

U Banja Luci, juna 2000. godine

International Lex  
Banja Luka

## NVO PRAVNI IZVJEŠTAJ – BOSNA I HERCEGOVINA

### UVOD

Ustavnopravna struktura Bosne i Hercegovine (BiH) je složena. Osim na državnom zakoni se donose na još dva nivoa vlasti: entitetskom (Federacija BiH i Republika Srpska) i kantonalnom (u Federaciji BiH postoji ukupno deset kantona).

Ovaj izvještaj će uobziriti zakonodavstvo koje reguliše pitanja nevladinih i neprofitnih organizacija (NGO) oba entiteta. Terminologija važećeg zakonodavstva u BiH nije ujednačena. Pojam NGO u Federaciji BiH uključuje “udruženja građana” iz Zakona o udruživanju građana (“Službene novine Federacije BiH” br. 6/1995) i “humanitarne organizacije” iz Zakona o humanitarnoj djelatnosti i humanitarnim organizacijama (“Službeni list Republike BiH” br. 12/1995). U Republici Srpskoj (RS), pod termin NGO spadaju “društvene organizacije”, “udruženja građana” i “pokreti” iz Zakona o udruživanju građana predratne Socijalističke Republike BiH (“Službeni list SR BiH” br. 5/1990 i 21/1990), koji se još primjenjuje na području ovog entiteta. Jednoobrazna ili istovjetna rješenja u entitetskim zakonima biće komentarisana samo jednom, ali će razlike u zakonskim rješenjima biti posebno naglašene.

Izvještaj ima za cilj identifikovati zakonske odredbe i praksu, koji nisu prihvatljivi, ili, u najmanju ruku, nisu optimalni u odnosu na željene standarde. Ova aktivnost će uključiti i mišljenja i preporuke autora o ovim pitanjima.

Izvještaj ne obrađuje propise koji se odnose na rad sindikata, vjerskih organizacija i političkih stranaka (partija) u BiH. *Sindikati su udruženja zaposlenih u različitim oblastima rada čije je osnivanje i djelatnost regulisano posebnim entitetskim zakonima.*

Ustav BiH izričito garantuje “...slobodu udruživanja sa drugima” (tačka I, stav 3. člana II Ustava BiH). Takođe, Ustav Federacije BiH jamči “...slobodu udruživanja” koja uključuje i “...slobodu neudruživanja” (čl. 2. st. 2. tačka L.). Iako Ustav RS ima posebno poglavlje o ljudskim pravima i slobodama u njemu se neposredno garantuje samo “... sloboda političkog organizovanja i djelovanja” (čl. 31. st. 1.), bez da se eksplicitno jamči sloboda udruživanja koja nije politički motivisana. *Ipak, najvažniji pravni instrument koji garantuje slobodu udruživanja u BiH jeste čl. 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska Konvencija), koja je integralni dio pravnog poretka BiH i prema izričitoj odredbi Ustava BiH (čl... Ustava BiH) ima jaču pravnu snagu u odnosu na nekonzistentne domaće zakone. Evropska Konvencija se direktno primjenjuje u BiH i ne podliježe ratifikaciji. Neposrednu primjenu Evropske konvencije u BiH institucionalno obezbjeđuju Komisija za ljudska prava BiH i Ustavni sud BiH, koji djeluju na državnom nivou, a putem apelacione nadležnosti obezbjeđuju jedinstvenu primjenu zakona na čitavoj teritoriji BiH. Komisija za ljudska prava BiH djeluje preko Ombudsmena BiH i Doma za ljudska prava BiH koji je pravosudni organ i koji,*

zajedno sa Ustavnim sudom BiH, podržava sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Na taj način se u BiH direktno primjenjuje Evropska Konvencija, bez obzira na činjenicu što BiH još nije članica Savjeta Evrope.

U načelu, institucije centralne vlaste BiH nemaju nadležnosti da donose zakonske i druge propise koji bi regulisali pitanja koja se odnose na osnivanje i aktivnosti NGO. Izuzetak su samo carinski propisi koji se donose za cijelu teritoriju BiH od strane centralnih organa BiH. Ustav BiH (čl. III st. 3. tačka a)) utvrđuje presumpciju nadležnosti u korist entiteta, tako što je normirano da “sve vladine funkcije i ovlašćenja koja nisu ovim ustavom izričito data institucijama BiH pripadaju entitetima”. Ipak, kako se “sloboda udruživanja s drugima”, ima osigurati “svim licima” u BiH bez diskriminacije, postoji tendencija da se određena načelna pitanja osnivanja i djelovanja NGO, posebno za NGO koje bi vršile aktivnost na cijeloj teritoriji države, regulišu na nivou centralnih organa države BiH. Kao što je poznato zakonodavnu vlast na nivou države ima Parlamentarna skupština BiH, koja se sastoji od Predstavničkog Doma i Doma naroda, dok izvršnu vlast obavljaju Predsedništvo BiH i Savjet ministara BiH. Ustavno-pravni okvir za ovakvu zakonodavnu aktivnost jeste mogućnost da BiH preuzme nadležnost za sve druge poslove o kojima se entiteti slože (tzv. “dodatne nadležnosti”, Ustav BiH, stav 5. čl. III).<sup>1</sup> Iako ove inicijative podupire i Kancelarija Visokog Predstavnika u BiH (OHR) jedan ovakav “krovni” zakon još nije donesen. Ohrabruje činjenica da je tokom maja mjeseca 2001. godine, jedan dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio Zakon o BH udruženjima i fondacijama (Nacrt Zakona o BH...). Očekivati je da se ovaj zakon u najskorije vrijeme usvoji i u drugom domu Parlamentarne skupštine BiH.

Zakonodavstvo BH entiteta ne nudi jednoobrazan pravni okvir za aktivnosti NGO. Ipak, očekivati je da se do kraja godine usvoji sasvim novo entitetsko zakonodavstvo koje bi regulisalo rad NGO. Vlade u entitetima, kao i resorna ministarstva, podržani raznovrsnim aktivnostima NGO u čitavoj BiH, pripremili su nacрте zakona. Usvajanjem novog entitetskog zakonodavstva ostvariće se najmanje dva cilja: (1) novo entitetsko zakonodavstvo će izvršiti recepciju većine međunarodnih standarda za rad NGO i (2) doći će do neophodne harmonizacije entitetskog zakonodavstva u ovoj oblasti. U ovom tekstu će na odgovarajućim mjestima biti pomenuta i neka rješenja iz nacрта novih zakona o NGO, na entitetskim i državnom nivou.

U Federaciji BiH su na snazi dva već pomenuta propisa: Zakon o udruživanju građana (u daljem tekstu: ZOUG FBiH) i Zakon o humanitarnoj djelatnosti i humanitarnim organizacijama (u daljem tekstu: ZOHD... FBiH). Ovi zakoni, u osnovi, međusobno nisu konzistentni iz razloga što su loš model da se napravi razlika između NGO od javne koristi (public benefit organization, u daljem tekstu: PBO) i NGO od koristi samo za članove (osnivače). Ideja da se ZOHD... FBiH obezbijedi pravna osnova za djelovanje “humanitarnih organizacija”, kao PBO, prema uobičajenim standardima za PBO u komparativnom pravu, dobila je u ovom zakonu vrlo ograničenu i netipičnu formu. Prema ZOHD... humanitarna djelatnost obuhvata “... neposrednu ili posrednu humanitarnu pomoć stanovništvu u Republici BiH u stanju socijalne potrebe u vidu novca, roba i usluga...” (čl. 2. st. 1.), s tim što se definiše šta se smatra “stanjem socijalne potrebe” (čl. 2. st. 2). Već na prvi pogled je vidljivo da je ovo previše jednostran odnosno nepotpun pristup pitanju PBO. Uostalom, ideji o PBO, dat je solidan pravni okvir u samom ZOUG FBiH (čl.

<sup>1</sup> O varijantama regulative ove oblasti u BiH, s ustavno-pravnog aspekta, vidjeti: Analiza o pravnom tretmanu nevladinih organizacija u BiH, Prvi dio, autor Dr Nedo Milićević. Analiza je radena u okviru projekta LEA-LINK, i nije zvanično objavljena.

5.). Osim toga, pomenuta dva zakona mnoge odnose regulišu paralelno što ne doprinosi pravnoj sigurnosti. Kako je ZOUG FBiH opštiji od ZOHD... FBiH, koji je *lex specialis*, to su se ponavljanja, odnosno regulativa istih pitanja, mogli i trebali izbjeći.

U RS je na snazi Zakon o udruživanju građana predratne Socijalističke Republike BiH (u daljem tekstu: ZOUG RS). Iako nudi neka liberalna rješenja s obzirom na period i sistem u kojem je nastao, ovaj zakon u mnogim elementima ima restriktivan pristup slobodi udruživanja.

Praksa u primjeni navedenih zakonskih propisa u BiH nije ujednačena. Ipak, u odnosu na neposredno poslijeratni period (1996-1997)<sup>2</sup> NGO danas imaju manje problema kada je u pitanju registracija, ali izaziva zabrinutost neuobičajeno veliki broj organa za registraciju u Federaciji BiH. Mnogo su veći problemi NGO koji se odnose na fiskalne (poreske i carinske) aspekte njihovog rada. U mnogim pitanjima na aktivnosti NGO, pa i one koje su po svojoj prirodi PBO, se primjenjuje opšti poreski sistem. Upadljiv je zahtjev da NGO može osnovati ne manje od 30 lica, što implicira nemogućnost postojanja NGO koje bi imale 29 ili manji broj lica koja se udružuju. Ovaj uslov, sam za sebe, nezavisno od drugih pitanja, znatno ograničava slobodu udruživanja u BiH. Do danas nije riješeno pitanje djelovanja domaćih NGO na teritoriji čitave BiH. Još uvijek je upitna mogućnost rada NGO u Federaciji BiH ukoliko je NGO registrovana u RS, odnosno mogućnost rada NGO u RS kada je ona registrovana u Federaciji BiH. Iako Ustav BiH garantuje kontinuitet bosansko-hercegovačkog državljanstva (dakle, lica koja su imala državljanstvo predratne SR BiH automatski imaju i državljanstvo sadašnje BiH) državljani jednog entiteta, koji su ujedno i državljani BiH, imaju teškoću da eventualno budu osnivači NGO u drugom entitetu. Zabrinjava što ne postoje zakonske odredbe o zabrani sukoba interesa i distribuciji sredstava u privatnu korist, kao ni zakonski kriteriji za određivanja namjene imovine u slučaju prestanka rada NGO. Zakonske odredbe o potrebi poštivanja principa “non pro profit” su neodgovarajuće i konfuzne. Nema jasne razlike između tzv. vezanih i nevezanih ekonomskih aktivnosti NGO, kao i fiskalnih reperkusija u vezi s tim. Osim toga, ne postoji jedinstven registar svih NGO, ne samo u BiH, nego ni na nivou entiteta.

Na kraju, stanje sadašnje regulative NGO samo za sebe govori nešto. Federacija BiH, sa ukupno 102 člana (paragrafa) u pomenuta dva zakona, vrši “dalju razradu” slobode udruživanja.

Riječ je o birokratskom pristupu koji nudi dosta “zamki” samoj slobodi udruživanja. Način regulative je primjeren prethodnom sistemu koji, bar deklaratorno, više ne postoji. Novi zakoni su, na žalost, prije korak nazad nego napred u ohrabivanju slobode udruživanja. S druge strane, RS, bez ikakvog opravdanja, ima potpuno ignorantski pristup NGO sektoru jer se u ovoj oblasti još primjenjuje predratni zakon

---

<sup>2</sup> Ekstreman je slučaj kada je jedan sud u BiH odbio registraciju udruženja građana koje je u svome statutu predvidjelo aktivnosti pravne pomoći u zaštiti ljudskih prava s obrazloženjem da “... zaštita ljudskih prava spada u djelokrug poslova iz isključive nadležnosti određenih državnih organa, kao i vladinih i međunarodnih organizacija, a ne udruženja građana” (rješenje suda u B.L. br. Rg-152/97). U ovom shvatanju prosto je zanemarena činjenica da je Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda sastavni dio pravnog poretka BiH, s prioritarnom pravnom snagom “nad svim ostalim zakonima” (čl. II stav. 2. Ustava BiH). Osim toga, prekršena je i obaveza iz Anexa VI Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sporazum o ljudskim pravima), prema kojoj su se strane obavezale da će “...unapređivati i podsticati aktivnosti nevladinih i međunarodnih organizacija za zaštitu i unapređenje ljudskih prava” (čl. XIII, tačka 1.).

sa ukupno 30 članova<sup>2</sup>. Tako se u ovom entitetu, po pitanju pravnog okvira za rad NGO, u situaciji gdje se bilo i u socijalizmu, prije desetak godine.

## 1. The Legal Existence of Civic Organizations

### 1.1. Creation

Entitetski zakoni o udruživanju proklamuju načela dobrovoljnosti i slobode prilikom osnivanja udruženja (čl. 2. st. 1. ZOUG FBiH, i čl. 2. st. 1. te čl. 3. st. 3. ZOUG RS).

U pogledu broja osnivača oba entitetska zakona (čl. 9. st. 1. ZOUG FBiH, i čl. 12. st. 2. ZOUG RS) kao uslov predviđaju najmanje 30 građana – osnivača. U pitanju je očito pretjeran broj osnivača koji se traži kao uslov za osnivanje NGO i koji ozbiljno dovodi u pitanje načelo slobode udruživanja koje je proklamovano u osnovnim odredbama entitetskih zakona. Dakle, grupa građana koja bi brojala 29 ili manje lica nema pravnu mogućnost osnivanja udruženja građana. Ovo obeshrabruje slobodu udruživanja, jer je za jednu ideju ponekad teško naći 30 istomišljenika.

Niti jedan entitetski zakon o udruživanju građana ne predviđa mogućnost da, pored fizičkog lica, osnivači udruženja mogu biti pravna lica. Naime, umjesto termina “lice” zakoni koriste termin “građanin” što uključuje samo fizička lica, ali ne i pravna lica, kao moguće osnivače NGO. Ipak, ZOHD... u Federaciji BiH daje mogućnost da osnivači “humanitarne organizacije”, pored građana budu i udruženja građana, vjerske zajednice i njihove organizacije, preduzeća i druga pravna lica (čl. 5. st. 2.).

ZOUG FBiH kao dodatni uslov za osnivače traži da su u pitanju građani koji imaju “poslovnu sposobnost” i da su “punoljetni” (čl. 9. st. 1.). Kako prema entitetskim građanskim zakonima fizička lica stiču poslovnu sposobnost sa sticanjem punoljetstva odnosno navršениh 18 godina starosti, to maloljetna lica (dakle lica sa manje od 18 godina) nisu uključena kao mogući osnivači NGO. Ograničenje koje kao uslov za osnivanje NGO traži i “punoljetstvo” potencijalnih osnivača dovodi do apsurdne pravne situacije prema kojoj čak ni maloljetna lica starija od 16 godina, koja eventualno zaključče brak prije punoljetstva, čime stiču potpunu emancipaciju, uključujući i potpunu poslovnu sposobnost, mogu u svoje ime i za svoj račun preduzimati sve vrste pravnih radnji (zaključivanje ugovora, pojavljivanje na sudovima i dr.), bez ikakvog ograničenja po opštim propisima, ali ne bi mogli biti osnivači NGO. Osim toga, moguće je zamisliti određenu kategoriju punoljetnih lica koja su djelimično ili potpuno lišena poslovne sposobnosti iz zdravstvenih razloga, ali im zbog toga možda ne bi trebalo uskratiti mogućnost da budu bar suosnivači udruženja koje bi se bavilo njihovim problemima. Takođe, prema opštim propisima ugovor o radu može da zaključči lice sa navršениh 15 godina života, čime stiče djelimičnu poslovnu sposobnost. Ipak, zbog ograničenja “punoljetstva”, koje traži ZOUG FBiH, takvo lice ne bi moglo biti i osnivač udruženja, što nije prihvatljivo.

---

<sup>2</sup> Nasuprot tome, već 1996. godine donesen je Zakon o političkim organizacijama (“Službeni glasnik RS” br. 15/96). Iako je pomenuti predratni Zakon o udruživanju građana SR BiH, regulisao i materiju političkih stranaka i udruženja, entitetskom zakonodavcu je očito interesantna samo oblast političkog organizovanja i djelovanja.

ZOUG RS ne sadrži ograničenje koje se odnosi na punoljetstvo i poslovnu sposobnost "građana" osnivača. Međutim, u praksi registarskih sudova nije moguće da kao osnivač bude lice koje nije punoljetno, odnosno koje nema navršenih 18 godina života.

Pominjemo i jedan dodatni detalj, koji se, istina, više odnosi na mogućnost članstva, ali indirektno i mogućnost osnivanja NGO. Prema ZOUG FBiH "svaki građanin Federacije BiH može, pod istim uslovima propisanim statutom, postati članom udruženja" (čl. 2. st. 2). Ovakav zahtjev postavljen od strane zakonodavca čini se inkompatibilnim sa principom slobode udruživanja jer pretpostavlja da bi određeno lice moglo postati članom (osnivačem) udruženja i bez volje postojećih članova (osnivača) udruženja. Dakle, neko bi mogao postati članom udruženja samo na osnovu svoje sopstvene izjave da želi biti članom određenog udruženja. Sličnu odredbu sadrži i ZOUG RS (čl. 5. st. 2.).

## 1.2. Registration

Prema važećem zakonodavstvu u entitetima u BiH nema mogućnosti egzistencije NGO bez registracije. Dakle, sadašnji pravni okvir za rad NGO sektora isključuje mogućnost postojanja neformalnih organizacija ili grupa.

Registracija NGO je obavezna, ne samo radi sticanja statusa pravnog lica, već da bi aktivnost organizacije uopšte uzevši bila legalna. O tome postoje izričite zakonske odredbe. Prema ZOUG FBiH "na teritoriji Federacije ne mogu djelovati udruženja koja nisu upisana u registar..." (čl. 24.), a ZOHD... FBiH reguliše da "... humanitarna organizacija može otpočeti s radom nakon pribavljanja rješenja o upisu u registar ..." (čl. 17.). Prema ZOUG RS "udruženje može početi sa radom nakon izvršene registracije" (čl. 12.).

Poslove registracije NGO, u BiH vrše i upravni organi i redovni sudovi. U Federaciji BiH, ukoliko udruženje vrši aktivnost na području dva ili više kantona, registar vodi Ministarstvo pravde Federacije BiH (čl. 23. stav 3. ZOUG FBiH). Ako je djelovanje udruženja samo na teritoriji jednog kantona registraciju vrši odgovarajuće ministarstvo kantona. Ovo nije dobro rješenje iz razloga što dovodi do neujednačene prakse, jer poslove registracije vrše različiti upravni organi (u Federaciji BiH postoji deset kantona). Ovo je posebno upadljivo kod udruženja čija aktivnost je teritorijalno vezana samo za jedan kanton s obzirom da narušava i pravnu sigurnost.

U RS pitanje nadležnog organa za registraciju nije regulisano ZOUG, već Zakonom o redovnim sudovima ("Službeni glasnik RS" br. 22/1996 i 25/1996). Pitanje organa nadležnog za registraciju je važno pitanje, pa bi bilo bolje da je uređeno ZOUG, kao matičnim zakonom za NGO. Prema pomenutom zakonu registarski sudovi za NGO u RS su osnovni sudovi u sjedištu okružnih sudova kojih ima ukupno pet (čl.20. Zakona o redovnim sudovima). O zahtjevu za registraciju odlučuje sudsko vijeće u sastavu od trojice sudija.

Entitetski zakoni ne prihvataju tzv. sistem prijave, već je odluka o registraciji NGO konstitutivnog, a ne deklaratornog karaktera, jer je uslov da bi NGO počele sa obavljanjem svojih aktivnosti.

Ipak, neke zakonske odredbe o registraciji su povoljnije u ZOUG RS nego li Federacije BiH. Prije svega u RS je predviđen povoljniji – kraći rok (15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva) u kojem je registarski sud dužan donijeti odluku o registraciji. U Federaciji BiH taj rok je dvostruko duži (30 dana). Ukoliko u ostavljenom zakonskom roku od 15 dana registarski sud ne donese odluku prema ZOUG RS (čl. 13. st. 6.) se pretpostavlja da je odluka pozitivna (presumirano odobrenje). Ipak, zakonska odredba je nepotpuna iz razloga što nije ustanovljena obaveza za registarski organ da o toj činjenici (isteku roka od 15 dana) mora izdati potvrdu podnosiocu zahtjeva. To u praksi stvara poteškoće jer registarski organ može da tvrdi da podneseni zahtjev nije uredan i da traži dopune zahtjeva i nakon isteka zakonskog roka od 15 dana, odnosno pretpostavljenog odobrenja. U ZOUG FBiH nema odredbe o presumiranom odobrenju registracije. Napokon, prema ZOUG FBiH (čl. 30.) nije dozvoljena žalba protiv prvostepenog rješenja o (ne)registraciji u redovnom upravnom postupku, ali se ipak može pokrenuti upravni spor pred sudom. Ovo nije dovoljno iz razloga što postupak u upravnom sporu u pravilu traje neuporedivo duže nego li po žalbi u redovnom upravnom postupku. S druge strane, prema ZOHD... FBiH, protiv prvostepene odluke se može izjaviti žalba, kao redovan pravni lijek, u roku od osam dana (čl. 20. st. 2.). Čini se, ipak, da je ovaj žalbeni rok trebao biti duži. ZOUG RS sadrži izričitu odredbu o pravu na žalbu drugostepenom sudu u roku od 15 dana od prijema prvostepene odluke (čl. 14. st. 2.). Osim toga, prema opštim propisima RS, u slučaju potrebe, protiv drugostepene odluke se može izjaviti i vanredno pravno sredstvo.

U cjelini uzevši, entitetski zakoni predviđaju dosta birokratizovanu proceduru i relativno veliki broj dokumenata da bi se izvršila registracija udruženja.

Prema ZOUG FBiH, pored zahtjeva za upis u registar, prilaže se još pet dokumenata: odluka o osnivanju, zapisnik o radu osnivačke skupštine, popis osnivača i članova upravnih organa, statut i imena i prezimena lica ovlaštenih za predstavljanje i zastupanje ( čl. 25.). Međutim, ZOHD... FBiH, pored navedenih dokumenata, traži još jedan dodatni uslov: saglasnost za upis u registar koji izdaje opštinski, odnosno gradski organ uprave, nadležan za poslove socijalne zaštite i humanitarnog rada u sjedištu humanitarne organizacije (čl. 18).

U RS se pri registraciji traži manji broj dokumenata. Uz zahtjev za upis u registar podnose se još tri dokumenta: organizacioni statut, program udruženja i spisak građana osnivača udruženja (Pravilnik o jedinstvenom registru političkih organizacija i udruženja, objavljen u “Službenom glasniku RS” br.16/1996, čl. 6.).

Interesantno je da ZOUG RS sadrži odredbu prema kojoj se odluka suda povodom zahtjeva za registraciju, osim udruženju kao podnosiocu zahtjeva, dostavlja i nadležnom javnom tužiocu (čl. 14. st. 1.). Zabrinjava što slična odredba postoji i u ZOHD... FBiH (čl. 20. st. 1.). Kako je osnovni zadatak javnog tužioca da pred sudovima preduzima gonjenje počinitelja krivičnih djela onda jedna ovakva odredba može biti indikator koliko je zakonodavac odnosno okruženje “(ne)prijateljski” raspoloženo prema NGO sektoru. Ako je već prihvaćen koncept obavezne registracije NGO, o čemu odluku donosi državni organ, onda je nepotrebno da se odluka o registraciji, osim podnosiocu, dostavlja još nekom državnom organu, posebno ne javnom tužiocu. Ovo pokazuje jednu ranu namjeru države (“predumišljaj”) šta “misli” o NGO sektoru, već u momentu kada novoosnovana organizacija stiče pravni subjektivitet. Može se tumačiti i kao svojevrsna “opomena”, a ovakva zakonska

norma je vjerovatno posljedica stava predratne, socijalističke države da je za zajednicu važniji građanin koji prihvata psihologiju podanika, koji prihvata da kolektivitet (partija, država) donosi odluke za njega i ponaša se u skladu s tim, nego građanin kao slobodan pojedinac koji misli svojom glavom.

Uslov registracije da bi se rad NGO mogao smatrati zakonitim, nevezano za sticanje statusa pravnog lica, nema opravdanja polazeći od aktuelne bosansko-hercegovačke realnosti. Dakle, nema stvarnih razloga da se ne omogući rad tzv. neformalnih NGO, čime bi konzumiranje slobode udruživanja u BiH bilo potpunije. Otuda bi novi zakonski okvir trebao anticipirati ovo pitanje. Nacrta entitetskih zakona dopuštaju mogućnost djelovanja neformalnih udruženja.

### 1.3. The Responsible Organ of the State

Sloboda udruživanja je korektno regulisana i garantovana Ustavom BiH, kako je opisano. Evropska Konvencija je takođe relevantna za ovu oblast (čl. 11), jer je sastavni dio pravnog poretka u BiH i ima prednost u primjenu u odnosu na domaće zakone. Osim toga, odgovornost državnih organa ogleda se u nadležnosti za donošenje zakona koje bi regulisale rad NGO. Na državnom nivou postoji mogućnost donošenja zakona, ako se o tome postigne saglasnost u Parlamentarnoj skupštini BiH i ta je aktivnost vjerovatno pri kraju. Postoji nadležnost entiteta (RS i Federacije BiH) da svojim zakonima urede osnivanje i rad NGO i u ovom momentu to su jedini zakoni koji uređuju ovu oblast.

O registraciji NGO u BiH odlučuju sudski i upravni organi.

U Federaciji BiH NGO registruju upravni organi, ali i sudovi. Pored Ministarstva pravde FBiH, koje registruje NGO, koje rade na području najmanje dva kantona, registraciju vrše odgovarajuća ministarstva u kantonima. Zabrinjava što je to ogroman broj ministarstava, pa se teško može obezbijediti jednoobrazna primjena zakona. Naime, upis u registar vrši “ministarstvo u čije područje spada praćenje stanja u oblasti na koje se odnosi djelatnost udruženja”. Problem za moguće osnivače odnosi se na pitanje nadležnog ministarstva kada je planirano više vrsta aktivnosti NGO, koje ne spadaju u istu oblast. To dovodi do “šetanja” građana od jedne do druge kantonalne administracije, pa ne ohrabruje slobodu udruživanja. Humanitarne organizacije registruju kantonalni sudovi kojih ima deset.

Registarski organi u RS su osnovni sudovi u sjedištu okružnih sudova, kojih takvih ima pet. Iako bi bilo za očekivati da je sudska administracija dosljednija u primjeni zakona, nego li upravna, te da bi za NGO trebalo biti manje neizvjesnosti kada su u pitanju sudovi, kao registarski organi, u praksi često nije tako. Prisutna je pretjerana birokratizacija, nedostatak jednoobraznih kriterija oko ocjene valjanosti sadržine dokumenata koji se prilažu registraciji i sl. Nacrt novog Zakona o udruženjima i fondacijama u RS kao registarske organe i dalje predviđa osnovne sudovi. Predviđeno je da centralni registar vodi Ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu, a ne Ministarstvo pravde, kao u Federaciji BiH.

Pravilo o presumiranom (pretpostavljenom) odobrenju, nakon isteka roka od 15 dana, se ne poštuje.

### 1.4. Amendments to Registration

Zakoni o NGO u BiH dopuštaju mogućnost izmjena u registraciji NGO. Doduše, to nije regulisano eksplicitnom normom, već se ovakav zaključak može izvući iz odredaba koje govore o obavezi prijavljivanja promjena podataka od značaja za registar registarskom organu.

U vezi s ovim ZOUG FBiH je konkretniji jer određeno obavezuje da se “...registarski organ ima obavijestiti o promjeni statuta, naziva, sjedišta, djelatnosti, imena i prezimena lica ovlaštenih za zastupanje i predstavljanje, članova upravnih organa i prestanku udruženja” (čl. 31. st. 1.). Zakon predviđa mogućnost kažnjavanja udruženja za počinjeni prekršaj novčanom kaznom od 200 do 800 DM za nepostupanje po navedenoj obavezi prijavljivanja promjene podataka (čl. 45. st. 1.). ZOHD... FBiH reguliše da je humanitarna organizacija dužna obavijestiti registarski organ o “... svim promjenama od značaja za upis u registar...” (čl. 22). Ovo je dosta neodređen zahtjev koji u praksi može biti zloupotrijebljen. Naime, za nepostupanje po ovoj zakonskoj obavezi humanitarna organizacija se može kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 500 do 1,000 DM (čl. 49. st. 1. tačka 3.). Organ, najčešće državni, koji eventualno podnosi prijavu za prekršaj, može da tvrdi da je svaka promjena podataka, pa i beznačajna “od značaja”. Otuda ovakva, prilično “rastegljiva” formulacija, može biti tumačena na štetu NGO. Predviđena kazna za ovaj prekršaj, s obzirom na lokalne prilike, nije mala.

ZOUG RS sadrži uopštenu i načelno strožiju odredbu prema kojoj se registarski organ ima obavijestiti o “... svakoj promjeni dokumenata na osnovu kojih je udruženje registrovano...” (čl. 15. st. 3). Ipak, ovaj zakon ne sadrži nikakvu sankciju ukoliko NGO ne postupi po navedenoj dispoziciji.

Sva tri navedena zakonska propisa određuju rok za prijavu promjene podataka koji iznosi 15 dana, računajući od dana izvršene promjene podataka koji se dostavljaju registarskom organu. Za ovaj rok se može reći da je relativno kratak, s obzirom na prirodu posla koji treba obaviti u vezi s preregistracijom. U mnogim slučajevima ovaj rok neće biti kratak, što se ipak ne bi odnosilo na situacije kada su promjene podataka obimnije i tiču se matičnih dokumenata NGO, kada bi za pripremu dokumentacije i dostavu podataka koji se mijenjaju trebalo više vremena.

#### 1.5. Amendment in the Event of Impossibility or Deadlock

Zakoni konzistentno ne regulišu pitanja vrste NGO s obzirom na mogućnost korištenja različitih olakšica ili oslobođenja plaćanja raznih dažbina državi, entitetima, kantonima.

Vjerovatno zbog toga niti jedan entitetski zakon ne rješava važno pitanje eventualne promjene statusa postojeće organizacije iz jednog organizacionog oblika u drugi. Pri tome se misli na mogućnost preregistracije udruženja od javne koristi (PBO) u udruženje od obostrane (zajedničke) koristi za članove (osnivače) ili obrnuto. Zakoni ne rješavaju pitanje mogućnosti eventualne transformacije određenog tipa udruženja u fondaciju ili fondacije u udruženje. Ova pitanja nisu značajna samo zbog implikacija na fiskalna pitanja (porezi, carine, takse), već mogu uticati na sudbinu cjelokupne imovine NGO u slučaju prestanka rada NGO. Dakle, nedostatak zakonskih rješenja u navedenom pravcu može u praksi biti zloupotrijebljen od strane države na štetu



NGO. Takođe je moguća i zloupotreba u samom NGO sektoru uključujući promjenu statusa imovine NGO u privatnu korist.

## 1.6. Public Registry

BiH nema centralni registar svih NGO, niti je o tome donesen bilo kakav propis koji bi ustanovio takvu mogućnost i obavezu. Po ovom pitanju u državi postoji potpuna šarolikost, jer postoji najmanje 26 mjesta gdje se vode registri NGO. Od toga je najmanje 21 registar u Federaciji BiH, a najmanje 5 u RS. Zapravo, u BiH nema drugih registara izuzev onih koje vode organi istovremeno nadležni za registraciju NGO.

Upis NGO u javne registre na različitim nivoima je uslov da bi NGO mogle započeti s radom.

U Federaciji BiH Ministarstvo pravde Federacije BiH vodi registar NGO koje obavljaju djelatnost na području dva ili više kantona. Za udruženja, koja prema statutu djeluju na području jednog kantona, registar vodi nadležno kantonalno ministarstvo, što znači da za ove NGO postoji deset javnih registara (čl. 23. st. 3. ZOUG FBiH). U Federaciji BiH registar humanitarnih organizacija, prema ZOHD... FBiH, vode kantonalni sudovi (čl. 17. st. 1), kojih takođe ima deset.

Kao što je pomenuto, u RS registre vode osnovni sudovi u sjedištu okružnih sudova, što znači da u ovom entitetu ima pet mjesta gdje se vode registri. Ne postoji centralni registar na nivou ovog entiteta, bez obzira na kojem području djeluju NGO.

Zakoni u Federaciji BiH sadrže odredbe da su registri javni (čl. 23. st. 5. ZOUG FBiH i čl. 21. ZOHD... FBiH). Takvu odredbu ne sadrži ZOUG RS. Ipak, u RS, prema već pomenutom Pravilniku o jedinstvenom registru političkih organizacija i udruženja (Pravilnik ... RS), izdavanje izvoda iz registra se uslovljava "opravdanim interesom" lica koje takav izvod traži. Ne vidi se razlog za postavljanje ovakvog uslova, jer se "opravdan interes" može svesti samo na potrebu navođenja razloga zašto se izvod iz registra traži.

Pitanje javnih registara u budućnosti treba urediti tako što bi postojao centralni nacionalni registar NGO u BiH. On ne bi isključivao mogućnost postojanja javnih registara na nivou entiteta, kantona ili lokalnih zajednica. Tako nacrt Zakona o BH... predviđa Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija kao jedini organ nadležan za registraciju, a time i za centralni javni registar na nivou države. Nacrt Zakona o udruženjima i fondacijama u RS (Nacrt Zakona... RS) reguliše da jedinstven registar vodi Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, a u nacrtu Zakona o udruženjima i fondacijama Federacije BiH (Nacrt Zakona ... FBiH) reguliše se da registar vodi Ministarstvo pravde Federacije BiH.

## 1.7. Mergers and Divisions

Jedan od važnih nedostataka zakonodavstva o NGO u BiH odnosi se na nepostojanje regulative koja reguliše pitanje spajanja i razdvajanja NGO. Ova pitanja ne reguliše ni jedan od pomenutih entitetskih zakona.<sup>3</sup> Međutim, pitanje spajanja i razdvajanja udruženja trebalo bi biti regulisano zakonima.

Osim toga, pitanje spajanja dvije ili više organizacije ili eventualnog razdvajanja jedne organizacije na dvije ili više drugih organizacija nije predviđeno ni kao obavezan ili fakultativan element statuta, akta o osnivanju ili drugog dokumenta u organizaciji. Ipak, jedan, doduše vrlo mali, broj unutrašnjih organizacionih dokumenata NGO reguliše pitanje spajanja i razdvajanja (podjele) udruženja.

Ako se ima u vidu jedno od najopštijih načela pravnog poretka, prema kojem je dozvoljeno sve ono što nije izričito zabranjeno, proizilazi da bi NGO bilo dozvoljeno spajanje ili podjela (razdvajanje). Na žalost, pravna svijest u BiH, uključujući i državne službenike koji primjenjuju zakone, nije takva da bi se moglo zaključiti, kako bi eventualne aktivnosti NGO, usmjerene na razdvajanje organizacije ili njihova spajanja, protekle bez teškoća.

Na sreću, nacrt novog zakonodavstva reguliše načini i uslove pod kojima se udruženje može pripojiti, razdvojiti ili transformisati u drugo udruženje ili fondaciju.

#### 1.8. Termination, Dissolution, and Liquidation

Zakoni o NGO u BiH dosta odredbi posvećuju prestanku organizacija. Mnoge odredbe zabrinjavaju, jer daju mogućnost prestanka organizacije iz neadekvatnih motiva.

Osnovni načini prestanka NGO su dobrovoljni i nedobrovoljni (prinudni). Nedobrovoljni način prestanka rada organizacije uključuje i mogućnost zabrane rada odlukom nadležnog suda.

Čini se da jedino nije upitna mogućnost prestanka organizacije na osnovu odluke ovlaštenog organa same organizacije. Ovakav, dobrovoljan, način prestanka uobziruju sva tri pomenuta entitetska zakona, u načelu istovjetnim formulacijama (ZOUG FBiH, čl. 35. st. 1. tačka 1., zatim ZOHD...FBiH, čl. 36. st. 1. tačka 2., te ZOUG RS, čl. 17. st. 1.). Međutim, ni zakonske odredbe o prestanku organizacije na osnovu odluke njenih organa upravljanja nisu potpune, bar ne u zakonima Federacije BiH, jer ne sadrže dispoziciju (pravilo ponašanja) o sudbini imovine udruženja u slučaju prestanka organizacije na ovaj način. U Federaciji BiH zakoni čak ne predviđaju ni obavezu da se ovo pitanje uredi bar statutom organizacije. S druge strane, ZOUG RS (čl. 11. st. 2.) obavezuje NGO da u svome statutu stave klauzulu kojom regulišu pitanje "...namjene imovine za slučaj prestanka udruženja". Ova zakonska odredba je potvrđena i u još jednom paragrafu koji reguliše da imovina udruženja, po prestanku rada udruženja, "... prelazi u vlasništvo opštine u sjedištu udruženja", ali samo ukoliko "nadležni organ udruženja ne odluči drugačije" (ZOUG RS, čl. 19.). Jasno je da regulisanje pitanja na ovaj način u zakonu RS nije prihvatljivo jer može dovesti do inicijativa za prestanak NGO, s motivacijom da njihova imovina prijede u svojinu opštine.

<sup>3</sup> Nasuprot tome, pomenimo da entitetski zakoni o fondacijama regulišu pitanje spajanja fondacija. Istina, ta regulativa nije potpuna, ali ipak postoji. Uporedi čl. 22. st. 2. i čl. 28. st. 1. Zakona o zadužbinama, fondacijama i fondovima ("Službeni glasnik RS" br. 14/1994), kao i čl. 36. tačka 2. ili čl. 41. Zakona o fondacijama i zakladama ("Službeni glasnik Federacije BiH" br. 16/1998).

ZOUG FBiH specificira još tri posebna razloga za nedobrovoljan prestanak udruženja. Prvi od ovih razloga jeste “ako se utvrdi da je udruženje prestalo djelovati” (čl. 35. stav. 1. tačka 2.). Zakon ne navodi ni jedan kriterij kada bi se moglo smatrati da je udruženje prestalo djelovati. Takođe, nije uključena ni vremenska komponenta “nedjelovanja”, pa se ovaj razlog može interpretirati vrlo proizvoljno. Ovaj kriterij posebno zbunjuje kada se ima u vidu naredni razlog za prestanak, a to je “ako je proteklo dvostruko više vremena od vremena utvrđenog statutom za održavanje godišnje skupštine, a skupština nije održana” (čl. 35. stav 1. tačka 3.). Nije jasno zašto zakonodavac uopšte pominje “godišnju skupštinu” kada ovaj organ u preostalim svojim odredbama ne pominje kao obavezan. Dakle, zakon ne predviđa godišnju skupštinu kao obavezan organ. Naprotiv, regulišući elemente (organizacionog) statuta udruženja ZOUG FBiH pominje samo “organe upravljanja” organizacije, ali ne i godišnju skupštinu. Dakle, pravni nonsens je strogo sankcionisati nešto za šta nije ustanovljena zakonska ili statutarna dispozicija. Osim toga, ako se i predviđa prestanak udruženja zbog nesastajanja određenog organa u određenom periodu, onda to zakon uvijek treba vezivati za “opravdanost” zašto se “sastanak” organa udruženja nije dogodio, a ne predviđati automatizam, i utvrđivati prestanak bez obzira na razlog nesastajanja. Iz ovog razloga proizilazi da je prethodni pomenuti razlog (prestanak djelovanja) strožiji, i ne podrazumijeva samo “nesastajanje” organa upravljanja u određenom periodu. Moguć je i prestanak udruženja ako se broj članova udruženja smanji ispod zakonskog minimuma potrebnog za osnivanje udruženja (čl. 35. st. 1. tačka 3. ZOUG FBiH). Kako je minimalan broj osnivača 30, NGO su u situaciji da imaju osnivače “samo na papiru” da bi se zadovoljio formalni uslov. Zahtjev za ovolikim brojem osnivača nema stvarne veze s animiranjem slobode udruživanja, već joj se direktno suprotstavlja. Jasno je da je za jednu ideju lakše naći dva nego trideset lica. Prije je riječ o socijalitičkoj zabludi o značaju velikih brojeva za svaku zajednicu, koja traje i danas, nego nekom “demokratskom principu” koji se iskazuje kroz ovoliki broj lica (30). Na sreću, nacrti novih zakona na entitetskom i državnom nivou radikalno predviđaju smanjenje potrebnog broja lica za osnivanje udruženja regulišući da udruženje mogu osnovati “najmanje tri fizička ili pravna lica”. Ipak, primjećuje se kao propust činjenica da nacrti zakona ne predviđaju nikakva ograničenja za pravna lica za osnivanje udruženja, tako da osnivači formalno mogu da budu i država, entitet, kanton, opština ili državno preduzeće. Ovo nije prihvatljivo jer otvara mogućnost osnivanja i registracije GONGO.

U svim navedenim slučajevima odluku o prestanku rada udruženja donosi “nadležno ministarstvo” (čl. 35. st. 2. ZOUG FBiH). Zakon ne kaže koje, pa se samo može pretpostaviti da je riječ o ministarstvu nadležnom za registraciju. Takođe, zabrinjava što se protiv rješenja ministarstva o prestanku NGO ne može izjaviti žalba, već samo pokrenuti upravni spor (čl.30. ZOUG FBiH). ZOUG RS i ZOHD... FBiH ne prave pomenutu minucioznu klasifikaciju razloga za nedobrovoljni prestanak NGO. Ipak, odredbe ZOUG FBiH se odnose i na humanitarne organizacije u Federaciji BiH (supsidijarna primjena prema čl. 52. ZOHD... FBiH).

Zabranu rada NGO regulišu sva tri analizirana zakona. Može se konstatovati da više zabrinjavaju zakonske odredbe o zabrani, nego sama praksa. Srećom, nema slučajeva zabrana rada NGO. Ipak, ne znači da će tako biti i u budućnosti. Zakonske odredbe o zabrani rada su postavljene imperativno, a ne fakultativno (neobavezno, dispozitivno). Dakle, norme su безусловne, ne ostavljaju sudu mogućnost ocjene, jer

su upotrijebljene formulacije “zabranice se rad”, a ne formulacija “može se zabraniti rad”.

Čini se da su odredbe o zabrani najstrožije postavljene u ZOUG FBiH. Kao razlozi za zabranu rada navode se (1) djelovanje udruženja suprotno odredbama ZOUG FBiH i statutu organizacije (čl. 36. st. 1. tačka 1.), i (2) ako se udruženje učlanilo u inostranu organizaciju ili udruženje, ili ako saraduje s inostranim udruženjem čijim se djelovanjem sprovodi neka od aktivnosti koje nisu u skladu s ugovorom, odnosno zakonom (čl. 36. stav. 1. tačka 2.). Prigovor u odnosu na prvi razlog tiče se uopštenosti što može voditi proizvoljnom tumačenju i širokoj interpretaciji norme, na štetu udruženja. Zakon sadrži kaznene odredbe za kršenje nekih članova. Znači li to da kršenje bilo koje zakonske odredbe može dovesti do zabrane rada udruženja? Ili još gore: da se za kršenje neke zakonske odredbe za koju nije predviđen ni prekršaj može zabraniti rad udruženja! Prema čl. 31. st. 2. ZOUG FBiH udruženja su dužna podnijeti prijavu o udruživanju u saveze i međunarodna udruženja, ali za kršenje ove obaveze zakon ne predviđa sankciju. Ili, u istom zakonu nije sankcionisano neisticanje statutarnog naziva udruženja na zgradi sjedišta udruženja, što je obaveza utvrđena čl. 19. stav. 1 zakona. Međutim, po slovu istog zakona, zbog toga bi sud udruženju mogao da zabrani rad. Potreba za pravnom sigurnosti i redom u bilo kojoj državi ne može biti sporna, ali sankcije moraju biti primjerene, što kod konkretnog pitanja nije slučaj. Iz istih razloga još je strožija odredba o mogućnosti zabrane rada udruženja koje krši neku svoju statutarnu odredbu. Uopšte uzevši, nije najjasnije koji društveni (državni) interes je ugrožen, ako se ne poštuje neka odredba statuta, koja istovremeno ne predstavlja i kršenje zakona, da bi se samo zbog toga zabranio rad udruženja. Ovakvo rješenje se čini pretjerano strogo za NGO. Drugi pomenuti razlog za zabranu rada udruženja je još radikalniji, ali na štetu udruženja. Instalira se mogućnost zabrane rada domaćeg udruženja čak i ako se vrši neka aktivnost koja nije u skladu sa ugovorom o saradnji sa međunarodnim udruženjem. Ovdje više nije u pitanju saglasnost statutarnoj djelatnosti, već ugovoru, što predstavlja drakonsku sankciju.

Odredbe ZOHD... FBiH o zabrani rada humanitarne organizacije nisu ništa liberalnije. Simptomatično je da je odredba o zabrani stavljena kao prva u klasifikaciji načina prestanka organizacije (čl. 36. st. 1.). Osim što ponavlja dio već komentarisanih razloga iz ZOUG FBiH za zabranu rada, ZOHD... FBiH kao razlog dodaje i ako organizacija u vršenju djelatnosti djeluje suprotno, ne samo tom zakonu ili drugom zakonu, već i “drugom propisu”. Kako u BiH, pored države (centralnih vlasti), entiteta i kantona, propise donose i lokalni organi, i da u pogledu broja propisa postoji pravi “pravni galimatijas”, ovome ne treba dodatni komentar.

ZOUG RS razloge za zabranu rada dovodi u vezu s ograničenjem slobode udruživanja uopšte (čl. 18. st. 1. u vezi s članom 4.). Ako se izuzme razlog vezan za zabranu udruživanja radi rušenja društvenog sistema (koji u stvarnosti više ne postoji), razlozi za zabranu rada udruženja, prema ovom zakonu, postoje ako udruženje vrši djelatnost usmjerenu protiv nezavisnosti zemlje, teritorijalnog integriteta, ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina, ugrožavanje mira i ravnopravne međunarodne saradnje, javnog morala, zatim, usmjerenu na raspirivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje ili netrpeljivosti ili vršenje krivičnih djela.<sup>4</sup> Mogućnost zabrane rada udruženja po ovom zakonu postoji i ako udruženje

<sup>4</sup> Nešto od ovdje rečenog ima i u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ( čl. 11. st. 2.). Zato ova odredba može biti bolja polazna osnova za korektnu regulativu dopustivih ograničenja slobode udruživanja u BiH, nego li odredbe u kasnije

obavlja poslove ili vrši djelatnost koji nisu u skladu sa ciljevima i zadacima utvrđenim statutom. Ovaj razlog nije prihvatljiv zbog već rečenog, tim prije što je pravno-tehnički strožiji nego li u zakonima Federacije BiH. ZOUG RS upotrebljava pojam većeg stepena hijerarhije: traži da je djelatnost “u skladu” sa statutom, a zakoni u Federaciji BiH traže da djelatnost udruženja nije “u suprotnosti” sa statutom.

U vezi prestanka rada NGO, uključujući zabranu rada NGO, posebno je važno pitanje sudbine imovine udruženja. Zakoni u Federaciji BiH (ZOUG i ZOHD...) ne daju ni načelnu, a kamo li preciznu instrukciju sudu koji odlučuje o zabrani rada o sudbini imovine. Reguliše se samo da je pitanje namjene imovine udruženja čiji rad se zabranjuje obavezan elemenat sudske odluke kojom se izriče zabrana rada (čl. 38. st. 1. ZOUG, i čl. 38. st. 1. ZOHD...). Po ovom pitanju ZOUG RS je konkretniji. U slučaju prestanka rada udruženja, uključujući i zabranu rada, reguliše da odluku o sudbini imovine može donijeti “nadležni organ udruženja”, pa ukoliko to ne učini da imovina udruženja prelazi u vlasništvo opštine u sjedištu udruženja (čl. 19). Očito, u vezi s pitanjem namjene imovine zakoni ne nude adekvatna rješenja, već tu odluku, posebno u Federaciji BiH, prepuštaju diskrecionoj ocjeni suda. Ne postoji samo potreba da zakoni daju kriterije sudu koji odlučuje, već i organu udruženja. Optimalno bi bilo, da u slučaju prestanka udruženja, uključujući i zabranu, odluku donosi organ udruženja, uz uslov da imovina može ići udruženju s istom ili sličnom djelatnošću, odnosno statusom (npr. PBO). Isti uslov bi ostao i za državni organ, ako organ u udruženju ne iskoristi mogućnost da odluči o namjeni imovine. Posebno nije prihvatljivo bilo kakvo rješenje koje bi predviđalo da imovina udruženja ostaje u državnoj svojini, jer bi to moglo inicirati postupke prestanka rada udruženja, uključujući i zabrane, iz neadekvatnih pobuda.<sup>5</sup> Zakonska instrukcija bi mogla uključivati i eventualno teritorijalno ograničenje, kod donošenja odluke o namjeni imovine organizacije koja prestaje s radom (npr. da to bude NGO iz istog mjesta, opštine, regije i sl.).

O prestanku rada NGO odlučuju registarski organi. O zabrani rada odlučuju samo sudovi. Zakoni o NGO u Federaciji BiH, u pogledu procedure, izričito upućuju na primjenu odredaba zakona o krivičnom postupku (čl. 37. st. 2. ZOUG i čl. 37. st. 3. ZOHD...). ZOUG RS ne sadrži sličnu odredbu, ali govori neposredno o ovlaštenjima javnog tužioca za pokretanje postupka, koji, u pravilu, radi po pravilima krivičnog postupka (čl. 17. st. 2.). Asocijacija na odredbe krivičnih procesnih zakona nije ono što je optimalno. Ipak, odredbe domaćih krivičnih procesnih zakona nude najviše pravnih sredstava (redovnih i vanrednih) koja mogu obezbijediti korektnost postupka. *To znači da je manja mogućnost da organi koji odlučuju o zabrani rada NGO zloupotrijebe zakonske odredbe na štetu NGO. Na ovaj način NGO imaju veću pravnu zaštitu u postupku usmjerenom na eventualnu zabranu njihovog rada.*

## 2. Structure and Governance

### 2.1. Mandatory Provisions for Organizational Documents

---

donesenim zakonima. Možda je konzistentniji pristup, eventualnu zabranu rada udruženja vezati za razloge zbog kojih se ne može odobriti registracija udruženja, nego isticati sasvim nove uslove za zabranu rada. Zato je prihvatljivije u ZOUG FBiH mogućnost zabrane vezati za uslove iz čl. 29. zakona. Svakako u jednom prečišćenom i korektnijem vidu.

<sup>5</sup>U BiH postoji, istina manji broj, NGO nastalih u poslednjih 7-8 godina (mimo ranijih tzv. društvenih organizacija, od kojih su neke relativno bogate, u odnosu na lokalne kriterije), koji, pored solidne opreme, imaju i nepokretnu imovinu.

Zakoni imaju odredbe o obaveznim elementima organizacionih dokumenata. Sva tri zakona regulišu sadržinu statuta (ZOUG FBiH, čl. 11, i ZOHD... FBiH, čl. 15. st.2, te ZOUG RS, čl. 11. st. 2.). Osim toga, ZOUG FBiH (čl. 10) i ZOHD...FBiH (čl. 14) sadrži i obavezne elemente akta o osnivanju NGO. ZOUG RS ne traži akt o osnivanju, kao poseban dokumenat. Međutim, traži “program udruženja”, ali ne određuje njegove elemente, ni obigatorne, niti fakultativne.

Metod regulative obaveznih elemenata organizacionih dokumenata NGO je prihvatljiv. Zakoni daju instrukciju nabrajajući pitanja koja se moraju urediti dokumentima NGO, ali ne ograničavajući se samo na njih. Zakonske odredbe o obaveznim elementima statuta i drugih dokumenata su ujedno i kriterij za ocjenu njihove prihvatljivosti od strane registarskih organa. U praktičnom postupanju registarskih organa, u vezi s ovim pitanjem, osim nepotrebnog birokratizovanja u nekim slučajevima, nisu uočene druge teškoće.

ZOUG FBiH kao obavezne elemente akta o osnivanju, koji naziva “odluka”, traži imena i prezimena osnivača, naziv i sjedište udruženja, osnovne ciljeve osnivanja i ime i prezime lica ovlaštenog za poslove upisa udruženja u registar (čl. 10). Osim ovih elemenata, ZOHD... FBiH još traži da odluka o osnivanju sadrži visinu osnivačkog uloga i način finansiranja djelatnosti (čl. 14.).

Obavezni elementi statuta, prema ZOUG FBiH su: naziv, sjedište i područje (teritorijalno) na kojem udruženje djeluje; djelatnost; svrhu i programske ciljeve; uslove i način učlanjenja i prestanak članstva, kao i prava dužnosti i odgovornosti članova; upravne organe, način njihovog izbora, uslove i način opoziva, trajanje mandata, način odlučivanja i odgovornost; način sticanja, korištenja i raspolaganja sredstvima; način donošenja odluke o prestanku rada udruženja; javnosti rada; načinu donošenja statuta i njegovih izmjena i dopuna; pečatu i zastupanju i predstavljanju udruženja (čl. 11). Iako nabranje djeluje dosta potpuno ipak su izostale važne odredbe o sukobu interesa osnivača, članova i članova organa udruženja, s jedne strane i samog udruženja, s druge strane. Takođe, nema odredbe o namjeni imovine, ili načinu donošenja odluke, u slučaju prestanka udruženja. Istovjetan nedostatak ima i ZOHD... FBiH (čl. 15. st. 2.), s tim što ovaj zakon ne određuje još dvije važne stvari kao obavezne elemente statuta: organe upravljanja humanitarne organizacije (izbor, opoziv, trajanje mandata, način odlučivanja) i javnost rada, zbog potrebe mnogo veće transparentnosti humanitarnih organizacija (kao PBO), nego li “običnih” udruženja (od zajedničke koristi za članove). Istina, može se tvrditi da se na humanitarne organizacije supsidijarno primjenjuje i ZOUG FBiH (u skladu s čl. 52. ZOHD...), ali kada se zakonodavac već upustio u paralelnu regulativu pitanja sadržine statuta humanitarne organizacije onda je trebao regulisati i dva pomenuta važna elementa statuta. Očito, sretnije odnosno pravno konzistentnije rješenje bi bilo da se time nije bavio u specijalnom već da je to uredio samo u opštem propisu..

ZOUG RS ne sadrži odredbe o organima upravljanja (izbor, opoziv, trajanje mandata, kvorum za odluke) i odredbe o sukobu interesa, kao obavezne elemente statuta. Kao obavezan elemenat ovaj zakon predviđa i statutarnu odredbu o “pravnom statusu” udruženja. Ona je očito motivisana činjenicom da ovaj zakon predviđa postojanje više “tipova” udruženja: društvene organizacije, udruženja građana i “druge oblike udruživanja i organizovanja” (čl. 2.). U svakom slučaju, ovakvo rješenje je više liberalno nego restriktivno po slobodu udruživanja, bez obzira što ZOUG RS ni u

jednoj kasnijoj odredbi ne definiše šta bi se podrazumijevalo pod tim “drugim oblicima udruživanja i organizovanja”.

Osim navedenog, kao dodatne obavezne elemente internih akata trebalo bi regulisati pitanja o zaposlenima, odnosu upravnog i izvršnog osoblja, dužnosti lojalnosti i tajnosti, zabrane distribucije imovine u privatnu korist i eventualno ekonomskim (vezanim i nevezanim) aktivnostima.

## 2.2. Optional Provisions for Organizational Documents

Ni jedan od pomenutih zakona ne sadrži odredbe o fakultativnim (*neobaveznim*) elementima organizacionih dokumenata NGO, u pravcu da ih nabraja metodom *exempli causae*.

Svi zakoni sadrže odredbe, prema kojima statut NGO može regulisati i “druga pitanja”. Ipak, ovo se ne odnosi na odluku o osnivanju NGO, čiji elementi određeni zakonom su konačni.

U praksi, NGO kao fakultativne elemente stavljaju vremensku komponentu koja uobziruje činjenicu da li se udruženje osniva za određeno vrijeme, ili taj period nije unapred određen (što je gotovo pravilo bez izuzetka). Fakultativni elementi organizacionih dokumenata su odredbe o skraćenom nazivu NGO, odredbe o amblemu, zaštitnom znaku, načinu objavljivanja akata NGO i njihovom stupanju na snagu, funkcionalnoj organizaciji (broj filijala, kancelarija, načinu njihovog etabliranja), zaposlenima (stalno, privremeno, način prijema na rad), volonterima.

## 2.3. Liabilities for Officers, Board Members, and Employees

Pitanje odgovornosti službenika, upravnog odbora i zaposlenih ima internu i eksternu dimenziju. Prva se tiče prihvatljive podjele poslova (nadležnosti) kako bi NGO uopšte efikasno funkcionisala. Eksterna dimenzija se odnosi na razuman zahtjev koji se ne tiče samo transparentnosti, nego i legalnosti ukupnih aktivnosti NGO.

Jedan manji broj NGO je u zrelijoj fazi unutrašnjeg institucionalnog razvoja, pa ima Pravila o radu Upravnog odbora, Priručnik za zaposleno osoblje, preciznu organizacionu strukturu, jasne opise radnih mjesta uključujući ovlaštenja i odgovornosti, pravno uređene odnose između organa koji jasno razgraničavaju međusobne nadležnosti. Ipak, vrlo mali broj organizacija ima dosljedno razdvojenu funkciju upravljanja (skupština, upravni odbor) od funkcija koje vrši izvršno osoblje (direktor sa zaposlenim i povremeno angažovanim saradnicima).

Zakoni o NGO, analizirani u prethodnom izlaganju, ćute o pitanjima odgovornosti službenika, upravnog odbora i zaposlenih. U ovoj oblasti nisu baš od velike koristi ni opšti propisi.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Osim propisa iz oblasti zapošljavanja (Zakon o radu u Federaciji BiH, objavljen u “Službenim novinama FBiH” br. 43/1999; Zakon o radnim odnosima u RS, objavljen u “Službenom glasniku RS” br. 25/1993, 4/94, 14/94, 15/96, 21/96, 3/97, 26/97), radi se, prije svega, o tri grupe zakona: (1) privredno zakonodavstvo (osnovni su dva entitetska zakona o preduzećima), (2) građanski zakoni (osnovni je Zakon o obligacionim odnosima SFRJ iz 1978. godine, koji se primjenjuje u oba entiteta) i (3) krivično zakonodavstvo (osnovni su krivični zakonic i u oba entiteta). Kako NGO sektor ima specifičnu poziciju u ukupnom pravnom poretku, posebno zbog ideje neprofitabilnosti, očito je da je pretežan dio instrumentarija “ostalog prava” neadekvatan. Primjena analogije u pravu ima samo ograničen domašaj, a u mnogim situacijama analogija uopšte ne dolazi u obzir. Uostalom, u pitanjima odgovornosti upravnog odbora, izvršnog osoblja (zaposlenih), u NGO sektoru u BiH, još uvijek nema slučajeva sa sudskim epilogom, tako da se u najvećem broju pitanja ne može govoriti ne samo o važećem pravu, nego ni o važećim standardima u praksi.

Opšti propisi su najodređeniji kada su u pitanju obaveze, odgovornosti i prava zaposlenih, na koja se primjenjuje regulativa iz oblasti zapošljavanja (radno zakonodavstvo). U ovoj oblasti nema izraženih problema tamo gdje je u pitanju klasičan odnos NGO (poslodavac) i zaposleni radnik. Ipak, ima mnogo zaposlenih “na crno” u NGO sektoru.

Ideja volonterizma članova upravnih odbora je samo djelimično našla mjesto u dokumentima jednog broja NGO, a u praksi još manje. Zbog opšteg socijalnog stanja (siromaštva) uglavnom je izostao potreban mehanizam motivacije za stvarni volonterski angažman u upravnim odborima. Zato preteže praksa prema kojoj se jedan broj članova upravnog odbora angažuje na konkretnim projektima NGO, zbog čega dolazi do konfuzije između funkcija upravljanja (upravni odbor) i izvršnih funkcija (rukovodilac, najčešće izvršni direktor, zajedno sa zaposlenim osobljem). Čak i kada su interni organizacioni dokumenti po pitanju razdvajanja funkcije upravljanja i izvršne funkcije korektni, to nije garancija da se to u praksi poštuje. Ovo je vjerovatno “rak-rana” nevladinog i neprofitnog sektora u BiH.

Uopšte uzevši, ovlaštenja i odgovornosti izvršnog osoblja su mnogo veće nego što bi bilo prihvatljivo. To je djelimično posljedica činjenice da su NGO stvarali pojedinci s vizijom i malo više hrabrosti, nego više pojedinaca zajedno (bez obzira na formalne uslove od 30 osnivača). Vrijeme je prolazilo, a nedovoljno pažnje je posvećivano razvoju rukovodstva unutar NGO. Tome je nesumnjivo doprinio i važeći (očito neodgovarajući) pravni okvir za djelovanje NGO u BiH, koji ne nameće obaveze u ovom pravcu.

Dominaciji izvršnih funkcija u velikoj mjeri doprinose standardi drugog (privrednog) sektora, koji su relativno razvijeniji u BiH od onih koji važe u NGO sektoru. Prema njima za zakonitost rada u pravnom licu (dakle, uključujući i NGO), odgovora lice ovlašteno za zastupanje i predstavljanje organizacije, a to je, preneseno na NGO sektor, direktor (izvršni direktor) ili predsjednik organizacije. To je, u stvari, zakonski zastupnik NGO, koji je registrovan kod organa nadležnog za registraciju NGO. Teško je zamisliti situaciju (izuzev neke klasične zloupotrebe) u kojoj bi bila moguća odgovornost člana upravnog odbora ili upravnog odbora u cjelini, za neku odluku koju donosi. Ovo je posljedica i pravila prema kojem direktor (ili odgovarajući izvršni organ, koji zastupa i predstavlja organizaciju prema trećim licima) može obustaviti od izvršenja određeni akt upravnog odbora za koji smatra da nije zakonit. Ipak, ni opšti zakonski okvir za ova pitanja nije adaptiran, jer je tranzicija pravnog poretka u toku, a u cjelini uzevši, kasni se sa mnogim zakonima zbog ukupnih odnosa na političkoj sceni BiH.

#### 2.4. Duties of Loyalty, Diligence, and Confidentiality

Pitanja dužnosti lojalnosti, pažnje i tajnosti u NGO su izvan interesa zakonodavca odnosno autora zakona.

Ipak, ovo važno, relativno “autonomno” područje svake NGO u unutrašnjim organizacionim dokumentima, pominje se tek sporadično (povremeno). Upotrebljavaju se formulacije preuzete iz drugog (privrednog, komercijalnog) sektora. Zapravo, nekada je riječ o preuzimanju pisanih pravila, uključujući i podzakonska, a nekada



samo o preuzimanju prakse. Međutim, efektivnost ovakvih odredaba ne samo da je minimalna, već gotovo i ne postoji.

U slučaju kršenja dužnosti lojalnosti, pažnje i tajnosti, i eventualne štete nanesene NGO, ili štete drugoj NGO, na raspolaganju je instrumentarij opšteg građanskog deliktnog prava,<sup>7</sup> koji je u BiH, u principu neefikasan zbog stanja sudskog sistema. Ipak, osnovni problem s ovim pitanjem tiče se okolnosti da ne postoje jasni standardi šta se podrazumijeva pod pitanjima lojalnosti, pažnje i tajnosti. Nije riječ samo o zakonima ili praksi sudova. Oni ne postoje ni kao sadržaji kojima su okvir dali sami subjekti kojih se ti standardi tiču (tzv. autonomno pravo).

Sadašnje stanje je posljedica i početnog relativnog haosa u NGO sektoru u kome se događa “prvobitna akumulacija” NGO u BiH, kroz šta mora da prođe svaka država. Iako je angažman stranih i međunarodnih NGO dao nesumnjivo snažan i pozitivan doprinos razvoju trećeg sektora u BiH, ipak i ove organizacije, bar u jednom dijelu, “snose odgovornost” za sadašnje stanje u vezi s nepostojanjem standarda o kojima je riječ. Ovo se napominje zbog posebne uloge predstavnika međunarodne zajednice u BiH, koja uloga ima pravni okvir u Opštem okvirnom sporazumu za mir u BiH, što nije slučaj u drugim državama u tranziciji.

## 2.5. Prohibition on Conflicts of Interest

Posebno je zabrinjavajuće što samo jedan, vrlo mali broj organizacija, u svojim dokumentima ima odredbe o zabrani sukoba interesa.

Po pitanju zaštite od sukoba interesa nema jasnih zakonskih odredaba. Posebno ih nema u analiziranim entitetskim zakonima koji neposredno regulišu NGO sektor u BiH.

Ali i tamo gdje postoje autonomna regulativa u internim aktima NGO, nema garancija da se ove odredbe korektno primjenjuju.

Tako se u praksi može dogoditi da dođe do odgovarajućih ugovornih aranžmana između NGO, s jedne strane, i članova upravnog osoblja ili zaposlenih s druge strane, koji obezbjeđuju netržišne pogodnosti. Rjeđi su, ali nisu isključeni, slučajevi direktnih kupoprodajnih aranžmana. Češći su slučajevi zaključenja ugovora o vršenju određenih usluga za NGO, odnosno davanje određenih poslova koje NGO treba realizovati u okviru dobijenog projekta (npr. rekonstrukcije određenog broja kuća za povratnike), licu koje je u određenim rodbinskim ili drugim vezama sa zaposlenim u NGO ili članovima upravnog odbora NGO. U takvim aranžmanima nije u pitanju samo privilegovana transakcija, već se može raditi i o koruptivnim elementima. Ipak, korupcija je šira, i često izvan samog sukoba interesa.

Postoje i slučajevi “dvostrukih aranžmana” istog lica; u NGO i u preduzeću (kompaniji). Jasno, ovo ne mora biti sporno ako nema nikakve međusobne veze između aktivnosti (djelatnosti) NGO i preduzeća. U praksi nije uvijek tako i postoji

---

<sup>7</sup> “Ko drugom prouzrokuje štetu (imovinsku i neimovinsku, p.a.) dužan je naknaditi je...” (čl. 154. Zakona o obligacionim odnosima, objavljen u “Službenom listu SFRJ” br. 29/1978, 39/85, 45/89, 57/89). Ovaj zakon se, kao preuzet zakon prethodne države, primjenjuje u oba entiteta u BiH. U FBiH, na osnovu Zakona o preuzimanju Zakona o obligacionim odnosima (“Sl. list RBiH” br. 2/1992 i 13/93), a u RS na osnovu čl. 12. Ustavnog zakona, s tim što je mijenjan Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obligacionim odnosima (“Službeni glasnik RS” br. 17/1993).

angažovanje u NGO iz neadekvatnih pobuda, radi pribavljanja poslova za preduzeće na ekskluzivnoj osnovi.

Nacrti zakona o udruženjima u entitetima, kao i Nacrt zakona BH, sadrže po jednu klauzulu o zabrani sukoba interesa. Tako, prema predloženim odredbama, članovi organa registrovanog udruženja, po pitanjima u pogledu kojih član ima ekonomski interes, ne mogu o njima odlučivati (glasati). Osim toga, ograničenje obuhvata bračne drugove i rodbinu do trećeg stepena srodstva člana upravljačkog organa, ukoliko se pojavljuju kao zainteresovane strane.

### 3. Prohibition on Direct or Indirect Private Benefit

#### 3.1. Prohibition on the Distribution of Profits

Uopšte uzevši, u BiH, u mentalnoj svijesti, uključujući i ljude angažovane u NGO sektoru, mnogo je više integrisana ideja o “nevladinoj” komponenti, nego ideja o “neprofitabilnosti” trećeg sektora. Ipak, ovakve konstatacije, koje je teško praktično evaluirati, bilo bi opasno generalizovati.

Ako je prednja konstatacija bar djelimično tačna, jedan od osnovnih uzroka takvom stanju jeste odsustvo adekvatne zakonske regulative pitanja zabrane distribucije profita.

Ideja vodilja za osnivanje NGO sažeta je u maksimi “non pro profit”. Zato bi zakoni o NGO, već u osnovnim odredbama, kada se definiše NGO, morali sadržavati ovo pravilo. To sada nije slučaj.

U vezi s pitanjem zabrane distribucije profita najviše zabrinjava ZOUG RS, koji doslovno reguliše da "udruženja mogu obavljati privrednu i uslužnu djelatnost... u skladu sa zakonom i svojim programskim ciljevima..." (čl. 7.). Ovo pravilo je potvrđeno i u zakonskoj odredbi o finansiranju udruženja (čl. 21. ZOUG RS). Zakon ne uspostavlja nikakva uobičajena ograničenja koja bi se odnosila na finansiranje aktivnosti udruženja po osnovu distribucije profita sopstvenom djelatnošću, bilo u fiksnom iznosu (npr. do 10.000 DM godišnje), procentualno u odnosu na ukupan godišnji budžet, ili na drugi način. Praktično, ovaj zakon ne pravi razliku između statusa (djelatnosti) udruženja i djelatnosti preduzeća, pa ne otvara samo problem koji se tiče generalne ideje neprofitabilnosti NGO sektora, već i problem (nelojalne) konkurencije.

ZOHD... Federacije BiH je po pitanju zabrane distribucije profita isključiv: “u vršenju privrednih i drugih djelatnosti u humanitarne svrhe iz člana 3. ovog zakona humanitarna organizacija ne može ostvariti profit” (čl. 9.). Ipak, ovo pravilo je ublaženo mogućnošću da humanitarna organizacija osnuje preduzeće ili radnju i iz dobiti koju oni ostvare finansira svoju djelatnost (čl. 42. tačka 5. ZOHD... u vezi s čl. 4. ZOUG FBiH).

ZOUG FBiH ne sadrži ni direktnu, niti indirektnu odredbu o zabrani distribucije profita. U čl. 4. udruženjima se daje mogućnost osnivanja vlastitih subjekata za privrednu djelatnost “... u okviru djelatnosti i programskih ciljeva udruženja”. Odredba o zabrani distribucije profita iz ZOHD... FBiH, se ne bi mogla ni

supsidijarno primjenjivati na udruženja osnovana po ZOUG FBiH, jer je ovaj zakon opštiji od ZOHD... FBiH.

Nesumnjivo je, dakle, da postoje ozbiljni nedostaci u reglativi pitanja zabrane distribucije profita koje treba uobziriti u novoj zakonskoj reglativi.

### 3.2. Private Injurement

Privatna korist i ograničenja u vezi s tim nisu precizno i jasno regulisana u entitetskim zakonima o NGO. Tako, u zakonima nema nedvosmislene zabrane privatne koristi za osnivače, članove NGO, odgovorna lica, donatore ili bilo koja druga lica. Nisu sadržane ni odredbe koje regulišu dozvoljene izuzetke koji bi se odnosili na primjerene nadoknade (plate) za zaposleno osoblje, pokriće troškova dolaska na sastanke upravnog osoblja i druge uobičajene izdatke vezane za ostvarivanje statutarnih ciljeva i aktivnosti NGO.

Ako ovaj pojam označava povredu zakona radi lične (privatne) koriste i posljedice (odgovornost) u vezi s tim, entitetski zakoni o NGO ne sadrže odgovarajuće zabrane. Takve zabrane ne regulišu ni interni akti NGO.

Ipak, to ne znači da ne može doći do odgovornosti u tim slučajevima, po opštim propisima. Odgovornost može biti krivična, prekršajna i građansko-pravna (imovinska), o čemu je već bilo riječi.

### 3.3. Prohibition on Self - Dealing

Zakoni u bosansko-hercegovačkim entitetima ne sadrže odredbe o zabrani sticanja direktne ili indirektno privatne koristi, u slučaju angažmana u NGO.

Dakle, ne postoji zakonska zabrana distribucije sredstava u korist osnivača, članova NGO, članova upravnog odbora. Takođe, nisu navedeni ni primjereni izuzeci koji bi podrazumijevali razumnu naknadu za plate zaposlenih, primjerene lokalnim prilikama, honorare spoljnim saradnicima, pokriće troškova službenih putovanja i sl.

Zabrinutost izaziva činjenica da ni interni akti najvećeg broja NGO takođe ne regulišu ovo pitanje.<sup>8</sup>

### 3.4. Prohibition on the Reversion of Assets

Zaštita od vraćanja imovine (aktive) u prvobitno stanje je odveć suptilno pitanje za treći sektor u BiH.

Takvo što ne sadrže zakoni niti interni organizacioni akti NGO.

Ovo pitanje treba da regulišu budući propisi. Na žalost niti nacrti entitetskih zakona, kao ni nacrt Zakona BH ne sadrže odredbe koje regulišu pitanje zabrane vraćanja imovine u prvobitni pravni status.

## 4. Activities of Civic Organizations

---

<sup>8</sup> Izuzetak predstavlja desetak NGO iz BiH koje, kroz program DEMNET, koji se odnosi i na pomoć razvoju unutrašnjih kapaciteta NGO, adaptiraju unutrašnje organizacione dokumente međunarodnim standardima. Program je započeo u posljednjem tromjesečju 1999. godine, a implementira ga USAID-ORT. Tokom 2000. godine je proširen na još 20 BH NGO.

#### 4.1. Public Benefit Activities

Aktivnosti od javne koristi koje se obavljaju od strane NGO nisu dobile adekvatan zakonski okvir.

Kao što je već navedeno, u Federaciji BiH, osim ZOUG, donesen je ZOHD... Ovaj zakon, pored "udruženja građana" iz ZOUG FBiH, uvodi kategorije "humanitarna djelatnost" i "humanitarne organizacije". Međutim, ZOHD... vrlo restriktivno tumači pojam aktivnosti od javne koristi (interesa) svodeći ih na "...neposrednu ili posrednu humanitarnu pomoć stanovništvu u BiH u stanju socijalne potrebe u vidu novca, roba i usluga bez naknade..." Zakon korektno reguliše da korištenje ovakve pomoći nema teritorijalna, nacionalna, vjerska ili politički motivisana ograničenja (čl. 2.). ZOHD... FBiH opširno definiše šta obuhvata "stanje socijalnih potreba". U ovu kategoriju spadaju "trajno ili privremeno stanje građana u kojem sami, bez pomoći drugog lica ne mogu osigurati osnovne životne potrebe u ishrani, odjeći, obući, stanovanju i drugo, a to stanje je nastalo van njihove volje i kao posljedica (1) umanjениh psihofizičkih sposobnosti ili nesposobnosti za samostalan život i rad pojedinaca i grupa građana (starcі, djeca i invalidna lica), (2) opštih nepovoljnih uslova za život usljed ratnih događaja (progonstvo, izbjeglištvo, raseljavanje), (3) prirodnih katastrofa (zemljotresi, poplave), ili (4) opštih poremećaja (npr. nezaposlenost)".

Već na prvi pogled je jasno da ZOHD... FBiH pod humanitarnom djelatnošću podrazumijeva samo pomoć licima, u različitim vidovima (robi i uslugama), u situacijama kada im je ugrožena egzistencija. Istina, u narednoj odredbi ZOHD... (čl. 3.), u ukupno 13 tačaka, metodom *exempli causae*, nabroja kako se sve vrši "humanitarna djelatnost". Analizirajući ovu odredbu može se zaključiti da zakonodavac djelimično proširuje humanitarnu djelatnost, mimo citirane generalne klauzule kojom definiše "humanitarnu djelatnost" (čl. 2.). Osim toga, polje rada humanitarne organizacije može se proširiti i "povjeravanjem vršenja javnih ovlaštenja",<sup>9</sup> pri čemu se ta ovlaštenja primjериčno i nabrajaju (čl. 8. ZOHD...).

Ipak, i pored krajnje ekstenzivne interpretacije odredaba ZOHD... FBiH, ovaj zakon ne uključuje određene aktivnosti i područja rada NGO koja se uobičajeno smatraju da su od javne koristi (interesa). Mislimo, prije svega, na aktivnosti iz oblasti unapređenja građanskog društva, kulture, umjetnosti, ljudskih prava, ekologije...

Osim toga, ZOHD..., pravno-sistemski posmatrano, nije konzistentan sa ZOUG FBiH, koji je "matični" zakon za NVO u Federaciji BiH. Naime, i ZOUG FBiH ostavlja mogućnost da se bilo kojem udruženju građana, a ne samo "humanitarnim organizacijama" iz ZOHD..., može povjeriti vršenje "javnih ovlaštenja". U svakom slučaju, mogućnost prenošenja "javnih ovlaštenja" od strane države, entiteta, kantona ili opština na udruženja građana, uključujući i humanitarne organizacije, je pozitivna orijentacija. Međutim, zbunjuje paralelna zakonska regulativa istih pitanja, što vodi pravnoj nesigurnosti.

U RS ZOUG pored "udruženja građana" reguliše i "društvene organizacije" (čl. 2. st. 2.). Ovo je model primjeren vremenu u kojem je nastao, i predstavlja pokušaj razlikovanja PBO, kao asocijacija koje vrše poslove od javne koristi, i "običnih"

---

<sup>9</sup> Tzv. "javna ovlaštenja" su u socijalizmu obavljale posebne javne ustanove – samoupravne interesne zajednice (SIZ) – koje su ukinute neposredno prije rata, o čemu su postojali posebni zakoni (savezni i republički). SIZ su postojale u oblasti kulture, nauke, obrazovanja, zdravstva, stanogradnje... i njihove poslove su preuzeli bivši savezni, republički i opštinski upravni organi, koji pomenuta "javna ovlaštenja" mogu prenijeti i na humanitarne organizacije.

udruženja građana, koji obavljaju aktivnosti od samo od interesa za članove. ZOUG čak nudi definicije “društvenih organizacija” i “udruženja građana”. “Društvenom organizacijom” smatra se slobodno i dobrovoljno udruženje građana osnovano radi zadovoljenja “zajedničkih interesa i vršenje određenih društvenih poslova” (čl. 3. st. 2.). Međutim, zbunjuje što i definicija “udruženja građana” takode pominje ostvarivanje “zajedničkih interesa” (čl. 3. st. 3.). Istina, definicija “udruženja građana” uobziruje i ostvarivanje “ličnih interesa”. Ipak, ni u jednoj definiciji nije jasno da li je riječ o zajedničkim interesima osnivača i članova udruženja, ili je riječ o zajedničkim interesima koji prevazilaze samo interese osnivača i članova. Tako se, jedina stvarna razlika u zakonskom određivanju prirode “društvenih organizacija” i “udruženja građana” tiče mogućnosti da “društvena organizacija” može vršiti “određene društvene poslove”, što ne sadrži zakonska definicija “udruženja građana”. Ipak, ovakvo razlikovanje predratni zakonodavac dosljedno ne provodi u daljim zakonskim odredbama, jer reguliše da se vršenje već pomenutih “javnih ovlaštenja” može povjeriti bilo kojem udruženju, a ne samo “društvenoj organizaciji” (čl. 7). Na taj način ZOUG RS funkcionalno izjednačava “udruženja građana” i “društvene organizacije”, bez obzira na pokušaj da među njima napravi razliku u zakonskim definicijama. Ovaj stav je potvrđen i činjenicom da zakonodavac ni kasnijim odredbama ne reguliše pitanje sticanja statusa “društvene organizacije”, koji bi bio različit u odnosu na osnivanje i registraciju “udruženja građana”. Ovaj zaključak ne mijenja okolnost što je zakonodavac “društvenim organizacijama” dao status “društveno-pravnog lica”, a “udruženjima građana” dao status “građansko-pravnog lica” (čl. 6. ZOUG RS)<sup>10</sup>. Ovo razlikovanje se tiče prirode svojine i danas može uticati na pitanja potrebe i načina (modela) eventualne privatizacije “društvenih organizacija”, a ne utiče na pravni subjektivitet i jednog i drugog oblika udruživanja. Prvenstveno, riječ je o potrebi privatizacije tzv. udruženja od obostrane koristi, čija djelatnost se odnosi na zadovoljenje potreba članova udruženja, a ne ostvarivanje ciljeva za potrebe šire zajednice. Ovakvih udruženja ima dosta, a neka su tokom djelovanja u socijalizmu stegla solidnu imovinu, uključujući i nepokretnosti. Otuda postoji potreba da se izvrši tranzicija svojine, ili pak da osnivači bar razmotre pravne mogućnosti u tome pravcu. Dakle, opisana razlika ne daje “društvenoj organizaciji” karakter PBO.

Prema tome, u BiH nije adekvatno zakonski uređeno vršenje aktivnosti od javne koristi (interesa), kao jedno od najvažnijih pitanja za djelovanje NGO.

#### 4.2. Public Policy Activities

BiH zakonodavstvo o NGO, niti drugi propisi, ne sadrži odredbe prema kojima NGO nije dozvoljeno da se bave političkim aktivnostima. Dakle, nema u svijetu uobičajenih zabrana prema kojima NGO ne mogu namicati sredstva za javne kampanje određenih političkih stranaka (partija) ili pojedinaca, odnosno aktivnosti koje bi se mogle kvalifikovati kao “stranačke”, “političke” i sl.

S obzirom na karakteristike političko-pravnog ambijenta u BiH, ne može se sa sigurnošću tvrditi da bi koristilo zakonski regulisati da se NGO uzdržavaju od bilo kakvih akcija političke prirode ili politički motivisanih aktivnosti. Takva odredba bi mogla poslužiti za napade na NGO sektor u BiH, što ne bi bilo u redu. Naime, mnoge akcije NGO bi se mogle kvalifikovati kao da imaju političku pozadinu, iako

<sup>10</sup> Sadašnji, važeći pravni poredak, ne pravi podjelu na “društveno-pravna lica” i “građansko-pravna lica”. Generalno, uz fizička lica, postoje “pravna lica”, kao generički pojam za sve subjekte prava, izuzev fizičkih lica.

u stvarnosti nije tako. Međutim, ako nema zakonom predviđene zabrane za udruženja da se ne smiju baviti političkim aktivnostima, onda se može tvrditi i suprotno – da su u takvim uslovima NGO samo političke alatke za promociju neke političke opcije.

Ipak, nacrti zakona na državnom i entitetskim nivoima sasvim određeno regulišu ovo pitanje, regulišući da ciljevi i djelatnost udruženja i fondacije ne mogu uključivati angažovanja u predizbornoj kampanji stranaka i kandidata, prikupljanje sredstava za njih i finansiranje kandidata ili političkih stranaka.

#### 4.3. Economic Activities

Generalno uzevši NGO u BiH, prema izričitim zakonskim odredbama, mogu se baviti ekonomskim aktivnostima (ZOUG FBiH, čl. 4; ZOUG RS, čl. 7 i ZOHD FBiH, čl. 42. alineja 5. implicite). Zakoni, u istim odredbama, omogućuju da NGO može osnovati posebno pravno lice (preduzeće, radnju i sl.) za obavljanje ekonomske aktivnosti. Postoji mišljenje da ovi subjekti ne bi trebalo da se zovu kao oni u profitnom (drugom, privrednom) sektoru. Kao primjereno ime za ove subjekte prava preporučuje se “organizacije građanskog društva” (civil society organizations).

Ono što izaziva zabrinutost jeste nepostojanje preciznih odredaba o vršenju srodnih (vezanih) i nesrodnih (nevezanih) ekonomskih aktivnosti, posebno kada se za obavljanje ekonomskih aktivnosti ne osniva posebno pravno lice.

Analizirajući odredbu čl. 4. ZOUG FBiH proizilaze dvije osnovne dileme. Prva dilema je - mogu li udruženja građana obavljati ekonomsku aktivnost bez osnivanja posebnog pravnog lica ? Čini se da ne mogu. Na ovo djelimično upućuje i odredba o sredstvima za rad udruženja (čl. 32.) koja pominje samo “dobit preduzeća čiji su vlasnici” udruženja. ZOHD FBiH, je sasvim izričit i ne dopušta ekonomske aktivnosti “humanitarne organizacije” bez osnivanja posebnog pravnog lica (čl. 9). Nema razloga da zakon ne omogući obavljanje ekonomske djelatnosti udruženju i bez osnivanja posebnog pravnog lica. Svakako, uz ograničenja koja su uobičajena, a koja se mogu vezati za jedan apsolutni godišnji novčani limit, procenat uкупnog godišnjeg budžeta udruženja i sl. Druga dilema se odnosi na formulaciju prema kojoj se posebno pravno lice, koje bi obavljalo ekonomsku aktivnost, može osnovati samo “u okviru djelatnosti i programskih ciljeva” udruženja (čl. 4. ZOUG FBiH). Trebalo je omogućiti osnivanje posebnog pravnog lica za ekonomske aktivnosti, koje ne moraju biti srodne (povezane) s statutarnim ciljevima udruženja. Ograničenja koja se tiču distribucije dobiti takvog pravnog lica u korist realizacije statutarnih ciljeva udruženja je sasvim druga uobičajena obaveza, koja se ne dovodi u pitanje. Odnosno, riječ je o tome da bi u ovom slučaju ovako osnovano pravno lice od strane NGO imalo identičan pravni status kao i bilo koji drugi subjekt iz profitnog sektora. Međutim, ima mišljenja da bi ovakva zakonska mogućnost direktno pozivala na nefer takmičenje. Ovakvo mišljenje nije bez osnova. Kada je u pitanju sada važeće rješenje očito je da, zakonodavac zaštitu jedne ideje (“non pro profit”) želi postići pogrešnim nomotehničkim metodom. Zapravo, ovdje je riječ ne samo o neadekvatnoj, već nepreciznoj i zbunjujućoj formulaciji koju upotrebljavaju autori zakona.

ZOUG RS po pitanju ekonomskih aktivnosti sadrži jednu krajnje liberalnu odredbu, koja ozbiljno može otvoriti pitanje nelojalne konkurencije preduzećima izvan NGO sektora. Prema čl. 7. ovog zakona udruženjima se nedvosmisleno omogućava

obavljanje privrednih i uslužnih djelatnosti samostalno ili osnivanjem posebnog pravnog lica.

Dakle, u Federaciji BiH osnovni problem predstavlja neodgovarajuća regulativa pitanja ekonomskih aktivnosti NGO bez osnivanja posebnog pravnog lica. Naprotiv, u RS postoji zakonski okvir za ekonomsku aktivnost NGO, samostalno, bez osnivanja pravnog lica, ali zakon ne sadrži uobičajena ograničenja u vezi s ovim pitanjem. Osim toga, u oba entiteta nije riješeno pitanje obavljanja nesrodnih (nevezanih) ekonomskih aktivnosti NGO, bez osnivanja posebnog pravnog lica.

Cijenim da nacrti zakona novog NGO zakonodavstva u BiH donose najveću novinu upravo u oblasti regulisanja ekonomskih aktivnosti od strane NGO. To je bilo prijeko potrebno, i sreća je da se sada predlaže dosta precizna regulativa. Medusobne razlike u nacrtima entitetskih zakona i zakona na državnom nivou su neznatne. Tako pomenuti nacrti prije svega načelno određuju da udruženja ili fondacije mogu obavljati djelatnost kojom se stiče dobit (privrednu djelatnost) jedino ako sticanje dobiti nije jedini statutarni cilj udruženja ili fondacije. Pod navednim uslovom privrednu djelatnost NGO mogu obavljati bez obaveze formiranja posebnog pravnog lica. Nesrodne privredne aktivnosti su moguće da se obavljaju samo osnivanjem posebnog pravnog lica od strane NGO. Vrlo je važno da nacrti zakona regulišu zabranu distribucije viška prihoda nad rashodima iz privredne djelatnosti u korist osnivača, članova udruženja, članova upravljačkih organa, zaposlenima, donatorima ili trećim licima. U vezi s ovom zabranom u sadašnjem zakonodavstvu nema odgovarajuće odredbe.

#### 4.4. Licenses and Permits

U FBiH, da bi humanitarna organizacija uopšte mogla biti registrovana potrebna je saglasnost za upis u registar koji izdaje gradski ili opštinski organ uprave, nadležan za poslove socijalne zaštite i humanitarnog rada, u sjedištu humanitarne organizacije (ZOHD..., čl. 18.). S obzirom da se već samim osnivanjem humanitarna organizacija smatra PBO, koja vrši aktivnosti od javne koristi, i da o tome odluku donosi sud, onda se postavlja pitanje potrebe pribavljanja dodatne saglasnosti upravnog organa nižeg ranga. Osim toga, nema nikakvih rokova za davanje saglasnosti niti odredbe o presumiranom davanju saglasnosti u slučaju “ćutanja administracije”.

Da bi NGO mogla obavljati “javna ovlaštenja”, potrebno je da je za to direktno ovlaštena nekom zakonskom odredbom ili da o tome odluku donese skupština entiteta, kantona, grada ili opštine (ZOUG FBiH, čl. 5; ZOHD... FBiH, čl. 8. i ZOUG RS, čl. 7.). Mogućnost vršenja “javnih ovlaštenja” od strane NGO je samo fakultativna (*neobavezna*).<sup>11</sup> Pod “javnim ovlaštenjem” se podrazumijeva vršenje određenih poslova koji su, u načelu, rezervisani odnosno za koje je nadležna vladina administracija na bilo kojem nivou vršenja vlasti (opštinskom, kantonalnom, entitetskom ili državnom). Ovi poslovi se, pod zakonom određenim uslovima, ugovorom mogu prenijeti na NGO, pa bi takve NGO, na koje bi bila prenesena neka “javna ovlaštenja” uslovno bila pandan onom što se u svijetu podrazumijeva pod

<sup>11</sup> U RS, prema Zakonu o izbjeglicama i raseljenim licima (“Slu`beni glasnik RS” br. 26/95) postojala je odredba (~l. 39. stav 1.) prema kojoj je udru`enje koje vr{i poslove sakupljanja i podjele humanitarne pomo}i namijenjene izbjeglicama i raseljenim licima, bilo obavezno pribaviti dozvolu Komesarijata za izbjeglice i humanitarnu pomo} RS. Me}utim, ova odredba je prestala va`iti 04. decembra 1999. godine, kada je stupio na snagu novi Zakon o raseljenim licima, izbjeglicama i povratnicima u RS (“Sl. glasnik RS” br. 33/1999), koji ne predvi}a pomenutu obavezu pribavljanja dozvole.

PBO. Riječ je o tome, da bi se na ovaj način otvorila neka vrsta konkurencije između NGO, s jedne strane, i nekih sadašnjih "javnih ustanova" (npr. centara za socijalni rad, raznih predškolskih ustanova koje su sada na budžetu i sl.). Već danas je jedan broj NGO u BiH na takvom nivou razvoja da može biti kvalitetniji, a jeftiniji davalac usluga u nekim oblastima nego uspavana i inertna javna administracija.

Za obavljanje ekonomskih aktivnosti putem osnivanja posebnog pravnog lica registracija se vrši prema posebnim zakonima. Tako registraciju preduzeća (društva lica ili društva kapitala) vrše kantonalni sudovi u Federaciji BiH ili osnovni sudovi u sjedištu okružnih sudova u RS. U praksi registracija traje oko 30 dana. NGO može osnovati zanatsku ili stambenu zadrugu. Ako NGO osniva radnju odobrenje daje upravna administracija u opštini (*lokalna zajednica*) gdje se planira sjedište radnje. Moguće je osnovati i mješovito preduzeće ulaganjem kapitala izvan BiH, kada se, prije sudske registracije, mora pribaviti odobrenje Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom. Eventualni prigovori na ovu regulativu su izvan oblasti NGO sektora.

## 5. Fundraising

### 5.1. Permissible Fundraising Activities

Zakonodavstvo nabraja dozvoljene aktivnosti na prikupljanju sredstava za rad NGO. To su članarine, prilozima, pokloni, dobit preduzeća koja su osnovale NGO (čl. 32. ZOUG FBiH). Osim pomenutih aktivnosti na prikupljanju sredstava ZOHD... FBiH još dodaje osnivački ulog osnivača, donacije domaćih i stranih lica i budžete republike i opština (čl. 42.). Slične izvore i aktivnosti pominje i ZOUG RS (čl. 21.). Važno je da svi zakoni pominju i "druge izvore", uz ograničenje da su "u skladu sa zakonom".

Ipak, ne bi bilo suvišno da zakoni direktno regulišu i izvore pasivnih prihoda, sponzorstvo, ugovore sa fizičkim i pravnim licima.<sup>12</sup>

### 5.2. Fundraising Activities - Limitations, Standards, and Remedies

Najveće ograničenje za aktivnosti prikupljanja sredstava sadržana su u poreskim propisima. Zapravo, manje je riječ o nekim direktnim ili indirektnim zabranama, a više o nepreciznoj i dvosmislenoj regulativi ili odsustvu regulative uopšte za određena pitanja. Tako ZOUG FBiH, iako samo *exempli causae* nabraja načine prikupljanja sredstava (pomenuti čl. 32.), kao prekršaj predviđa sticanje sredstava suprotno odredbama čl. 32. ovog zakona, prijeteci kaznom do 1,000 DM, koja je relativno velika s obzirom na lokalne prilike. Dakle, ako se samo primjerično nabrajaju mogućnosti prikupljanja sredstava, a sam zakon predviđa i "druge izvore", onda je nedosljedno propisati kaznu za prikupljanje sredstava suprotno navedenoj odredbi, ukoliko je pribavljanje sredstava iz "drugih izvora" zakonito.

---

<sup>12</sup> Zakon o zadužbinama, fondacijama i fondovima RS (1994) sadrži izričitu odredbu prema kojoj fondacije i zadužbine mogu sticati prihode i ubirati plodove u skladu sa zakonom putem zakupa, kamata, dividendi, plodova s poljoprivrednog zemljišta, autorskih prava, patenata. Osim toga, prihodi se mogu sticati i u skladu s drugim propisima (dakle, Zakonom o preduzećima i sl.), ali i poklonima, legatima i dr. Ovaj zakon sadrži izričitu odredbu da se "na sredstva data zadužbini, fondaciji i fondu ne plaćaju porezi i doprinosi". Prema Zakonu o fondacijama i zakladama Federacije BiH (1998), u prihode fondacije, pored "programa pomoći", "ulaganja", "donacija", uključuju se i "ostali izvori finansiranja". Što se tiče sticanja imovine zaklade (zadužbine), prema istom Zakonu, izričito se navode zakup, najamnina, dobit, kamata, dividenda, prihodi od autorskih prava, patenata, licenci, poljoprivrednog, šumskog i drugog zemljišta, priloga, donacija. Dozvoljeno je organizovati različite dodatne aktivnosti.



NGO u BiH su još uvijek oslonjene na inostrane donacije. Ako se izuzmu ranije navike doniranja sportskih udruženja, koje traju i danas, vrlo su rijetki primjeri partnerskih odnosa između NGO i domaćih fizičkih i pravnih lica.

Stepen finansijske samoodrživosti domaćih NGO je vrlo nepovoljan. Izuzetak je vrlo mali broj NGO koje se bave mikrokreditiranjem.

Posebno zabrinjava što, vjerovatno i zbog poslijeratne teške ekonomske situacije, gotovo da nema NGO koje su vladini partneri i čija aktivnost se finansira djelimično i iz domaćih budžeta. Suprotno, neke političke stranke, a parlamentarne bez izuzetka, su korisnici budžeta entiteta, kantova, gradova i opština.

Generalno, aktivnosti na prikupljanju sredstava, posebno iz domaćih izvora, su nedovoljno razvijene. Više je riječ o pasivnosti domaćih NGO, nego o nedostatku informacija o različitim mogućnostima fundraising. Ipak, ograničenje nametnuto teškom ekonomskom situacijom, ima veliki značaj.

Nakon usvajanja novog zakonodavstva za NGO u BiH, prijeko je potrebno dopuniti i učiniti konzistentnim poreski zakonski okvir za NGO. Sadašnji poreski zakoni su prepreka za mnoge aktivnosti prikupljanja sredstava.

## 6. Reporting, Supervision, and Enforcement

### 6.1. Internal Reporting and Supervision

Zakoni ne nabrajaju obavezne interne (unutrašnje) organe NGO, pa tako ne regulišu ni nadležnosti, odnosno njihove međusobne odnose. Ipak, po ovom pitanju je najkonkretniji ZOUG FBiH, koji kao obavezne elemente statuta nabraja upravne organe udruženja, način njihovog izbora, uslove i način opoziva, trajanje mandata, način odlučivanja i odgovornost. Na žalost, sličnu odredbu ne sadrži ZOUG RS.

Ipak, interni akti NGO, posebno statuti, se bave ovim pitanjima. Najčešće postoji skupština, kao najviši organ udruženja, upravni odbor, kao izvršni organ i predsjednik ili direktor udruženja, koji neposredno rukovodi radom angažovanih lica. Jedan broj udruženja u statutu predviđa nadzorni odbor, s ovlaštenjima da kontroliše finansijsko poslovanje i raspolaganje sredstvima NGO.

Može se konstatovati da je regulativa u aktima, iako nije optimalna, ipak mnogo korektnija nego sama praksa. Uticaj skupštine u praksi je najčešće marginalizovan. Zapravo mnogi osnivači NGO (minimalno 30) su to samo formalno, a možda ima i takvih koji uopšte ne znaju da su osnivači ili članovi nekog udruženja. Rijetke su skupštine koje igraju neku značajniju ulogu u donošenju odluka i radu NGO, bez obzira na obavezu da im se podnose godišnji izvještaji o radu i finansijskom poslovanju. Uloga upravnih odbora (od 3 do 7 članova), opet samo kod jednog broja udruženja, u praksi je veća. Ponegdje upravni odbori stvarno odučuju o svim važnijim pitanjima u NGO. Napokon, u jednom, ne tako malom broju NGO, ne funkcionišu nikakvi organi, već odluke donosi nekolicina pojedinaca, koji su stvarna vlast i interno nikome ne podnose izvještaje o radu, niti imaju unutrašnje supervizore. Jasno, ovdje je riječ o praksi, a ne pravilu koje se preporučuje kao prihvatljiv standard rada NGO. Nadzorni odbori, koji prema aktima imaju i veliku

samostalnost i ovlaštenja u pogledu finansijskog poslovanja i raspolaganja sredstvima udruženja, uglavnom nisu nikada konstituisani, a tamo gdje jesu u praksi ne rade. Ipak ima i, istina malo, pozitivnih primjera.

## 6.2. Reporting to and Audit by Responsible Supervisory Authority

Nadzor nad zakonitošću rada NGO je uglavnom u nadležnosti organa uprave određenog nivoa vlasti. To zavisi od geografskog područja djelovanja NGO, pa nadzor može vršiti organ uprave entiteta, kantona, grada ili opštine (ZOUG FBiH, čl. 40; ZOHD... FBiH, čl. 45 i ZOUG RS, čl. 24). Osim toga, nadležnost za nadzor može zavisiti i od vrste pitanja koje je predmet kontrole. Za radne odnose zaposlenih je nadležan entitetski ili kantonalni organ za poslove inspekcije rada, a za poreze je nadležna finansijska policija.

Generalno, NGO nemaju zakonsku obavezu da bilo kojem organu države BiH, entiteta, kantona ili opštine, u određenim rokovima dostavljaju bilo kakav izvještaj o svome radu koji se odnosi na realizaciju statutarnih ciljeva udruženja. S druge strane, NGO mogu biti podvrgnute kontroli zakonitosti rada, ne uključujući samo fiskalne aspekte, u bilo koje vrijeme. U ovom slučaju imaju istovjetan status kao bilo koje drugo pravno lice.

U praksi, ipak, nema zabrinjavajućih akcija kontrolnih organa tendenciozno usmjerenih na onemogućavanje rada NGO.

## 6.3. Reporting to and Audit by Tax Authorities

U BiH, prema posebnim entitetskim zakonima, sva pravna lica imaju obavezu da dostavljaju polugodišnje i godišnje izvještaje o finansijskom poslovanju (tzv. periodični i završni računi).<sup>13</sup> Ovo uključuje i NGO. Ovi izvještaji treba da sadrže kompletno finansijsko (novčano) poslovanje (gotovinsko i bezgotovinsko), uključujući i poreska pitanja.

Da bi pomenuti izvještaji uobzirili sve relevantne podatke udruženja su dužna voditi poslovne knjige tokom godine, prema propisanoj metodologiji (ZOUG FBiH, čl. 33; ZOHD... FBiH, čl. 43 i ZOUG RS, čl. 23. stav 3.). Ova metodologija je do 1999. godine bila jedinstvena za sva pravna lica (preduzeća, NGO...), ali nakon implementacije jedinstvenih međunarodnih računovodstvenih standarda u oba BH entiteta, što se već događa, metodologija i standardi za NGO će se djelimično razlikovati od onih predviđenih za profitna pravna lica. U ovom momentu nema posebnih propisa koji govore o računovodstvenim standardima koji bi se odnosili samo na NGO. Novi jedinstveni standardi prave razliku između NGO i kompanija (preduzeća, radnji) po ovom pitanju. Ovakvo razlikovanje je uobičajeno u međunarodnoj praksi. Ovo se ne odnosi na računovodstvo profitnih pravnih lica osnovanih od strane NGO, na koja se primjenjuju opšti propisi.

U praksi, jedan veliki broj NGO ne sačinjava ovakve periodične i završne račune. Tome je doprinijela i činjenica da je veliki broj donacija, posebno u neposredno poslijeratnom periodu bio u gotovom novcu, a ne preko računa NGO. Međutim, mnogo je važnija prepreka bio neadekvatan zakonski poreski okvir za rad NGO u BiH, pa se takva praksa nastavlja i danas. Zbog neadekvatnih poreza (bilo da su

<sup>13</sup> To su izvještaji koji se podnose za kalendarsku godinu i odnose se na period od 01. januara do 31. decembra.

visoki ili postoje i u situacijama u kojima ih uopšte ne bi trebalo biti) NGO pri izvještavanju ne dostavljaju precizne podatke. Zato kod najvećeg broja NGO ovi obavezni polugodišnji i godišnji finansijski izvještaji obuhvataju samo dio novčanog poslovanja. To ne znači da NGO nemaju internu dokumentaciju o kompletnom novčanom poslovanju, neovisno od toga koji dio tog poslovanja je obuhvaćen zvaničnim izvještajem koji se dostavlja državnim (entitetskim) kontrolnim organima.

#### 6.4. Reporting to and Audit by Licensing Authorities

NGO kojima je povjereno vršenje "javnih ovlaštenja" imaju zakonsku obavezu da najmanje jedanput godišnje podnesu izvještaj o vršenju povjerenih javnih ovlaštenja, organu uprave koji vrši nadzor nad njihovim radom (ZOUG FBiH, čl. 42; ZOHD... FBiH, čl. 47). Pojam "javnih ovlaštenja" obrazložen je u ranijem tekstu.

U slučaju da iz izvještaja ili činjenica utvrđenih na drugi način proizilazi da udruženje ne vrši povjerena javna ovlaštenja u skladu s preuzetim obavezama, nadležno ministarstvo koje vrši nadzor dužno je pismeno upozoriti organ upravljanja udruženja, a može predložiti i mjere za otklanjanje nedostataka (čl. 43. ZOUG FBiH). Osim toga, mogu se preduzeti i druge odgovarajuće mjere, uključujući oduzimanje vršenja povjerenih ovlaštenja.

Iako za registraciju humanitarnih organizacija u FBiH treba saglasnost opštinskog ili gradskog organa uprave nadležnog za poslove socijalne zaštite i humanitarnog rada (ZOHD... FBiH, čl. 18), ovaj zakon ne utvrđuje obavezu za podnošenje bilo kakvog izvještaja o radu humanitarne organizacije odn. realizaciji njenih statutarne ciljeva.

Profitna pravna lica osnovana od strane NGO, kao i same NGO, imaju već pomenutu obavezu za podnošenje polugodišnjeg i godišnjeg obračuna o finansijskom poslovanju.

#### 6.5. Reporting to Donors

Zakonodavstvo u BiH koje reguliše NGO sektor ne uspostavlja zakonsku obavezu izvještavanja donatora o realizaciji aktivnosti (projekata) koji se finansiraju određenom donacijom. Dakle, implicitno ne predviđa posljedice u slučaju nepodnošenja izvještaja, osim opšteg zahtjeva da se poštuje zakonitost u radu NGO.

Generalno, podnošenje izvještaja donatorima od strane NGO, prije svega predstavlja ugovornu obavezu. NGO redovno izvještavaju donatore o realizaciji projektnih aktivnosti prema određenoj (ugovorenoj) vremenskoj dinamici. U praksi NGO sektora u BiH su rijetki slučajevi nepodnošenja ili neblagovremenog podnošenja izvještaja donatoru. Drugo je pitanje evaluacije projektnih aktivnosti od strane donatora i tu je teško dati procjenu.

Ipak, obaveza podnošenja izvještaja donatoru osim ugovornih može imati i deliktne posljedice. U slučaju dokazane zloupotrebe donacije, pod određenim uslovima, može se odgovarati prema normama krivične ili građanske odgovornosti.

#### 6.6. Disclosure or Availability of Information to the Public

Sva tri analizirana entitetska zakona sadrže odredbe prema kojima je rad NGO javan i da se javnost rada uređuje statutom udruženja (Zoug FBiH, čl. 7; ZOHD...FBiH, čl. 10. i Zoug RS, čl. 5. st. 5.).

Transparentnost rada NGO je vrlo važno pitanje, posebno kao prepreka mogućim zloupotrebama finansijskih sredstava, uključujući i koruptivne mogućnosti.

Ipak, čini se da bezuslovan princip javnosti rada NGO, kako je utvrđen pomenutim zakonima, nije bez prigovora. Moguće je zamisliti situacije u kojima bi ovako postavljen princip javnosti rada NGO mogao predstavljati teškoće u njihovom radu, a može se protiviti i nekim drugim važnim principima (npr. privatnosti u slučaju udruženja teških bolesnika, principu čuvanja profesionalne tajne vjerskog službenika, advokata i sl.). Zato bi cjelishodnije bilo regulisati da je rad NGO javan samo ukoliko je tako predviđeno statutom NGO. Nacrti novih zakona o udruženjima na entitetskim i državnom nivou uopšte ne regulišu pitanje "javnosti rada" NGO. Štaviše, princip "javnosti rada" nije predviđen ni kao obavezno pitanje koje se uređuje statutom NGO. Nacrti novih zakona samo u opštim odredbama regulišu da su udruženja i fondacije obavezni podnositi godišnji izvještaj o radu i finansijski izvještaj u skladu s posebnim propisima i odredbama statuta.

Prepreka većoj javnosti rada NGO, posebno dostupnosti izvještaja o finansijskom poslovanju, su već pomenuti neadekvatni poreski propisi za rad NGO sektora. Vjerovatno i zbog toga u BiH ima malo domaćih NGO koje objavljuju ili su spremne objaviti kompletne izvještaje o finansijskom poslovanju (kao što radi npr. OSF SOROS).

Očito, NGO u BiH danas imaju potpunu transparentnost uglavnom samo prema donatorima, ali ne i prema domaćoj javnosti.

## 6.7. Special Sanctions

Entitetski zakoni o NGO sadrže posebne kaznene odredbe za njihovo nepoštivanje. Zoug FBiH sadrži ukupno četiri prekršaja, za koje se mogu izreći novčane kazne do 1,000 DM (čl. 44. i 45.). Ovi prekršaji se odnose na (1) obavljanje poslova ili djelatnosti koji nisu u skladu sa statutarnim ciljevima; (2) pribavljanje sredstava suprotno zakonu; (3) nevođenje poslovnih knjiga i nesastavljanje finansijskih izvještaja i (4) nepodnošenje prijave registarskom organu o nekim statusnim promjenama udruženja. ZOHD...FBiH je mnogo minuciozniji u propisivanju kazni za prekršaje (čl. 48. i 49.). Predviđa ukupno 9 prekršaja, od kojih neke dispozicije zabrinjavaju jer kazne vezuju za nepoštivanje ne samo zakona, nego bilo kojeg propisa. Sama visina kazni za pet prekršaja je neumjereno visoka jer predviđa kazne u rasponu od najmanje 1,000 DM do maksimalno 5,000 DM. Osim toga, zašto bi nepoštivanje nekih zakonskih odredbi (npr. propuštanje roka za obavještanje registarskog organa o nekim statusnim promjenama u udruženju) bilo toliko "društveno opasno" da se predviđa stroga novčana kazna, imajući u vidu lokalne prilike. Posebno zabrinjava što ovaj zakon predviđa kazne za neka ponašanja, iako ne sadrži konkretne dispozicije koje obavezuju na ponašanja koja sankcioniše. Tako, predviđa prekršaj ako udruženje "u utvrđenim rokovima ne informiše nadležne organe o svojoj djelatnosti" (čl. 49. tačka 4. ZOHD...), iako takvo obavještanje i rokovi uopšte nisu regulisani kao zakonska obaveza. Većina opisanih prekršaja (7 od

ukupno 9) je nepotpuna jer se ne poziva na tačno određenu dispoziciju (zakonski član, stav ili tačku) čije kršenje je prekršaj.

ZOUG RS sadrži ukupno tri prekršaja za nepoštivanje njegovih odredbi (čl. 25. i 26.). Ni jedan se ne odnosi na povredu pravila koja regulišu finansijsku oblast, jer je u RS to regulisano posebnim propisima. Od pomenutih prekršaja iz ZOUG RS po jedan se odnosi na sankcionisanje djelovanja udruženja (domaćih i stranih) prije registracije, a jedan prekršaj se odnosi na rad udruženja upravljen na zabranjene aktivnosti iz čl. 4. ovog zakona (rušenje ustavnog poretka, ugrožavanje nezavisnosti itd.). Međutim, interesantno je da se radi samo o dispozicijama jer su novčane kazne predviđene zakonom za pomenute prekršaje neprimjenjive zbog višestrukog obezvređenja bivšeg YU - dinara u odnosu na vrijeme kada je zakon donešen (1990).

Ipak, prema entitetskim zakonima o NGO potencijalno su najopasnije "sankcije" koje nisu smještene u kaznene odredbe, a odnose se na mogućnost zabrane rada udruženja "ako obavlja poslove ili djelatnost koje nisu u skladu s ciljevima i zadacima utvrđenim statutom" (čl. 18. stav 1. ZOUG RS). Slične odredbe, uključujući i proširene razloge, postoje i u zakonima Federacije BiH (ZOUG, čl. 36; ZOHD..., čl. 36. st. 2.). Dakle, po slovu zakona, udruženje je u mnogo većoj opasnosti ako ne djeluje u skladu sa statutarnim ciljevima, nego ako djeluje bez registracije. Ovo je čest nomotehnički pristup predratnog zakonodavca gdje su prave zamke smještane prije u jedan bezlični (kameleonski) kontekst, nego li u kaznene odredbe, gdje je to uobičajeno očekivati. Očito je da se ova "pravna škola" i dalje njeguje. Srećom, navedene mogućnosti se ne koriste ili se izuzetno rijetko pokušavaju koristiti u praksi.

## 7. Tax Preferences<sup>14</sup>

### 7.1. Income of Profits Tax Exemption for Civic Organizations

Nema izričitih odredaba u zakonima entiteta koje bi bile pravna osnova za oslobođenje NVO od plaćanja poreza na dobit, bez obzira da li obavljaju vezanu (srodnu) ili nevezanu (nesrodnu) privrednu djelatnost (ekonomsku aktivnost). Isto tako, bez uticaja je da li eventualno NGO obavljaju aktivnost od »obostrane koristi« za članove (osnivače) ili aktivnost od javnog interesa - koristi (PBO).

Zakoni o porezu na dobit preduzeća u entitetima (u Federaciji BiH iz 1997, a u RS iz 1992. s kasnijim izmjenama i dopunama) kao obveznike poreza na dobit preduzeća ne svrstavaju direktno NGO već samo preduzeća, banke i druge finansijske organizacije, društva za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, zadruge i zadružne organizacije i "institucije koje prodajom roba i usluga na tržištu ostvaruju dobit". Očito bi posljednji kvalifikativ označen znacima navoda mogao da se odnosi i na NGO, jer je postavljen generalno.

Stopa poreza na dobit u Federaciji BiH je proporcionalna i jedinstvena i iznosi 30 %. U RS je stopa degresivna i iznosi 10, 12, 15 ili 20 %, zavisno od poreske osnovice, gdje se manjom stopom stimuliše veća osnovica, odnosno poreski obveznik

---

<sup>14</sup> Za ovaj dio izvještaja u pretežnom dijelu je korišten materijal pod nazivom "TAX SURVEY-Bosna i Hercegovina", koji je autor uradio za ICNL, u februaru mjesecu 2000. godine.

ohtabruje da ima veću poresku osnovicu jer mu se u tom slučaju predviđa manja poreska stopa.

Na jednom dijelu teritorije Federacije BiH<sup>15</sup>, primjenjuje se Uredba o neposrednim porezima (iz 1994. godine, s kasnijim izmjenama i dopunama), koja kao obveznike poreza na dobit definiše sva "pravna i fizička lica koja na području H-B ostvare dobit obavljanjem djelatnosti". Ovaj propis nigdje ne spominje direktno poreska oslobođenja za NGO, osim što reguliše da se porez na dobit fizičkih i pravnih lica "ne plaća na dio dobiti koji te osobe ulažu u saniranje šteta izazvanim ratnim delovanjem na području H-B ulozenim iznad iznosa amortizacije, a maksimalno od iznosa procijenjene ratne štete". Ovo je opšte poresko oslobođenje, koje se može odnositi i na NGO.

Nema izričitih odredaba u zakonima entiteta koje bi bile pravna osnova za oslobođenje NGO od plaćanja poreza na dobit, bez obzira da li obavljaju vezanu ili nevezanu privrednu djelatnost (ekonomsku aktivnost).<sup>16</sup> Isto tako, bez uticaja je da li eventualno NGO obavljaju aktivnost od »obostrane (zajedničke) koristi« za članove (osnivače) ili aktivnost od javnog interesa (PBO).

Prema Zakonu o porezu na dobit preduzeća Federacije BiH (1997) i RS (1992. i dr.) nije predviđena obaveza prethodne odluke poreskog organa da bi se koristile olakšice u vezi s ovim porezom. Takođe, na dijelu područja Federacije BiH, koje je ranije pripadalo HR H-B, za pomenuto oslobođenje od poreza na dobit (saniranje ratnih šteta) nije predviđeno odobrenje poreskog organa (kao u slučaju drugih - opštih olakšica i oslobođenja, kada odobrenje daje Ministarstvo finansija svojim rješenjem).

Pitanja koja se odnose na pasivnu dobit (investiranja sredstava u hartije od vrijednosti, nepokretnosti, banke) nisu za udruženja ekskluzivno regulisana. O ovoj stvari postoje samo odredbe koje se tiču statusa svih poreskih obveznika, a ne samo NGO kada ostvare ovu vrstu dobiti. Ipak, iznimka su fondacije i zadužbine.

Zakon o porezu na dobit preduzeća u RS (1992. i dr.) kao poreski podsticaj predviđa "ulaganje u osnovna sredstva u sopstvenoj ili djelatnosti drugog obveznika, u kupovini dionica ili udjela u kapitalu", umanjnjem poreske osnovice za visinu ulaganja, ali ne više od 30 % oporezive dobiti. U slučaju ulaganja u osnovna sredstva ova sredstva se ne mogu otuđiti (prodati, pokloniti ili zamijeniti) u roku od narednih 5 (pet) godina. U Federaciji BiH, prema Zakonu o porezu na dobit preduzeća (1997), postoji slična odredba o poreskom podsticaju, s tim što je povoljnija utoliko što može podrazumijevati umanjnje poreske obveze za iznos cjelokupnog ulaganja u "ličnu proizvodnu djelatnost", ili do 75 % oporezive dobiti, ako je u pitanju ulaganje u "ostale vlastite djelatnosti", što uključuje i eventualnu pasivnu dobit. Sličnu, načelnu mogućnost, predviđa i Uredba o neposrednim porezima (1994), koja se primjenjuje na dijelu teritorije Federacije BiH (ranija HR H-B).

U Republici Srpskoj nema posebnih pravila za oporezovanje dividendi NGO. Prema opštim pravilima dividende se oporezuju, prema osnovici i stopi kao i bilo koja druga dobit (čl. 20. u vezi s čl. 31. Zakona o porezu na dobit preduzeća).

<sup>15</sup>Na dijelu teritorije Federacije BiH, koji obuhvata područje ranije tzv. Hrvatske Republike Herceg-Bosne (HR H-B), još uvijek se primjenjuju poreski propisi te tvorevine. Otuda su i oni uobzireni u ovom materijalu.

<sup>16</sup>Misle se na djelatnosti koje su povezane ili nisu povezane sa statutarnim ciljevima NGO.

Poreski podsticaji u BiH su takođe opšti, i odnose se na sve poreske obveznike, a ne specijalno za NGO.

Zakon o oporezovanju dohotka preduzeća u Federaciji BiH ne poznaje sličan poreski podsticaj koji se odnosi na kupovinu i prodaju akcija (kao čl. 24. i 38. Zakona o porezu na dobit u RS).

U entitetima i na nivou države BiH ne postoje odredbe koje ograničavaju NGO u investiranju svoje imovine radi sticanja pasivne dobiti. Prema tome, ni pojedini specifični oblici investiranja, u vezi sticanja pasivne dobiti, nisu izričito zabranjeni. Za fondacije i zadužbine to je izričito dozvoljeno.

Ne postoje ograničenja (gornji limiti, procenti i sl.) za akumuliranje prihoda i dobiti. Ni pomenute načelne obaveze o upotrebi imovine u statutarne svrhe nemaju konkretnu sankciju u slučaju da se ne poštuju. U slučaju zloupotrebe, do odgovornosti bi moglo doći samo po opštim propisima.

Moglo bi se rezimirati zaključkom da u pogledu poreza na dobit NGO imaju istovrstan položaj kao i preduzeća (kompanije).

## 7.2. Income Tax Deductions or Credits for Donations

Zakoni o porezu na dobit preduzeća Federacije BiH i RS sadrže jednu opštu odredbu koja se odnosi na sve obveznike ovog poreza, prema kojoj "izdaci za humanitarne, kulturne, obrazovne, naučne i sportske svrhe (osim za profesionalni sport) priznaju se kao rashod u iznosu od najviše 0,5 % ukupnog prihoda".

Takođe, »članarine i prilozi komorama, odnosno političkim organizacijama, priznaju se kao rashodi u iznosu od najviše 0,1% ukupnog prihoda«. »Komore« su posebna udruženja privrednika koje su osnovane specijalnim zakonima. Osnivaju se na teritorijalnom principu (za određenu regiju, kanton, entitet ili državu) ili za određenu oblast privrednog poslovanja (npr. advokatska komora). U RS »izdaci za naučne ciljeve priznaju se kao rashod u iznosu od najviše 5 % ukupnog prihoda, s tim da se kao rashod ne priznaje članarina političkim organizacijama, ali se priznaje članarina ne samo komori već i "drugim strukovnim organizacijama", takođe u procentu do 0,1% ukupnog prihoda. Drugim riječima, svi navedeni izdaci koji se priznaju kao rashod nisu oporezovani.

Prema Zakonu o porezima građana u Federaciji BiH (1991. i dr.) ne plaća se porez na donacije fizičkih lica koje su date, između ostalog, "humanitarnim organizacijama", te "fondacijama i zadužbinama". I prema Zakonu o porezu na dohodak građana RS (1998) ne plaća se porez na "dobrovoljne priloge u novcu ili naturi za humanitarne, zdravstvene, kulturne, obrazovne, vjerske, naučne i sportske namjene", članarinu datu raznim komorama i drugim strukovnim asocijacijama, te ulaganja (i osnivanja) u zadužbine, fondove i fondacije. Napokon, prema Uredbi o neposrednim porezima HR H-B (1994), građanin ne plaća porez na iznos pomoći dat, između ostalog, "humanitarnim organizacijama". Dakle, u slučajevima iz ovog pasusa porez ne plaća niti građanin, kao donator, niti NGO, kao primalac donacije.

Propisi nemaju pravila o prenosu nepotrošenih sredstava donacija u narednu godinu, specifično za NGO. Postoje samo opšta pravila o zakonitosti finansijskog poslovanja, koja pretpostavljaju obavezu knjiženja i zakonitog korištenja sredstava prenesenih iz jedne u drugu godinu.

U Republici Srpskoj postoji limit do kojeg se dohodak građana namijenjen za donacije i članarine ne oporezuje. To je do 10 % dohotka predviđenog za oporezivanje. Međutim, Zakon o porezu na dohodak građana u RS (čl. 14), u stvari, govori o tzv. nestandardnim odbicima (definiše ih kao "olakšice koje odgovaraju rashodima koje je imao poreski obveznik") i one se ne odnose samo na članarine i donacije humanitarnim organizacijama i fondacijama, nego na 11. različitih izdataka, među kojima su i članarine i donacije građana. Svi ti izdaci ne mogu biti veći od 10 % oporezivog dohotka građana (fizičkog lica). Pod iznijetim uslovima nema plaćanja poreza na pomenuta davanja od strane građana.

Osim toga, u RS postoji i regulativa pitanja klasičnog poklona građana (dakle, ne radi se o dohotku koji je građanin stekao vršeći određenu djelatnost, pa dio daje u donaciju), a sadržana je u Zakonu o porezu na imovinu RS. U ovom slučaju građanin kao poklonodavac i nije poreski obveznik, već je obveznik pravno lice koje prima poklon (poklonoprimac). Navedeni Zakon (čl. 18. st. 1. tač. 5.) reguliše da porez na naslede i poklon ne plaća "pravno lice na poklonjenu imovnu koja služi isključivo za namjene za koje se obrazuju fondovi ili fondacije, ukoliko zakonom nije drugačije određeno". Riječ je o vrlo nerazumljivoj odredbi jer je teško identifikovati sve subjekte na koje bi se mogla odnositi. Ipak, u pitanju je širok krug pravnih lica. Fondacije nisu sporne, to mogu biti kompanije (npr. fond za školovanje kadrova), ali i udruženja (fondovi za različite projekte). Ipak, treba imati u vidu da se poreski propisi uvijek tumače restriktivno kada su u pitanju poreska oslobođenja, a ekstenzivno kada su u pitanju poreski obveznici. Otuda bi u budućnosti ovo zakonsko rješenje moralo biti mnogo jasnije formulisano. Dakle, u ovim slučajevima je riječ o oslobođenju poreza za pravna lica koja primaju poklon od građana.

U Federaciji BiH na ova pitanja se još primjenjuje Zakon o porezima građana SR BiH (iz 1991. godine, s kasnijim izmjenama). Za NGO je najvažnije oslobođenje od poreza na ukupan prihod građana koji je predmet poklona (čl. 105. alineja prva). Visinu poklona zakonodavac ne ograničava, odn. ne postavlja limit.

### 7.3. Taxation of Economic Activities

U entitetskim zakonima nema posebnih odredaba koje direktno regulišu da su određene vrste prihoda ili dobit nevladinih organizacija oslobođeni poreza. Istina, ZOHD... FBiH, koji nije poreski propis, sadrži samo apel da entitet, kantoni i opštine, pruže razne olakšice i stimulacije za humanitarnu djelatnost (čl. 4.). Ovdje se može ponoviti da nacrti entitetskih zakona o udruženjima i nacrt zakona o udruženjima na državnom nivou precizno regulišu mogućnost obavljanja vezanih i nevezanih ekonomskih (privrednih) aktivnosti od strane NGO. Međutim, poreski aspekti ovih djelatnosti se regulišu posebnim poreskim zakonima čije donošenje još uvijek nije izvjesno.

Rečeno je pod kojim važećim zakonskim uslovima se mogu obavljati srodne (vezane) ekonomske aktivnosti od strane NGO, bez osnivanja posebnog pravnog lica. U oba entiteta dobit nevladine organizacije, neovisno da li je ostvarena neposrednim



obavljanjem srodnih privrednih djelatnosti (dakle, ne preko posebno osnovanog pravnog lica) ili putem posebno osnovanog pravnog lica, te neovisno da li se koristi za obavljanje osnovnih statutarnih djelatnosti organizacija ili za nova ulaganja, se oporezuje kao i dobit svakog drugog profitnog (privrednog) lica.

#### 7.4. VAT and Custom Duties

##### A) VAT

Akcize i poreze po redovnom toku plaća uvoznik robe, odnosno lice koje izvrši promet proizvoda ili daje usluge (dakle, prodavac ili davalac usluga). Međutim, ove finansijske stavke se redovno »prevaljuju« na krajnjeg korisnika – potrošača.

Kada je u pitanju porez na promet proizvoda entitetski zakoni direktno regulišu oslobođenje poreza za "Crveni križ i druge humanitarne organizacije" (Federacija BiH), odnosno "Crvenom krstu i drugim humanitarnim agencijama i organizacijama" (RS), na robu koju dobijaju bez naknade kao humanitarnu pomoć.

Ipak, oslobođenje poreza na usluge nije jednoobrazno regulisano. Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga Federacije BiH (1995. i dr.) nedvosmisleno reguliše da se porez na promet ne plaća "na usluge što ih obavljaju humanitarne organizacije u ostvarivanju ciljeva radi kojih su osnovane".

Zakon o akcizama i porezu na promet u RS (1998. i dr.) je restriktivniji jer reguliše da se porez na promet ne plaća na "usluge koje vrši Crveni krst u ostvarivanju ciljeva radi kojih je osnovan" i "usluge koje vrše vjerske organizacije". Dakle, u RS druge humanitarne organizacije nisu obuhvaćene poreskom olakšicom na promet usluga koje vrše radi ostvarivanja ciljeva radi kojih su osnovane, sve do maja mjeseca 2001. godine, kada je mijenjan Zakon o akcizama i porezu na promet. Međutim, izmijenjeni zakon ne definiše šta se podrazumijeva pod »humanitarnim orgaizacijama«. Zato ovo ostaje veliki problem za NGO jer važeća praksa poreskih organa u RS pod »humanitarnim djelatnostima« podrazumijeva samo one koje daju neposrednu humanitarnu pomoć u stvarima, iako je, bar u svijetu, uobičajeno da se pojam »humanitarna djelatnost« tumači mnogo šire.

Zakoni u osnovnim odredbama prihvataju najširu koncepciju kruga poreskih obveznika, tako da izvan toga kruga i ne ostaju drugi subjekti prava, odn. mogući poreski obveznici, uključujući i NGO. Tako zakon u Federaciji BiH pod pravnim licem kao poreskim obveznikom podrazumijeva "preduzeća i druga pravna lica koja taj status imaju u skladu sa zakonom", s tim što su s njima izjednačena "fizička lica koja obavljaju djelatnost u skladu sa zakonom, kao i građansko-pravna lica". Osim "pravnog lica", kao poreskog obveznika pominje i "građanina". Zakon RS kao obveznike akcize definiše "pravna lica i preduzetnike", a kao obveznike poreza na promet proizvoda i usluga samo upotrebljava generički pojam "lice". To uključuje sve subjekte prava - fizička i pravna lica. Dakle, i NGO.

Prema tome, NGO u BiH su uključene u ovaj poreski sistem.

Entitetski zakonodavci regulišu da su NGO generalno oslobođene poreza na promet na proizvode što ih Crveni krst i druge humanitarne organizacije dobiju bez naknade, a upotrebljavaju ih za namjene za koje su osnovane. Zakon u RS osim termina

"proizvodi" upotrebljava i termin "robe". Zakon u Federaciji BiH izričito reguliše proizvode koji nisu uključeni u oslobođenje, a to su: nafta, naftni derivati, duvan i duvanske preradevine, alkohol, alkoholna pića, pivo, kafa. S druge strane, zakon RS reguliše da se pod proizvodima i robom koji su oslobođeni poreza na promet podrazumijevaju hrana, odjeća, obuća, sredstva higijene, lijekovi.

Osim toga, u oba entiteta NGO mogu nabavljati opremu i rezervne dijelove, bez plaćanja poreza na promet. Međutim, ova olakšica je predviđena za sva pravna lica, a ne samo NGO. Ipak, ovo oslobođenje ne uključuje mogućnost nabavke automobila, izuzev za specijalne namjene (bolničke potrebe, komunalne, rent a car, i sl.).

Što se tiče usluga, zakonodavac u Federaciji BiH uključuje sve vrste usluga humanitarnih organizacija koje su vezane za ostvarivanje ciljeva organizacije, a u RS poresko oslobođenje obuhvata samo usluge Crvenog krsta i vjerskih organizacija, a ne i drugih NGO.

Predviđena poreska oslobođenja na promet proizvoda i usluga su potpuna (nulta stopa). Nema olakšica za NGO koje bi podrazumijevale sniženu stopu.

U Federaciji BiH porez na promet proizvoda i usluga se plaća po proporcionalnoj i jedinstvenoj stopi, koja se plaća u procentu na poresku osnovicu.

U RS porez na promet proizvoda se plaća po proporcionalnim stopama. Porez na usluge u RS se takođe plaća po proporcionalnim stopama. To znači da se plaćanje poreza vrši tako što se poreska osnovica, koju u pravilu čini nabavna cijena proizvoda, pomnoži sa određenim procentom. Postoje dvije vrste poreskih tarifa (stopa) – viša (18%), za tzv. luksuzne artikle, i niža (8%), za ostale proizvode. U RS se, pored po navedenom opštem propisu, još plaća porez na promet proizvoda i usluga po stopi od 2% prema Zakonu o obezbjeđenju sredstava za redovno i bezbjedno odvijanje željezničkog saobraćaja (1996). Tako zbirna stopa poreza na promet proizvoda po višoj tarifi iznosi 20 %, a po nižoj tarifi 10%. Postoje i dvije vrste tarifa za plaćanje poreza na usluge, a zbirna stopa iznosi 10% i 12%.

## B) Carine

Jedini zakonski propis na nivou BiH, koji se primjenjuje na teritoriji čitave države, a reguliše fiskalne olakšice je Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine (1998). On reguliše pitanje uvoza robe za dobrotvorne ili humanitarne organizacije bez plaćanja carine. Opšti uslov je "da to neće dovesti do zloupotrebe ili većih poremećaja u konkurenciji". Roba na koju se ne plaća carina obuhvata "osnovne potrepštine" koje uvezu dobrotvorne organizacije "koje nadležni organi ovlaste za njihovu podjelu u humanitarne svrhe". Uključena je i roba koju lice ili organizacija registrovana u stranoj zemlji šalje besplatno, a bez ikakve komercijalne namjere pošiljaoca, dobrotvornim ili humanitarnim organizacijama odobrenim od strane nadležnih organa za prikupljanje priloga na dobrotvornim manifestacijama u korist siromašnih lica. Carina se ne plaća ni na opremu i kancelarijski materijale koje lica ili organizacije registrovane izvan carinskog područja BiH, bez ikakve komercijalne namjere pošiljaoca, besplatno šalju dobrotvornim ili humanitarnim organizacijama odobrenim od strane nadležnih organa, a isključivo za zadovoljavanje operativnih potreba ili za ostvarivanje njihovih dobrotvornih ili humanitarnih ciljeva.

Pod "osnovnim potrepštinama" Zakon podrazumijeva onu robu koja je potrebna da zadovolji neposredne potrebe ljudi (hrana, lijekovi, odjeća, posteljina). Tako, nikakvom carinskom povlasticom ne mogu biti obuhvaćeni alkohol, duvan, kafa i motorna vozila izuzev ambulantskih kola i specijalnih vozila za prevoz invalida

Interesantno je da se carinska povlastica može odobriti samo organizaciji čije računovodstvene procedure omogućuju nadležnim organima primjerenu kontrolu poslovanja NGO.

## 7.5. Other Taxes

### A) Oporezovanje poklona, nasljeđa i imovine

Prema Zakonu o porezu na imovinu RS (1994), porez na nasleđe i poklon ne plaća "pravno lice na poklonjenu imovinu koja služi isključivo za namjene za koje se obrazuju fondovi ili fondacije, ukoliko zakonom nije drugačije određeno". Dakle, oslobođenje se odnosi na sva pravna lica, a ne samo NGO. Osim toga, formulacija nije najjasnija, posebno kada se ima u vidu da udruženja nemaju nikakve obavezne fondove, kao što ih imaju npr. preduzeća. U praksi je vrlo malo ovih slučajeva, a i kod njih postupanje poreskih organa nije ujednačeno i često mora uložiti dosta napora da se ovo oslobođenje izdejstvuje i za udruženja.

U Federaciji BiH ovu materiju još uvijek reguliše predratni Zakon o porezima građana SR BiH (iz 1991, sa kasnijim izmjenama i dopunama). Prema ovom Zakonu porez na nasleđe i poklon ne plaća se na naslijeđenu ili na poklon primljenu imovinu koju poreski obveznik ustupi bez naknade "društveno-političkoj zajednici, organizacijama udruženog rada i drugim organizacijama". U praksi poreskih organa u termin "druge organizacije" su uključena i udruženja. Prema istom propisu postoji i mogućnost poreskog oslobođenja neposredno na osnovu odluke Vlade u slučaju kada domaće "građansko-pravno lice iz inostranstva primi poklon u novcu". I ova mogućnost se koristi u praksi, upravo kada su u pitanju NGO.

Takođe, prema izričitoj odredbi Uredbe o neposrednim porezima (1994, sa kasnijim izmjenama i dopunama), na dijelu Federacije BiH, koji pokriva područje ranije HR Herceg - Bosne, porez na nasleđe i poklone ne plaćaju "organizacija Crvenog križa, organizacije društvenih djelatnosti i socijalne zaštite i druge humanitarne organizacije i udruženja".

Nema ograničenja koja bi oslobođenje na poklonjenu ili naslijeđenu imovinu vezala za određen novčani limit. Takođe, nema ograničenja prema kojem bi se ovo poresko oslobođenje odnosilo na samo određenu vrstu naslijeđene ili poklonjene imovine.

Istina, u RS, prema opštem propisu, koji se odnosi na sve, a ne samo NGO, porez na poklonjenu ili naslijeđenu imovinu koja se sastoji od novca ili pokretnih stvari, plaća se samo ako njihova vrijednost prelazi iznos od 5 (pet) prosječnih zarada (plata) u Republici prema posljednjem objavljenom podatku Republičkog zavoda za statistiku. Ovo opšte ograničenje postoji i u Federaciji BiH, a iznos utvrđuje Vlada svojom odlukom, na prijedlog Ministarstva finansija, najkasnije do 31. decembra tekuće za narednu godinu.

## B) Oporezivanje nepokretnosti

Zakon o porezu na promet nepokretnosti u Federaciji BiH (1995), odnosno Zakon o porezima na imovinu RS (1994), ne poznaju poreska oslobodenja za NGO koje eventualno kupuju ili prodaju nepokretnost. Stopa poreza u Federaciji BiH je proporcionalna i utvrđuje se odlukom skupštine opštine, uz ograničenje da ne može biti veća od 15 %. Dakle, u praksi je moguća i prisutna je potpuna neujednačenost oko visine ovog poreza. U RS je stopa ovog poreza proporcionalna i iznosi 3 % na poresku osnovicu koju čini tržišna vrijednost nepokretnosti, osim ako je prenosilac prava svojine sopstvenik manje od 5 (pet) godina, kada je stopa poreza na promet nepokretnosti 6 %.

Prema Uredbi o porezu na promet nepokretnosti (1994), koja se primjenjuje na dijelu teritorije Federacije BiH (HR H-B), porez na promet nekretnina ne plaća se na promet nekretnina između "općina, županija i Republike, državnih tijela, organizacije Crvenog križa i drugih humanitarnih organizacija i udruženja". Kada postoji poreska obveza, porez na promet nekretnina se plaća po stopi od 5%.

Prema Zakonu o porezu na imovinu RS (1994), pored zgrada i zemljišta vjerskih organizacija, porez na imovinu ne plaća se na "zgrade i zemljišta koja su proglašena kulturnim dobrom, i zgrade i zemljišta koji se koriste za prosvjetne, kulturne, naučne, socijalne, zdravstvene, humanitarne i sportske svrhe". Ipak, ovo oslobodenje se ne daje ako se pomenute zgrade i zemljišta neposredno koriste za ostvarenje prihoda. Ako se porez plaća stopa je 0,25 % na imovinu (tržišna vrijednost), a na zemljište iznosi 3 % na godišnji katastarski prihod (tj. godišnji prihod od obrađivanja zemljišta), s tim što opštine (odn. lokalne teritorijalne jedinice koje imaju određen stepen samouprave) mogu propisati dodatnih 1 % na katastarski prihod.

Zakon o porezima građana SR BiH (1991. i dr.), koji se primjenjuje u Federaciji BiH, ne poznaje oslobodenja na porez na prihod od nepokretne imovine za NGO. Što se tiče poreza na nepokretnu imovinu Zakon reguliše da se porez na promet ne plaća na "poslovne prostorije koje vlasnik koristi za obavljanje djelatnosti". Ovo je opšte oslobodenje koje uključuje i NGO koje eventualno imaju poslovne prostorije u svojini, a koriste ih za ostvarenje svojih statutarnih ciljeva i aktivnosti.

Prema Uredbi o neposrednim porezima HR H-B (1994) nisu predviđene nikakve olakšice za NVO u pogledu plaćanja poreza na prihod od nekretnina i poreza na nekretnine.

Poreska oslobodenja na nepokretnosti u svojini NGO u BiH nisu potpuna, a negdje ih nema uopšte. Postoji velika teritorijalna neujednačenost rješenja. Posebna su teškoća ovlaštenja lokalnih organa (skupština opština) da utvrđuju mjesne poreske obaveze na nepokretnosti u nekim područjima BiH.

## C) Plate zaposlenih u NGO

Što se tiče oporezovanja plata zaposlenih u NGO, ne postoje posebna poreska oslobodenja ili olakšice. Njihov položaj je isti kao u preduzećima, državnim i javnim ustanovama i dr. U cjelini uzevši, vrlo mali broj angažovanih u NGO sektoru ima zaključene ugovore o radu, pa ne plaća nikakve poreske obaveze na platu ili honorar (praktično je u pitanju tzv. rad "na crno").

D) Takse na korištenje (isticanje) firmi

U pitanju su lokalni propisi (donose ih skupštine opština). Odluke o uvođenju ovih taksa ne predviđaju olakšice ili oslobođenja za NGO.

## 8. Foreign Civic Organizations and Foreign Sources of Funds

### 8.1. Establishment and Supervision of Foreign Civic Organizations

Pod pojmom "međunarodno udruženje" smatra se asocijacija osnovana teritorijalno izvan BiH ili od strane organa izvan BiH. "Udruženje stranaca" je asocijacija osnovana na teritoriji BiH od strane lica koji nisu državljani BiH. Kada je u pitanju pravni okvir za aktivnosti inostranih (stranih i međunarodnih) NGO u BiH odredbe entitetskih zakona o udruživanju izazivaju mnogo manju zabrinutost nego zakonska rješenja sadržana u ZOHD...FBiH. Za potrebe ovog rada pod "stranom organizacijom" podrazumijeva se NGO osnovana u drugoj državi po propisima te države, a pod "međunarodnom organizacijom" asocijacija osnovana od strane osnivača koji imaju pripadnost više država i koja djeluje na teritoriji više država. Ovo razlikovanje nema nekakav praktični značaj iako ovakvu klasifikaciju poznaju nacrti novih zakona o udruženjima u entitetima i na državnom nivou.

U načelu, ZOUG Federacije BiH (čl. 20. i 21.) i ZOUG RS (čl. 9. i 10.) prave razlikovanje između obavljanja aktivnosti lica koja nemaju državljanstvo BiH (dakle, aktivnosti stranaca) i aktivnosti međunarodnih udruženja. Ipak, navedeni zakoni ne sadrže konkretne odredbe koje definišu koje udruženje se smatra "udruženjem stranaca", a šta "međunarodnim udruženjem". U praksi, pod pojmom "međunarodno udruženje" podrazumijeva se svaki oblik udruživanja koji je registrovan izvan teritorije BiH. Zapravo, ne mora se raditi o registrovanim udruženjima, već je dovoljno da su u pitanju asocijacije različitih organizacionih oblika koje su osnovane i rade izvan teritorije BiH, prema svojim nacionalnim (domicilnim) propisima.

U ZOUG Federacije BiH izazivaju pažnju dvije odredbe, od kojih se jedna tiče udruženja stranaca, a druga međunarodnih udruženja. Prva zakonska odredba (čl. 20) se odnosi na uslov kojim se traži da stranac mora boraviti najmanje jednu godinu u Federaciji BiH, da bi mogao biti osnivač udruženja sa sjedištem na teritoriji Federacije BiH. Ne vidimo koji i kakav entitetski interes ili vrijednost se štiti ovom zakonskom odredbom? Razumno je tražiti da stranac ima prijavljeno boravište na teritoriji BiH (dakle, ne isključivo na teritoriji Federacije BiH), bez dodatnog uslova koji bi se odnosio na najmanji period toga boravka. Ipak, pozitivno je što se uslov boravišta od najmanje jedne godine ne traži ako je stranac stalno nastanjen u Federaciji BiH i što stranci mogu biti osnivači udruženja bilo sami, bilo skupa sa domaćim državljanima. Ovo je važno posebno dok se za osnivanje udruženja traži neuobičajeno veliki broj osnivača, kakva je sada situacija u BiH. Druga zakonska odredba (čl. 21. i čl. 22.) tiče se načina registracije sjedišta međunarodnih udruženja ili njihovih različitih organizacionih oblika, kao uslova za rad na teritoriji Federacije BiH. Pored upisa u registar međunarodnih udruženja koji vodi Ministarstvo pravde Federacije BiH, kao dodatni uslov traži se prethodna saglasnost Vlade Federacije BiH. Da bi se saglasnost dobila zakon traži da djelatnost međunarodnog udruženja nije u suprotnosti s "ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorom koji je prihvatila Vlada Federacije". Ako je već regulisano da se međunarodna udruženja registruju

kod Ministarstva pravde Federacije BiH, nema potrebe da se kao dodatni uslov traži i saglasnost Vlade Federacije BiH. Slobodni smo konstatovati da se ovakvom regulativom ne samo ne štiti interes ovog entiteta, već se narušava. Čemu saglasnost uopšte, a kamo li organa tako visokog ranga? Osim toga, u Federaciji BiH, pored Ustava države BiH i Ustava Federacije BiH, na snazi je još 10 kantonalnih ustava i preko hiljadu kantonalnih i entitetskih zakona, pa ne samo da je moguće, već i vrlo vjerovatno pronaći mnoge nekonzistentne zakone. Zato je uslov da djelatnost međunarodnih udruženja ne bude u suprotnosti sa (bilo kojim) zakonom pretjerano strog, pa zato i neprihvatljiv. Međunarodne NGO su dale ogroman doprinos mnogim elemenata razvoja BiH i ne “zaslužuju” dvostruku birokratsku proceduru i dodatne “uslove” da bi uopšte mogle djelovati. I bez toga, nema razloga da se pri registraciji međunarodnih NGO u BiH ne primjenjuje princip “nacionalnog tretmana” (ista ili slična procedura kao i za domaće NGO, uvijek kada je to moguće “po prirodi stvari”). Pri tome, eventualna ograničenja rada međunarodnih NGO, mogu biti konzistentna samo onim ograničenjima iz čl. 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a ne i mnogobrojnim, ne rijetko nekonzistentnim domaćim zakonodavstvu.

Pozitivno je što ZOUG Federacije BiH, uz zahtjev za upis međunarodnog udruženja traži minimalan broj dokumenta: spisak članova odgovarajućeg organizacionog oblika koji se registruje i statut (ili drugi odgovarajući akt). Osim imena lica ovlaštenog za zastupanje i predstavljanje organizacionog oblika u BiH ne vidimo zašto je, već u ovoj fazi, važan spisak članova (personalni sastav) predstavništva. Ova okolnost možda može, iz čisto tehničkih razloga, obeshrabriti osnivanje predstavništva međunarodne NGO. Uostalom, to bi moglo da bude i samo jedno lice, iako navedeni zakon nepotrebno prejudicira “množinu”, jer govori o “članovima” predstavništva.

ZOUG RS je mnogo restriktivniji kada je u pitanju osnivanje udruženja stranaca, nego međunarodnih udruženja. Štaviše, međunarodna udruženja su regulisana samo jednom zakonskom odredbom i ona se čini vrlo liberalnom.

ZOUG RS (čl. 9.) reguliše načelnu mogućnost osnivanja udruženja stranaca. Međutim, ovaj zakon upućuje na odredbe Zakona o kretanju i boravku stranaca (“Službeni glasnik RS” br. 20/1992), koji sadrži dodatne uslove. Ipak, to nisu jedina ograničenja. Zabrinjava što ZOUG RS osnivanje udruženja stranaca ograničava na kulturne, naučne, tehničke i druge slične ciljeve. Nema razloga za isključenje oblasti kao što su određene obrazovne aktivnosti, ljudska prava, ekologija.

Međunarodna udruženja prema ZOUG RS (čl. 10.), u pogledu mogućnosti sjedišta i djelovanja na području RS, izjednačena su u potpunosti sa domaćim NGO, uključujući postupak, uslove registracije i druga pitanja. Takođe je isti i registarski organ. Ovo je potvrđeno i u praksi. Interesantno je da u nekim situacijama u RS, pod istim uslovima, manje problema ima međunarodna, nego domaća NGO. Čini se da ni uspostavljena ograničenja za djelovanje međunarodnih NGO u RS ne izazivaju zabrinutost. ZOUG RS traži da je njihova djelatnost “u skladu s ustavom i međunarodnim ugovorom” i da “nije usmjerena na ugrožavanje mira i ravnopravne međunarodne saradnje”.

ZOHD... Federacije BiH sadrži mnoge odredbe za koje je teško naći opravdanu svrhu, a direktno destimulišu rad međunarodnih NGO u Federaciji BiH. Već sama činjenica da ovaj zakon stranim humanitarnim organizacijama posvećuje kompletnih

14 dosta obimnih odredaba (od čl. 23. do 35. i čl. 51.), te još nekoliko djelimično, sama za sebe je pokazatelj početne namjere zakonodavca da detaljno “reguliše život” ovim asocijacijama. Prosto je nevjerovatno da zakon predviđa najmanje četiri administrativna koraka, kod četiri-pet različita domaća organa, koja strana organizacija treba preduzeti da bi mogla djelovati u FBiH. Ti koraci su “saglasnost”, “mišljenje”, “registracija” i “dozvola”. Dakle, prvi korak jeste zahtjev za obavljanje humanitarne djelatnosti na području FBiH, koji se podnosi Ministarstvu za izbjeglice i socijalnu politiku “na propisanom obrascu” (čl. 24. st. 1.). Međutim, ne direktno, već posredno, preko Ministarstva inostranih poslova. Ovom zahtjevu se prilaže šest različitih dokumenata (čl. 24. st. 2.). Da bi navedeno Ministarstvo dalo saglasnost nije dovoljno samo izvršiti pregled dostavljenih dokumenata, već i “neposredni kontakt” s predstavnicima strane humanitarne organizacije (čl. 25. st.1.). S obzirom da je u pitanju upravni postupak očito je riječ o “saslušanju”, kao dokaznom sredstvu, s tim što zakonodavac ipak upotrebljava više diplomatski nego službeni riječnik. Ako je u pitanju djelatnost iz oblasti zdravstvene zaštite, obrazovanja, privredne i druge djelatnosti, da bi Ministarstvo za izbjeglice i socijalnu politiku dalo saglasnost, pored navedenog, mora pribaviti i “mišljenje” odgovarajućeg ministarstva (čl. 25. st. 2. ZOHD... FBiH). Kada dobije saglasnost navedenog Ministarstva, strana humanitarna organizacija treba da se registruje kod Kantonalnog suda Sarajevo. Međutim, ni registracija nije dovoljna za početak rada jer strana humanitarna organizacija može otpočeti svoju djelatnost “tek po pribavljanju dozvole” (čl. 30. ZOHD...FBiH). Ovu dozvolu, nakon sudske registracije, izdaje već pomenuto Ministarstvo za izbjeglice i socijalnu politiku (čl. 29. ZOHD...). Osim toga, pored dozvole za rad, predstavnici strane humanitarne organizacije i angažovano osoblje, su dužni od istog Ministarstva pribaviti akreditaciju, koju moraju nositi i pokazati na zahtjev bilo kojeg organa uprave u Federaciji BiH (čl. 31.). Osim humanitarnoj organizaciji i navedenom Ministarstvu, rješenje o upisu u registar se dostavlja i nadležnom javnom tužiocu (čl. 28.). Ovo je indikator, kao i za domaće NGO, da vlast, na ovaj način, “upozorava” humanitarnu organizaciju da se suzdrži od eventualne subverzivne djelatnosti usmjerene protiv države odn. entiteta, s obzirom da je osnovni zadatak javnog tužioca da goni počinioce krivičnih djela. Nismo sigurni da je ovakvo zakonsko rješenje uopšte potrebno.

Odredbe ZOHD... FBiH ne odnose se na zvanične misije OUN i vladine agencije drugih država (čl. 23.). Osim toga, strane humanitarne organizacije koje svoju djelatnost vrše u zdravstvu, obrazovanju ili obavljaju istraživačke ili edukacione poslove u humanitarne svrhe, ne moraju da se upišu u registar humanitarnih organizacija (čl. 35.), ali se na njih primjenjuju preostale odredbe ZOHD...FBiH (saglasnost, mišljenja, dozvola).

Osim rečenog, u toku samog rada, strane humanitarne organizacije imaju dodatne obaveze koje nisu nametnute ni domaćim NGO. To je obaveza da svoje planove i programe rada dostavljaju na razmatranje i davanje mišljenja Ministarstvu koje im je dalo dozvolu (čl. 34. ZOHD...FBiH). Ista odredba predviđa obavezu da strana humanitarna organizacija najmanje jedanput u tri mjeseca dostavlja informaciju o izvršenju plana i programa. Ovo nam se čini pretjerano strogo. Ne osporava se mogućnost uvida u rad strane NGO, posebno radi efikasnijeg rješavanja nekih potreba zajednice (obnova kuća, izgradnja stambenog fonda i sl.). Međutim, možda je primjerenije to raditi saradujući sa stranom NGO na partnerskim (ugovornim) osnovama, nego odnosima regulisanim zakonskim normama koje su nedvosmisleno imperativnog karaktera. Ovakav zaključak slijedi iz analize kaznenih odredbi

“namijenjenih” stranim organizacijama u slučaju nepoštivanja zakona (čl. 48. tačka 2. i čl. 49. tačka 4. ZOHD...FBiH, predviđa dosta velike kazne za prekršaj, i do 5,000 DM).

Nema razloga da se strane humanitarne organizacije, prije početka, ali i tokom rada, podvrgavaju opisanoj rigidnoj administrativnoj proceduri. Njima, bez ikakvih dilema, treba obezbijediti status kao i domaćim humanitarnim organizacijama. Pri tome, ostaju sve one ranije rečene rezerve koje se odnose na usku kvalifikaciju pojma “humanitaran”, prema ZOHD... FBiH, u odnosu šta bi on trebao uključiti u odnosu na uobičajene standarde u svijetu (kada je u pitanju “javna korist” i, stim u vezi aktivnosti PBO). Sadašnja regulativa sigurno nije stimulaturna za aktivnosti međunarodnih NGO u Federaciji BiH, makar entitetska administracija bila maksimalno efikasna i fleksibilna u praksi. Zabrinjava što “administriranje” odnosno različite birokratske prepreke, koji su bez stvarne veze sa zaštitom nekog interesa, često i nisu poznati funkcionerima i rukovodiocima višeg ranga (mnistrima), koji su prvi pozvani da ih suzbiju ili svedu na razumnu mjeru. Čini se, da pri sadašnjem zakonskom okviru to nije moguće čak i kada bi postojala volja odgovornih državnih činovnika da se to dogodi.

U praksi, jedan broj međunarodnih građanskih organizacija koji je djelovao ili djeluje u BiH, nije ni završio sve potrebne aktivnosti oko registracije, koje predviđa domaće zakonodavstvo. Međutim, zbog toga nemaju teškoće u svome radu, niti trpe sankcije.

Napokon, treba pomenuti da nacrt novih entitetskih zakona o udruženjima, kao i nacrt zakona o udruženjima na nivou BiH, sasvim korektno regulišu djelatnost stranih i međunarodnih organizacija na teritoriji BiH. Nacrt novog zakonodavstva prihvata tzv. princip nacionalnog tretmana stranih i međunarodnih NGO u BiH. To znači, da je njihov pravni status u osnovi izjednačen sa pravnim statusom domaćih NGO. Ukoliko, eventualno, nacionalni zakon strane NGO ne traži njen upis u registar, a ova NGO se želi upisati u odgovarajući registar NGO u BiH, dovoljno je da starna NGO uz zahtjev za upis priloži pismenu ispravu o svome statusu koju će ovjeriti javni notar u domicilnoj državi. Osim toga, predviđa se da stupanjem na snagu novog Zakona o udruženjima i fondacijama Federacije BiH, u cjelosti prestaje da važi ne samo ZOUG FBiH, nego i ZOHD... FBiH čije odredbe, kao što smo vidjeli, izazivaju najviše zabrinutosti po pitanju djelovanja međunarodnih i stranih NGO.

Interesantno je da nacrt novog zakonodavstva kao uslov za registraciju NGO ne traži da osnivači imaju državljanstvo BiH (ako su fizička lica) odnosno sjedište u BiH (ako su pravna lica). Time se na široka vrata uvodi mogućnost da NGO u BiH mogu osnovati strani državljani, kao i da osnivači mogu biti pravna lica koja nemaju pripadnost (sjedište) BiH.

## 8.2. Foreign Funding

Entitetski zakoni o udruživanju građana ne sadrže zabrane ili ograničenja koje se tiču inostranog fondiranja. Zapravo, ZOUG FBiH i ZOUG RS, ne sadrže bilo kakve odredbe po ovom pitanju. U poglavljima o finansiranju udruženja ovi zakoni, između ostalog, pominju “doprinose fizičkih i pravnih lica” (ZOUG RS, čl. 21.) i “članarine, priloge i poklone” (čl. 32.), ne baveći teritorijalnim ili drugim porijeklom sredstava NGO. Kako je jedan od temeljnih pravnih principa da je dozvoljeno sve ono što nije



izričito zabranjeno, onda inostrani izvori finansiranja NGO nisu ograničeni domaćim zakonima.

ZOHD... FBiH, kao *lex specialis*, direktno pominje inostrane izvore finansiranja regulišući da humanitarna organizacija sredstva za obavljanje djelatnosti stiže i iz "donacija domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica" (čl. 42.).

U praksi NGO u BiH, sredstva za rad NGO inostranog porijekla, još uvijek čine neuporedivo najvići procenat ukupnih sredstava. Ako bi izuzeli sportska udruženja, kao i vrlo mali broj NGO koje se uspješno bave mikrokreditiranjem, ne bi pogriješili s konstatacijom da je to gotovo jedini izvor sredstava za rad domaćih NGO.

U neposredno poslijeratnom periodu pretežan dio inostranih donacija je bio u gotovom novcu. Danas to već nije slučaj, što je dobro, jer doprinosi većoj transparentnosti rada NGO. Ipak, poreski aspekti nisu definitivno riješeni. Nema zahtjeva da se vrši obavezna konverzija grantova u domaću valutu uz nerazumnu proviziju. Zbog stabilnosti kursa domaće valute (KM) u poslednju 1,5 godina, konverzija i nije problem.

## 9. Other Government Relations

### 9.1. QUANGOs and GONGOs

U BiH, u oba entiteta, postoje i quazi-NGO i NGO osnovane ili kontrolisane od strane vlasti (GONGO).

Prvobitno NGO su bile zbunjene da vlade odgovarajućeg nivoa vlasti uopšte mogu biti osnivači organizacija, koje bi se kvalifikovale kao NGO. Ipak, to se događalo. Čini se da je pretežan motiv bio procjena da će se lakše obezbijediti inostrane donacije za realizaciju određenih projekata (uglavnom rekonstrukcija infrastrukture, objekata, poslovi mikrokreditiranja i sl.). Bez obzira na prigovore, može se konstatovati da su neke od ovako osnovanih organizacija bile od koristi zajednici i rješavale konkretne potrebe građana, posebno onih oštećenih ratom (izbjeglica i raseljenih lica).

Osim toga, u BiH, još iz predratnog socijalističkog perioda postoje ustanove, posebno iz oblasti kulture ili obrazovanja, za koje ne postoji prepreka da danas u mnogim elementima funkcionišu kao NGO. Ipak, u praksi nisu preduzete aktivnosti da one namiču sredstva kao NGO, čime bi se rasteretili odgovarajući budžeti koji ih finansiraju. Ne postoje ni dodatne pravne garancije koje bi očuvale neprofitni karakter ovih ustanova. Takođe, vlasti nisu preduzele druge akcije da bi se opisano dogodilo, jer im je nekada, kao i danas, važnije da imenuju direktora ili upravni odbor, nego li dugoročna sudbina takvih ustanova.

Postoje i NGO čiji su osnivači lica koja su istovremeno angažovana na stalnom radu u državnim ustanovama, kao i slučajevi gdje su osnivači državni funkcioneri najvišeg ranga. Formalno-pravno ovo nisu GONGO. Međutim, motivi za njihovo osnivanje su različiti. Nekada je to procjena da postoji veća mogućnost namicanja sredstava za razne aktivnosti. U drugim slučajevima na ovaj način lojalni pojedinci štite "viši (državni) interes" onako kako ga oni shvataju iznutra, nude lekcije o "pravom patriotizmu i patriotama" i "drže na oku" liberalne i "sve druge" u NGO sektoru.

Neke od ovakvih NGO direktno i beskrupulozno promovišu određenu političku (uglavnom “patriotsku”) opciju.

Dakle, ne koristi se mogućnost da NGO budu alternativni servis uslugama koje vrši skupa javna ili državna administracija.

Postoje i profesionalna udruženja koja djeluju po posebnim zakonima. Tako, su advokati organizovani u advokatske komore, koje imaju svoje akte i djeluju po entitetskim zakonima o advokaturi. Istina, to su prepisani predratni socijalistički zakoni, koji nedovoljno sagledavaju potrebe zajednice u novom ambijentu, a sadrže i ograničenja koja su prepreka širenju advokature. Ovo je uglavnom posljedica ranije mentalne svijesti o “kontrolisanoj” ekspanziji privatnog sektora, pa i advokatske djelatnosti.

## 9.2. State Grants and Contracts

U oblasti državnih donacija i ugovora u BiH u osnovi postoje još nepremostive prepreke za eventualnu participaciju registrovanih domaćih NGO. U ovoj oblasti dominira monopolizam koji njeguju državni činovnici različitog ranga i netransparentnost.

Entitetske vlade uključujući kompletnu administraciju, pa i onu na lokalnom nivou, su “zaboravile” šta znači licitacija ili javno prikupljanje ponuda. Na žalost, ovim nisu hendikepirane samo NGO, već je slična situacija sa svim sektorima.<sup>17</sup> Jasno, neposredne pogodbe pri zaključenju određenih poslova, koje isključuju i neposredno zainteresovane i javnost uopšte, daju širok prostor korupciji državnih zvaničnika.

Dakle, nije riječ o tome da bi u nekim slučajevima NGO mogle čak imati povlašten položaj prilikom nabavki roba ili vršenja usluga potrebnih državi, već o tome da NGO nemaju ni mogućnost učešća na nediskriminatorskoj osnovi.

Čini nam se da poneki, izuzetno rijetki primjer, koji svjedoči o drugačijoj praksi od opisane, nije rezultat postojanja željenih standarda, već povezanosti državnih činovnika i predstavnika NGO sektora, ponekad i zbog neadekvatnih motiva.

## 9.3. Privatization

Uopšte uzevši, BiH znatno kasni u procesu privatizacije od zemalja u regionu (ne računajući SR Jugoslaviju). Istina, privatizacija u Federaciji BiH ide neznatno ispred u odnosu na privatizaciju u RS.

Međutim, sada se u fazi privatizacije državnih preduzeća i banaka. Proces još nije ni blizu kraja.

Za eventualnu “privatizaciju” usluga koje su još u najvećem dijelu rezervisane za državne (javne) ustanove (posebno u oblasti zdravstva, kulture, obrazovanja) još ne

---

<sup>17</sup> Tako je Narodna skupština RS, na prijedlog Vlade RS, 1999. godine, po skraćenom postupku (dakle, bez javne rasprave o prijedlogu zakona) usvojila izmjene Zakona o stranim ulaganjima i koncesijama (“Službeni glasnik RS” br. 5/1999). Izmijenjenim zakonom (čl. 26.), izuzetno je predviđena mogućnost davanja koncesije “na ekskluzivnoj osnovi, bez provođenja licitacionog postupka”. Od tada, ni za jedan posao stranog ulaganja, ili posao javnih radova velikog obima (rekonstrukcija infrastrukture, izgradnja saobraćajnica i sl.) nije proveden postupak javnog prikupljanja ponuda ili licitacije (objave). Da ne pominjemo poslove nabavke ili davanja usluga relativno manjeg obima u kojima bi mogle učestvovati i NGO. Zakonski izuzetak je pretvoren u pravilo.

postoji ni potpun zakonski okvir. Sigurno da ovdje postoji prostor za smanjenje troškova državnog budžeta i uključivanje NGO, koji do sada nije iskorišten. Istina, jedan broj NGO vrši neke od ovih usluga (npr. psiho-socijalna zaštita, edukacija u oblasti pravne pomoći), ali samo od projekta do projekta. Zato se ne može govoriti o "ustupanju" ovih oblasti NGO u nekom trajnijem periodu i određenijoj formi. Pristupom NGO sektoru javnih usluga, do sada rezervisanih za državnu (javnu) administraciju, otvorila bi se mogućnost zdrave (potrebne) konkurencije, a time i rasterećenja građana (poreskih obveznika).

U BiH je aktuelno i pitanje "privatizacije" tzv. društvenih organizacija, kao posebnog oblika udruženja građana koji je postojao u prijeratnom (socijalističkom) uređenju. Neke od ovih asocijacija imaju vrijednu imovinu, koja uključuje nepokretnosti (zemljište i zgrade). Ove organizacije su u nekim elementima slične PBO, prema uobičajenim standardima. Uostalom, i ako nije riječ o klasičnoj privatizaciji tzv. društvenih organizacija" onda u svakom slučaju njihov status u pogledu svojine mora biti definisan. Bilo posebnim zakonom, ili novim zakonodavstvom o NGO (u prelaznim odredbama).

## 10. Methods of Voluntary Regulation

### 10.1. Methods and Subjects of Voluntary Regulation

Iskustva u drugom sektoru govore da je metod dobrovoljnog regulisanja (autonomne norme) često efikasniji od regulative koja potiče od države (heteronomne norme).

"Treći sektor" u BiH, sasvim je sigurno, nedovoljno koristi ove mogućnosti. Istina, ni entitetski zakoni o NGO ne daju potrebne "impulse" u ovom pravcu. Za sadašnji stepen razvoja NGO sektora u BiH koristilo bi da zakoni načelno propišu obavezu da se regulišu određena pitanja (pokloni, dnevnice, sukobi interesa po različitim osnovama, unutrašnja organizacija), s tim što bi materijalno-pravne norme koje bi regulisale određene odnose bile izvorna regulativa samih NGO.

U praksi su rijetke NGO koje imaju razvijenu dobrovoljnu (autonomnu) regulativu iako za to formalno (zakonski) imaju mogućnosti. Čak i one organizacije koje imaju solidno razradenu regulativu nekih važnih pitanja, te odredbe nedovoljno praktično primjenjuju. U poglavlju 2.2. je o tome već bilo govora.

### 10.2. Umbrella Organizations

Entitetsko zakonodavstvo o NGO u BiH ne zabranjuje, ali i nedovoljno unapređuje mogućnost stvaranja »krovnih« organizacija. ZOHD FBiH ćuti o ovoj mogućnosti. ZOUG FBiH sadrži direktne odredbe prema kojima se udruženje može »udruživati u saveze i druge oblike udruživanja« (čl. 12.), ili »učlanjivati ili udruživati u međunarodna udruženja« (čl. 13.). Ovaj zakon sadrži još jednu odredbu iz koje indirektno (implicite) proizilazi mogućnost udruživanja u »saveze, međunarodna udruženja i druge oblike udruživanja« (čl. 31. st. 2.). ZOUG RS govori samo o »drugim oblicima udruživanja i organizovanja« (čl. 2. st. 2.), pa se ovakva formulacija može odnositi i na mogućnost osnivanja saveza ili drugih krovni organizacija.

U praksi, nema teškoća ako se želi organizovati asocijacija koju sačinjava više NGO. Pored formalnih (registrovanih) saveza postoje i krovne organizacije koje nisu registrovane. Najčešće je riječ o tzv. NGO forumima. U BiH postoji desetak regionalnih NGO foruma, ali i NGO forum BiH. Neki od njih su i registrovani. Postoje i različite NGO mreže, uglavnom etablirane više na ugovornoj i dobrovoljnoj osnovi, nego li institucionalno.

U BiH se organizovanju krovnih organizacija često daje i politička dimenzija. Sada je to slučaj sa sportskim udruženjima. Postoje suprostavljene koncepcije od kojih neke predlažu jedinstven BH savez klubova (košarkaških, ili rukometnih, ili fudbalskih i dr.), a neke predlažu samo saveze postojećih entitetskih sportskih saveza (tzv. zavez saveza).

Šteta je što se krovne organizacije nedovoljno koriste za promociju i jačanje samog NGO sektora u BiH. Takođe, krovne organizacije se nedovoljno koriste za pripremu modela, pa i usvajanje NGO kodeksa. Kodeks sigurno nedostaje NGO sektoru u BiH. Ipak, osnovni prigovor po ovom pitanju se ne može adresirati na državne organe, već pretežno pasivan NGO sektor.

Još uvijek ne postoje organizacije »psi čuvari« koje bi vršile monitoring, afirmisali i čuvali osnovne ideje NGO sektora.<sup>18</sup>

Veću afirmaciju krovnih organizacija u BiH sputao je još uvijek aktuelni neuspjeh u usvajanju konzistentnog i prihvatljivog zakonodavstva o udruženjima i fondacijama, koje je očekivano još 1998. godine, *ali ga nema ni do danas*.

*Kako sada stvari stoje u BiH, čini se da je realnije da se Zakon o udruženjima i fondacijam prije donese na državnom nivou, nego li od strane zakonodavnih tijela entiteta, što je samo prije 2-3 godine izgledalo prilično utopijski.*

\* \* \* \* \*

---

<sup>18</sup> Nešto slično, ali sa mnogo užom sadržinom, predstavlja "glavni monitor" među nekoliko organizacija u BiH koje finansijski podržava UNHCR. Ipak, zapažanja i preporuke organizacije "monitora" nisu poznate ni NGO javnosti, a kamoli javnosti uopšte.

