sadrži neke problematične odredbe, kao što je gore navedeno, njegov cilj nije da nesrazmjerno targetira i izdvaja ODC koje primaju finansiranje iz inostranstva. Čak štoviše, o tekstu prijedloga direktive se još diskutuje i postoji niz prijedloga kako da se koriguju njegove definicije s ciljem da se izbjegne negativan uticaj na građanski prostor. Ispod su navedene neke od ključnih razlika u odnosu na predloženi nacrt zakona u RS:

- *Direktiva ne targetira posebno OCD.*
- *Primitak finansiranja iz inostranstva sam po sebi nije dovoljan da se potpadne pod obavezu registracije, umjesto toga subjekti treba da obezbjeđuju usluge predavljanja interesa.*
- *Direktiva pokriva samo predavljanje interesa u ime trećih zemalja (centralne vlade ili drugih javnih vlasti) a ne samo bilo kojeg stranog lica (npr. fondacije, kompanije, pojedinca itd.).*
- *Direktiva nema za cilj da automatski diskredituje sve primaoce stranog finansiranja i zahtjeva od zemalja članica EU da implementiraju dodatne mjere kako bi spriječile stigmatizaciju pokrivenih subjekata, naročito u smislu neutralnog predavljanja registra ili osiguravanjem da registrovani subjekti ne trpe loše posljedice. Na primjer, činjenica da neki subjekt potpada pod registraciju „ne bi trebalo da je predstavljena sa ili pridružena tvrdnjama ili odredbama koje kreiraju klimu nepovjerenja s obzirom na registrovane subjekte, koji su pogodni da odvrte fizička ili pravna lica iz država članica ili trećih zemalja od angažovanja sa njima ili obezbjeđujući im finansijsku podršku“ (recital 50 nacrt EU direktive).*
- *Nacrt direktive nema nikakve zahtjeve za obilježavanjem materijala nekog registrovanog entiteta.*
- *Nacrt direktive ne zabranjuje nikakvo angažovanje u aktivnostima. Upravo suprotno, jedan od ostalih elemenata paketa Odbrane demokratije je Preporuka o participaciji građana i građanki i organizacija civilnog društva u kreiranju politika.*

Zaključak

Zaključuje se da nacrt zakona krši obaveze ljudskih prava Bosne i Hercegovine. Također je protivan standardima EU i kosi se sa aspiracijama BiH za ulazak u EU. Nije u skladu ni sa najboljom međunarodnom praksom koja se tiče transparentnosti stranog uticaja budući da direktno targetira civilno društvo. Pored ovoga, usvajanje ovakvog zahtjeva može biti klizav teren – jednom kad krene narativ o tome da su OCD opasne, RS se može okrenuti na put zemalja poput Bjelorusije ili Azerbejdžana koje oštro ograničavaju strano finansiranje: one su uvele dozvole za prijem stranog finansiranja ili su ga ograničile samo na određena polja.

Aneks 1. Analiza implikacija nacrtu zakonu za temeljna ljudska prava

U dijelu ispod, revidiraćemo ključne standarde ljudskih prava koji mogu biti narušeni ukoliko se zakon usvoji.

Sloboda okupljanja

Pravo na slobodu okupljanja garantuje Član 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima² („ECHR“) i Član 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima³ („ICCPR“). Pravo na slobodu okupljanja uključuje slobodu da OCD traže, dobiju i iskoriste finansiranje. Član 12. UN-ove Deklaracije o braniteljima ljudskih prava⁴ navodi da „svako ima pravo, individualno ili udruživanjem sa ostalima, da traži, primi i iskoristi resurse za izražavanje svrhe promovisnja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda na miran način u skladu sa Članom 3. ove Deklaracije.“ Princip 7 Smjernica o slobodi udruživanja OSCE-a, ODIHR-a i Venecijanske komisije takođe to potvrđuje⁵. Zahtjev za posebno izvještavanjem onih organizacija civilnog društva koje primaju sredstva iz inostranstva narušava njihovo pravo da koriste ove resurse i stvara im dodatni teret.

Kako bi se bilo koja restrikcija ili ograničenje smatrali prihvatljivim po međunarodnom pravu, oni moraju da budu propisani zakonom, da služe legitimnom cilju (međunarodno pravo obezbjeđuje iscrpnu listu ovih ciljeva) i moraju biti neophodni i srazmjerni (neophodni u demokratskom društvu).

Postoje li smetnje?

Nacrt zakonu je smetnja slobodi okupljanja jer zahtijeva od organizacija civilnog društva da promijene svoje ponašanje. One treba da odluče da li da prihvate inostrano finansiranje i registruju se po zakonu (prihvatajući obavezu dodatnog izvještavanja) i/ili odluče da ograniče primitak inostranog finansiranja. Nepoštivanje zakonu rezultiralo bi visokim kaznama koje će takođe uticati na njihovu odluku. Pored ovoga, jedna od mogućih kazni odnosi se na mogućnost i samog gašenja organizacija.

Osim toga, zakon takođe zabranjuje organizacijama civilnog društva da se uključuju u „bilo koje aktivnosti usmjerene prema tijelima, institucijama ili izabranim predstavnicima RS ili predstavnicima RS u BiH institucijama po pitanjima formulisanja

² Konvencija za Zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Rim, 4.11. 1950. potpisana 1995. i ratifikovana od strane Ukrajine 1997.

³ Usvojen i otvoren za potpise, ratifikaciju i pristup na osnovu rezolucije 2200A (XXI) generalne skupštine od 16.12.1966. a koja je stupila na snagu 23.3.1976. u skladu sa Članom 49. Potpisana 1968. a 1973. ratifikovana od strane Ukrajine.

⁴ Rezolucija Generalne skupštine A/RES/53/144 <https://www.ohchr.org/en/issues/srhrdefenders/pages/declaration.aspx>

⁵ <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf>



politika, političkog ili javnog interesa Republike Srpske.“ Ovo je još jedna restrikcija slobode udruživanja jer bi organizacije civilnog društva trebalo da djeluju „kao sredstvo za komunikaciju između različitih segmenata društva i javnih vlasti, kroz zagovaranje zakonskih promjena kao i promjene javnih politika.“⁶

Stoga, **nacrt zakona predstavlja smetnju slobodi udruživanja**. U dijelu ispod, evaluiraćemo da li su predložene restrikcije dopustive prema međunarodnom pravu.

Da li je ograničenje zakonski propisano?

Kako bi se neka smetnja mogla smatrati „zakonski propisanom“, zakon treba da bude dovoljno jasan i predvidljiv. Također bi trebalo da postoji „zaštita protiv proizvoljne smetnje od strane javnih vlasti“.⁷

Nacrt zakona u RS uvodi široke formulacije koje je teško usko tumačiti. To stvara nesigurnost za sve subjekte koji mogu potpasti pod jurisdikciju ovog zakona. Osim toga, sankcije su ekstremno ozbiljne i stoga, nesporazumi oko onog što zakon obuhvata mogu imati ozbiljne posljedice. Na primjer, Čl. 1. kaže da se moraju registrovati one organizacije „kojima finansijski ili na neki drugi način pomažu inostrani subjekti“ (Čl. 1.). Osim ovoga, nacrt zakona zabranjuje aktivnost organizacija koje se finansiraju iz inostranstva „u smislu formulacije politika, političkog ili javnog interesa Republike Srpske“ (Čl. 3. (2)). Nema definicije nijednog od ovih uslova i oni se mogu veoma široko tumačiti.

Stoga, možemo zaključiti da **zakonske odredbe nacrta zakona nisu predvidljive**.

Da li se radi o legitimnom cilju?

Prema motivima nacrta zakona, razlog za predlaganje zakona jeste regulisanje „javnosti rada neprofitnih organizacija“ kako bi se spriječio „kolaps ustavnopravnog poretka Republike Srpske“ i spriječile „štetne posljedice na rad tijela i organizacija Republike Srpske“.

Kako bi neka restrikcija mogla da bude dopuštena ona, prema međunarodnom pravu, treba da potpada pod legitimne ciljeve navedene u međunarodnim sporazumima. Prema Članu 11. (2) ECHR-a i Članu 22. (2) ICCPR-a, svaka restrikcija slobode okupljanja dopustiva je jedino ukoliko je „neophodna u demokratskom društvu radi interesa od nacionalne bezbjednosti ili javne sigurnosti, radi prevencije remećenja javnog reda i mira ili kriminaliteta, radi zaštite zdravlja ili morala te radi zaštitu prava i sloboda drugih.“ Lista je prilično iscrpna. Stoga, države ne mogu dodavati dodatne „razloge“ za ograničavanje temeljnih prava na slobodu okupljanja. **Navedeni ciljevi u Memorandumu objašnjenja nisu navedeni kao legitimni ciljevi per se** ni u međunarodnim niti u evropskim instrumentima. Naravno, moglo bi se tvrditi da je kolaps ustavnopravnog poretka RS pitanje nacionalne bezbjednosti. Ipak, postoji velika sumnja do koje mjere je ustavni poredak u RS pod rizikom pošto ne postoji poseban registar fondova organizacija

⁶ <https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-l/1680a1f502>

⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-217751>; Slučaj Ekoodbrane i drugih protiv Rusije, 14.6.2022, tačka 9



civilnog društva iz inostranstva, a naročito nema dokaza da postoje posebni slučajevi gdje su ove organizacije bile prijetnja po sistem u RS-u.

Da li je to neophodno u demokratskom društvu?

Svaka restrikcija vezano za prava Evropske konvencije o ljudskim pravima treba da bude srazmjerna ciljevima kojima se teži i „*neophodna u demokratskom društvu.*“ Prema Venecijanskoj komisiji, restrikcije slobode udruživanja se mogu „*smatrati takvima da teže legitimnim ciljevima samo ako nastoje da preduprije stvarnu a ne hipotetičku opasnost. Svaka restrikcija se stoga mora zasnivati na prethodnoj procjeni rizika uključujući „uvjerljive dokaze“ o dovoljno neposrednoj prijetnji državi ili demokratskom društvu*“⁸. Vlada RS-a nije pokazala nikakve dokaze o specifičnim slučajevima gdje se prijetilo ustavnopravnom poretku RS-a napose od organizacija civilnog društva koje se finansiraju iz inostranih izvora.

U izvještaju ECHR-a u ruskom zakonu o stranim agentima, sud je izjavio da „cilj povećanja transparentnosti finansiranja udruženja, iako legitiman, ne može da opravda legislativu koja se **zasniva na pretpostavci, koja je namjerno kreirana i neselektivno se primjenjuje**, da je bilo koja finansijska podrška nekog nedržavnog subjekta i bilo koja organizacija civilnog društva koja prima ovakvu u finansijsku podršku intrinzično odgovorna za ugrožavanje državnih političkih i ekonomskih interesa i sposobnosti državnih institucija da nesmetano rade“⁹. Osim toga, sud je takođe uočio da je trenutni učinak ruskog zakona o stranim agentima „pravni režim koji proizvodi efekat strahovanja kod organizacija vezano za njihov izbor da traže ili prime bilo kakvu svotu stranog finansiranja, koliko god da je minorna, u kontekstu u kojem su prilike za domaće finansiranje prilično ograničene naročito kad je riječ o politički ili društveno osjetljivim temama ili stvarima koje su nepopularne u zemlji. U skladu s tim, ove mjere se ne mogu smatrati „neophodnim u demokratskom društvu“¹⁰.

Efekt stigmatizacije ovakvog dodatnog izvještavanja ili „publiciteta“ nosi sa sobom još jedan važan uvid. Umjesto da povećá transparentnost, **nacrt zakona povećava vjerovatnoću da će organizacije civilnog društva koje primaju inostrana sredstva finansiranja biti stigmatizovane zbog impliciranog očekivanja da ovo vodi ka negativnom stranom uticaju**. Bivši Specijalni izvjestilac o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, Maina Kiai, rekao je da je ekstremno zabrinut jer se

⁸ Paragraf 81, Izvještaj o finansiranju udruženja, Venecijanska komisija, CDL-AD(2019)002. Takođe pogledati diskusiju pod Zajedničkim mišljenjem Venecijanske komisije i ODIHR o nacrtu zakona br. 6674 o uvođenju promjena u nekim zakonodavnim aktima u svrhu osiguranja javne transparentnosti informacija o finansijskoj aktivnosti javnih udruženja i upotrebi međunarodne tehničke pomoći i o nacrtu zakona br. 6675 o uvođenju promjena u poreski zakon Ukrajine u svrhu osiguravanja javne transparentnosti finansiranja javnih udruženja i upotrebi međunarodne tehničke pomoći. Usvojila Venecijanska komisija na svom 114. plenarnom zasjedanju (Venecija, 16-17 mart 2018.)

⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-217751>; Slučaj Ekoodbrane i dr. protiv Rusije, 14.6.2022., tačka 166

¹⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-217751>; Slučaj Ekoodbrane i dr. protiv Rusije, 14.6.2022., tačka 186

mjere protiv organizacija civilnog društva predlažu „isključivo na osnovu toga da su se navodno finansirale iz inostranstva“¹¹.

Isti argumenti se mogu primijeniti na nacrt zakona u RS-u. Kao rezultat, možemo zaključiti da **nacrt zakona nije neophodan u demokratskom društvu** jer:

- Ne odgovara na direktnu društvenu potrebu jer nema specifičnih dokaza o prijetnjama organizacija civilnog društva koje se finansiraju iz stranih izvora.
- Predložena regulacija organizacija civilnog društva koje se finansiraju iz inostranstva nije srazmjerna potrebi da se osigura više transparentnosti.
- Nacrt zakona može rezultirati stigmatizacijom civilnog društva stvarajući efekat strahovanja kod ovih organizacija.

Zabrana diskriminacij

Diskriminacija zasnovana na izvoru finansiranja

Nacrt zakona predlaže različit tretman onih organizacija koje primaju strano finansiranje od onih koje ne primaju finansiranje iz inostranstva. Venecijanska komisija je potcrtala da je u svojoj sudskoj praksi Evropski sud ljudskih prava nevoljno prihvatao „*strano porijeklo neke neprofitne organizacije civilnog društva kao legitiman razlog diferenciranog tretmana*“; *ista nevoljnost može a fortiori da vrijedi u slučaju pukog finansiranja iz inostranstva.*“¹²

Diskriminacija zasnovana na tipu pravnog lica

Nacrt zakona uvodi specifične zahtjeve za neprofitne organizacije koje se finansiraju iz stranih izvora. Ovakva ograničenja ne odnose se na druge tipove pravnih lica (npr. komercijalna pravna lica), uprkos činjenici da i ona mogu biti kanal za takozvani strani uticaj.

Diskriminacija je svaka neopravdana razlika u postupanju prema određenim ljudima ili grupama ljudi koji su u istoj ili barem sličnoj situaciji. Venecijanska je komisija u svojoj analizi¹³ finansiranja organizacija civilnog društva navela da se „**nejednak tretman između sektora civilnog društva i drugih pravnih lica/nedržavnih subjekata, na primjer sektora biznisa, može dovesti u pitanje kada Država za to ne može da obezbijedi posebno opravdanje i pokaže da postoje legitimne osnove za nametanje na primjer obavezu dodatnog izvještavanja samo udruženjima.**“ Ovo je potvrđeno u

¹¹ Para. 33, Izvještaj Specijalnog izvjestioca o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja (24.4. 2013.), Vijeće ljudskih prava Ujedinjenih nacija, A/HRC/23/39

¹² Mišljenje o Zakonu o uvođenju amandmana na određene zakonske akte Ruske Federacije po pitanju regulisanja aktivnosti nekomercijalnih organizacija koje obavljaju funkciju stranih agenata (avgust 2013.)

¹³ Para. 125, Izvještaj o finansiranju asocijacija, Venecijanska komisija, CDL-AD(2019) 002

Zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a odnosno ODIHR-a iz 2018¹⁴ u kojem se navodi da nije bilo dovoljno dokaza za uvođenje zahtjeva dodatnog izvještavanja za organizacije civilnog društva u poređenju sa biznisima. U svojoj recentnoj presudi vezano za mađarski zakon, Evropski sud pravde (ECJ) je takođe potvrdio da ovaj zakon „organizacijama civilnog društva uvodi diskriminatorne i neopravdane restrikcije za strane donacije“¹⁵.

Sloboda izražavanja i pravo na učešće

Učešće u javnosti kroz regulisane kanale konsultovanja je esencijalan element demokratije i jednako ga štite standardi međunarodnih ljudskih prava (vidjeti Član 25., ICCPR-a). „Slobodno komuniciranje informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima“ zahtijeva puno uživanje i poštivanje prava slobode izražavanja, mirnog okupljanja i udruživanja „uključujući slobodu uključivanja u političke aktivnosti individualno ili kroz političke stranke i druge organizacije, slobodu da se debatuje o javnim pitanjima, da se organizuju mirne demonstracije i sastanci, da se kritikuje i suprotstavlja, da se objavljuje politički materijal, da se rade kampanje za izbore i da se oglašavaju političke ideje.“ (UN HRC Opšta primjedba br. 25, paragraf 25).

Ipak, smatrajući neprofitne organizacije koje primaju finansiranje od stranih subjekata agentima stranog uticaja a ne predstavnicima sopstvenih interesa i statutornih misija može negativno uticati na njihov legitimitet pri bavljenju učestvovanjem u javnosti i može da naruši njihovo pravo na slobodu izražavanja.

Zaključak

Ako se usvoji, nacrt zakona će narušiti obaveze Bosne i Hercegovine da garantuje slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i pravo na učešće kao i zabranu diskriminacije.

¹⁴ Para. 42-45, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o nacrtu zakona br. 6674 o uvođenju promjena u neke zakonodavne akte kako bi se osigurala javna transparentnost informacija o finansijskoj aktivnosti javnih udruženja i upotreba međunarodne tehničke pomoći (16.3.2018.), CDL-AD(2018)006

¹⁵<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5811640>



European Center for
Not-for-Profit Law

European Center for Not-for-Profit Law Stichting
5 Riviervismarkt, 2513 AM, The Hague, Netherlands

www.ecnl.org

x.com/enablingNGOlaw

<https://www.linkedin.com/company/european-center-for-not-for-profit-law/>

ICNL

INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400 Washington, DC 20036 USA

www.icnl.org

<https://facebook.com/ICNLAlliance>

<https://x.com/ICNLAlliance>