

**STRUČNO VIJEĆE ZA PRAVO NVO-a
CONF/EXP(2023)2**

30. ožujka 2023.

STRUČNO VIJEĆE ZA PRAVO NVO-a

**MIŠLJENJE O SUKLADNOSTI IZMJENA I DOPUNA HRVATSKOG ZAKONA O
UDRUGAMA I ZAKONA O ZAKLADAMA S EUROPSKIM STANDARDIMA**

**Pripremio Dragan Golubović u ime Stručnog vijeća za pravo NVO-a
Konferencije INVO-a Vijeća Europe***

** Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su autorova i ne odražavaju nužno službenu politiku Vijeća Europe*

SADRŽAJ

A. Uvod	St. 1.-5.
B. Pozadina Izmjena	St. 6.-12.
C. Izmjene	St. 13.-24.
D. Sukladnost Izmjena s europskim standardima	St. 25.-77.
E. Zaključak	St. 78.-89.

IZVRŠNI SAŽETAK

U ovom se mišljenju razmatra sukladnost izmjena i dopuna hrvatskog Zakona o udrugama i Zakona o zakladama iz 2022. godine s europskim standardima koji se primjenjuju na slobodu udruživanja, i, šire, na osnivanje nevladinih organizacija (NVO) i unutarnje upravljanje njima.

Te izmjene i dopune otvaraju brojna postupovna i materijalna pitanja o njihovoj sukladnosti s europskim standardima.

U vezi s postupovnim pitanjima, izostanak analize rizika i ex ante procjene učinaka spriječio je razmatranje više usmjerenih, razmjernih mjera, utemeljenih na dokazima, koje bi bile prikladnije za postizanje općih i posebnih ciljeva koji se žele ostvariti, kao i razmatranje izvedivosti uvođenja potrebnih pravnih mjera koje ciljaju privatne pravne osobe u jednom zakonodavnom aktu - Zakonu o sprečavanju pranja novca i financiranju terorizma - čije je izmjene Vlada također predvidjela.

Uz to, izostanak pravilnog savjetovanja s javnošću spriječio je smislen doprinos javnosti u postupku izrade nacрта izmjena i dopuna.

Što se tiče materijalnih pitanja, nova ograničenja nametnuta osnivačima udruge, zakladnicima, osobama ovlaštenim za zastupanje udruge i pravnim zastupnicima zaklade, kao i članovima upravnog odbora zaklade, problematična su iz motrišta poštovanja zahtjeva da budu „propisana zakonom“ i „razmjerna“ te javnoj vlasti daju veliku neopravdanu diskrecijsku ovlast u postupku registracije i nadzora NVO-a. Isto se može reći i za nove zahtjeve o dostavi podataka nametnute NVO-ima.

Uz to, novčane kazne koje se mogu izreći udrugama i zakladama te osobama ovlaštenim za njihovo zastupanje, kao i njihovim pravnim zastupnicima, za povredu novouvedenih ograničenja problematične su i u odnosu na njihovu razmjernost, posebice s obzirom na probleme sukladnosti tih novih ograničenja sa zahtjevom „propisan zakonom“.

Sveukupno, nova ograničenja nametnuta udrugama i zakladama povećat će troškove provedbe Zakona o udrugama i Zakona o zakladama, te nametnuti dodatne i nepotrebne terete NVO-ima u postupku registracije. Ovisno o njihovoj provedbi, te novčane kazne mogu biti težak financijski teret NVO-ima kojima su izrečene.

A. Uvod

1. U ovom se mišljenju ispituje sukladnost izmjena i dopuna („Izmjene“) hrvatskog Zakona o udrugama („Zakon o udrugama“)¹ i Zakona o zakladama („Zakon o zakladama“)² s europskim standardima koji se primjenjuju na slobodu udruživanja te, šire, na osnivanje nevladinih organizacija i unutarnje upravljanje njima.
2. Posebice, Izmjene se ispituju u odnosu na zahtjeve navedene u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima („EKLP“) i sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava („ESLJP“) koja se na njoj temelji, Preporuci CM/Rec/(2007)14 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi („Preporuka CM/Rec(2007)14“) i Zajedničkim smjernicama o slobodi udruživanja Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) i Ureda za demokratske institucije i ljudska prava OSSE-a („Zajedničke smjernice“). U mišljenju se također uzimaju u obzir Preporuke Skupine zemalja za financijsku akciju („FATF“) koje utječu na „neprofitne organizacije“ („NPO“).³
3. U mišljenju se ne daje detaljan prikaz Izmjena, već se govori samo o nekim od najproblematičnijih odredbi iz kojih se jasno vide trenutačni izazovi s kojima su suočene države članice u provedbi MONEYVAL-ovih i FATF-ovih preporuka koje se odnose na NVO-e. Izrađeno je na temelju tematske studije Stručnog vijeća za pravo nevladinih organizacija iz 2022. godine u kojoj se opširno raspravlja o tim izazovima.⁴
4. U mišljenju se prvo izlaže pozadina donošenja Izmjena. Nakon toga, daje se prikaz njihovog ukupnog obuhvata te se izlažu neka od najkritičnijih pitanja o kojima se u njima govori. Nastavlja se razmatranjem njihove sukladnosti s europskim standardima, i s obzirom na postupak njihovog donošenja i s obzirom na sadržaj. U zaključku se daje sažetak ključnih izazova koje će provedba Izmjena vjerojatno uzrokovati u svjetlu

¹„Narodne novine“, br. 74/14, 70/17, 98/19, 151/22.

²„Narodne novine“, br. 151/2022, od 22. prosinca 2022.

³ Prema FATF-ovoj Preporuci 8, izraz „neprofitna organizacija“ („NPO“) znači „pravnu osobu ili strukturu ili organizaciju koja se primarno bavi prikupljanjem ili isplatom novčanih sredstava u, na primjer, dobrotvorne, vjerske, kulturne, obrazovne, društvene ili bratske svrhe ili kako bi učinila druge vrste dobrih djela.“ (Obrazloženje uz Preporuku 8, st. 1). Stoga ne obuhvaća NVO-e čiji ciljevi nisu povezani s dobrotvornim uslugama i pomoći potrebitima. FATF je globalna međuvladina organizacija za nadzor u području pranja novca i financiranja terorizma. Ima 39 članica i postavlja međunarodne standarde kojima se osigurava djelotvorno postupanje nacionalnih vlasti protiv nezakonitih sredstava povezanih s trgovinom drogom, nezakonitom trgovinom oružjem, kibernetičkim prijevarama i ostalim teškim kaznenim djelima. Obvezu provedbe FATF-ovih standarda i preporuka preuzelo je ukupno 200 zemalja i jurisdikcija, <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/who-we-are.html>

⁴ Stručno vijeće za pravo nevladinih organizacija, *Non-Governmental Organisations and the Implementation of Measures Against Terrorism Financing and Money Laundering* (Nevladine organizacije i provedba mjera protiv financiranja terorizma i pranja novca), Tematska studija, CONF/EXP (2022)2, 17. svibnja 2022., Strasbourg. Između ostalog, u toj se studiji naglašavaju opažene promjene povezane s MONEYVAL-ovim i FATF-ovim postupkom ocjene sukladnosti, s obzirom na njegov utjecaj na NVO-e, st. 48.-71., <https://rm.coe.int/expert-council-moneyval-study-17-05-2022-en/1680a68923>

europskih standarda koji se primjenjuju na slobodu udruživanja te na osnivanje nevladinih organizacija (NVO) i unutarnje upravljanje njima.

5. Izraz „nevladine organizacije“ (NVO-i) u Mišljenju upućuje na definiciju iz Preporuke CM/Rec(2007)14. st. 1.-2., te znači „dobrovoljna samoupravna tijela ili organizacije osnovane radi postizanja uglavnom neprofitnih ciljeva svojih osnivača ili članova“ koja mogu osnovati i pojedine osobe (fizičke ili pravne) i skupine takvih osoba, te se mogu, a i ne moraju temeljiti na članstvu i ne uključuju političke stranke. Ta sveobuhvatna definicija NVO-a tako uključuje i *udruge* i *zaklade*.

B. Pozadina Izmjena

6. Izmjene su osmišljene u Vladinom *Akcijskom planu za jačanje učinkovitosti sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma* („ Akcijski plan“).⁵ Taj je plan izrađen kao odgovor na preporuke dane u Ocjenjivačkom izvješću koje je pripremio Odbor stručnjaka za procjenu mjera za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma (‘MONEYVAL’),⁶ nakon petog kruga ocjene sveukupne spremnosti Hrvatske za sprečavanje pranja novca i terorističkih aktivnosti.⁷
7. Opći cilj Izmjena jačanje je ukupnog pravnog režima za sprečavanje zlouporabe NVO-a i drugih privatnih pravnih osoba u nezakonite svrhe, kao i jačanje režima transparentnosti podataka koji se odnose na njihovu registraciju i unutarnje upravljanje njima.⁸ U tom je pogledu u Ocjenjivačkom izvješću primijećeno:

Hrvatska treba uvesti mehanizme koji će osigurati: (i) provjeru svih podataka danih u fazi osnivanja pravne osobe (ii) sprečavanje kriminalaca (pranje novca, predikatna kaznena djela, financiranje terorizma) da djeluju kao dioničari, udjelničari, stvarni vlasnici ili direktori, uvodeći zahtjev za provjeru kriminalne prošlosti te osobe, uključujući provjeru ciljanih financijskih sankcija Ujedinjenih naroda; (iii) uvođenje stalnog mehanizma praćenja za osiguranje pravodobnog otkrivanja i registracije promjene osnovnih informacija, (iv) uspostavu mehanizma za nadzor kako bi se osigurala točnost i pravodobno ažuriranje informacija, i (v) učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije za nepoštivanje propisanih zahtjeva te prikupljanje i vođenje statističkih podataka o primjeni sankcija. Nakon toga

⁵ “Narodne novine”, br. 56/2022, Poglavlje 5. Sprječavanje zlouporabe pravnih osoba u nezakonite svrhe i transparentnost podataka o pravnim osobama, Mjera 5.2, Akcijski plan

⁶MONEYVAL je stalno nadzorno tijelo Vijeća Europe kojemu je povjerena zadaća procjene usklađenosti s FATF-ovim Preporukama za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma te procjene djelotvornosti njihove provedbe, kao i zadaća davanja preporuka nacionalnim tijelima u pogledu potrebnih poboljšanja njihovih sustava. Putem dinamičnog procesa uzajamnog ocjenjivanja, stručnog pregleda i redovitog nastavnog praćenja njegovih izvješća, cilj je MONEYVAL-a poboljšati sposobnost nacionalnih vlasti za djelotvorniju borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma. Više detalja dostupno je na MONEYVAL-ovoj internetskoj stranici <https://www.coe.int/en/web/moneyval>

⁷ MONEYVAL (2021)24, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures (Mjere protiv pranja novca i financiranja terorizma)*: Hrvatska, Ocjenjivačko izvješće, Peti krug, prosinac 2021. (Ocjenjivačko izvješće), <https://rm.coe.int/moneyval-2021-24-mer-hr-en/1680a56562>. Vidi također Akcijski plan, str. 1

⁸ Akcijski plan, Poglavlje 5, Obrazloženje Izmjena Zakona o udrugama, str. 1. Obrazloženje izmjena Zakona o zadrugama, str. 1

potrebno je dodijeliti jasne nadležnosti tijelima koja obavljaju nadzor, osigurati odgovarajuće resurse i redoviti nadzor.⁹

8. Te su preporuke *in verbum* upisane u Poglavlje 5 Akcijskog plana i njegove odgovarajuće posebne ciljeve (i)-(v), kojima se također predviđaju izmjene i dopune Zakona o trgovačkim društvima i Zakona o ustanovama.¹⁰
9. *Akcijskim planom* predviđeno je i provođenje dubinske te sveobuhvatne analize procjene rizika neprofitnog sektora u participatornom postupku, u skladu s ciljanim pristupom, s ciljem identifikacije vrsta NPO-a koji na temelju svojih aktivnosti mogu biti osobito ranjivi i zloupotrijebljeni u svrhu financiranja terorizma.¹¹ To je bio odgovor na preporuku Ocjenjivačkog izvješća da Hrvatska treba:

provesti dubinsku i sveobuhvatnu procjenu rizika NPO sektora, uz uključivanje svih relevantnih dionika i predstavnika NPO-a, s ciljem identifikacije podvrsta NPO-a koji zbog svojih aktivnosti mogu biti ranjivi na zloupotrebu za financiranja terorizma („FT“); osigurati ciljanu senzibilizaciju NPO-a i donatorske zajednice na moguće ranjivosti NPO-a u odnosu na FT, razviti i provesti pristup praćenju sektora NPO-a na temelju procjene rizika te osigurati dovoljne resurse za nadzor i osigurati brisanje neaktivnih NPO-a.¹²

10. Što se tiče procjene rizika, u MONEYVAL-ovom Ocjenjivačkom izvješću zabilježeno je kako su 2016. i 2020. godine provedene dvije procjene rizika na nacionalnoj razini, a da nije identificirana podvrsta NPO-a na koju se primjenjuje FATF-ova definicija NPO-a za koje postoji vjerojatnost izloženosti riziku financijske zlouporabe u svrhu terorizma. Smatralo se da je to „utjecalo na provedbu ciljanih mjera prema sektoru i dovelo do izostanka praćenja temeljenog na riziku“, zbog čega mjere poduzete za provedbu sankcija Ujedinjenih naroda protiv financiranja terorizma („TFS“) i za sprečavanje zlouporabe NPO-a u svrhu financiranja terorizma “nisu smatrane odgovarajućima jer je na njih utjecalo ograničeno sveukupno razumijevanje rizika od financiranja terorizma u zemlji, kako su to pokazale vlasti“.¹³
11. U Ocjenjivačkom je izvješću također zabilježeno kako su uloženi općeniti napor da se u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma (‘AML/CFT’) dopre do neprofitnog sektora, ali ne i do sektorske ranjivosti na financiranje terorizma ni do donatorske zajednice, te da „NPO-ovi nisu pokazali nikakvu svijest o tome da bi mogli biti zloupotrijebljeni u svrhu financiranja terorizma“.¹⁴

⁹ Ocjenjivačko izvješće, Trenutačni ishod 5, b), str. 181.

¹⁰ Akcijski plan Mjere 5.1.-5.2.

¹¹ Akcijski plan, Mjera 1.5.

¹² Ocjenjivačko izvješće, Trenutačni ishod 10, b) str. 104.

¹³ Ocjenjivačko izvješće, str. 103.

¹⁴ Ocjenjivačko izvješće, str. 103., Poglavlje 4.3.2., str. 117-122

12. Sabor je Izmjene donio po hitnom postupku, nakon 15-dnevnog savjetovanja sa javnošću.¹⁵

C. Izmjene

13. Izmjenama se uvode brojne promjene, posebice se predviđa konkretno ograničenje prava fizičkih osoba koje su počinile kaznena djela povezana s pranjem novca i financiranjem terorizma da budu osnivači udruge i zakladnici. U slučaju udruge koja je u izravnom doticaju s djecom, isto se ograničenje nameće fizičkim osobama koje su počinile neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta.¹⁶ Izmjene predviđaju ograničenja sposobnosti obavljanja dužnosti osobe ovlaštene za zastupanje ili likvidatora udruge, pravnog zastupnika i člana upravnog odbora zaklade za fizičke osobe koje su počinile kazneno djelo povezano s pranjem novca i financiranjem terorizma, kao i kaznena djela koja se odnose na druga široko definirana financijska pitanja.¹⁷ U slučaju udruge koja je u izravnom doticaju s djecom, ista se ograničenja nameću osobama koje su počinile kaznena djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djece.¹⁸ Izmjene propisuju dodatne zahtjeve za dostavu podataka za udruge, zaklade i podružnice stranih NVO-a u postupku registracije;¹⁹ propisuju mjere koje udruga i zaklada te podružnica strane NVO moraju poduzeti ako je njihov osnivač ili osoba ovlaštena za zastupanje osoba koja je počinila jedno od kaznenih djela navedenih u Izmjenama;²⁰ pojašnjavaju i proširuju dužnost nadzora registracije i nadzornog tijela²¹ i propisuju novčane kazne koje se mogu izreći udruzi i zakladi te osobama ovlaštenima za njihovo zastupanje za povredu novouvedenih ograničenja i obveza.²²
14. Ovo se mišljenje usredotočuje na Izmjene koje uređuju nova ograničenja za osnivače, zakladnike, osobe ovlaštene za zastupanje i pravne zastupnike NVO-a te, u slučaju zaklade, za članove njezinog upravnog odbora, zatim na dodatne zahtjeve za dostavu podataka nametnute NVO-ima, kao i na novčane kazne koje se mogu izreći NVO-ima za prekršaje, jer se njima posebice otvara pitanje njihove sukladnosti s europskim standardima.

¹⁵ <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-udrugama-s-konacnim-prijedlogom-zakona-hitni>

¹⁶ Članak 1. Izmjena (i Zakona o udrugama i Zakona o zakladama).

¹⁷ To *inter alia* uključuje zlouporabu povjerenja i prijevaru u gospodarskom poslovanju, prouzročenje stečaja pravne osobe, pogodovanja vjerovnika i povredu pravila vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga; članci 1. i 2. Izmjena (Zakon o udrugama i Zakon o zakladama).

¹⁸ Članci 2. i 3. Izmjena (Zakona o udrugama i Zakona o zakladama).

¹⁹ Članci 3. i 7. Izmjena Zakon o udrugama i članci 1. i 5. Izmjena Zakona o zakladama).

²⁰ Članci 3. i 8. Izmjena (Zakon o udrugama i Zakon o zakladama).

²¹ Članci 3., 24.a, 24.b, 10. i 11. Izmjena (Zakon o udrugama) i članci 2., 4., 24.b, 24. i 8. Izmjena (Zakon o zakladama).

²² Članak 54.a Izmjena (Zakon o udrugama) i članak 46.a Izmjena (Zakon o zakladama).

Izmjene Zakona o udrugama

(i) Ograničenja nametnuta osnivačima

15. Člankom 1. Izmjena uvode se dva dodatna stavka u članak 11. Zakona o udrugama - st. (7.) i (8.) - koji glase kako slijedi:

(7.) Osnivač udruge ne može biti osoba koja je:

1. pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma ili kazneno djelo pranja novca za vrijeme dok traju pravne posljedice osude te osoba za koju su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ;
2. pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara kaznenim djelima iz točke 1. ovoga stavka.

(8) Osnivač udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije.

(ii) Ograničenja nametnuta osobama ovlaštenima za zastupanje udruge

16. Člankom 2. Izmjena u članak 19. Zakona o udrugama unose se dva nova stavka, st. (2.) i (3.), koji glase kako slijedi:

(2.) Osoba ovlaštena za zastupanje ne može biti osoba koja je:

1. pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma, pranja novca, za vrijeme dok traju pravne posljedice osude kao i kojoj su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi;
2. pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara kaznenim djelima iz točke 1. ovoga stavka.

(3.) Osoba ovlaštena za zastupanje udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije.

(iii) Dodatni zahtjevi za dostavu podataka nametnuti udruzi

17. Člankom 4. Izmjena uvode se dvije nove točke u članak 23. Zakona - točke 8. i 9. - kojima je propisano da se zahtjevu za upis u Registar udruga (Registar) prilažu:

8. ovjerene izjave osnivača o nepostojanju zapreke iz članka 11. st. (7.) i (8.) ovoga Zakona;
9. ovjerene izjave osoba ovlaštenih za zastupanje i likvidatora o nepostojanju zapreke iz članka 19. st. (2.) i (3.) ovoga Zakona.

(iv) Novčane kazne za prekršaj koje se mogu izreći udruzi i osobi ovlaštenoj za njeno zastupanje

18. Člankom 54.a, st. (3.) Izmjena propisane su novčane kazne u rasponu od 3000 do 5000 eura, kojima će se kazniti udruga koja ne ispuni zahtjeve propisane člankom 19. st. (2.) i (3.) te tijelu nadležnom za upis ne podnese zahtjev za promjenu podataka upisanih u Registar o osobi ovlaštenoj za njezino zastupanje u roku koji odredi nadzorno tijelo.
19. Za isti prekršaj propisane su novčane kazne u rasponu od 500 do 3000 eura za osobu ovlaštenu za zastupanje udruge.²³

Izmjene Zakona o zakladama

(i) Ograničenja nametnuta zakladnicima

20. Člankom 1. Izmjena uvodi se novi stavak u članak 15. Zakona o zakladama - st. (3.) - koji je replika članka 11., st. (7.) Zakona o udrugama i glasi kako slijedi:

(3.) Zakladnik ne može biti osoba koja je:

1. pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma ili pranja novca, za vrijeme dok traju pravne posljedice osude kao i kojoj su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi;
2. pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara kaznenim djelima iz točke 1. ovoga stavka.

(ii) Ograničenja nametnuta pravnom zastupniku i članu uprave zaklade

21. Člankom 1. Izmjena uvodi se novi stavak u članak 15. Zakona o zakladama - st. (4.) - koji nameće ista naprijed navedena ograničenja pravnom zastupniku i članu upravnog odbora te glasi kako slijedi:

(4) Osoba ovlaštena za zastupanje zaklade i član tijela upravljanja zaklade ne može biti osoba koja je:

1. pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma, pranja novca, za vrijeme dok traju pravne posljedice osude kao i kojoj su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi;
2. pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara kaznenim djelima iz točke 1. ovoga stavka.

²³Članak 54.a, st. (4.).

(iii) Dodatni zahtjevi za dostavu podataka nametnuti zakladi

22. Člankom 1. Izmjena uvodi se novi stavak u članak 15. Zakona o zakladama - st. (5.) - koji propisuje da o nepostojanju zapreke iz stavaka 3. i 4. toga članka zakladnik, osoba ovlaštena za zastupanje zaklade te član tijela upravljanja zaklade daju ovjerene izjave koje se prilažu uz zahtjev za upis u Registar zaklada (Registar).

(iv) Novčane kazne za prekršaj koje se mogu izreći zakladi i njenom pravnom zastupniku

23. Člankom 56.a, st. (7.) Izmjena propisane su novčane kazne u rasponu od 3000 do 5000 eura, kojima će se kazniti zaklada koja ne ispuni zahtjeve propisane člankom 15. st. (4.) Zakona o zakladama te tijelu nadležnom za registraciju ne podnese zahtjev za promjenu podataka upisanih u Registar o njenom pravnom zastupniku i članu tijela upravljanja u roku koji odredi nadzorno tijelo.²⁴
24. Za isti prekršaj propisane su novčane kazne u rasponu od 500 do 3000 eura za pravog zastupnika zadruge.²⁵

D. Sukladnost Izmjena s europskim standardima

(i) ***Izostanak procjene rizika i ex ante procjene učinaka***

25. Iako je *Akcijskim planom* predviđeno provođenje dubinske i sveobuhvatne analize procjene rizika neprofitnog sektora u participatornom postupku uz ciljani pristup, u svrhu identifikacije vrste NVO-a koji na temelju svojih aktivnosti mogu biti osobito ranjivi na zlouporabu u svrhu financiranje terorizma²⁶, Izmjene su ipak donesene bez prethodnog provođenja procjene rizika. To se čini posebno problematičnim s obzirom na to da su 2016. i 2020. godine provedene nacionalne procjene rizika, a da njima nije identificirana podvrsta NPO-a na koje se primjenjuje FATF-ova definicija NPO-a za koje postoji vjerojatnost izloženosti riziku financijske zlouporabe u svrhu terorizma.
26. Osim toga, u *Zakonu o procjeni učinaka propisa* („Zakon o procjeni učinaka“)²⁷ propisano je da će se provoditi procjena učinaka planirane zakonodavne mjere (zakona, provedbenog propisa) koja će uključiti procjenu izravnog učinka mjere na režim ljudskih prava zajamčen Ustavom.²⁸ Ta je obveza u skladu s temeljnim ciljem procjene učinaka, a

²⁴ Članak 39., st. (5.) i 9.

²⁵ Članak 54.a, st. (4.).

²⁶ Akcijski plan, Mjera 1.5.; rok: posljednji kvartal 2022.

²⁷ „Narodne novine“, br. 44/17

²⁸ Članak 9. st. 2., točka 5., u vezi sa člankom 2. st. 3. i člankom 12.

to je osigurati, *inter alia*, jačanje a ne slabljenje vladavine prava i režima ljudskih prava, uvođenjem novog zakonodavstva.²⁹

27. Nadalje, Zakon o procjeni učinaka konkretno propisuje da se mora procijeniti *sveukupan* izravan učinak planirane mjere na *udruge* i *zaklade*. To obuhvaća ne samo procjenu učinaka na ljudska prava zajamčena NVO-ima, već i učinak u području gospodarstva, socijalnog tržišta i tržišta rada, zaštite okoliša i tržišnog natjecanja.³⁰
28. U Zakonu o procjeni učinaka daje se iscrpan popis iznimaka od obveze provođenja procjene učinaka koje uključuju, *inter alia*, potvrđivanje međunarodnih ugovora i provedbu uredbi i drugih obvezujućih pravnih akata Europske unije.³¹ Međutim, čini se da niti jedna iznimka navedena na tom popisu nije primjenjiva na Izmjene o kojima je riječ.
29. Uz to, u iznimnim slučajevima, umjesto *ex ante* procjene učinaka, Zakon o procjeni učinaka predviđa mogućnost provođenja *ex post* procjene u roku od dvije godine nakon donošenja zakona, ako se to smatra potrebnim za zaštitu interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti za javnost ili za zaštitu legitimnih gospodarskih i socijalnih interesa. U takvim slučajevima, dok se čeka odobrenje Vlade, obveza *ex post* provedbe procjene učinaka utvrđuje se u završnim odredbama zakona.³² Međutim, niti izmjene Zakona o udrugama niti izmjene Zakona o zakladama ne sadrže završne odredbe takvog sadržaja.³³
30. Stoga je jasno kako je politika koja se temelji na dokazima ključni element vladavine prava te ju je stoga trebalo poštovati prije nametanja dodatnih ograničenja udrugama i zakladama.³⁴
31. To je dodatno naglašeno FATF-ovim Preporukama o međunarodnim standardima za sprečavanje pranja novca i financiranje terorizma i širenje oružja (*Recommendations*

²⁹Članak 3., st. 1. Zakona. Vidi također članak 14. st 1 Zakona i članak 30. st. 1.-3. Poslovnika Vlade („Narodne novine“ br. 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19, 88/20) koji propisuje da uz nacrt zakona ili drugog propisa nadležno resorno ministarstvo mora dostaviti *ex ante* iskaz o procjeni učinaka na razmatranje vladi. Vlada će Saboru dostaviti *ex-ante* iskaz, zajedno s prijedlogom zakona ili drugog propisa (članak 14., st. 2., Zakona).

³⁰Članak 9. st. 3.

³¹Članak 15., st. 1., točke 1.-2. U iznimnim slučajevima, *ex-ante* procjena učinaka može se provoditi i za međunarodni ugovor koji je u postupku potvrđivanja: članak 15., st. 2.-3.

³²Članak 17.

³³ Članci 17.-19. Izmjena (Zakon o udrugama) i članci 13.-14. Izmjena (Zakon o zakladama).

³⁴ Vidi također Europska komisija Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo (COM(2021) 219 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&from=EN>. Europska komisija, Smjernice za bolju regulativu (*Better Regulation Guidelines*), radni dokument, Bruxelles, 3.11.2021 SWD(2021) 305 final; Poglavlje IV: Smjernice za procjenu učinaka (*Guidelines on Impact Assessment*), https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf.

*regarding international standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation).*³⁵

32. Stoga, Preporuka br. 8, koja se isključivo bavi zlouporabom NPO-a za financiranje terorizma predviđa da:

zemlje trebaju preispitati prikladnost zakona i propisa koji se odnose na neprofitne organizacije koje su prepoznale kao ranjive na zlouporabu u svrhu financiranja terorizma. Zemlje na takve NPO-e trebaju primijeniti usmjerene i razmjerne mjere, u skladu s pristupom koji se temelji na riziku, kako bi ih zaštitile od zlouporabe u svrhu financiranja terorizma.³⁶

33. U Obrazloženju se dalje razmatraju vodeća načela Preporuke 8:

Mjere za zaštitu NPO-a od moguće zlouporabe u svrhu financiranja terorizma trebaju biti *ciljane* i u skladu s pristupom *koji se temelji na procjeni rizika*. Također je važno da takve mjere budu provođene na način koji poštuje obveze zemalja koje proizlaze iz Povelje Ujedinjenih naroda i *međunarodnog prava ljudskih prava* (naše isticanje).³⁷

34. Preporuka br. 8 odražava se u Vladinom *Akcijskom planu*, čijim se mjerama nastoji dodatno uskladiti pripadajući pravni okvir s FAFT-ovim Preporukama³⁸ te u *Direktivi EU-a 2015/849* o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma.³⁹ U odnosu na ovo posljednje, Direktiva poziva države članice na usklađivanje mjera koje ciljaju te nezakonite svrhe s FATF-ovim Preporukama, te da to usklađivanje bude u skladu s pravom EU-a o zaštiti podataka i Poveljom EU-a o temeljnim pravima.⁴⁰

35. Iako Direktiva posebno ne cilja NVO-e, ona zahtijeva operativan pristup, to jest, procjenu rizika, donošenje odluka koje se temelji na dokazima, te razmjern pristup koji vodi računa o konkretnim potrebama i naravi poslovanja subjekata koji će biti pogođeni.⁴¹

³⁵ FATF, *Preporuke*, pročišćeni tekst, ožujak 2022., Pariz, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

³⁶ FATF, *Preporuke*, str. 11.

³⁷ FATF, *Preporuke*, Obrazloženje uz Preporuku 8, str. 52.

³⁸ Akcijski plan, str. 3

³⁹ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ Službeni list Europske unije L 141/73, 5. 06. 2015.

⁴⁰ Direktiva, Preambula, st. (4.), (42.), (43.).

⁴¹ Članci 22.-27. Što se tiče općeg obuhvata primjene Direktive na NVO-e te, posebice, temeljnih problema povezanih s primjenom koncepta „stvarnog vlasnika“ na NVO-e, vidi Stručno vijeće za pravo NVO-a, Nevladine organizacije i provedba mjera protiv financiranja terorizma i pranja novca, (*Non-Governmental Organisations and the Implementation of Measures Against Terrorism Financing and Money Laundering*) st. 30.-47.

(ii) Izostanak propisnog savjetovanja s javnošću

36. Kao što je već navedeno, Sabor je Izmjene donio po hitnom postupku nakon 15-dnevnog savjetovanja s javnošću, usprkos činjenici da je u *Zakonu o pravu na pristup informacijama* („Zakon o pristupu informacijama“)⁴² propisan rok od 30 dana za savjetovanje s javnošću.⁴³
37. Jedina dopuštena iznimka od poštovanja roka od 30 dana koju predviđa Zakon o pristupu informacijama odnosi se na situacije u kojima se savjetovanje s javnošću provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka.⁴⁴ Međutim, ta iznimka očigledno nije primjenjiva na Izmjene s obzirom na to da prije njihovog donošenja nije bila provedena *ex ante* procjena učinaka.⁴⁵
38. Kao osnova za opravdanje za primjenu hitnog zakonodavnog postupka navodi se da je rok za donošenje Izmjena određen u Akcijskom planu zadnji kvartal 2022.⁴⁶, te činjenica da će Hrvatska pristupiti Eurozoni 1. siječnja 2023.⁴⁷ Međutim, ni jedna od navedenih osnova ne čini se dostatnim opravdanjem za odluku o minimalnom roku za savjetovanje sa javnošću.
39. Rok od 15 dana za savjetovanje čini se posebice problematičnim s obzirom na izostanak procjene rizika i *ex ante* učinaka. I u Preporuci CM/Rec(2007)14⁴⁸ i u Zajedničkim smjernicama⁴⁹ naglašeno je da svaki propis koji predstavlja miješanje u slobodu udruživanja treba donijeti u demokratskom, participatornom i transparentnom postupku.

⁴²„Narodne novine“, br.. 25/13, 85/15 69/22.

⁴³Članak 11., stavak 3.

⁴⁴Članak 11., stavak (3).

⁴⁵ Vidi Godišnje izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup formacijama iz 2021. godine koje je izradio Povjerenik za informiranje, a u kojem se navodi kako tijela javne vlasti stalno zlorabe svoje ovlasti i skraćuju 30-dnevni rok za savjetovanje s javnošću (str. 98-99). <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830>

⁴⁶Akcijski plan, Mjera 5.2.

⁴⁷ Obrazloženje Izmjena, st. IV

⁴⁸ Stavak 77. U Obrazloženju *Preporuke* 2007(14) nadalje se pojašnjava: „ključno je provesti savjetovanje s NVO-ima ne samo o stvarima povezanim s njihovim ciljevima, već i o predloženim izmjenama zakona koje mogu utjecati na njihovu sposobnost ostvarivanja tih ciljeva. Takvo je savjetovanje potrebno ne samo zato što bi takve promjene mogle izravno utjecati na njihove interese i djelotvornost važnih doprinosa koje one mogu dati demokratskim društvima nego i zbog toga što je vjerojatno da će im njihovo operativno iskustvo dati koristan uvid u izvedivost onoga što se predlaže“ (st. 139., Obrazloženje).

⁴⁹ Načelo 9. Vidi također Načelo 8 i Obrazloženje *Zajedničkih smjernica*, st. 33., u kojem se zahtijeva da svaki zakonodavni akt koji utječe na potrebe NVO-a treba izraditi na način koji je pravovremen, slobodan od političkog utjecaja i transparentan. U *Zajedničkim smjernicama* nadalje se pojašnjava kako se s NVO-ima treba savjetovati u postupku uvođenja i provedbe svih propisa ili praksi koje se tiču njihovog djelovanja (st. 106.). Vidi također Venecijanska komisija, Mišljenje o izmijenjenom i dopunjenom Zakonu o nevladinim organizacijama (javnim udrugama i fondovima) Republike Azerbajdžana CDL-AD (2014)043, 15. prosinca 2014. st. 42.

40. Slično tome, u *Kontrolnom popisu vladavine prava* Venecijanske komisije navodi se kako je prilika da javnost smisleno doprinese zakonodavnom procesu jedan od ključnih elemenata postupka donošenja zakona.⁵⁰

(iii) Miješanje u slobodu udruživanja

41. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, svako legitimno miješanje u slobodu udruživanja, zajamčenu člankom 11., st. 1. EKLJP-a, mora ispunjavati sljedeće kumulativne zahtjeve: 1) mora biti *propisano zakonom* i predvidivo;⁵¹ 2) mora služiti ostvarenju *legitimnih ciljeva* navedenih u članku 11. st. 2.;⁵² i 3) mora biti nužno u „demokratskom društvu“ tj. mora služiti „hitnim društvenim potrebama“ (legitimni ciljevi) te biti *razmjerno* legitimnom cilju koji želi ostvariti: to zahtijeva *minimalnu* razinu miješanja nužnu za ostvarenje legitimnog cilja.⁵³ Razmjernost stoga zahtijeva postizanje poštene ravnoteže između općeg interesa i zahtjeva zaštite temeljnih prava, što je svojstveno cijeloj Konvenciji.⁵⁴ Države članice imaju teret dokaza da miješanje o kojemu je riječ zadovoljava zahtjeve ESLJP-a.⁵⁵

⁵⁰ Venecijanska komisija, *Kontrolni popis vladine prava, (Rule of Law Checklist)* Strasbourg, 18. ožujka 2016. Studija br. 711 / 2013 CDL AD(2016)007, str. 13, st. 5 točka iv, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

⁵¹ Izraz „propisan zakonom“ zahtijeva da svako miješanje u slobodu udruživanja mora imati osnovu u domaćem pravu, ali i upućuje i na *kvalitetu zakona* o kojemu je riječ, te zahtijeva da on mora biti i dostupan osobama kojih se tiče i formuliran s *dovoljnom preciznošću* kako bi *obična osoba*, ako je potrebno uz odgovarajući savjet, mogla *razumno predvidjeti posljedice* neke konkretne radnje. Vidi npr. predmete *Maestri protiv Italije* [VV] br. 39748/98, 17. veljače 2004., st. 30., *Koretsky i ostali protiv Ukrajine*, br. 40269/02, 3. travnja 2008., st. 47.

⁵² Članak 11.(2.), ECHR-a „Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.“ Popis iznimki iz stavka 2. iscrpan je (*numerus clausus*) te stoga miješanje u slobodu udruživanja ne može služiti bilo kojem drugom legitimnom cilju. Vidi predmete *Sidiropulos i ostali protiv Grčke*, br. 57/1997/841/1047, 10. srpnja 1998., st. 40. *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, br. 29221/95. 2. listopada 2001., *Gorzelik i ostali protiv Poljske*, [VV] br. 44158/98, 17. veljače 2004., *Emin i ostali protiv Grčke*, br. 34144/05, 27. ožujka 2008., *Tourkiki EnosiXanthis i ostali protiv Grčke*, zahtjev br. 26698/05, 27. ožujka 2008.

⁵³ *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*, br. 37083/03, 8. listopada 2009., st. 68. *Refah Partisi (the Welfare Party) i ostali protiv Turske* [VV], 13. veljače 2003., st. 86.

⁵⁴ ESLJP, Vodič kroz članak 11.: Sloboda okupljanja i udruživanja, ažuriran 31. kolovoza 2022., str. 27-31, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf. Vidi također Zvonimir Mataga, *The Right to Freedom of Association under the European Convention on the Protection of Human Rights, and Fundamental Freedoms*, Strasbourg, listopad 2006, <https://ecnl.org/sites/default/files/202009/Freedom%20of%20Association%20Handbook%20%28English%29.pdf>.

⁵⁵ Vidi npr. predmet *Demir i Baykara protiv Turske*, zahtjev br. 34503/97, 12. studenog 2008. [VV], st. 110., 119.

42. Ti se zahtjevi odražavaju u *Preporuci* CM/Rec(2007)14 koja predviđa da mogućnost „bilo koje osobe, fizičke ili pravne, domaće ili strane, za pristupanje NVO-u koji se temelji na članstvu, ne smije biti neopravdano ograničena zakonom, i, podložno zabrani neopravdane diskriminacije, treba biti određena prvenstveno statutom dotičnog NVO-a.”.⁵⁶ Isto vodeće načelo primjenjuje se i na *osnivače* udruge.⁵⁷
43. Glede legitimnog cilja, ESLJP je presudio da ograničenja nametnuta slobodi udruživanja radi sprečavanja financiranja terorizma i pranja novca ispunjavaju zahtjev legitimnog miješanja ako ispunjavaju i zahtjeve propisanosti zakonom i razmjernosti.⁵⁸
44. Uz to, presudio je da „sloboda udruživanja s drugima“ zajamčena člankom 11.(1.) EKLP-a ne pripada zatvorenima osuđenima za kaznena djela povezana s terorizmom koji služe kazne zatvora, s obzirom na zabranu druženja s drugim zatvorenima određenu iz sigurnosnih razloga. Stoga se sloboda udruživanja „ne odnosi na pravo zatvorenika da budu u društvu s drugim zatvorenima ili da se „druže“ s drugim zatvorenima“, jer takvo okupljanje ne služi zajedničkom cilju, a to je jedna od ključnih značajki udruge.⁵⁹
45. Međutim, nova ograničenja uvedena Zakonom o udrugama glede prava na osnivanje udruge nametnuta su osobama osuđenima za financiranje terorizma i pranje novca nakon što je protiv njih donesena pravomoćna sudska presuda. Stoga se ona primjenjuju i na razdoblje koje *prethodi* njihovom služenju zatvorske kazne te ograničavanju mogućnost tih osoba da u tom međurazdoblju ostvaruju slobodu udruživanja s drugim osobama koje nisu zatvorenici.⁶⁰
46. Slijedom navedenog, ograničenje nametnuto osnivačima udruge u članku 11., st. (7.), točka 1. Zakona o udrugama otvara pitanje *razmjernosti* jer pretpostavlja kriminalitet svake udruge čiji je jedan ili više osnivača osoba osuđena za financiranje terorizma i pranje novca ili protiv koje su izrečene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja

⁵⁶ St. 22., Preporuka.

⁵⁷ Zajednička smjernica, Vodeće načelo 3, st. 28.

⁵⁸ Vidi npr. predmete *Vinks i Ribicka protiv Latvije*, br. 28926/10, 30. siječnja 2010. i *Shorazova protiv Malte*, br. 51853/19, 3. ožujka 2022. glede pranja novca, te *Refah Partisi (the Welfare Party) i ostali protiv Turske i Yefimov i Youth Human Rights Group protiv Rusije*, br. 12385/15, 7. prosinca 2021. glede terorizma. Vidi također Stručno vijeće za pravo nevladinih organizacija, Nevladine organizacije i provedba mjera protiv financiranja terorizma i pranja novca, (*Non-Governmental Organisations and the Implementation of Measures Against Terrorism Financing and Money Laundering*) st. 5. Europski sud za ljudska prava, Vodič kroz sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava: Terorizam, ažuriran 31. kolovoza 2022., str. 31, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Terrorism_ENG.pdf.

⁵⁹ *McFeeley i ostali protiv Ujedinjene Kraljevine* (odl.), br. 8317/78, 15. svibnja 1980., st. 114. Vidi također Europski sud za ljudska prava, Vodič kroz sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava: Prava zatvorenika, ažuriran 31. kolovoza 2022., https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf Mataga, Pravo na slobodu udruživanja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, str. 5-6.

⁶⁰ Članak 11, st. (7.), točka 1. Zakona o udrugama.

imovinom, bez obzira na prirodu inače legitimnih ciljeva definiranih statutom koje udruga nastoji ostvariti.⁶¹

47. U *Zajedničkim smjernicama* u tom se pogledu navodi kako „će postojati predmnijevanje u korist zakonitosti osnivanja udruga te njihovih ciljeva i aktivnosti bez obzira na bilo koje formalnosti primjenjive na njihovo osnivanje“.⁶²
48. Uz to, svaka kazna izrečena za kaznena djela povezana s financiranjem terorizma i pranjem novca - uključujući i blaže kazne zapriječene za predmete pranja novca koji se smatraju manje teškima⁶³ - automatski povlači ograničenje navedeno u članku 11., st. (7.), točka. 1. Zakona o udrugama.
49. Nadalje, sveobuhvatna priroda gore navedenog ograničenja osobito je problematična jer se ne temelji na dokazima, zbog izostanka prethodne ocjene rizika kojom bi se ustanovilo do koje su mjere udruge bile predmetom zlouporabe kao institucionalni alat odabran za financiranje terorizma i pranje novca, i kojom bi se identificirala podvrsta udruga za koje se smatra da su osobito ranjive u odnosu na ta kaznena djela.⁶⁴
50. To je ograničenje također uvedeno bez provođenja *ex ante* procjene rizika kojom bi se razmotrile druge izvedive moguće politike koje bi mogle biti prikladnije za ostvarenje općih i posebnih ciljeva Poglavlja 5 *Akcijskog plana* - posebice njegovog Posebnog cilja 2.⁶⁵
51. Naposljetku, širok obuhvat ograničenja o kojem je riječ u suprotnosti je s FATF-ovom Preporukom br. 8, u kojoj je odabrana *funkcionalna*, a ne sveobuhvatna definicija NPO-a, u skladu s temeljnim načelom da mjere protiv NPO-ova moraju biti ciljane, temeljiti se na dokazima i biti u skladu s pristupom koji se temelji na procjeni rizika. U *Obrazloženju* je pojašnjeno da se Preporuka 8 primjenjuje samo na “pravnu osobu ili strukturu ili organizaciju koja se primarno bavi prikupljanjem ili isplatom novčanih sredstava u, na primjer, dobrotvorne, vjerske, kulturne, obrazovne, društvene ili bratske svrhe ili kako bi učinila druge vrste dobrih djela.”⁶⁶ Stoga zahtjevi iz Preporuke 8 koji se odnose na

⁶¹ Stručno vijeće za pravo nevladinih organizacija, *Mišljenje o rumunjskom nacrtu zakona 140/2017 o udrugama i zakladama*, kojeg je donio Senat 20. studenog 2017., CONF/EXP(2017) 3., 11. st. 4.-5, 56.-59.

⁶² Vodeće načelo 1, st. 26., Smjernice

⁶³ Vidi članak 265. Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 125/ 11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21).

⁶⁴ Ocjenjivačko izvješće, str. 103, Poglavlje 4.3.2., str. 117-122.

⁶⁵ Akcijski plan, Poglavlje 5, Poseban cilj 2: „Sprječavanje kriminalaca (pranje novca, predikatna kaznena djela, financiranje terorizma) da djeluju kao dioničari, udjelničari, stvarni vlasnici ili direktori, uvodeći zahtjev za provjeru kriminalne prošlosti te osobe, uključujući provjeru ciljanih financijskih sankcija Ujedinjenih naroda.“ Prikladnije mjere za ostvarivanje Cilja 2 mogle bi uključiti privremenu suspenziju glasačkih prava na općoj skupštini i/ili dodatni nadzor i praćenje udruga za koje se utvrdilo da su osobito ranjive u odnosu na zlouporabu u kriminalne svrhe i čiji su jedan ili više osnivača osuđeni za financiranje terorizma i pranje novca ili se na njih s tim učinkom primjenjuju međunarodne mjere.

⁶⁶ Stavak 1, Obrazloženje.

financiranje terorizma neće nužno biti relevantni za rad „tijela čiji ciljevi nisu povezani s dobrotvornim uslugama i pomoći potrebitima te bi njihova primjena na njih uistinu mogla biti neprikladna“.⁶⁷

52. Problemi nastaju i zbog izričaja članka 11., st. (7.) točke 1. Zakona o udrugama u odnosu na njegovu sukladnost sa zahtjevom da bude *propisan zakonom*. Nema jasnoće glede konkretnog roka tijekom kojega će nametnuta ograničenja biti na snazi, jer izgleda da se na ta ograničenja primjenjuju dva različita standarda. Naime, ograničenje nametnuto osnivačima koji su osuđeni za kazneno djelo povezano s financiranjem terorizma ili pranjem novca trajat će „za vrijeme pravnih posljedica osude“.
53. Za pretpostaviti je da se radi o vremenu provedenom u zatvoru. Međutim, nije izvjesno upućuje li se tu i na dodatne mjere koje bi mogle biti izrečene osuđenoj osobi kroz određeno razdoblje izvan vremena provedenog u zatvoru. S druge strane, ograničenja nametnuta osobi koja podliježe međunarodnim mjerama kojima se ograničava njena sposobnost raspolaganja imovinom proizvodit će učinak „tijekom razdoblja za primjenu tih mjera.“.
54. Uz to, izričaj članka 11. st. (7.) točke 1. nije dovoljno jasan u odnosu na pojam *međunarodna mjera* i što on točno znači: misli li se na mjere koje je izrekla neka međunarodna organizacija čiji je Hrvatska član ili se ide i dalje od zahtjeva članstva? Taj izostanak jasnoće osobito zabrinjava, s obzirom da i *Akcijski plan* i MONEYVAL-ove preporuke upućuju samo na međunarodne mjere koje su izrekli *Ujedinjeni narodi*,⁶⁸ kao i nove obveze dostavljanja podataka nametnute udruzi u postupku registracije.⁶⁹
55. Članak 11., st. (7.) točka. 2. Zakona o udrugama u kojem se nameće ograničenje osnivačima osuđenima za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara kaznenim djelima koja se odnose na financiranje terorizma i pranje novca iz st. (7.), točke 1. također otvara pitanje sukladnosti tog članka sa zahtjevom da bude *propisan zakonom* i da bude *razmjern*.
56. Što se ovog posljednjeg tiče, izričaj stavka (7.), točke 2. nije dovoljno jasan u vezi s tim što se misli pod bitnim obilježjima koja odgovaraju kaznenim djelima koja se odnose na financiranje terorizma i pranje novca, jer nema nikakvog upućivanja na to koja bi to bila bitna obilježja tih kaznenih djela. Uz to, u st. (7.), točki 2. konkretno se ne navodi tijekom kojeg *razdoblja* je ograničenje nametnuto, a ne upućuje se ni na točku 1. st. (7.) u tom

⁶⁷Stručno vijeće za pravo NVO-a, Nevladine organizacije i provedba mjera protiv financiranja terorizma i pranja novca, (*Non-Governmental Organisations and the Implementation of Measures Against Terrorism Financing and Money Laundering*), st. 24. Vidi također *Preporuka* CM/Rec(2007)14, Osnovna načela, točke 1.-3. Zajedničke smjernice, st. 7.

⁶⁸Akcijski plan, Poglavlje 5, Poseban cilj 2, MONEYVAL, Ocjenjivačko izvješće, Trenutačni ishod 5, b), str. 181.

⁶⁹Članak 23., točka. 8. Zakona o udrugama. Akcijskim planom također se predviđa donošenje novog Zakona o međunarodnim mjerama ograničavanja (Mjera 8, 2, rok: posljednji kvartal 2022).

smislu. Stoga, nije izvjesno kroz koje točno vremensko razdoblje je takvo ograničenje na snazi.

57. Glede razmjernosti, čini se kako izričaj st. (7.), točke 2. Zakona o udrugama sugerira da bi pravomoćna presuda suda *bilo koje druge države*, uključujući i državu koja nužno ne primjenjuje načela koja su u podlozi vladavine prava, diobe vlasti, zakonitog postupka i neovisnosti pravosuđa, mogla biti dovoljna za primjenu propisanog ograničenja. Sveobuhvatno tumačenje pojma „neka druga država“ sigurno bi bilo problematično i na štetu režima ljudskih prava zajamčenih EKLJP-om ili, isto tako, Ustavom.
58. Gore navedena analiza jednako je primjenjiva na ista ograničenja nametnuta *osobi ovlaštenoj za zastupanje* udruge koja je osuđena za široko definiran obuhvat kaznenih djela povezanih s financijskim kaznenim djelima, koja nadilaze financiranje terorizma i pranja novca. Ona su navedena u članku 19. st. (2.), točkama 1.-2., čiji je izričaj inače vrlo sličan izričaju članka 11., st. (7.) Zakona o udrugama.
59. Članak 11., st. (8.) Zakona o udrugama također otvara pitanje njegove sukladnosti sa zahtjevom da ograničenja budu *propisana zakonom* i zahtjevom da budu *razmjerna*. U njemu se propisuje da osnivač udruge koja je u „izravnom doticaju s djecom“ ne može biti osoba pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i sankcije. Isto ograničenje nametnuto je osobi ovlaštenoj za zastupanje takve udruge.⁷⁰ To ograničenje nije bilo izvorno predviđeno u Akcijskom planu, već je umetnuto u Zakon kao rezultat povratnih informacija dobivenih tijekom savjetovanja s javnošću o nacrtu Izmjena.
60. Glede zahtjeva da ograničenja budu propisana zakonom, izričaj članka 11. st. (8.) i članka 19. st. (3.) Zakona o udrugama nije dovoljno jasan kad se radi o tome primjenjuju li se ta ograničenja na osnivače i osobe ovlaštene za zastupanje udruge čiji *ciljevi propisani statutom* konkretno uključuju sveukupnu dobrobit djece i rad s njima (obrazovanje, sport, slobodno vrijeme, itd.), ili se to odnosi i na udругu čiji ciljevi propisani statutom nužno ne uključuju dobrobit djece i rad s njima, no s obzirom na njihove *statutom propisane aktivnosti*, djeca mogu i ne moraju sudjelovati u nekim od tih aktivnosti.⁷¹ To je posebno značajno s obzirom da se novi zahtjevi za dostavu podataka, nametnuti udruzi u procesu registracije, odnose i na članak 11., st. (8.), Zakon o udrugama.
61. Glede razmjernosti, čini se kako izričaj članka 11., st. (8.) i članka 19., st. (3.) sugerira kako se naprijed navedeno ograničenje primjenjuje *bez vremenskog roka* te se stoga odnosi i na osobe koje su uredno odslužile kaznu i dokazale dugotrajnu uspješnu rehabilitaciju nakon seksualnog zlostavljanja i iskorištavanja djece. Za te bi se osobe barem trebalo razmotriti je li izvedivo uvođenje manje strogih mjera koje bi poslužile istom legitimnom

⁷⁰Članak 19., st. (3.).

⁷¹Vidi članak 13., st. 2. u kojem se *inter alia* propisuje da statut udruge mora sadržavati odredbe o njenim ciljevima navedenim u statutu, kao i u statutu navedenim djelatnostima kojima se ostvaruju ti ciljevi.

cilju i osigurale potpunu zaštitu djece, a mogle bi biti prikladnije za ispunjavanje zahtjeva razmjernosti.⁷²

62. Vrijedno je primijetiti da izmjene i dopune Zakona o zakladama ne predviđaju ograničenja navedena u članku 11. st. (8.) Zakona o udrugama, usprkos istoj vrsti ograničenja i izričaju koji je inače prenesen iz tog drugog zakona.
63. Također je vrijedno primijetiti kako izgleda da se ograničenja navedena u članku 11., st. (7.) i (8.) Zakona o udrugama ne primjenjuju na fizičke osobe koje već jesu *članovi* registrirane udruge, već samo na osnivače nove udruge. Različito postupanje prema osnivačima i članovima koji su počinili ista kaznena djela, s obzirom na njihovo ostvarivanje slobode udruživanja, otvara pitanje sukladnosti Zakona o udrugama sa člankom 14. EKLJP-a (zabrana diskriminacije), u vezi sa člankom 11. EKLJP-a.⁷³
64. Glede zabrane diskriminacije u *Zajedničkim smjernicama* navodi se kako
- načelo zabrane diskriminacije znači zabranu i izravne i neizravne diskriminacije, te zahtijeva da pravo jednako štiti sve osobe i da ih se ne smije diskriminirati kao rezultat praktične primjene bilo koje mjere ili akta.⁷⁴
65. Time međutim ne želimo reći da bi ograničenja nametnuta novim izmjenama trebala uključiti i suspenziju članskih prava, s obzirom problematičnu prirodu tih ograničenja.
66. Kao što je već primijećeno, člankom 23. st. (7.) Zakona o udrugama udruzi se nameću dodatni zahtjevi dostave podataka tako što se u njemu propisuje da se zahtjevu za upis u Registar udruga prilažu ovjerene izjave osnivača, osoba ovlaštenih za zastupanje i likvidatora o nepostojanju zapreka iz članaka 11., st. (7.) i (8.) te 19. st. (2.) i (3.) Zakona o udrugama. Ta obveza otvara pitanje *razmjernosti*, s obzirom da se u izmjenama konkretno propisuje dužnost tijela nadležnog za registraciju da *ex officio* provjeri je li zahtjev za upis u registar u skladu s tim ograničenjima.⁷⁵
67. U svjetlu novih zahtjeva za dostavu podataka, nejasan izričaj članaka 11., st. (7.)-(8.) i 19., st. (2.)-(3.) tijelu nadležnom za registraciju daje vrlo veliku neopravdanu diskrecijsku

⁷²Vidi članak 41. Kaznenog zakonika koji propisuje da je svrha kažnjavanja *inter alia* omogućavanje ponovnog uključivanja počinitelja u društvo.

⁷³Članak 14. EKLJP-a. „Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.“ O primjeni članka 14. u vezi s člankom 11. EKLJP-a vidi predmet *Bączkowski i ostali protiv Poljske*, 2007, br. 1543/06, 3. svibnja 2007. O novijoj sudskoj praksi i obuhvatu primjene članka 14 vidi Europski sud za ljudska prava, Vodič kroz članak 14. Europske konvencije o ljudskim pravima i kroz članak 1. Protokola br. 12. Konvencije, ažuriran 31. kolovoza 2022. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_ENG.pdf

⁷⁴Vodeće načelo 5. Jednakost postupanja i zabrana diskriminacije, st. 94 Zajedničkih smjernica.

⁷⁵Članak 24.a

ovlast u provedbi novih ograničenja. U tom pogledu *Preporuka* CM/Rec(2007)14 predviđa da “pravila koja uređuju stjecanje pravne osobnosti trebaju, kad to nije automatska posljedica osnivanja NVO-a, biti objektivno postavljena i ne smiju biti podložna primjeni slobodne diskrecijske ovlasti mjerodavne vlasti”.⁷⁶

68. Nadalje, zabilježen nedostatak jasnoće izričaja članka 19. st. (2.) i (3.) Zakona o udrugama o obuhvatu primjene ograničenja nametnutih osobi ovlaštenoj za njezino zastupanje, treba sagledati u svjetlu obveze nametnute udruzi da tijelu nadležnom za registraciju podnese zahtjev za upis promjene podataka unesenih u Registar udruga za osobu ovlaštenu za njezino zastupanje i *likvidatora* na koje se primjenjuju ograničenja navedena u članku 19., st. (2.) i (3.), u roku od 15 dana od dana donošenja odluke nadležnog tijela udruge o promjeni.⁷⁷
69. Međutim u odredbama članka 19. st. (2.) i (3.) ne spominje se likvidator, što dodatno usložnjava problem njihove nejasnoće. To sveukupno nadzornom tijelu daje neopravdanu diskrecijsku ovlast odlučivanja je li udruga ispunila obvezu pokretanja potrebnog postupka za upis promjena podataka u Registru.
70. Nedostatak jasnoće u pogledu članka 19. st. (2.) i (3.) posebno je zabrinjavajuć s obzirom na to da se udruzi koja ne ispuni obvezu promjene podataka u roku koji odredi nadzorno tijelo, a koji ne može biti dulji od 30 dana nakon nadzora, mogu izreći novčane kazne u rasponu od 3000 do 5000 eura.⁷⁸ Za isti prekršaj propisane su novčane kazne u rasponu od 500 do 3000 eura koje se mogu izreći odgovornoj osobi udruge.⁷⁹
71. Glede propisanih novčanih kazni, pohvalno je to što Izmjene predviđaju izricanje novčanih kazni udruzi i osobi ovlaštenoj za njezino zastupanje samo ako ne ispravi utvrđenu neusklađenost sa člankom 19., st. (2.) i (3.) Zakona o udrugama u roku koji odredi nadzorno tijelo.⁸⁰
72. Međutim, obuhvat novčanih kazni koje se mogu izreći udruzi i osobama ovlaštenima za njezino zastupanje ipak otvara pitanje *razmjernosti* s obzirom na to da se čini kako je najniži iznos propisane novčane kazne prekomjeran te stoga može ciljanu udruhu izložiti teškoj financijskoj ugrozi.
73. Prema vodećim načelima sadržanima u *Preporuci (2007)14* koja se primjenjuju na sankcije protiv NVO-a, odgovarajuća sankcija protiv NVO-a za nepoštovanje zakonskih zahtjeva u većini slučajeva treba biti samo zahtjev da isprave svoje poslovanje. U mjeri u kojoj se upravne, građanske ili kaznene sankcije izreknu NVO-ima i/ili bilo kojem izravno

⁷⁶Stavak 28., *Preporuka*.

⁷⁷Članak 27., st. (2.).

⁷⁸Članak 54.a. st. (3.), u vezi sa člankom 44.

⁷⁹Članak 54.a. st. (4.).

⁸⁰Članak 44., st. (1.) i (2.), u vezi sa člankom 11. Izmjena.

odgovornom pojedincu, one se trebaju temeljiti na zakonu koji je na snazi a koji se inače primjenjuje na pravne osobe, te trebaju poštovati načelo razmjernosti.⁸¹

74. Slično tome, u *Zajedničkim smjernicama* navodi se da sankcije koje se mogu izreći NVO-ima trebaju poštovati načelo razmjernosti. To znači da uvijek treba odabrati najmanje intruzivnu opciju, da ograničenje uvijek treba usko tumačiti i primijeniti, te da se njime nikada ne smije potpuno ugasiti neko pravo ili zadirati u bit NVO-a. Osim toga, ograničenja se moraju temeljiti na konkretnim okolnostima nekog predmeta, te se ne smiju primjenjivati općenita ograničenja.⁸²

75. U razradi naprijed navedenih načela Stručno vijeće za pravo NVO-a primijetilo je:

37. Budući da sve sankcije moraju poštovati načelo razmjernosti, sankcije financijske prirode moraju voditi računa i o težini konkretne povrede koja je dovela do sankcije i o posljedicama koje bi kazna imala na dotični NVO, posebice financijska kazna koja bi dovela do stečaja dotičnog NVO-a.⁸³

76. I na kraju, ali svakako ne manje važno, iz sudske prakse ESLJP-a može se zaključiti kako visina novčanih kazni ne bi nužno bila odlučujući čimbenik pri odlučivanju Suda o tome ispunjava li neko konkretno miješanje u slobodu udruživanja propisane zahtjeve. Umjesto toga, ovisno o okolnostima, Sud bi i kad su NVO-ima izrečene blaže kazne mogao smatrati kako miješanje ne zadovoljava test *razmjernosti*. Tako je u predmetu *Karaçay protiv Turske* ESLJP smatrao kako sankcija izrečena podnositelju zahtjeva, iako blaga (upozorenje), nije zadovoljila test razmjernosti. U tom konkretnom slučaju utvrdio je povredu slobode na mirno okupljanje. Međutim, načela u podlozi analize koju je proveo Sud jednako su primjenjiva na slobodu udruživanja i na ostala povezana prava.⁸⁴

77. Naprijed navedena analiza izmjena i dopuna Zakona o udrugama u jednakoj se mjeri primjenjuje na relevantne izmjene i dopune Zakona o zakladama. Iako zaklada nije organizacija koja se temelji na članstvu te stoga ne uživa izravnu zaštitu članka 11. EKLJP-a, ona ipak ima iste dobrovoljne i neprofitne značajke kao i udruga, te stoga zakon ne bi trebao nepropisno diskriminirati NVO-ove koji se ne temelje na članstvu.

E. Zaključak

78. Kao što smo vidjeli, Izmjene Zakona o udrugama i Zakona o zakladama otvaraju brojna postupovna i materijalna pitanja.

⁸¹ Stavak 72., Preporuka. Vidi također *Obrazloženje Preporuke (2007)14*, st. 128.

⁸² Načelo 10.

⁸³ Stručno vijeće za pravo nevladinih organizacija, *Sankcije i odgovornost u odnosu na NVO-e (Sanctions and Liability with Respect to NGOs)*, OING Conf/Exp (2011) 1, Strasbourg, siječanj 2011. <https://rm.coe.int/1680306eb5>

⁸⁴ *Karaçay protiv Turske*, br. 6615/03, presuda od 27. ožujka 2007., st. 37. Vidi također predmete *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*, br. 37083/03, presuda od 8. listopada 2009., st. 63.; *Vona protiv Mađarske*, br. 35943/10, presuda od 9. srpnja 2013., st. 57.

79. Glede postupovnih pitanja, Izmjene su donesene bez prethodne procjene rizika ili *ex ante* procjene učinaka te je izostalo propisno razdoblje za savjetovanje s javnošću.
80. Izostanak procjene rizika uskratio je Vladi priliku za razmatranje više usmjerenih, razmjernih mjera, utemeljenih na dokazima, koje bi bile prikladnije za postizanje općih i posebnih ciljeva navedenih u Poglavlju 5 Akcijskog plana.
81. Slično tome, izostanak *ex ante* procjene učinaka uskratilo je Vladi priliku za razmatranje ne samo više usmjerenih, razmjernih mjera, utemeljenih na dokazima, već i razmatranje izvedivosti iznalaženja potrebnih pravnih mjera koje ciljaju privatne pravne osobe u jednom zakonodavnom aktu, Zakonu o sprečavanju pranja novca i financiranju terorizma⁸⁵, čije su izmjene također predviđene Akcijskim planom.⁸⁶
82. Osim toga, izostanak propisnog savjetovanja s javnošću javnosti je uskratilo mogućnost smislenog sudjelovanja u postupku izrade nacрта Izmjena.
83. Glede materijalnih pitanja, ograničenja nametnuta osnivačima i osobama ovlaštenima za zastupanje udruge uzrokuju probleme sukladnosti sa zahtjevom da ograničenja budu *propisana zakonom* i zahtjevom *razmjernosti* u odnosu na članak 11. EKLJP-a. Tako je i s ograničenjima nametnutim zakladnicima, pravnim zastupnicima i članovima tijela upravljanja zaklade: na njih se trebaju primjenjivati isti standardi kontrole i zaštite, usprkos činjenici da zaklade nisu izravno zaštićene člankom 11. EKLJP-a.
84. Izostanak jasnoće i razmjernosti također daje neopravdanu diskrecijsku ovlast javnim vlastima u postupku registracije i nadzora udruge i zaklada.
85. Problemi s ograničenjima nametnutima osnivačima udruge i zakladnicima odražavaju šire pitanje, a to je činjenica da države članice šire pojam takozvanih „stvarnih vlasnika“ iz FATF-ove Preporuke 24 na način da on uključuje i NVO-ove.⁸⁷ Stoga su, glede ograničenja nametnutih financiranju terorizma i pranju novca, osnivači NVO-a stavljeni u isti položaj kao i vlasnici trgovačkog društva, usprkos činjenici što ovim drugima nije dopušteno imati bilo kakav vlasnički interes u NVO-u, raspolagati njegovom imovinom ili imati koristi od njegove distribucije tijekom njegovog životnog ciklusa ili u slučaju dobrovoljnog brisanja.⁸⁸

⁸⁵“Narodne novine”, br. 108/17, i 39/19.

⁸⁶Akcijski plan, Mjera 4.11

⁸⁷Stručno vijeće za pravo NVO-a, Nevladine organizacije i provedba mjera protiv financiranja terorizma i pranja novca, (*Non-Governmental Organisations and the Implementation of Measures Against Terrorism Financing and Money Laundering*) st. 150.-206. Akcijski plan, Poglavlje 5, Poseban cilj 2, Mjera 5.2

⁸⁸Članak 30., st. 2. i članak 53. u vezi sa člankom 19., st. (1.), točka 1. Zakona o udrugama i članak 35. u vezi sa člancima 9., 27. i 28. Zakona o zakladama.

86. Uz to, novčane kazne koje se mogu izreći udrugama i zakladama te osobama ovlaštenima za njihovo zastupanje otvaraju pitanje razmjernosti, osobito s obzirom na primijećene probleme s novim ograničenjima u odnosu na zahtjev da budu propisana zakonom.
87. Sveukupno, daleko je od izvjesnog da će nova ograničenja nametnuta udrugama i zakladama smisljeno doprinijeti ostvarenju općih i posebnih ciljeva navedenih u Poglavlju 5 *Akcijskog plana*. To je osobito tako s obzirom na to da se ograničenja nametnuta osnivačima udruge ne odnose na članove već registrirane udruge, niti na fizičke osobe koje su optužene za kaznena djela povezana s financiranjem terorizma i pranjem novca, ali još nisu osuđene za ta djela pravomoćnom sudskom presudom.
88. Time ne želimo reći da ta ograničenja treba proširiti, s obzirom na probleme o kojima se detaljno govori u Mišljenju, već želimo ilustrirati izazove povezane s provedbom zakonodavnih mjera koje se ne temelje na dokazima.
89. Umjesto toga, nova ograničenja povećat će sveukupne troškove provedbe Zakona o udrugama i Zakona o zakladama, te predstavljati dodatne i nepotrebne terete NVO-ima u procesu registracije te, ovisno o njihovoj provedbi, novčane kazne mogu nametnuti težak financijski teret onim NVO-ima kojima su izrečene.