



**REPUBLIKA SRPSKA
VLADA
MINISTARSTVO PRAVDE**

Trg Republike Srpske 1, Banja Luka, tel: 051/339-535, faks: 051/339-650, e-mail: mpr@mpr.vladars.net

Broj:08.070/020-889/23
Dana:24.10.2023. godine

**IZVJEŠTAJ SA JAVNE RASPRAVE
O NACRTU ZAKONA O POSEBNOM REGISTRU I
JAVNOSTI RADA NEPROFITNIH ORGANIZACIJA**

Ministarstvo pravde Republike Srpske, u cilju sprovođenja Zaključka Narodne skupštine Republike Srpske, broj 02/1-021-1054/23 od 28. septembra 2023. godine, uputilo je poziv za održavanje javne rasprave o Nacrtu zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija. Javni poziv objavljen je u dnevnim novinama Glas Srpske i internet stranici Ministarstva pravde, a s obzirom da se zakonom uređuju pitanja koja su od posebnog značaja za građane i o kojima je neophodno da se najšire konsultuju zainteresovani organi i organizacije, naučne i stručne institucije i zainteresovani građani. Javna rasprava održana je dana 24. oktobra 2023. godine u Banjoj Luci.

Na javnoj raspravi iznesene su sljedeće primjedbe:

Udruženje „Roditelji za prava djece iz Bijeljine, podržavaju ideju iz Zakona i podržavaju donošenje Zakona, zainteresovani su za poboljšanje obrazovanja kao i uticajem neprofitnih organizacija na obrazovanje. Zakon treba biti preciznije definisan i u tom smislu dostavljene su i pismene primjedbe.

Dejan Lučka, Banjalučki centar za ljudska prava je istakao da je zakon protivan Ustavu Republike Srpske, Ustavu BiH, drugim zakonima u Republici Srpskoj te zahtjeva povlačenje ovog zakona u cjelini jer je diskriminatoran. U tom smislu dostavljene su i pismene primjedbe.

Ivana Korajlić, Transparensi Internacional istakla je da je zakon nepotreban te da je cilj zakona uspostavljanje kontrole rada nad neprofitnim organizacijama nakon čega je napustila javnu raspravu.

Igor Popović, Pravni fakultet Banja Luka, istakao je da pitanje koncepta agenata stranog uticaja u Zakonu nije jasno postavljeno jer prema iznesenom obrazloženju postoje razlike između neprofitnih organizacija kao agenata stranog uticaja i neprofitnih organizacija koje se u cjelosti ili djelimično finansiraju od strane drugih država. Razlika se ogleda u tome da će neprofitne organizacije koje se bave političkim djelovanjem i političkom aktivnosti biti agenti stranog uticaja, ako se finansiraju od strane stranih država, a neprofitne organizacije koje se ne bave političkim djelovanjem i političkom aktivnosti neće biti agenti stranog uticaja, odnosno, biće samo neprofitne organizacije koje se u cjelosti ili djelimično

finansiraju od strane stranih država, ali tako se iz zakona ne vidi kada se zakon čita. Koncept agenta stranog uticaja nije jasno definisan i to treba bolje definisati, odnosno, treba bolje definisati šta se smatra agentom stranog uticaja a šta neprofitnom organizacijom i da se napravi razlika. Takođe, u zakon bi se trebala staviti i odredba da će se tumačiti u skladu sa odredbama o zaštiti ljudskih prava i praksom Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde posebno vodeći računa da već postoji presuda Evropskog suda gdje je sličan zakon koji je donesen od strane Mađarske pao. Stavljanjem člana kojim će se pozivati na međunarodne standarde, prije svega praksu Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropskog suda pravde suziće se mogućnost zloupotrebe ovog zakona što je glavna bojazan. Takođe se postavlja pitanje zašto su u finansijere stavljene međunarodne strane organizacije, a tu bi se našle i OSCE ili Savjet Evrope, kada je poznato da je BiH članica Savjeta Evrope i OSCE što će dovesti do toga da se pod posebnu kontrolu stavljaju subjekti koji dobijaju sredstva od međunarodnih organizacija čije smo članice i čiji rad podržavamo. To bi značilo da bi se pod kontrolu stavile organizacije koje se finansiraju od strane stranih organizacija koje BiH i RS podržavaju. Nije ključno reglisati pitanje stranog finansiranja nego stranog uticaja, odnosno ko je pod uticajem strane države. Postavlja se pitanje diskriminacije između javnih subjekata i neprofitnih organizacija jer su javni subjekti potpomognuti od strane i države i stranih subjekata. Takođe, ističe da sud, održavanje današnje rasprave ne bi tumačio kao političku aktivnost jer je članom 3. jasno propisano šta se smatra političkom aktivnosti. U tom smislu je neophodno jasnije preciziranje šta se smatra političkom aktivnosti. Kao društvo trebali bi baštiniti vrijednosti međunarodnih organizacija čije smo članice i našeg Ustava, a to su demokratija, pluralizam, različita mišljenja i drugo. Iz obrazloženja se ne vidi potreba za donošenje ovog zakona i ne vide se negativni primjeri koji su uticali na donošenje zakona, napr. da su se neke NVO bavile korupcijom ili uticale na izbore. Treba postaviti pitanje šta je alternativni načini finansiranja udruženja, koliko mi kao Republika Srpska izdvajamo za rad civilnog sektora, a to je bio razlog ukidanja ovog zakona u Mađarskoj.

Aleksandar Pavlić iz Demokratskog centra podržava diskusije učesnika rasprave i ističe da sve mjere ukazuju na to da težimo zatvorenom društvu, gdje se glas građana ne može čuti, da je zabranjeno njihovo pravo na organizovanje i slobodu govora, da se ovim zakonom vrši isključivo targetiranje i oduzimanje legitimiteta malobrojnim akterima unutar javne sfere i civilnog društva što predstavlja zdravu opoziciju trenutnoj vlasti i svakoj drugoj budućnoj vlasti. Definicija političkog djelovanja je vulgarizacija politike i osuda da civilni sektor želi da obmane stanovništvo Republike Srpske, a upravo se želi ukazati na kapacitete stanovništva Republike Srpske da svaki građanin može sudjelovati u vršenju vlasti i da uživa benefite svojih ljudskih prava. Postavlja se pitanje da li je političko djelovanje rezervisano samo za političke partije te smatra da ovaj zakon neće spriječiti djelovanje civilnog sektora.

Ratko Filipović ističe da je političko djelovanje već propisano Zakonom o udruženjima i fondacijama. Postavlja se pitanje šta je politička aktivnost ako se uzmu izuzeci koje zakon propisuje i čime se zakonodavac vodio kad je propisivao na osnovu čega se vrši vanredni inspekcijski nadzor. Inspekcije ne mogu stići ni ono što danas rade, predstavke se podnose, ali inspekcija nema kapacitet da svemu odgovori.

Igor Ličinar (OEBS) iskazao je interesovanje za status komentara Venecijanske komisije i OEBS i da li će oni biti razmatrani prilikom izrade Prijedloga zakona.

Pisani zahtjev za povlačenje Nacrta zakona dostavili su Banjalučki centar za ljudska prava, Kuća ljudskih prava Banja Luka i Transparency International u kojem navode da je postojećim Zakonom o udruženjima i fondacijama predviđena većina odredbi koje se predstavljaju kao razlozi za donošenje novog zakona; da zabrana političke aktivnosti pod kojom se podrazumijeva zagovaranje za unapređenje propisa, politika i drugih odluka institucija ugrožava slobodu izražavanja garantovanu Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kao i ustavima Republike Srpske i BiH; da kreiranje registra i označavanje udruženja kao agenata stranog uticaja te označavanje materijala neprofitnih organizacija vodi direktnoj stigmatizaciji; da je postupak registracije već definisan Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske i da postoje dva registra; da su široka ovlaštenja Ministarstva pravde u pogledu nadzora nad radom udruženja koje mogu dovesti do proizvoljnosti u primjeni, a nije definisano koji su tačno inspekcijski organi nadležni za postupanje što u praksi može dovesti do sukoba nadležnosti; da se finansijski izvještaji već dostavljaju APIF-u i javno su dostupni; da Nacrt ostavlja diskreciju u izricanju mjera vezanih za zabranu djelovanja bez adekvatnog pravnog lijeka; da nema definicije agenta stranog uticaja kao i izuzetka u vezi sa političkim aktivnostima te da nije regulisano da li će se i kako primjenjivati odredbe zakona od stupanja na snagu. U dostavljenim komentarima, Transparency International navodi da Nacrt zakona smatra štetnim i diskriminatorskim u odnosu na neprofitne organizacije, da ovakav način regulisanja rada dijela neprofitnih organizacija nije u skladu sa Evropskom konvencijom o osnovnim ljudskim pravima i slobodama, Ustavom, Zakonom o udruženjima i fondacijama kao i Zakonom o poreskom postupku, da izdvajanje organizacija koje se finansiraju iz inostranih izvora, uz propisivanje dodatnih ograničenja i sistema kontrole vodi kršenju Evropske konvencije kao i Ustava BiH; da zabrana političke aktivnosti nije u skladu sa članom 11. Evropske konvencije; da se označavanje organizacija kao agenata stranog uticaja može smatrati diskriminatorskim; da se zakonom ugrožava sloboda izražavanja garantovana članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. U pisanim komentarima Banjalučkog centra za ljudska prava i Kuće ljudskih prava Banja Luka navodi se da su aktivnosti udruženja i fondacija u Republici Srpskoj već regulisane Zakonom o udruženjima i fondacijama; da je nepotreban dodatni registar neprofitnih organizacija; da prema Nacrtu zakona, neprofitnim organizacijama neće biti dozvoljeno političko djelovanje niti obavljanje političke aktivnosti što je veoma opasno za slobodu izražavanja; da zakon nije predvidio izuzetke od političkog djelovanja kod ljudskih prava ili vladavine prava kojim se bavi značajan broj aktivnih organizacija civilnog društva u Republici Srpskoj; da su nova izvještavanja i dostavljanja različitih dokumenata bespotrebno birokratizovanje procedura; da zakonom nije propisano koji je organ nadležan za vršenje inspekcijskog nadzora; da je zakon nejasan, neprecizan i diskriminatorski te da je svrha zakona da se pošalje poruka građanima da su neprofitne organizacije neprijatelji države.

Inicijativu za povlačenje dostavili su i Greenways, Helsinški parlament građana Banja Luka, Centar za životnu sredinu, Radnička solidarnost i Udruženje građana Oštra nula u kojoj navode da je postojećim Zakonom o udruženjima i fondacijama predviđena većina odredbi koje su predstavljene kao razlozi za donošenje zakona, tačnije regulisano je da su udruženja i fondacije dužne voditi poslovne knjige i sastavljati finansijske izvještaje, potpisana su ograničenja vezana za djelovanje organizacija suprotno Ustavu i zakonima Republike Srpske i političko djelovanje, detaljno je regulisano vršenje nadzora nad zakonitošću i namjenskim korištenjem i raspolaganjem sredstvima udruženja i fondacija te su takođe propisane kaznene odredbe. Predloženi Nacrt pored nametanja dvostrukih obaveza, čime se

procedure izvještavanja dodatno i bespotrebno birokratizuju, istovremeno etiketira i diskriminiše udruženja i fondacije iz Republike Srpske čije aktivnosti i projekte finansiraju strane vlade i organizacije dok su iz Nacrta zakona izuzeta udruženja i fonacije koje se finansiraju iz javnih budžeta, a upravo su ti mehanizmi dodjele finansijskih sredstava nedovoljno transparentni i izvor različitih političkih zloupotreba posebno u predizbornom periodu. Predloženi način regulisanja rada samo dijela neprofitnih organizacija nije u skladu sa Evropskom konvencijom o osnovnim ljudskim pravima i slobodama, Ustavom Republike Srpske, Ustavom BiH, Zakonom o udruženjima i fondacijama kao ni Zakonom o poreskom postupku Republike Srpske.

Zahtjev za povlačenje zakona dostavljen je i od strane Cetra civilnih inicijativa u kojem se navodi da zakon nije usklađen sa ustavima BiH i Republike Srpske, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Preporukom Savjeta Evrope i zajedničkim mišljenjem Kancelarije OEBS i Venecijanske komisije te Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske; da se zakonom podstiče diskriminacija neprofitnih organizacija koje se finansiraju iz međunarodnih izvora uz propisivanje dodatnih obaveza i sistema kontrole pored već postojećih; da se uvodi zabrana pojedinih aktivnosti neprofitnih organizacija kao što je zagovaranje za unapređenje zakona i javnih politika, uvode se procedure izvještavanja i inspekcijski nadzor te uspostavlja poseban registar uz korištenje sintagmi poput agenti stranog uticaja što je u potpunosti neprihvatljivo. Nacrt takođe predviđa da ministar pravde može predati zahtjev nadležnom sudu za zabranu obavljanja rada neprofitnih organizacija bez prethodnog ukazivanja na propust i ostavljanja roka za ispravku, bez eventualne prekršajne mjere ili pravnih lijekova što može imati nesagledive negativne posljedice po civilno društvo koje predstavlja jedan od ključnih stubova svakog demokratskog društva.

Primjedbe na Nacrt zakona dostavljene su i od strane Centra za humanu politiku u kojim se navodi da ne postoji potreba za donošenjem Zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija, da su protiv da se neprofitne civilne organizacije čije se aktivnosti u potpunosti ili djelimično finansiraju iz inostanih izvora uz uslov da se zakonito bave registrovanom djelatnošću proglašavaju agentima stranog uticaja, ograničavaju u aktivizmu, diskriminišu i izlažu riziku od kažnjavanja i zabrane rada; da pitanje agenata stranog uticaja ili lobista drugih država treba biti posebno uređeno zakonom o lobiranju; da bi se zakon trebao zvati Zakon o agentima stranog uticaja; da registar treba i može biti uspostavljen na osnovu Zakona o udruženjima iz koga bi bilo vidljivo iz kojih izvora se finansira rad udruženja; da generalna kvalifikacija agenti stranog uticaja nije prihvatljiva iz razloga što većina ovih organizacija provodi civilne aktivnosti čiji su ciljevi u skladu sa domaćim zakonima, javnim politikama i interesom većine građana; da nisu privatljive zakonske odredbe koje se odnose na sprovođenje političke aktivnosti radi formiranja javnog mnjenja radi postizanja političkih ciljeva zbog nepreciznosti i nenavođenja kojih političkih ciljeva; zakonske odredbe koje propisuju da političku aktivnost označava svaku aktivnost prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima Republike Srpske ili predstavnicima Republike Srpske u institucijama BiH u smislu formulisanja, usvajanja ili izmjene propisa ili politike Republike Srpske s obzirom da ove političke aktivnosti nisu dozvoljene organizacijama civilnog društva koje su legitimne; da nije dozvoljeno dijeliti civilno djelovanje na dozvoljene i nedozvoljene oblasti te da nisu prihvatljive odredbe koje se odnose na represivni inspekcijski nadzor, dostavljanje podataka iz registra i zabranu rada zbog nepravilnosti u finansijskom poslovanju.

Primjedbe su dostavljene i od strane UG Roditelji za prava djece u kojem navode da je Zakon neusklađen sa Pravilima o izradi propisa; da termin neprofitna organizacija nije dovoljno jasno definisan; da je zabrana političkog djelovanja već propisana u Zakonu o udruženjima i fondacijama Republike Srpske; da se ovim zakonom propisuje i zabrana političke aktivnosti i da je ovaj stav direktno suprotan Ustavu Republike Srpske i treba biti brisan iz teksta; da će se prema Nacrtu zakona neprofitne organizacije koje se finansiraju iz inostranih izvora, a koje su istovremeno povezane sa najosjetljivijom kategorijom društva – maloljetnim licima i dalje moći vršiti uticaj u oblasti nauke, kulture iako svjedočimo ogromnom uticaju raznih nevladinih organizacija u obrazovnom sistemu koje propagiraju ideologije suprotne našem pravnom sistemu i sistemu vrijednosti utemeljenom na vjeri, kulturi i običajima, da se pitanje osnivanja registra moglo riješiti i izmjenama Zakona o udruženjima i fondacijama, da su odredbe koje se odnose na sistem kontrole neprofitne organizacije izricanje kazni i zabrane obavljanje rada neprecizno formulisane radi čega predlažu da se zakon povuče iz procedure.

Primjedbe na Nacrt zakona dostavljene su i od strane UG Srbsko sabranje Baštonik i Konzervativni klub i iste se odnose na član 2. koji definiše da su neprofitne organizacije organizacije koje u cijelosti ili djelimično finansiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašteni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrovane nevladine organizacije koje se finansiraju iz inostranstva što upućuje da bi rodoljubiva i patriotska udruženja građana, u slučaju da se finansiraju od strane Republike Srbije kao matice i sa kojom postoji zaključen Sporazum o uspostavljanju specijalnih paralelnih odnosa bile smatrane agentima stranog uticaja. S obzirom da imamo zajedničku vjeru, istoriju, jezik, kulturu i tradiciju, organizacije koje bi se finansirale iz Republike Srbije trebalo bi biti izuzete od primjene ovog zakona, odnosno ne bi se trebale smatrati agentima stranog uticaja.

Zajedničko mišljenje na Nacrt zakona dostavljene su i od strane Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) i Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) koje se zbog obimnosti dostavljaju u cjelovitom tekstu.

S poštovanjem,


MINISTAR
Miloš Bukejlović