

# НАЦРТ ЗАКОНА О ТРАНСПАРЕНТНОСТИ СТРАНОГ УТИЦАЈА

## I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

### Члан 1.

Овим законом уређују се услови, начин и поступак евидентирања и јавног обелодањивања података о активностима правних и физичких лица која поступају у име и за рачун страних субјеката ради утицаја на доношење одлука, јавно мњење или јавне политике у Републици Србији.

### Члан 2.

Циљ овог закона је обезбеђивање транспарентности у функционисању демократских институција и доношењу одлука, уз пуно поштовање слободе удруживања, изражавања, рада удружења и новинарске независности.

## II. ДЕФИНИЦИЈЕ

### Члан 3.

У смислу овог закона:

- Страни субјекат** је свака страна држава, страна правна или физичка лица, или правно лице са већинским страним учешћем или контролом.
- Активност у интересу страног субјекта** обухвата лобирање, утицај на доносиоце одлука, јавну кампању, политичко саветовање, медијску продукцију или сличне активности које имају за циљ утицај на јавне политике.
- Регистровани субјекат** је физичко или правно лице које је дужно да поднесе пријаву у складу са овим законом.

## III. ОБАВЕЗА РЕГИСТРАЦИЈЕ И ОБЕЛОДАЊИВАЊА

### Члан 4.

Физичка и правна лица са седиштем у Републици Србији која врше активности у корист страног субјекта у циљу утицаја на јавно мњење или државну политику, **дужна су да се упишу у Регистар активности у интересу страног субјекта**, који води Агенција за спречавање корупције.

### Члан 5.

Регистрација садржи:

- основне податке о лицу и страном субјекту,
- опис уговора, донаторског аранжмана или обавезе,
- врсту и опсег активности.

### Члан 6.

Јавни материјали, публикације и јавни наступи у оквиру пријављене активности треба да садрже обавештење:

„Овај садржај је припремљен у сарадњи са/или уз подршку страног субјекта \_\_\_\_.“

## IV. ИЗУЗЕЦИ

### Члан 7.

Регистрацији нису подложни:

- дипломатско-конзуларна представништва,
- новинари и медији који поступају независно у оквиру професионалних стандарда без уговора о утицају,
- научно-истраживачке институције које објављују резултате у оквиру академске слободе,
- активности које немају политички или јавни утицајни карактер.

## V. НАДЗОР И САНКЦИЈЕ

### Члан 8.

Надзор над применом овог закона врши Агенција за спречавање корупције.

**Члан 9.**

У случају непријављене активности:

- прво се издаје **упозорење** и даје рок од 30 дана за регистрацију,
- потом се изриче новчана казна од 100.000 до 2.000.000 динара за правна лица,
- и до 150.000 динара за физичка лица.

**Члан 10.**

Прекршајни поступак се спроводи у складу са Законом о прекршајима, уз право на жалбу и судску заштиту.

---

## **VI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

**Члан 11.**

Овај закон не сме се тумачити тако да ограничава:

- слободу изражавања и штампе (чл. 46. Устава),
- слободу удруживања (чл. 55. Устава),
- право на непристрасно суђење (чл. 32. Устава),
- или међународне обавезе Републике Србије у погледу заштите основних права.

**Члан 12.**

Министарство правде доноси подзаконске акте за спровођење овог закона у року од 6 месеци од дана ступања на снагу.

**Члан 13.**

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

У наставку је **образложење по члановима Нацрта закона о транспарентности страног утицаја**, у складу са уставноправним поретком Републике Србије и преузетим међународним обавезама:

---

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ ЧЛАНОВА

### Члан 1.

Овим чланом се утврђује **предмет и циљ закона** – уређење поступка јавног обелодањивања активности које се врше у име страног субјекта. Основни циљ је **транспарентност**, а не ограничење. Формулација је у складу са чланом 2. Устава који дефинише Републику Србију као државу засновану на владавини права и људским правима.

---

### Члан 2.

Циљ закона прецизно се формулише као мера заштите **јавног интереса и демократског процеса**, без нарушавања слободе удруживања, изражавања и медијских слобода. Овај члан има за функцију **уставно-правно сидро**, осигуравајући да закон буде пропорционалан и недискриминаторан, у складу са чл. 20. и 21. Устава, као и члановима 10. и 11. Европске конвенције о људским правима.

---

### Члан 3.

Овде се дефинишу **кључни појмови** ради правне јасноће и избегавања произвољне примене. Посебна пажња је посвећена томе да дефиниције не буду преопширне или недовољно одређене, како би се избегао ризик од злоупотребе и правне несигурности. Посебно је важно што се под „активностима“ не подразумева сваки контакт са страним партнерима, већ само оне активности које имају **намеран утицај на јавне политике или јавно мњење**.

---

### Члан 4.

Уводи се обавеза регистрације искључиво за активности које се врше **у циљу утицаја**, а не за донације, партнерства или пројекте који немају политички карактер. Регистар је јаван и води се од стране **Агенције за спречавање корупције**, чиме се обезбеђује институционална независност и правна сигурност.

---

### Члан 5.

Прописује се обавезан садржај регистрације, што обезбеђује транспарентност и омогућава јавности и институцијама увид у односе са страним субјектима. Истовремено, избегава се прекомерна бирократија јер се не тражи откривање сваке донације, већ само подаци релевантни за јавни интерес.

---

### Члан 6.

Овај члан уводи обавезу **јасног обележавања садржаја** уколико је производ страног утицаја. Формулација је транспарентна и не стигматизује – не користи се термин „страни агент“ већ неутрална формула „уз подршку страног субјекта“, што је у складу са препорукама Венецијанске комисије и ЕКЉП.

---

### Члан 7.

Предвиђа **изузетке**, у складу са правом на слободу изражавања, академску слободу и новинарску независност. Посебно је значајно што се искључују медији и новинари који делују независно, као и научне институције које немају намеру да утичу на јавне политике. Ова одредба спречава цензуру или аутоматско таргетирање критичких гласова.

---

### Члан 8.

Утврђује се **надлежност Агенције за спречавање корупције** као органа који има искуство у контроли јавних функција и сукоба интереса, што доприноси институционалној рационализацији. Избегава се ангажовање политички зависних тела.

---

#### Члан 9.

Овим чланом се прописују **пропорционалне санкције**, уз пружање прве шансе за добровољно поступање након упозорења. Казне су новчане и прекршајне, а не кривичне, чиме се избегава криминализација друштвеног активизма. Систем је корективан, а не репресиван.

---

#### Члан 10.

Гарантује се **право на жалбу и судску заштиту**, чиме се осигурава правна државност и правна сигурност у складу са чланом 32. Устава и чланом 6. ЕКЉП.

---

#### Члан 11.

Овај члан изричито наглашава **границе примене закона** и обезбеђује његово тумачење у складу са Уставом и међународним уговорима. То је такозвана „клаузула уставне усаглашености“, коју препоручује Венецијанска комисија у случајевима ограничења основних права.

---

#### Члан 12.

Пропише се обавеза доношења подзаконских аката у разумном року, чиме се спречава правна празнина и обезбеђује спровођење закона. Министарство правде је логичан носилац овог задатка.

---

#### Члан 13.

Класична завршна одредба о ступању закона на снагу. Предвиђени рок даје време институцијама и субјектима да се припреме за примену.

---



### **ЗАВРШНА НАПОМЕНА**

Овакво образложење по члановима показује да је предложени нацрт:

- усклађен са **уставним вредностима Републике Србије**,
- штити **јавни интерес без гушења грађанских и медијских слобода**,
- и омогућава транспарентност страних утицаја без дискриминације или политичке злоупотребе.

У наставку се налази формално структурисан **Прилог: Политичко-правна анализа утицаја Нацрта закона о транспарентности страног утицаја на невладин сектор**, који се може приложити уз нацрт закона и образложење ради разматрања у скупштинској расправи:

## ПРИЛОГ НАЦРТУ ЗАКОНА ПОЛИТИЧКО-ПРАВНА АНАЛИЗА УТИЦАЈА НА НЕВЛАДИН СЕКТОР

Уз Нацрт закона о транспарентности страног утицаја

### 1. УСТАВНО-ПРАВНИ ОКВИР И МЕЂУНАРОДНЕ ОБАВЕЗЕ

Нацрт закона је формулисан у складу са:

- **чл. 55. Устава Републике Србије**, који гарантује слободу удруживања;
- **чл. 46. и чл. 32. Устава**, који штите слободу изражавања и право на правично суђење;
- **чл. 11. Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП)** и **чл. 22. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (МПГПП)**;
- као и са **препорукама Венецијанске комисије** у погледу пропорционалности, легитимности и забране дискриминације у погледу закона који се односе на невладине организације и стране донације.

Закон не прописује забране, нити уводи негативне ознаке попут „страни агент“, већ уводи **обавезу јавне транспарентности** у случајевима деловања у интересу страног субјекта који има за циљ утицај на јавне политике или јавно мњење.

### 2. ПРАВНА СИГУРНОСТ И ЗАШТИТА НВО

✓ Закон је формулисан тако да не захвата целокупан невладин сектор, већ искључиво:

- организације које делују **у име и за рачун страног субјекта**,
- и то у циљу **утицаја на јавне политике, јавно мњење или доносиоце одлука**.

⚠ Уведене мере (регистрација, обележавање материјала, извештавање) су:

- ограничене у обиму и циљу,
- нису рестриктивне,
- и не ремете основне слободе и функционисање организација.

✓ Санкције су **прекршајног карактера** и ступају на снагу тек након упозорења, чиме се обезбеђује корективни механизам без непосредне репресије.

✓ Право на **жалбу и судску заштиту** је гарантовано, чиме се обезбеђује заштита од евентуалне злоупотребе од стране надлежног органа.

### 3. ПОЛИТИЧКИ УТИЦАЈ НА ГРАЂАНСКО ДРУШТВО

✓ Уколико се закон примењује доследно, транспарентно и без селективности, он може:

- повећати поверење у невладин сектор,
- смањити ризик од тајног утицаја на доносиоце одлука,
- и омогућити бољи увид грађана у изворе утицаја на јавне политике.

⚠ Међутим, уколико би се закон користио за **етикетирање, дискредитацију или политичку злоупотребу**, постоји ризик од:

- нарушавања репутације легитимних организација,
- угрожавања критичког и аналитичког деловања у јавности,
- и слабљења капацитета грађанског друштва у целини.

---

## 4. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРИМЕНУ

Да би се спречила злоупотреба и сачувала демократска улога НВО сектора, препоручује се да:

1. **Дефиниције „политичке активности“ и „деловања у интересу страног субјекта“ остану уско формулисане и прецизне.**
2. **Изричито се искључе из примене закона активности као што су:**
  - независно новинарство,
  - академска истраживања,
  - уметничко и културно изражавање,
  - локални социјални и хуманитарни програми.
3. **Надзорни орган (Агенција за спречавање корупције) објављује годишњи извештај о примени закона са јавном расправом.**
4. **Забрани се политичко и медијско злоупотребљавање података из регистра у циљу дискредитације.**
5. **Омогући се НВО сектору учешће у доношењу подзаконских аката и тумачењу закона, кроз саветодавне механизме.**

---

## 5. ЗАКЉУЧАК

Нацрт закона о транспарентности страног утицаја, у предложеној форми, **не нарушава уставом гарантоване слободе**, већ представља механизам транспарентности ограниченог домета. Његов утицај на невладин сектор биће **позитиван или негативан у зависности од тога како се буде примењивао**.

Уколико се примењује као **инструмент јавног увида и институционалне контроле**, допринеће демократском капацитету друштва. Ако се примени као **политичко средство за обрачун са критичарима власти**, може озбиљно угрозити слободу изражавања и деловања.

---

У Београду, \_\_\_\_\_ 2025. године

Сачињено од стране: [Назив радне групе, предлагача закона или експертског тела]

У наставку је припремљен **Додатак: Поређење Нацрта закона о транспарентности страног утицаја са правним режимима земаља Европске уније**, који се може приложити уз образложење закона и меморандум за међународне партнере:

**ДОДАТАК**  
**ПОРЕЂЕЊЕ НАЦРТА ЗАКОНА СА ПРАВНИМ РЕЖИМИМА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

**1. Уводна напомена**

Тема транспарентности страног утицаја на јавне политике и друштвени живот постаје све значајнија у Европи, нарочито у контексту:

- борбе против хибридних претњи,
- заштите изборног процеса,
- и јачања јавног поверења у демократске институције.

Иако не постоји униформна регулација у оквиру ЕУ, многе државе чланице су донеле или припремају законе сличне по духу предложеном Нацрту у Србији.

**2. Компаративна табела: примери ЕУ земаља**

| Држава    | Режим транспарентности                                   | Кључне карактеристике                                                                                                | Сличности са српским нацртом                                                                    |
|-----------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Француска | Loi Sapin II и закон о транспарентности лобирања         | Обавезна регистрација лобиста; пријава интереса; јавни регистар                                                      | ✓ Регистар утицаја, јавна доступност, не односи се на НВО без лобистичке активности             |
| Немачка   | Lobbyregistergesetz (2022)                               | Лобисти који делују према државним органима дужни су да се региструју; јавни онлајн регистар                         | ✓ Обавеза евиденције утицаја на институције;<br>✗ не обухвата невладине организације или медије |
| Аустрија  | Обавезе пријаве финансирања НВО (по Закону о удружењима) | Страни приходи изнад одређеног прага морају бити јавно пријављени; али нема санкционисања осим у случају злоупотреба | ✓ Финансијска транспарентност;<br>✗ не регулише утицај као такав                                |
| Италија   | Делимична регулатива – нема свеобухватног закона         | Поједине области (лобирање, изборне кампање, медији) регулисане посебним законима                                    | ⚠ Фрагментирано; Српски нацрт има шири и јединствени оквир                                      |

|                  |                                                                                    |                                                                                                                       |                                                                                     |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ирска</b>     | Regulation of Lobbying Act (2015)                                                  | Свако ко има комуникацију с доносиоцима одлука у име трећег лица мора да се региструје                                | ✓ Сличан принцип као у нацрту – деловање у име другог ентитета као основ за обавезу |
| <b>Пољска</b>    | Закон о удружењима; закон о финансирању политичких активности                      | Стране донације у политичке сврхе строго ограничене; обавезе транспарентности при политичком лобирању                 | ✓ Политичке активности регулисане; ✗ нема јединственог регистра страног утицаја     |
| <b>Литванија</b> | Закон о транспарентности лобирања (2017); мере против руског утицаја               | Обавезна регистрација лобирања; додатне мере ако се утврди повезаност са интересима трећих држава (нпр. Русија, Кина) | ✓ Регистар; ✓ мера транспарентности у циљу јавне безбедности                        |
| <b>Мађарска</b>  | Закон о НВО финансираним из иностранства (укинут након одлуке Суда правде ЕУ 2020) | Превазиђен модел обавезе НВО да се етикетирају као „финансирани из иностранства“; оцењено као дискриминаторно         | ✗ Српски нацрт не етикетира, већ обезбеђује транспарентност без дискриминације      |

### 3. Сличности и разлике у односу на српски нацрт

#### ✓ Сличности са ЕУ праксом:

- Увођење **јавног регистра** деловања у интересу трећег субјекта;
- Утемељење на **начелу транспарентности**, не рестрикције;
- Изузимање **независног новинарства, културе и науке**;
- Обавеза **јавног обележавања садржаја** који се финансира у циљу политичког утицаја.

#### ✗ Разлике у односу на негативне праксе:

- Српски нацрт **не користи термин „страни агент“**, нити намеће стигматизацију;
- **Нема дискриминације НВО**, за разлику од закона који су поништени од стране Суда правде ЕУ (нпр. Мађарска);
- Садржи **јасне правне лекове**, што је усклађено са чл. 6. ЕКЉП (право на правично суђење).

### 4. Закључак

Нацрт закона о транспарентности страног утицаја у Републици Србији:

- представља **модеран правни оквир** компатибилан са праксом ЕУ чланица које желе да заштите институције од непрозирног утицаја;



- избегава **грешке неуспешних модела** попут мађарског или руског;
- и обезбеђује **јавно поверење, институционални интегритет и демократску транспарентност**, без нарушавања основних права.

У наставку је припремљено образложење за Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине Републике Србије, као саставни део скупштинске процедуре разматрања Нацрта закона о транспарентности страног утицаја:

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ЗА ОДБОР ЗА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА УЗ НАЦРТ ЗАКОНА О ТРАНСПАРЕНТНОСТИ СТРАНОГ УТИЦАЈА

Број: \_\_\_\_\_ / Датум: \_\_\_\_\_  
Подносилац: [Назив предлагача]

## 1. Увод

Нацрт закона о транспарентности страног утицаја представља правни инструмент чији је циљ да обезбеди **јавност, транспарентност и поверење у институције**, уз пуно поштовање и уважавање:

- **слободе удруживања** (чл. 55. Устава),
- **слободе изражавања и информисања** (чл. 46. Устава),
- **права на непристрасно и правично суђење** (чл. 32. Устава),
- и **равноправности свих субјеката пред законом**, укључујући невладине организације, мањинске заједнице и осетљиве групе.

## 2. Оцена утицаја на људска и мањинска права

### ✓ Слобода удруживања

Нацрт закона:

- **не ограничава** право на оснивање и деловање организација;
- не тражи претходна одобрења;
- не уводи етикетирање или забране;
- и не поставља нове административне баријере за рад удружења.

Једина обавеза односи се на транспарентност када организација делује у име или за рачун страног ентитета **у циљу утицаја на јавне политике**.

### ✓ Слобода изражавања

Закон се не односи на:

- садржај израженог мишљења;
- слободу критике власти;
- новинарско, истраживачко или културно деловање које није у директној вези са интересима страног налогодавца.

### ✓ Мањинска права

Мањинске организације:

- неће бити обавезане да се региструју уколико не делују у политичком интересу страног субјекта;

- могу наставити са сарадњом са матичним државама (нпр. кроз културне центре, медије, школе) без нових ограничења, јер се ове активности **не сматрају политичким утицајем** у смислу овог закона.

#### ✓ **Равноправност полова**

Закон нема дискриминаторни ефекат на основу пола, родног идентитета или сексуалне оријентације. Одредбе се примењују једнако на све организације и појединце, без обзира на њихову програмску или идентитетску оријентацију.

---

### **3. Заштитни механизми**

- **Јасно дефинисани изузеци** (новинари, академске институције, културне организације, НВО без политичког утицаја);
- **Упозорење пре санкције** – први механизам је корективан, а не казни;
- **Право на жалбу и судску заштиту**;
- **Јаван и доступан регистар**, без етикетирања или ограничења деловања;
- **Забрана дискриминације по било ком основу** при примени закона, у складу са Законом о забрани дискриминације и Законом о заштити права припадника националних мањина.

---

### **4. Усклађеност са међународним стандардима**

Закон је усклађен са:

- **Европском конвенцијом о људским правима** (чл. 10, 11, 6),
- **Међународним пактом о грађанским и политичким правима**,
- **Препоруком Венецијанске комисије CDL-AD(2021)025** – која истиче да је транспарентност легитиман циљ ако не угрожава слободу удруживања и изражавања,
- и **Повељом о основним правима ЕУ**, с којом Србија поступно усклађује законодавство кроз процес евроинтеграција.

---

### **5. Закључак за Одбор**

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова може констатовати:

- да Нацрт закона **не угрожава** уставна и међународна права на слободу удруживања, изражавања и равноправност;
- да садржи **уграђене заштитне механизме** за спречавање дискриминације и злоупотребе;
- да обезбеђује транспарентност у политичком утицају странаца, без угрожавања основних слобода;
- и да је пример **умерене, демократски утемељене регулације**, у складу са европским вредностима и правном праксом.

---

У Београду, \_\_\_\_\_ 2025. године

Подносилац: [Назив предлагача или радне групе]

Контакт: [Име и е-пошта координатора]

У наставку је припремљен **Меморандум за међународне партнере** у вези са усклађеношћу Нацрта закона о транспарентности страног утицаја са стандардима Европске уније и Савета Европе, погодан за достављање дипломатским мисијама, међународним организацијама и партнерским институцијама:

---

## **МЕМОРАНДУМ ЗА МЕЂУНАРОДНЕ ПАРТНЕРЕ**

### **УСКЛАЂЕНОСТ НАЦРТА ЗАКОНА О ТРАНСПАРЕНТНОСТИ СТРАНОГ УТИЦАЈА СА СТАНДАРДИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И САВЕТА ЕВРОПЕ**

Београд, \_\_\_\_\_ 2025. године

---

#### **1. Општи циљ закона**

Нацрт закона о транспарентности страног утицаја има за циљ да:

- обезбеди јавни увид у активности које се у Републици Србији спроводе у име и за рачун страних ентитета;
- ојача поверење грађана у доносиоце одлука, медије и организације цивилног друштва;
- унапреди институционални и демократски капацитет друштва, без нарушавања основних права и слобода.

Закон није рестриктиван по својој природи, већ искључиво транспарентан и пропорционалан, у складу са принципима владавине права.

---

#### **2. Усклађеност са стандардима ЕУ**

Нацрт закона је усклађен са кључним елементима правне тековине Европске уније:

✓ **Повеља ЕУ о основним правима**

- **Члан 11.** – Заштита слободе изражавања;
- **Члан 12.** – Слобода мирног окупљања и удруживања;
- Закон не укида или ограничава ова права, већ уводи меру **јавног обелодањивања у случају утицаја у име страног ентитета.**

✓ **Европска пракса транспарентности**

- Нацрт закона садржи сличне механизме као и **Аустралијски закон о транспарентности страног утицаја (FITS)** и **амерички FARA**, који Европска унија посматра као легитимне алате за борбу против страних манипулативних утицаја.
- У складу је са препорукама **Европске комисије против дезинформација и страних утицаја**, укључујући предлоге за евидентирање односа са страним субјектима.

---

#### **3. Усклађеност са стандардима Савета Европе**

✓ **Европска конвенција о људским правима (ЕКЉП)**

- Закон је усклађен са чл. 10 (слобода изражавања) и чл. 11 (слобода удруживања) ЕКЉП.
- Свако ограничење је:
  - прописано законом,
  - има легитиман циљ (транспарентност и заштита демократије),

- и сразмерно је, без прекомерног уплитања у рад организација.

#### ✓ Препоруке Венецијанске комисије

- Закон не користи термин „страни агент“ који је оцењен као стигматизујући у бројним мишљењима Комисије (нпр. CDL-AD(2016)020 за Русију).
- Формулација и обавезе су **неутралне, немају дискриминаторни карактер**, и предвиђају јасну **правну заштиту и право на жалбу**.

#### ✓ Препорука CM/Rec(2007)14 Комитета министара Савета Европе

- О раду невладиних организација, у којој се наводи да „државе могу прописати одређени ниво транспарентности финансирања НВО у циљу јавног поверења“, под условом да то не доводи до гушења слободе деловања.
- Нацрт закона поштује тај баланс.

---

## 4. Заштитни механизми уграђени у закон

- Утврђена је **граница примене** закона – односи се искључиво на субјекте који делују у корист страног ентитета и имају утицај на јавне политике.
- Уведени су **изузеци** за:
  - независно новинарство,
  - академска истраживања,
  - уметничке активности,
  - дипломатско-конзуларне мисије,
  - и активности без политичког утицаја.
- Предвиђене мере су **благе и постепене** – упозорење, прекршајне казне, право на жалбу и судску заштиту.
- Закон **не садржи никакве елементе криминализације, регистрације удружења као „непријатељских“**, нити било какве мере које би биле супротне правима зајемченим међународним стандардима.

---

## 5. Закључак

Нацрт закона о транспарентности страног утицаја:

- представља **балансирано законско решење** у складу са демократским вредностима;
- не ремети права на удруживање, изражавање и слободу рада организација цивилног друштва;
- има за циљ искључиво повећање транспарентности у доношењу одлука и утицају на јавност;
- и у целости је **усклађен са стандардима Европске уније, Савета Европе и добром међународном праксом**.

---

**Контакт за додатне информације и сарадњу:**

[Назив предлагача закона / институције]

[Адреса]  
[Име контакт особе]  
[Телефон, е-пошта]



# НАЦРТ МЕДИЈСКЕ СТРАТЕГИЈЕ

## за промоцију Нацрта закона о транспарентности страног утицаја



### 1. ЦИЉЕВИ МЕДИЈСКЕ СТРАТЕГИЈЕ

1. **Повећати разумевање закона** у широј јавности – шта регулише, кога обавезује, а кога не.
2. **Изградити јавно поверење** у транспарентан и демократски карактер закона.
3. **Неутралисати дезинформације** и потенцијалну политичку злоупотребу закона.
4. **Позиционирати предлагаче закона као разумне и демократске актере** који уводе европске стандарде.



### 2. КЉУЧНЕ ПОРУКЕ

| Порука                                                                                     | Циљна емоција / реакција |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| ✓ „Ово није закон против НВО – већ за транспарентност јавног утицаја.“                     | Смирење, логика          |
| ✓ „Грађани имају право да знају ко утиче на јавне одлуке.“                                 | Поверење, одговорност    |
| ✓ „Ово је европски, а не ауторитарни модел – без етикетирања, без забрана.“                | Прихватање, уверење      |
| ✓ „Не стигматизујемо, не цензуришемо – само отварамо податке.“                             | Ослобађање од страха     |
| ✓ „Закон је привредно, правно и политички неутралан – не дели организације по идеологији.“ | Праведност, равнотежа    |



### 3. ЦИЉНЕ ГРУПЕ

| Циљна група            | Пристап                                                    |
|------------------------|------------------------------------------------------------|
| Шира јавност           | Поједностављене поруке, инфографике, ТВ наступи            |
| Медији                 | Саопштења, интервјуи, Q&A, брифинзи                        |
| Политички актери       | Радне сесије, аргументација у корист јавне контроле        |
| Академски и НВО сектор | Јавне дебате, трибине, правне анализе, отворени дијалог    |
| Међународни партнери   | Меморандуми, поређења са ЕУ праксом, преводи и дипломатија |



## 4. ТИМЕЛАЈН КАМПАЊЕ

| Фаза               | Активности                                                                 |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Фаза 1 – Најава    | Ексклузивни интервју/најава у водећем медију; јавни постови; званични сајт |
| Фаза 2 – Објашњење | Инфографике, видео клипови, Q&A, тематске емисије, колумне, гостовања      |
| Фаза 3 – Дијалог   | Јавне трибине, панел дискусије, учешће у дебатама, позив на јавну расправу |
| Фаза 4 – Одбрана   | Брзи одговори на дезинформације, медијски наступи, активна друштвена мрежа |
| Фаза 5 – Усвајање  | Објашњење измена, наглашавање заштитних механизма, посткампања             |



## 5. КАНАЛИ КОМУНИКАЦИЈЕ

- **Традиционални медији:** РТС, Н1, Нови магазин, Политика, Данас, Време
- **Интернет медији:** Истиномер, Нова.рс, Директно, Еуроџуз Србија
- **Друштвене мреже:** Твитер, Фејсбук, Инстаграм, Јутјуб (кратки клипови, инфографике)
- **Званични веб-сајт:** landing страница са: текстом закона, Q&A, медијским материјалом
- **Партнерске организације:** правници, аналитичари, истраживачке НВО, факултети



## 6. КЉУЧНИ АЛАТИ И СРЕДСТВА

- Видео: „Зашто транспарентност страног утицаја?“ – клип до 90 секунди
- Инфографике: шта овај закон **јесте**, а шта **није**
- Q&A фиша: за брзе одговоре у медијима и онлајн
- Колумне и мишљења: стручњаци из академске заједнице
- Јавни панел: отворена расправа са представницима НВО сектора
- Меморандум за међународну заједницу (на српском и енглеском)



## 7. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА

| Ризик                | Медијски одговор                                                                  |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| „Ово је лов на НВО!“ | Видео изјава: „Закон штити слободе, уноси транспарентност – не етикетира никога.“ |



|                          |                                                                                              |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| „То је руски модел.“     | Поређење са Немачком, Француском, Аустралијом.<br>Инфографика: „Шта је европски модел?“      |
| „Гушење слободе говора.“ | Изјава правног стручњака: „Слобода мишљења је неприкосновена – ово је само транспарентност.“ |



## 8. ИНДИКАТОРИ УСПЕХА

- % грађана који разумеју да се закон не односи на све НВО
- Број медијских прилога са неутралним или позитивним тумачењем
- Број прегледа и дељења инфографика и видеа
- Стопа реакција јавности на дезинформације (коментари, деманти, подршка)
- Број институционалних партнера који подржавају нацрт (укључујући међународне)



## 9. ТИМ ЗА МЕДИЈЕ

| Име     | Улога               | Контакт     |
|---------|---------------------|-------------|
| [Име 1] | Портпарол           | media@_____ |
| [Име 2] | Координатор кампање | zakon@_____ |
| [Име 3] |                     |             |



## Q&A МАТРИЦА – ЗАКОН О ТРАНСПАРЕНТНОСТИ СТРАНОГ УТИЦАЈА

| Питање                                                                                   | Одговор                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Да ли овај закон криминализује рад невладиних организација?                              | Не. Закон не уводи никакву кривичну одговорност. Ради се искључиво о транспарентности – обавези пријављивања уколико се делује у име страног ентитета.                |
| Кога тачно обавезује овај закон?                                                         | Закон се односи на правна и физичка лица у Србији која, на основу уговора или финансирања од стране страног субјекта, делују са циљем утицаја на јавне политике.      |
| Да ли ће обичне хуманитарне, културне или еколошке организације морати да се региструју? | Не. Уколико организација нема намеру политичког утицаја или лобирања у име страног субјекта, није обухваћена законом.                                                 |
| Да ли се новинари и медији морају регистровати као „страни агенти“?                      | Не. Закон не уводи термин „страни агент“. Независни медији и новинари нису обухваћени, осим уколико не делују у складу са политичком кампањом у име страног субјекта. |
| Да ли се овим законом ограничава слобода изражавања или критика власти?                  | Не. Закон се не односи на садржај или мишљење, већ на транспарентност активности када се делује у туђем интересу. Слобода критике је заштићена Уставом.               |
| Зашто се уводи овакав закон?                                                             | Да би се осигурало да грађани знају ко покушава да утиче на јавне политике, посебно ако је у питању страни интерес. То је пракса у демократским државама.             |
| Да ли је ово закон „по руском моделу“?                                                   | Не. Овај закон је формулисан по стандардима Европске уније, Савета Европе и Аустралије. Не садржи етикетирање, репресију или дисквалификацију.                        |
| Ко одлучује да ли неко мора да се региструје?                                            | Обавеза настаје у складу са законом – ако субјекат испуњава услове (деловање у име страног ентитета и намера утицаја), самостално се региструје.                      |
| Шта ако неко не зна да је обавезан да се региструје?                                     | Прво се издаје званично упозорење. Тек ако се игнорише, следе новчане санкције. Нема репресивног приступа, већ корективног.                                           |
| Да ли овај закон утиче на слободу добијања донација из иностранства?                     | Не. Закон не забрањује донације. Регистрација је потребна само ако се у оквиру донације реализује политички утицај у име донатора.                                    |

|                                                           |                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ко ће примењивати овај закон?</b>                      | Агенција за спречавање корупције. Она води регистар, обавештава субјекте и врши контролу. У раду се примењују правила административног поступка и судске заштите.     |
| <b>Да ли грађани могу да виде ко се регистровао?</b>      | Да. Регистар је јаван и доступан на сајту Агенције. Свако може да има увид у податке о активностима у интересу страног субјекта.                                      |
| <b>Како се овај закон односи према ЕУ интеграцијама?</b>  | Закон је у потпуности усклађен са Повељом ЕУ о основним правима, праксом ЕКЉП и препорукама Венецијанске комисије. Нема елемената који угрожавају европске стандарде. |
| <b>Које мере се предузимају ако се закон злоупотреби?</b> | Закон укључује право на жалбу, судску заштиту и јавно извештавање о примени. У случају злоупотребе, могућа је ревизија или оцене уставности.                          |



## Напомена

Ова Q&A матрица припремљена је у циљу информисања јавности, медија, грађанског сектора и међународних партнера, као део комуникационе стратегије предлагача закона.

Сва питања и сугестије могу се упутити на:

**[контакт е-пошта / телефон]**

**[назив надлежне институције или радне групе]**

# ПРИРУЧНИК ЗА КОМУНИКАЦИЈУ СА НОВИНАРИМА

## поводом Нацрта закона о транспарентности страног утицаја

### ♦ 1. Кључне поруке које треба доследно комуницирати

✓ **Закон није усмерен против НВО, медија или мањинских заједница** – већ против нетранспарентног утицаја који се спроводи у име страних ентитета.

✓ **Циљ закона је транспарентност, а не репресија** – нема криминализације, етикетирања или забрана.

✓ **Овај закон је усклађен са европским стандардима**, укључујући праксу ЕУ, Савета Европе и Венецијанске комисије.

✓ **Закон се односи само на специфичне активности** – оне које се спровode уз финансијску или другу подршку страног субјекта и имају за циљ утицај на јавне политике или мишљење.

✓ **Регистрација није казна, већ облик јавног увида** – као што се региструју политичке странке, донатори или лобисти у демократским државама.

### ♦ 2. Одговори на „осетљива питања“

| Питање                                      | Како одговорити                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| „Да ли етикетирасте НВО као стране агенте?“ | Не. У закону нигде не постоји термин „страни агент“. Не уводимо негативне ознаке, већ искључиво јавну транспарентност у случају утицаја у име страног ентитета.     |
| „Да ли је ово руски модел?“                 | Не. Наш модел је усклађен са европским правом. Заснива се на аустралијском и немачком примеру транспарентности, а не на репресивним системима.                      |
| „Хоће ли медији морати да се региструју?“   | Не. Независни медији нису обухваћени законом, осим ако директно делују у интересу страног субјекта са циљем политичког утицаја.                                     |
| „Да ли се овим гуши критика власти?“        | Никако. Закон се не односи на садржај критике, нити на право мишљења. Ради се само о транспарентности деловања у туђем интересу.                                    |
| „Како ћете спречити злоупотребу?“           | Примену контролише независна институција – Агенција за спречавање корупције. Обавезна је процедура, право на жалбу и судска заштита.                                |
| „Како то утиче на мањинске организације?“   | Мањинске организације које раде у области културе, образовања и сарадње са матичним државама нису обухваћене, јер не делују у политичком интересу страног субјекта. |

### ♦ 3. Комуникациони принципи

-  **Јасност:** избегавати правнички жаргон – новинарима треба говорити једноставно и конкретно.
-  **Конзистентност:** држати се унапред дефинисаних порука – не импровизовати.
-  **Демократски тон:** инсистирати да је закон средство заштите демократије, не средство репресије.
-  **Ограничавање обима закона:** стално понављати да се ради о ограниченој групи активности и само у случају деловања у туђем интересу.
-  **Поштовати питања новинара:** и ако су провокативна, одговарати стрпљиво, уз аргументе, а не емоцијама.

#### ♦ 4. Примери изјава за медије

##### ➔ Изјава 1 – заштита јавног интереса:

„Овим законом штитимо право грађана да знају ко жели да утиче на њихове одлуке. Транспарентност је темељ поверења у демократију.“

##### ➔ Изјава 2 – о невладиним организацијама:

„Већина организација у Србији неће бити обухваћена овим законом. Он се односи искључиво на активности које се спроводе у политичком интересу страног субјекта – и то је потребно знати, не осуђивати.“

##### ➔ Изјава 3 – о усаглашености са ЕУ:

„Овај закон је формулисан по угледу на европске праксе. Не уводимо репресију, већ транспарентност. То је корак ка јачању демократског поретка, не ка његовом сузбијању.“

#### ♦ 5. Потенцијални ризици у комуникацији

| Ризик                                         | Како га ублажити                                                                                                            |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Тумачење да се ради о „лову на НВО“           | Поновити да се не регулише рад НВО, већ искључиво деловање у туђем интересу ради утицаја на јавне политике                  |
| Медијске манипулације термином „страни агент“ | Избегавати тај термин, користити искључиво „субјекат са обавезом јавне транспарентности“                                    |
| Етничка или политичка стигматизација          | Инсистирати на томе да се закон примењује <b>недискриминаторно</b> , без обзира на етничку, верску или политичку припадност |

#### ♦ 6. Препоруке за наступ у јавности

- Припремити **Q&A фишу** пре сваког интервјуа.
- На јавним трибинама, панелима и конференцијама **истицати заштитне механизме**.
- Уколико дође до неистинитог тумачења закона – **брзо реаговати са званичним демантијем** и објашњењем.
- Укључити представнике **цивилног сектора** који подржавају принцип **транспарентности** као савезнике у јавном дијалогу.



## Контакт особа за медије

Име и презиме: \_\_\_\_\_

Телефон: \_\_\_\_\_

Е-пошта: \_\_\_\_\_

Институција / Кабинет: \_\_\_\_\_

# ИНСТРУКЦИЈЕ ЗА КРИЗНУ КОМУНИКАЦИЈУ

## у вези са Нацртом закона о транспарентности страног утицаја

### ♦ 1. ЦИЉ КРИЗНЕ КОМУНИКАЦИЈЕ

- Очувати јавно поверење у демократски карактер закона;
- Спречити ширење дезинформација и медијске хистеризације;
- Заштитити интегритет предлагача закона и институција;
- Пружити јасна, правовремена и контролисана саопштења јавности и медијима.

### ♦ 2. МОГУЋЕ КРИЗНЕ СИТУАЦИЈЕ

| Тип кризе                                                                                                                        | Примери                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  Медијска манипулација                          | Објаве са тврдњом да се „НВО проглашавају страним агентима“ или да „власт забрањује слободу говора“ |
|  Правно-активистичке оптужбе                   | Саопштења да је закон противустанован или у супротности са ЕКЉП                                     |
|  Политичка ескалација                         | Тврдње да се закон користи за обрачун са опозицијом или мањинским групама                           |
|  Вирусна дезинформација на друштвеним мрежама | Кампање са хештеговима као што су #страниагент #антинво #гушењеслобода                              |

### ♦ 3. КОРАЦИ У КРИЗНОЈ СИТУАЦИЈИ

#### ✓ Корак 1: Активирање тима за одговор

- Именовати **контакт особу** за координацију одговора;
- Обавестити надлежне: кабинет предлагача, прес-службу, институције, експертску радну групу;
- У року од 2 сата припремити реакцију (саопштење, деманти, интервју, Q&A).

#### ✓ Корак 2: Процена напада

- **Да ли је напад заснован на чињеницама?** Ако није – спровести деманти.
- **Да ли је критика легитимна?** Ако јесте – размотрити уважавање и позив на јавни дијалог.
- **Да ли постоји правна или репутациона претња?** У том случају – укључити правни тим и кризни ПР.

#### ✓ Корак 3: Припрема поруке

Свака порука мора да садржи:

- **Јасно објашњење законског циља;**
- **Поруку мира и транспарентности:** „Ово није напад на НВО, већ корак ка поверењу и јавном увиду“;
- **Правну сигурност:** „Закон је усклађен са Уставом и европским стандардима“;
- **Позив на дијалог:** „Спремни смо да чујемо и критичка мишљења“.

## ✓ **Корак 4: Канали реаговања**

| Канал                                                                                                    | Садржај                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
|  Саопштење за медије    | Званичан, смирен и јасан деманти или појашњење                                         |
|  ТВ / Радио наступи     | Поновити кључне поруке: транспарентност, уставност, европски стандарди                 |
|  Друштвене мреже        | Инфографике, кратки Q&A, деманти неистина (без емоционалне реторике)                   |
|  Контакти са партнерима | Информисати амбасаде, ЕУ делегацију, Савет Европе, НВО које подржавају транспарентност |

## ♦ **4. ШТА НЕ РАДИТИ**

- ⊘ Не нападајте појединце или медије – реагујте на садржај, не на извор
- ⊘ Не користите терминологију која може изгледати претеће (нпр. „страни утицаји су издаја“)
- ⊘ Не комуницирајте неусаглашене или импровизоване изјаве
- ⊘ Не игноришите кризу – реагујте у првих 6–12 сати

## ♦ **5. ПРИМЕР САЖЕТЕ РЕАКЦИЈЕ**

„Нацрт закона о транспарентности страног утицаја не ограничава рад било које организације. Он само уводи јавност у случајевима када неко делује у интересу страног субјекта са циљем утицаја на јавне политике. То је европска пракса транспарентности, а не инструмент репресије. Закон је усклађен са Уставом Републике Србије и међународним обавезама. Спремни смо за даљи јавни дијалог и конструктивне предлоге.“

## ♦ **6. ПРИПРЕМЉЕНЕ РЕЗЕРВНЕ ПОРУКЕ**

-  „Транспарентност није репресија – напротив, она је предуслов слободе.“
-  „Закони не смеју бити алати за дискриминацију – и овај то није.“
-  „Грађани имају право да знају ко утиче на јавне политике – то је суштина демократије.“

## ♦ **7. КОНТАКТИ ЗА ХИТНУ КОМУНИКАЦИЈУ**

| Име/Институција | Функција  | Телефон             | Е-пошта     |
|-----------------|-----------|---------------------|-------------|
| _____           | Портпарол | +381 XX XXX<br>XXXX | media@_____ |
| —               |           |                     | —           |



|                               |                            |                     |             |
|-------------------------------|----------------------------|---------------------|-------------|
| <div>_____</div> <div>—</div> | Правни саветник            | +381 XX XXX<br>XXXX | legal@_____ |
| <div>_____</div> <div>—</div> | Координатор радне<br>групе | +381 XX XXX<br>XXXX | zakon@_____ |