

# TRANSPARENCY INTERNATIONAL у Босни и Херцеговини

## Коментари на Нацрт

### ЗАКОНА О ПОСЕБНОМ РЕГИСТРУ И ЈАВНОСТИ РАДА НЕПРОФИТНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

#### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Transparency International у Босни и Херцеговини (ТИ БиХ) сматра Нацрт Закона о посебном регистру и јавности рада непрофитних организација штетним и дискриминаторским у односу на непрофитне организације које се дјелимично или у потпуности финансирају из иностраних извора.

Надаље, овакав начин регулисања рада дијела непрофитних организација није у складу са Европском конвенцијом о основним људским правима и слободама, Уставом Републике Српске, Законом о удружењима и фондацијама, као нити Законом о пореском поступку Републике Српске.

Услови и начин рада непрофитних организација је прописан Законом о удружењима и фондацијама, као и успостављање два регистра удружења и фондација, чиме се увођење новог регистра који би водило Министарство правде Републике Српске, указује сувишним.

Издавање организација које се финансирају из иностраних извора, уз прописивање додатних ограничења и система контроле, води кршењу члана 14. Европске конвенције, као и члана II став 4. Устава Босне и Херцеговине, којима се гарантује уживање права и слобода без дискриминације и омогућавање заштите и стварања услова за једнако поступање.

Наглашавањем начина финансирања организација, одредбама овог Нацрта се игнорише дефиниција удружења из Закона о удружењима и фондацијама, која прописује да њихова основна сврха није стицање добити.

Додатно ограничење које се намеће јесте да се формулисање, усвајање или измјене прописа сматрају политичком активношћу, која је забрањена, што није у складу са чланом 11. Европске конвенције, као ни Смјерницама за консултације у изради прописа и других општих аката Републике Српске.

Предвиђене обавезе достављања финансијских извјештаја Министарству правде су несврсисходне, с обзиром на надлежности овог Министарства, као и већ постојећу обавезу достављања годишњих извјештаја АПИФ-у.

Нарочито спорним се указују и одредбе којима се прописује покретање поступка за забрану обављања рада, јер нису у складу са Законом о пореском поступку и Законом о удружењима и фондацијама, те се истима занемарују чак и казнене одредбе за прекршаје, наведене у овом Нацрту.

Наглашавамо да је Венецијанска комисија и Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права у Заједничком мишљењу о Нацрту овог закона детаљно указала на све мањкавости, а посебно на чињеницу да образложење за његову израду није засновано на процјени ризика или проведеним консултацијама, јер повећање

транспарентности само по себи не представља легитиман циљ, односно да је Нацрт формулисан превише неодређено, јер су повреде непредвидиве, а санкције несразмјерно строге, укључујући и забрану рада. Венецијанска комисија упућује и на то да свако ограничење права слободе удруживања мора бити предвидљиво, док је забрана политичког дјеловања и заговарачких активности у супротности са тим. У Мишљењу се закључује и да се захтијева извјештавање о донаторима и износима, без обзира на вриједност, што оптерећује организације, да није дефинисано надлежно инспекцијско тијело, да је обим казни велик и несразмјеран и да нису предвиђени правни лијекови.

С обзиром на бројност примједби на текст Нацрта овог Закона, као и неусаглашеност са важећом законском регулативом, те Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом, а нарочито на неусклађеност са Препоруком *CM/Rec(2007)14* Савјета Европе и заједничко Мишљење Канцеларије ОЕБС-а и Венецијанске комисије од 13.06.2023. године, те чињеницу да је предметна област регулисана Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске, ТИ БиХ позива уважене народне посланике да детаљно анализирају достављене коментаре.

## Члан 1.

**Овим законом оснива се посебан Регистар непрофитних организација основаних у Републици Српској које финансијски или на други начин помажу страни субјекти као агенти страног утицаја (у даљем тексту: Регистар), уређују услови и начин обезбјеђења јавности рада, те прописују друга питања у вези са радом тих организација.**

**КОМЕНТАР:** Услови и начин рада свих удружења и фондација су прописани Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске, као и два регистра удружења и фондација (код основних судова, према сједишту удружења и Јединствени регистар који води Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске).

Из цјелокупног текста Нацрта је видљиво да се организацијама које се у цијелости или дјелимично финансирају из иностранства намећу додатне обавезе, те сужава могућност дјеловања, уводи нови регистар при Министарству правде Републике Српске и прописује, без обзира на казнене одредбе, могућност подношења захтјева од стране министра правде за забрану рада организација, у случају дјеловања супротно одредбама закона, иако су Законом о удружењима и фондацијама уже прописани услови за забрану рада.

Самим издвајањем ових организација, у односу на организације које се финансирају искључиво из домаћих извора, те уз прописивање свих ограничења и система додатне контроле, дошло би до кршења члана 14. Европске конвенције о људским правима и члана II став 4. Устава Босне и Херцеговине, који прописују да је уживање права и слобода осигурано свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којем основу као што је пол, раса, језик, вјера, политичко и друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност са националном

мањином, имовина, рођење или други статус. У складу са Уставом Босне и Херцеговине и међународним стандардима који се односе на људска права и основне слободе, утврђене су одговорности и обавезе законодавне, извршне и судске власти у Босни и Херцеговини да својим дјеловањем омогуће заштиту, промовисање и стварање услова за једнако поступање.

Означавање организација као „агената страног утицаја“, поновљено и у члану 16. Нацрта, такође се може сматрати дискриминаторским, због самог негативног призива који ова синтагма носи.

Осим тога, формулација „на неки други начин помажу“ је неодређена и подложна произвољном тумачењу, јер може обухватити било какав вид подршке и помоћи.

Важно је указати и да Нацрт не дефинише минималне или граничне износе средстава, које сврстава удружење или фондацију под примјену овог закона.

## Члан 2.

(1) **Под непрофитним организацијама подразумевају се удружења и фондације, као и стране и међународне невладине организације основане и регистроване у Републици Српској у складу са Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 52/01 и 42/05), које у цијелости или дјелимично финансирају друге државе, њихови органи или њихови овлаштени заступници, међународне и стране организације, страни држављани или регистроване невладине организације које се финансирају из иностранства.**

(2) **Под страним субјектом подразумева се влада, извршни орган друге државе или страна политичка странка, физичко лице које нема држављанство Босне и Херцеговине и пребивалиште у Босни и Херцеговини или правно лице или група правних лица која је организована по прописима друге државе или која има сједиште у другој држави.**

(3) **Влада друге државе означава извршни орган власти сваке државе осим Босне и Херцеговине.**

(4) **Страна политичка странка означава сваку политичку странку регистровану по прописима друге државе.**

**КОМЕНТАР:** Приликом дефинисања непрофитних организација наглашава се начин финансирања организација, те се игнорише сама суштина ове врсте организовања, која је прописана чланом 2. Закона о удружењима и фондацијама (Удружење је сваки облик добровољног повезивања више физичких или правних лица ради унапређења или остваривања неког заједничког или општег интереса или циља, у складу са Уставом и законом, чија основна сврха није стицање добити.) Такође, закон би се могао примјењивати и на online медије, који се често региструју као удружења у Републици Српској, у недостатку другог правног основа за оснивање, што би, поред права на слободу удруживања, угрозило и слободу изражавања и медија.

Финансирање из иностраних извора не може бити довољан разлог за различито поступање у односу на остала удружења и фондације и у директној је супротности са забраном дискриминације из члана 26. *Међународног пакта о грађанским и политичким правима Уједињених нација*, чији је Босна и Херцеговина потписник.

Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права и Венецијанска комисија у *Заједничким смјерницама о слободи удруживања* (ЦДЛ-АД(2014)046) дефинишу начело према којем удружења морају имати средства за остваривање својих циљева, односно приступ финансијским, материјалним и људским ресурсима.

### Члан 3.

(1) **Политичко дјеловање непрофитних организација у смислу овог закона подразумијева учешће у предизборној кампањи политичких странака и кандидата, прикупљање средстава за политичке странке и кандидате, финансирање кандидата, односно политичких странака и спровођење политичке активности ради формирања јавног мњења ради постизања политичких циљева.**

(2) **Политичка активност означава сваку активност према органима, институцијама или изабраним представницима Републике Српске или представницима Републике Српске у институцијама Босне и Херцеговине у смислу формулисања, усвајања или измјене прописа и политике Републике Српске или у смислу политичког и јавног интереса.**

(3) **У смислу ст. 1. и 2. овог члана, непрофитним организацијама није дозвољено политичко дјеловање нити обављање политичке активности.**

**КОМЕНТАР:** СТАВ 1. – Ова одредба је већ прописана у члану 3. став 3. Закона о удружењима и фондацијама.

СТАВ 2 – Овом одредбом се угрожава слобода изражавања, гарантована чланом 10. Европске конвенције о људским правима, као и Уставима Босне и Херцеговине и Републике Српске. Према члану 10. Европске конвенције свако има право на слободу изражавања и то право укључује слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја, без мијешања јавне власти.

Надаље, члан 11. Европске конвенције штити удружења основана ради дјеловања или постизања било којих циљева које и појединац може да предузима или да им тежи, под условом да су те активности или циљеви законити. Држава не може негирати слободу удруживања тако што ће циљеве удружења прогласити незаконитим, из ког разлога сви национални закони који ограничавају циљеве удружења могу бити предмет оцјене по Конвенцији.

Смјернице Венецијанске комисије дефинишу и обим права на слободу политичког удруживања, што обухвата слободу да се заузме политичко мишљење и примају, односно размјењују информације без мијешања јавне власти. Забрана политичких активности може бити оправдана само у случају да организације заговарају употребу насиља или користе насиље као средство за рушење уставног поретка, чиме угрожавају права и слободе загарантоване Уставом.

Смјернице за консултације у изрази прописа и других општих аката Републике Српске предвиђају консултације са заинтересованом јавношћу које обухватају, између осталог, позив за достављање писмених приједлога и примједби на преднацрте прописа, те додатне консултације у виду округлих столова, радних састанака, дискусија итд. Сам

циљ доношења ових Смјерница, како је наведено у тачки 4., јесте допринос учешћу јавности у доношењу прописа и других општих аката, те бољој информисаности, ефикаснијем одлучивању и друштвеној одговорности.

Заговарачке активности организација за формулисање, усвајање или измјене прописа не могу забрањене организацијама или бити поводом за забрану обављања њиховог рада, јер би то било противно одредбама Европске конвенције, Устава Босне и Херцеговине и Републике Српске, као и важеће законске регулативе, те се ове активности не могу подвести под политичке активности.

#### Члан 4.

**Политичким дјеловањем у смислу овог закона не сматра се дјеловање у области науке, културе, социјалне и здравствене заштите, спорта, заштите потрошача, заштите права националних мањина и лица са инвалидитетом, заштите животне средине, борбе против корупције, филантропије, волонтерства и информисања.**

**КОМЕНТАР:** Венецијанска комисија и ОЕБС у Заједничком мишљењу о Нацрту овог закона од 13.06.2023. године указују да на листи из члана 4. нема људских права нити владавине права, што би могло довести до тога да под политичке активности потпадну и све изјаве или активности које се односе на промоцију и заштиту људских права, владавину права, кривично правосуђе или реформу правосуђа, заједно са јавним консултацијама у процесима доношења политика или закона. Слиједом ових ограничења, иста би код online медија могла довести до цензуре.

#### Члан 5.

**Материјали непрофитних организација који се објављују путем електронских медија, информационих и телекомуникационих мрежа или се на други начин дистрибуишу морају имати ознаку непрофитне организације.**

**КОМЕНТАР:** Венецијанска комисија у свом мишљењу закључује да у контексту који преовладава у земљи и снажних политичких изјава против организација које добијају подршку из иностранства, због ове ознаке постоји ризик од стигматизације, негативног утицаја на легитимне активности организација и обесхрабрујући ефекат на слободу удруживања и изражавања.

Захтјев за истицање ознаке није прецизан, јер се не наводи шта тачно ознака треба да садржи и гдје да буде постављена, што доводи до проблема у примјени, имајући у виду и прописану новчану казну за кршење ове одредбе.

## Члан 6.

У Регистар се уписују подаци за непрофитне организације, и то:

- 1) име, презиме и адреса, односно назив и сједиште оснивача,
- 2) оснивачки акт и рјешење о упису издато од надлежног органа, 3) статут,
- 4) органи непрофитне организације.

## Члан 7.

**Регистар непрофитних организација води Министарство правде.**

**КОМЕНТАР ЧЛАН 6. и 7.:** Поступак регистрације организација је регулисан Законом о удружењима и фондацијама, којим је прописано да се удружења и фондације уписују у регистар који води основни суд у сједишту окружног суда, на чијем подручју удружење или фондација има своје сједиште.

Наведеним Законом је прописано и вођење Јединственог регистра удружења и фондација од стране Министарства управе и локалне самоуправе Републике Српске.

Ове одредбе о регистрацији се односе и на канцеларије, представништва и друге организационе облике страног или међународног удружења или фондације или друге међународне невладине организације.

Слиједом изнесеног, код чињенице да већ постоје два регистра организација (код основних судова, односно Министарства управе и локалне самоуправе), наметање додатног Регистра се указује сувишним, те није у складу са одредбама Закона о удружењима и фондацијама.

## Члан 8.

(1) **Непрофитна организација подноси пријаву Министарству правде на обрасцу пријаве, који прописује министар.**

(2) **Пријава се подноси у року од петнаест дана од дана регистрације код надлежног органа.**

(3) **Подносилац пријаве обавезан је о свим промјенама у свом дјеловању доставити допуну пријаве у року од 30 дана од дана настанка промјене.**

**КОМЕНТАР:** Коментар на чланове 6. и 7. Нацрта се свакако односи и на члан 8. Додатно, у ставу 2. члана 8. постоји и правна празнина, у погледу регистрације организација. Прописује се обавеза подношења пријаве Министарству правде у року од 15 дана од дана регистрације код надлежног органа, из чега произлази да би се наведено односило само на организације које ће се тек оснивати, односно регистровати.

У том смислу, није регулисан поступак регистрације постојећих организација код Министарства правде, јер су те организације већ регистроване код надлежних органа, а прије ступања на снагу овог закона.

## **Члан 9.**

**Ако се у поступку подношења или допуне пријаве утврди да је пријава или допуна непотпуна, примијениће се правила општег управног поступка.**

## **Члан 10.**

**(1) Подаци уписани у Регистар, као и документација на основу које се упис врши мора бити доступна и дата на увид надлежном инспекцијском органу.**

**(2) Министарство правде, на захтјев органа Републике Српске или надлежног одбора Народне скупштине Републике Српске, доставља информације о стању у Регистру.**

**КОМЕНТАР:** Примједба за став 1. члана 10. односи се на неодређивање ко је надлежни инспекцијски орган у конкретном случају, а што у пракси може створити проблеме везане за сукоб надлежности између инспекцијских органа. Закон о удружењима и фондацијама прописује да су регистри који воде основни судови, као и Јединствени регистар који води Министарство управе и локалне самоуправе отворени за јавност и да свако лице може лично или путем поште затражити копију било којег уписа у регистар или било којег документа из списка регистроване организације, чиме је већ законом предвиђена транспарентност и доступност ових података, и то према свим грађанима, а не само у односу на инспекцијске и друге државне органе и надлежне одборе Народне скупштине Републике Српске. С обзиром да се у ставу 2. експлицитно наводи да ће Министарство правде на захтјев органа РС или надлежног одбора Народне скупштине РС достављати информације о стању у регистру, да ли то онда значи да друга заинтересована лица неће имати право на информације о стању у регистру, тј. да Регистар неће бити јаван.

## **Члан 11.**

**(1) Непрофитна организација обавезна је да Министарству правде достави полугодишњи и годишњи финансијски извјештај са назнаком уплатиоца, висине дозначених средстава, врсте и износа накнаде и прихода изражених у новцу или другој вриједности, као и извјештај о утрошку средстава.**

**(2) Министарство правде Пореској управи доставља финансијски извјештај ради контроле финансијског пословања.**

**КОМЕНТАР:** Обзиром да се полугодишњи и годишњи извјештај требају доставити Министарству правде, те да се форма ових извјештаја разликује од класичног сета извјештаја који се састављају и достављају АПИФ-у, ова одредба се сматра сувишном, јер су сви подаци о финансијском пословању транспарентни и објављени на веб страницама

организација и јавно доступни, а утрошак средстава је видљив кроз финансијске извјештаје који се упућују АПИФ-у сваке године, најкасније до 28.02. за претходну годину, а АПИФ има обавезу достављања ових података Пореској управи. Такође, према Закону о рачуноводству, АПИФ на својој интернет страници омогућава приступ финансијским извјештајима правних лица и предузетника. Такође, поставља се и оправдано питање има ли Министарство правде РС (имајући у виду тренутно систематизована радна мјеста) кадровске капацитете који ће радити процјену полугодишњих и годишњих финансијских извјештаја.

Како у Мишљењу о Нацрту закона истичу и ОЕБС и Венецијанска комисија, нове обавезе извјештавања се не могу оправдати само на основу „сумњи“ о исправности финансирања НВО сектора, без проведене конкретне анализе ризика о укључености удружења и организација у почињење кривичних дјела, попут корупције и прања новца. У Нацрту се не наводи ни минимална гранична вриједност додијељених средстава, што значи да би се сва средства морала пријавити, без обзира на износ, чиме се додатно оптерећује организације, а нарочито мања удружења.

Обавеза навођења имена свих донатора намеће откривање њихових личних података, заштићених чланом 17. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и чланом 8. Европске конвенције о људским правима и основним слободама. Право донатора на приватност треба бити заштићено, те се може нарушити само у случају на примјер кривичних истрага.

#### **Члан 12.**

**Надзор над законитошћу рада непрофитне организације врши надлежни инспекцијски орган.**

**КОМЕНТАР:** Није прецизирано ко је надлежни инспекцијски орган који ће вршити надзор над законитошћу рада.

#### **Члан 13.**

**Редован инспекцијски надзор над законитошћу рада непрофитне организације врши се једном годишње.**

**КОМЕНТАР:** Није наведено шта се подразумијева под редовним инспекцијским надзором над законитошћу рада, тј. шта ће тачно бити предмет инспекцијске контроле.

#### **Члан 14.**

**Изузетно, ванредни инспекцијски надзор над законитошћу рада непрофитне организације спроводи се по представкама грађана, правних лица, јавно доступних информација, органа Републике Српске или на захтјев надлежног одбора Народне скупштине Републике Српске.**



**КОМЕНТАР:** Постојећим Законом о инспекцијама РС већ је регулисано ко може иницирати инспекцијски надзор, тако да је сувишно да ова одредба оптерећује текст закона.

#### Члан 15.

**У случају да непрофитна организација дјелује супротно одредбама овог закона, министар правде подноси захтјев надлежном суду за забрану обављања рада сходно одредбама Закона о удружењима и фондацијама Републике Српске.**

**КОМЕНТАР:** Неприхватљиво је да се у случају повреде одредаба овог закона одмах подноси захтјев надлежном суду и захтијева забрана обављања рада непрофитних организација, док се с друге стране приликом надзора над привредним субјектима оставља могућност изрицања упозорења у случају кршења прописа, затим прекршајне казне, па се тек у крајњем случају код вишеструког кршења закона иде на забрану обављања рада. Није у сагласности са чланом 18. Нацрта, који предвиђа новчане казне за одређене прекршаје, нити је у сагласности са одредбама Закона о удружењима и фондацијама којима су изричито постављени случајеви у којима се забрањује рад организацијама (уколико су статус и дјеловање супротни уставном поретку или усмјерени на његово подривање, распиривање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивости или дискриминације, односно уколико након изречене прекршајне казне организација настави обављати дјелатност због које је прекршајно кажњена).

У смислу наведеног, одредба члана 15., уколико би се шире тумачила, би могла довести до злоупотребе исте, јер би због дјеловања супротно било којој одредби овог закона, министар правде имао диспозицију да поднесе захтјев за забрану рада.

#### Члан 16.

**У случају да непрофитна организација у свом дјеловању поступа супротно Уставу Републике Српске и прописима Републике Српске, односно када дјелује као агент страног утицаја на штету индивидуалних и других права грађана или подстиче на насиље, користи говор мржње или подстиче вјерску или другу нетрпељивост с циљем постизања политичких циљева или уколико Пореска управа утврди неправилности у финансијском пословању, Министарство правде покреће поступак код надлежног суда за забрану обављања рада, као и поступак против одговорних лица у складу са Кривичним закоником Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 64/17, 104/18 – Одлука Уставног суда Републике Српске, 15/21 и 89/21).**

**КОМЕНТАР:** Законом о удружењима и фондацијама је прописано да статут и дјеловање организација не могу бити супротни уставном поретку нити усмјерени на његово насилно подривање, распиривање националне, расне и вјерске мржње и нетрпељивости или дискриминације. Такође, у наведеним случајевима поступак забране

рада проводи регистарски суд, у оквиру својих надлежности, а не орган управе, односно министарство.

Неправилности које утврди Пореска управа у финансијском пословању су регулисане Законом о пореском поступку, којим су такође прописане прекршајне казне, које претходе изрицању мјере забране обављања дјелатности.

Заједничке смјернице о слободи удруживања налажу начело пропорционалности, у смислу да се забрана рада или распуштање не смију користити као мјера код мањих прекршаја.

Формулација „дјеловања као агента страног утицаја“ је прешироко постављена, јер у тексту Нацрта не постоји дефиниција „агента страног утицаја“.

#### **Члан 17.**

**На питања која нису прописана овим законом, примјењују се одредбе Закона о удружењима и фондацијама Републике Српске.**

#### **Члан 18.**

**Новчаном казном од 1.000 КМ до 5.000 КМ казниће се за прекршај непрофитна организација, која:**

- 1) не обиљежи промотивни материјал у складу са чланом 5. овог закона,**
- 2) не поднесе пријаву или приликом подношења пријаве или допуне пријаве да̂ нетачан податак у вези са уписом у Регистар из члана 6. овог закона,**
- 3) не достави допуну пријаве о извршеним промјенама у року прописаном у члану 8. став 3. овог закона,**
- 4) не достави финансијски извјештај из члана 11. овог закона.**

**КОМЕНТАР:** Изрицање казни, па чак и минималних, може бити у несразмјери са значајем и тежином почињеног прекршаја, гдје би требало дозволити могућност отклањања пропуста, прије изрицања новчане казне.

#### **Члан 19.**

**(1) Министарство правде успоставиће Регистар у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона.**

**(2) Министар правде ће у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона прописати образац пријаве из члана 8. став 1. овог закона.**

**КОМЕНТАР:** Није регулисано да ли ће се и како примјењивати одредбе Закона од ступања на снагу до успостављања Регистра у смислу наметнутих обавеза означавања материјала, забране политичког дјеловања, додатне обавезе извјештавања и слично.

Спорним се указује и непостојање одредби о правним лијековима у тексту Нацрта.

**Члан 20.**

**Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“.**

Број:  
Датум:

ПРЕДСЈЕДНИК  
НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ  
Ненад Стевандић