

Analiza uticaja najavljenog zakona o agentima stranog  
uticaja na civilni sektor i evropske integracije Crne Gore



Evropski put naspram autoritarnih ideja:

# Činjenice o najavljenom zakonu o agentima stranog uticaja

Evropski put naspram autoritarnih ideja:

# Činjenice o najavljenom zakonu o agentima stranog uticaja

# Impresum:

**Izdavač:** Centar za demokratsku tranziciju (CDT)  
[www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org)

**Za izdavača:** Dragan Koprivica

**Podgorica – decembar 2024**

Ova publikacija je kreirana uz podršku Ad Hoc granta regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan, kojeg implementiraju Centar za promociju civilnog društva (CPCD) BiH, Center for Research and Policy Making (CRPM) Sjeverna Makedonija i Institute for Democracy and Mediation (IDM) Albanija, a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i ne odražava nužno stavove Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške ni SMART Balkan konzorcija.

# Sadržaj:

- 4**      **Uvod**
- 5**      **Pokušaji opravdanja predloga kroz poređenja sa američkim FARA-om**
- 6**      **Evropske vrijednosti naspram represivnih praksi**
- 7**      **Trodjelni test za ograničenja sloboda**
- 8**      **Dezinformacije o nevladinom sektoru**
- 9**      **Targetiranje NVO i aktivista**
- 10**     **Demokratska alternativa:  
Osnivanje Odbora za praćenje stranih uticaja**

Ideja o usvajanju zakona o "agentima stranog uticaja" u Crnoj Gori izazvala je jake reakcije progresivnih djelova društva, s obzirom na to da se njime otvara prostor za represiju nad nevladinim organizacijama i kritičkim glasovima. Ovaj predlog, pravdan navodnim uzorom u američkom zakonu FARA, ima mnoge zajedničke tačke s represivnim zakonodavstvima koja koriste autoritarni režimi. Ova publikacija istražuje stvarne motive i posljedice ovog predloga, naglašavajući kako bi njegovo usvajanje ugrozilo demokratske standarde i evropski put Crne Gore.

U prvom dijelu publikacije analizira se razlika između američkog zakona FARA i predložene inicijative u Crnoj Gori. FARA je osmišljen kako bi se pojedinci povezani s stranim vladama identifikovali zbog političke aktivnosti, dok crnogorski predlog cilja nevladine organizacije i civilni sektor, stigmatizirajući ih kao "strane agente". Praksa pokazuje da su slični zakoni u Rusiji i Mađarskoj doveli do gašenja brojnih organizacija, dok je Evropski sud za ljudska prava presudio da ovakva zakonodavna rješenja krše osnovne slobode.

Dio ove analize posvećen je dezinformacijama o radu nevladinog sektora. Tvrdnje o netransparentnosti, neplaćanju poreza i djelovanju izvan zakona demantujemo konkretnim podacima. Organizacije koje su targetirane redovno objavljuju sve finansijske izvještaje i posluju u skladu sa zakonima. NVO sektor godišnje doprinosi millionskim iznosima u poreskim obavezama, čime jasno opovrgava optužbe o izbjegavanju obaveza prema državi.

U publikaciji smo i skrenuli pažnju na trodjelni test Evropskog suda za ljudska prava, koji zahtijeva da svako ograničenje slobode udruživanja bude zakonito, legitimno i neophodno u demokratskom društvu. Najavljeni predlog u Crnoj Gori ne ispunjava ove kriterijume, budući da se oslanja na nejasne definicije, cilja civilno društvo bez dokaza o stvarnim prijetnjama i uvodi mjere koje su pretjerano restriktivne i nepodudarne s demokratskim standardima.

Posebna pažnja posvećena je praksi targetiranja nevladinih organizacija i njihovih aktivista. U javnim nastupima i medijskim kampanjama, organizacije i pojedinci označavaju se kao "zečevi", "plaćenici" i "strani agenti". Ova retorika ne samo da diskredituje kritičke glasove, već stvara neprijateljsko okruženje koje može dovesti do fizičkog i pravnog progona aktivista. Primjeri iz Rusije i Gruzije pokazuju kako ovakvi zakoni sistematski guše slobodu izražavanja i građanske inicijative.

U završnom dijelu publikacije, CDT nudi demokratski put ograničavanje malignog stranog uticaja kroz predlog za osnivanje Odbora za praćenje stranih uticaja, po uzoru na INGE komitet Evropskog parlamenta. Ovaj pristup omogućava efikasnu borbu sistemskih uticaja, poput dezinformacija i sajber napada, bez narušavanja rada civilnog društva.

Crna Gora, kao zemlja kandidatkinja za članstvo u EU, mora odbaciti represivna rješenja i slijediti evropske vrijednosti. Sloboda udruživanja i izražavanja osnovni su stubovi demokratije, a bilo kakvi zakonski pokušaji njihovog ograničavanja suprotstavljaju se ustavnom poretku i međunarodnim obavezama zemlje.

# Pokušaji opravdanja predloga kroz poređenja sa američkim FARA-om

Zagovornici najavljenog zakona, koalicija za budućnost crne Gore i njihovi podržavaoci u medijima i na društvenim mrežama često ističu američki FARA zakon (Foreign Agents Registration Act) kao uzor. Međutim, takvo poređenje nije samo neosnovano, već i potencijalno obmanjujuće. Ciljevi, kontekst i primjena FARA zakona u SAD-u značajno se razlikuju od predloženog zakonodavstva u Crnoj Gori.

FARA je donesen 1938. godine, u specifičnom istorijskom trenutku, kao odgovor na nacističku propagandu uoči Drugog svjetskog rata. Njegova primarna svrha bila je da osigura transparentnost aktivnosti koje direktno promovišu interese stranih vlada u američkom političkom i društvenom prostoru. FARA zahtijeva da se osobe ili organizacije koje djeluju u ime stranih vlada registruju i obznane prirodu svojih aktivnosti.

Predlagači ove ideje u Crnoj Gori koriste FARA kao opravdanje za uvođenje strožih mjera nadzora nad NVO sektorom i civilnim društvom. Međutim, ključne razlike pokazuju da je to poređenje neutemeljeno:

- FARA se ne odnosi na nevladine organizacije kao takve. Nevladine organizacije u SAD-u, uključujući one finansirane iz inostranstva, uživaju visoki nivo zaštite slobode izražavanja i udruživanja.
- Termin "strani agent" u FARA zakonu ne nosi nužno pejorativno značenje. U crnogorskom kontekstu, korišćenje ovog izraza ima za cilj da stigmatizuje organizacije i diskredituje njihov rad.
- FARA zakon ima jasne procedure i zaštitne mjere.
- Obaveza registracije koju FARA nameće odnosi se isključivo na političke i lobističke aktivnosti koje imaju za cilj da utiču na američke političke odluke ili javno mnjenje, dok predlagači u Crnoj Gori tu obavezu žele nametnuti najuticajnijim NVO koje su veoma bitan segment svakog demokratskog društva i koje su dale veliki doprinos demokratskim procesima u zemlji.
- U demokratskim društvima, zakoni poput FARA imaju specifičnu ulogu – povećanje transparentnosti bez narušavanja osnovnih prava. Najavljeni zakon u Crnoj Gori, nasuprot tome, prijeti da naruši slobodu udruživanja i izražavanja, uz ozbiljne posljedice po civilno društvo.

# Evropske vrijednosti naspram represivnih praksi

Najava zakona o “agentima stranog uticaja” u Crnoj Gori dolazi u trenutku kada zemlja nastoji da potvrdi svoju evropsku perspektivu. Međutim, sadržaj i namjera ovog predloga predstavljaju radikalan odmak od demokratskih vrijednosti i standarda koje Crna Gora treba da usvoji kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji. Umjesto da jača vladavinu prava i transparentnost, najava ovakvog zakona pokazuje zabrinjavajuće sličnosti s praksama autoritarnih režima, poput Rusije i Mađarske, koji koriste zakonodavstvo za gušenje slobode udruživanja i izražavanja.

U ruskom kontekstu, zakon o “stranim agentima” iz 2012. godine bio je alat za stigmatizaciju nevladinih organizacija i građanskih inicijativa. Ovaj zakon zahtijeva da organizacije koje primaju finansijska sredstva iz inostranstva i bave se “političkim aktivnostima” budu označene kao “strani agenti”. U praksi, pojam “političke aktivnosti” ostavljen je širokoj interpretaciji vlasti, što je dovelo do gašenja stotina organizacija, uključujući one koje se bave ljudskim pravima, zaštitom životne sredine i pravima marginalizovanih grupa. Evropski sud za ljudska prava više puta je osudio ovu vrstu zakonodavstva, ukazujući na njegovu nespojivost s osnovnim pravima zagwarantovanim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Sličan model usvojila je Mađarska 2017. godine kroz zakon koji je ciljao nevladine organizacije finansirane iz inostranstva. Zakon je obavezivao organizacije da se registruju kao subjekti pod “stranim uticajem” i da javno objavljuju detalje o svojim donatorima. Sud pravde EU utvrdio je da ovaj zakon krši osnovne slobode, uključujući slobodu udruživanja i slobodu kretanja kapitala, i naložio njegovu izmjenu. Iako je zakon ukinut 2021. godine nakon što je Sud pravde EU utvrdio da je nespojiv sa zakonodavstvom EU i Poveljom o osnovnim pravima, Mađarska vlada nije odustala od svog nauma. U decembru 2023. donijet je novi Zakon o zaštiti nacionalnog suvereniteta, kojim se jednoj državnoj agenciji daju široka ovlašćenja da prikuplja informacije o svim grupama ili pojedincima koji imaju koristi od stranog finansiranja i utiču na javni diskurs. Evropska komisija je u oktobru 2024. ponovo odlučila da uputi Mađarsku Sudu pravde EU, smatrajući da je i novi zakon u suprotnosti sa pravom EU.

Gruzija, koja se takođe nalazi na evropskom putu, krenula je 2023. godine da uvede zakon sličan ruskom. Ovo je izazvalo masovne proteste građana i međunarodnu osudu. Evropska unija je jasno stavila do znanja da takvo zakonodavstvo nije u skladu s demokratskim vrijednostima i uslovima za članstvo. Usvajanje ovog zakona bio je jedan od ključnih razloga za obustavljanje pregovora EU i Gruzije.

Umjesto da prati primjere iz Rusije, Mađarske i sličnih autoritarnih sistema, Crna Gora mora potvrditi svoju opredijeljenost ka evropskim vrijednostima. To podrazumijeva jačanje civilnog sektora kao partnera u demokratizaciji i transparentnosti, umjesto njegovog targetiranja i stigmatizacije. Sve suprotno bilo bi skretanje sa evropskog puta i korak ka izolaciji.

# Trodjelni test za ograničenja sloboda

Evropski sud za ljudska prava postavio je jasne standarde za ocjenu usklađenosti sa Evropskom konvencijom o ljudskom pravima i ograničenjima osnovnih prava i sloboda. Poznati kao trodjelni test, ovi kriterijumi služe da osiguraju da svaka mjera koja zadire u osnovna prava bude strogo opravdana, precizno definisana i proporcionalna. Sloboda udruživanja, ključno pravo zagarantovano ovom konvencijom, može se ograničiti samo ako su ispunjeni svi elementi ovog testa: legalnost, legitimnost i neophodnost u demokratskom društvu.

Prvi kriterijum, legalnost, zahtijeva da svaki zakon koji ograničava slobodu bude jasno formulisan i predvidljiv u primjeni. To znači da građani moraju unaprijed znati koja ponašanja su zabranjena ili regulisana, kako bi mogli uskladiti svoje djelovanje s pravnim normama. Najavljena ideja za usvajanje zakona u Crnoj Gori ne zadovoljava ovaj osnovni uslov. Formulacije o "stranim agenturama" te "agentima stranog uticaja" ostavljaju previše prostora za proizvoljnu interpretaciju. Kreatori ove inicijative jasno ne definišu šta čini "političku aktivnost", što otvara mogućnost za selektivnu primjenu zakona protiv organizacija ili pojedinaca koji kritikuju vlast.

Drugi kriterijum, legitimnost, zahtijeva da svako ograničenje ima jasan i opravdan cilj, poput zaštite nacionalne bezbjednosti, javnog reda, zdravlja, morala ili prava drugih. U slučaju najavljenog zakona, cilj nije jasno preciziran. Iako se ova inicijativa nominalno predstavlja kao mjera za zaštitu državnog suvereniteta i transparentnosti, u stvarnosti nema dokaza da su nevladine organizacije u Crnoj Gori prijetnja po te vrijednosti. Naprotiv, civilni sektor ima ključnu ulogu u promovisanju vladavine prava, demokratskih standarda i evropskih integracija. Korišćenje zakona za stigmatizaciju i ograničavanje njihovog djelovanja nema opravdanje koje bi bilo prihvaćeno u demokratskom društvu.

Treći kriterijum neophodnost, u demokratskom društvu podrazumijeva da ograničenje mora biti proporcionalno i da predstavlja najmanje štetno sredstvo za postizanje legitimnog cilja. Ovo znači da se prava i slobode mogu ograničiti samo u onoj mjeri koja je apsolutno potrebna i uz jasno utvrđene koristi za društvo. Najavljena inicijativa u Crnoj Gori ide daleko iznad ovog principa. Ona zapravo nameće novi pravni režim za nevladine organizacije i stigmatizuje organizacije kao "strane agente", što direktno ugrožava njihovu sposobnost da funkcionišu. Umjesto da donosi korist, takav zakon unosi nesigurnost, guši slobodnu misao i ograničava rad onih koji doprinose demokratizaciji društva.

Primjena trodjelnog testa jasno pokazuje da predloženi zakon ne ispunjava nijedan od potrebnih uslova. Evropski sudovi su dosljedno presuđivali protiv sličnih zakona u Rusiji i Mađarskoj, ukazujući na to da oni ne samo da narušavaju slobode udruživanja i izražavanja, već i ugrožavaju temelje demokratskog društva. Za Crnu Goru, koja teži članstvu u Evropskoj uniji, usvajanje zakona koji ne prolazi test legalnosti i proporcionalnosti predstavljao bi opasan presedan. Umjesto da slijedi primjer autoritarnih režima, Crna Gora mora osigurati da svako zakonodavstvo bude u skladu s evropskim vrijednostima i standardima.



# Dezinformacije o nevladinom sektoru

NVO u Crnoj Gori godinama su predmet ciljanih dezinformacija, koje imaju za cilj da delegitimizuju njihov rad i smanje njihovu vjerodostojnost u javnosti.

Jedna od najčešće ponavljanih tvrdnji jeste da NVO djeluju netransparentno i da kriju izvore svog finansiranja. Ovakve optužbe ne samo da su neosnovane, već i ignorišu činjenicu da je većina vodećih organizacija u Crnoj Gori, među transparentnijim akterima na javnoj sceni. Njihovi finansijski izvještaji redovno se objavljuju, uključujući i detalje o stranim donacijama, dok su pod stalnim nadzorom državnih institucija, poput Poreske uprave. Ove organizacije podliježu striktnim pravilima izvještavanja kako prema domaćim, tako i prema međunarodnim donatorima.

Pored toga, NVO se često optužuju da ne plaćaju poreze, čime, navodno, oštećuju državni budžet. Međutim, podaci Poreske uprave demantuju ove tvrdnje. Tokom 2023. i 2024. godine, nevladine organizacije u Crnoj Gori uplatile su više od osam miliona eura poreza i doprinosa, uključujući poreze na plate zaposlenih i doprinose za zdravstveno i penziono osiguranje. Ove brojke jasno pokazuju da NVO ne samo da poštuju zakon, već i značajno doprinose državnom budžetu.

Još jedan čest narativ protiv NVO sektora jeste tvrdnja da one djeluju kao "produžena ruka stranih interesa". Ova optužba koristi se za diskreditaciju njihovog rada na polju ljudskih prava, zaštite životne sredine, transparentnosti i borbe protiv korupcije. U osnovi ovakvih tvrdnji leži pogrešna percepcija da svaka međunarodna saradnja ili finansijska podrška predstavlja prijetnju državnom suverenitetu. Umjesto toga, upravo zahvaljujući toj saradnji, NVO su uspjele da pokrenu mnoge reformske procese u Crnoj Gori, uključujući unapređenje vladavine prava, borbu protiv korupcije i zaštitu osnovnih prava građana.

# Targetiranje NVO i aktivista

Nevladine organizacije i njihovi aktivisti u Crnoj Gori već duže vrijeme suočavaju se s orkestriranim kampanjama stigmatizacije i targetiranja, koje dolaze iz različitih izvora – od pojedinih državnih zvaničnika, medija, do anonimnih profila na društvenim mrežama. Ove kampanje imaju zajednički cilj: delegitimisati rad civilnog sektora, oslabiti njegov uticaj i obeshrabriti građanski aktivizam. Najavljeni zakon o “agentima stranog uticaja” dolazi kao institucionalizacija ovakvih napada, nudeći zakonski okvir za nastavak pritisaka pod maskom borbe za transparentnost.

Na samom vrhu ovih napada često se nalaze visokopozicionirani državni zvaničnici koji, kroz javne nastupe i izjave, direktno targetiraju nevladine organizacije i njihove predstavnike. Etikete poput “plaćenici”, “strani agenti” i “špijuni” postale su dio političkog diskursa, posebno kada je riječ o organizacijama koje se bave osjetljivim temama poput borbe protiv korupcije, ljudskih prava ili demokratizacije društva. Ovakve izjave šalju snažnu poruku društvu – nevladine organizacije nijesu saveznici u izgradnji demokratskog društva, već potencijalni protivnici koje treba kontrolisati i ograničiti.

Proruski mediji, uključujući neke od najčitanijih portala u zemlji, često koriste senzacionalističke naslove i manipulišu činjenicama kako bi oslikali nevladine organizacije kao “produžene ruke stranih interesa”. Njihova izvještavanja obiluju insinucijama da organizacije rade protiv državnih interesa, pri čemu se često preuveličavaju iznosi stranih donacija, dok se potpuno ignoriše doprinos koji te organizacije daju društvu. Ovakvi tekstovi dodatno polarizuju javno mnjenje i smanjuju povjerenje građana u rad civilnog sektora.

Osim medija, značajan dio ovih kampanja odvija se na društvenim mrežama, gdje anonimni profili i botovi šire dezinformacije i vrše personalizovane napade na aktiviste. Meta ovih napada često su pojedinci prepoznati kao lideri u borbi za ljudska prava, borbi protiv korupcije ili zaštiti javnih interesa. Napadi na ličnom nivou, uključujući uvrede, prijetnje i manipulaciju fotografijama, imaju za cilj da diskredituju pojedince i demotiviraju ih da nastave sa svojim radom. Atmosfera neprijateljstva koju ovakve kampanje stvaraju utiče ne samo na aktiviste već i na širu društvenu klimu, odvrćajući građane od uključivanja u javne debate i građanske inicijative.

Posebno je zabrinjavajuće što se ove kampanje odvijaju u širem političkom kontekstu koji sve češće glorifikuje autoritarne vrijednosti, dok se demokratija i ljudska prava prikazuju kao strani i nametnuti koncepti. U takvom okruženju, nevladine organizacije postaju prirodni neprijatelj jer zastupaju univerzalne vrijednosti, odgovornost vlasti i slobodu izražavanja.

Rezultat ovakvih aktivnosti je sve teže okruženje za rad nevladinog sektora, uz povećan rizik za sigurnost aktivista i smanjenje prostora za javnu kritiku i debate. Umjesto da se prepoznaju kao partneri u demokratizaciji i unapređenju društva, nevladine organizacije i njihovi predstavnici postaju mete koje vlast i njeni saveznici pokušavaju diskreditovati i obeshrabriti. Ovakav pristup ne samo da podriva osnovne vrijednosti demokratije, već šalje i opasnu poruku da su kritika i građanski angažman neprihvatljivi.

# Demokratska alternativa: Osnivanje Odbora za praćenje stranih uticaja

Umjesto autoritarne ideje o pripremi zakona o “agentima stranog uticaja” CDT je, prije više od dvije godine, predložio Skupštini Crne Gore osnivanje Odbora za praćenje stranih uticaja, po uzoru na INGE komitet Evropskog parlamenta.

Komitet INGE (Specijalni komitet za strane uticaje, dezinformacije i zaštitu integriteta izbora) osnovan je 2020. godine kao odgovor na rastuće izazove povezane s malignim stranim uticajima u zemljama članicama EU. Njegov rad fokusira se na identifikaciju prijetnji poput dezinformacionih kampanja, sajber napada i finansiranja političkih aktera iz stranih izvora. INGE komitet ne cilja nevladine organizacije niti ugrožava slobodu udruživanja, već pruža strateške preporuke za zaštitu demokratije i integriteta izbora.

U crnogorskom kontekstu, predlog za formiranje sličnog odbora naišao je na manipulative interpretacije i pokušaje diskreditacije. Umjesto da se prepozna kao koristan mehanizam za borbu protiv stvarnih prijetnji, ideja je prikazana kao politički motivisana inicijativa koja služi za napad na određene političke ili ideološke subjekte. Proruski mediji i pojedini akteri bliski vlastima iskoristili su priliku da zamagle suštinu predloga, izjednačavajući ga s predloženim zakonom o “agentima stranog uticaja” i pogrešno predstavljajući njegove ciljeve.

Ipak, osnivanje ovakvog odbora imalo bi višestruke koristi za Crnu Goru. Prvo, omogućilo bi precizno praćenje i suzbijanje dezinformacija koje ugrožavaju demokratske procese i javni diskurs. Drugo, pružilo bi transparentan okvir za ispitivanje malignih uticaja bez narušavanja slobode nevladinog sektora i medija. Konačno, ovakav mehanizam bio bi snažna potvrda opredjeljenosti Crne Gore ka evropskim vrijednostima i standardima, posebno u trenutku kada EU insistira na demokratizaciji kao ključnom uslovu za nastavak procesa pristupanja.

Umjesto da usvaja zakon koji krši osnovna prava, Crna Gora bi, kroz formiranje Odbora za praćenje stranih uticaja, mogla postati primjer dobre prakse u regionu. Time bi poslala jasnu poruku da je spremna suočiti se s modernim prijetnjama na način koji jača, a ne ugrožava demokratski poredak.



CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU