

Република Србија
Аутономна Покрајина Војводина
СКУПШТИНА АП ВОЈВОДИНЕ

01 Број: 2 - 6

11. 07. 2003. године

НОВИ САД

НАРОДНА СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

БЕОГРАД

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине на седници одржаној 10. јула 2003. године утврдила је **АМАНДМАНЕ НА ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О УДРУЖЕЊИМА**, које вам на основу члана 166. став 3. Пословника Скупштине АП Војводине достављамо на даљи поступак.

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине прихватила је констатацију Одбора за сарадњу са одборима Народне скупштине у остваривању надлежности Покрајине да се у тексту Предлога закона отклоне следеће техничке грешке:

- у члану 3. речи: "Савезне Републике Југославије" треба заменити речима: "Државне заједнице Србије и Црне Горе";

- у члану 70. речи: "1. априла 2002. године" заменити речима: "осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије".

За представника у Народној скупштини Републике Србије одређен је Ненад Чанак, председник Скупштине Аутономне Покрајине Војводине.

Прилог: амандмани.

По овлашћењу председника
Скупштине АП Војводине,

СЕКРЕТАР
СКУПШТИНЕ АП ВОЈВОДИНЕ,
Марија Жекић, с.р

АМАНДМАНИ НА ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О УДРУЖЕЊИМА

АМАНДМАН I.

У чл. 2. Предлога закона у ст. 1 брише се реч "невладино".

У чл. 2. Предлога закона у ст. 2. бришу се речи: "удружења чији је статус уређен посебним законом".

У чл. 2. додаје се нови став 4. који гласи:

"На удружења и њихове савезе чији је рад уређен посебним законом одредбе овог закона се примењују у питањима која нису уређена посебним законом."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Уз ст. 1.:

У дефиницији удружења садржано је одређење да је оно "невладино", из чега произлази да је то једна од битних карактеристика удружења на која се односи овај Закон, као и да осим таквих постоје и удружења која нису "невладина". Ако је намера била да се употребом тог термина уведе разликовање између "невладиних" и "владиних" удружења, при чему се на она која нису "невладина" не примењују одредбе предложеног Закона о удружењима, то ће у пракси довести до проблема у примени прописа у појединим случајевима будући да сам термин "невладино" није дефинисан. (може се поставити питање да ли су, нпр., под одређеним условима (и којим), «невладина» и она удружења која влада (односно шире: државни органи), директно или индиректно, редовно финансијски помаже; или она у чијим средствима за рад субвенције владе чине више од одређеног процента од укупних средстава којима удружење располаже на годишњем нивоу (нпр. код удружења од јавног интереса, чл. 19.-21. Предлога); и сл. Да би се избегло арбитрерно тумачење садржине појма "невладино", једно могуће решење је да се формулишу критеријуми за разграничење "невладиних" од "владиних" удружења (нпр. да "невладино" удружење влада не финансира у потпуности, одн. у проценту изнад оног који је утврђен законом; или да су "невладина" и она удружења која влада финансира у циљу вршења делатности од јавног интереса у одређеној области, али која те делатности обављају на основу добровољног удруживања физичких и правних лица без учешћа и уплитања државе; и сл.), као што су у чл. 34. Предлога дати елементи за одређење садржине термина "непрофитно" који је такође саставни део законске дефиниције удружења. Међутим, имајући у виду разноврсност постојећих удружења по бројним елементима, како код нас тако и у другим земљама, тешко је формулисати дефиницију "невладиних" удружења која би могла јасно и без остатка да се примени на разграничење удружења по овом критеријуму. Осим тога, Предлог предвиђа могућност постојања и удружења која назива "удружењима од јавног интереса", што у конкретним случајевима такође може да буде извор проблема у разграничењу таквих удружења од "владиних".

Пошто појам "непрофитно" може да се односи како на "владине", тако и на "невладине" организације, а садржина појма "непрофитно" може да се изведе из поменутог члана 34. Предлога, ако намера није била да се уношењем разматраног термина разграниче "невладина" удружења од "владиних" термин "невладино" је непотребан у дефиницији удружења и

треба га брисати, јер се тиме избегавају наведени и други могући проблеми у вези са утврђивањем његове садржине.

Уз ст. 2. и нови ст. 4.:

Предложеним изменама отклања се свака сумња у погледу тога да ли се поједине одредбе Предлога закона, као нпр. о приватизацији (члан 67) и о субвенцијама за реализовање програма од јавног интереса (члан 35), примењују и на удружења чији је рад уређен посебним законом. Након утврђивања предлога Закона о удружењима такве дилеме су се јавиле нарочито међу удружењима које су регистроване на савезном нивоу, по Закону о друштвеним организацијама и удружењима грађана. Код тих удружења проблем може да се јави јер, за разлику од спортских удружења за које Закон о спорту упућује на супсидијерну примену Закона о удружењима, савезни закон који регулише њихово оснивање и рад је у том погледу неодређен. Исти случај је и са новим Законом о раду који регулише део питања везаних за оснивање и рад синдиката и пословних удружења, али ништа не предвиђа која правила важе за питања која нису регулисана тим законом. На пример: стиче ли синдикат својство правног лица уписом у надлежни регистар. Закон о раду о томе ништа не каже, а опште правно правило прихваћено у свим правним системима у свету је да се својство правног лица може стећи само у случајевима утврђеним законом. Ниједна организација не може сама себи да да својство правног лица. То једино може да учини држава путем закона. Та и слична питања не могу остати нерегулисана и због тога су потребне наведене измене члана 2. Предлога Закона.

АМАНДМАН II.

Члан 6. Предлога закона се брише.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Предложеним чланом предвиђено је, по угледу на законодавство већине европских земаља, прављење разлике на обична удружења (удружења за узајамну помоћ) и удружења од јавног интереса. На основу те разлике (стицање статуса удружења од јавног интереса регулисано је члановима 19 – 21) извео би се различити положај појединих удружења у погледу пореских, царинских и других олакшица као и у погледу могућности да добијају субвенције из јавних прихода (члан 35). Предложена решења са садржинске стране нису спорна. Разлог зашто се предлаже брисање члана 6. је практичне природе. У додатним консултацијама са невладиним организацијама и експертима за област невладиних организација обављеним након утврђивања предлога Закона, констатовано је да увођење наведене разлике између удружења не може тренутно у постојећим друштвеним околностима дати очекиване ефекте и да би могла проузроковати нежељене последице у процесу трансформације постојећих друштвених организација у удружења грађана. У условима када највећем броју удружења (највећи број од око 23.000 удружења у Србији је у статусу друштвених организација) предстоји озбиљна трансформација (према члану 66. предлога Закона остављен је рок од годину дана за пререгистрацију и усклађивање општих аката) и прелажење на другачији друштвени амбијент, и када тек треба у највећем броју удружења спровести трансформацију друштвеног капитала у друге облике својине (приватизацију), било би друштвено нерационално читав процес додатно оптерећивати и увођењем процеса прављења разлика између удружења са становишта да ли су од јавног интереса или нису.

Накнадно направљена анализа искустава европских земаља у транзицији (Мађарске, Румуније, Бугарске, Македоније, Словеније итд.) показала је да ниједна од тих земаља није наведену разлику између удружења увела на самом почетку транзиције већ тек после више године, с тим да је то учињено на различите начине: доношењем посебног закона који се односи на све невладине организације, изменама у пореским прописима, изменама у прописима којима се регулише рад удружења.

АМАНДМАН III.

У чл. 13. Предлога закона ст. 3. мења се и гласи:

"Назив удружења може бити и на једном или више страних језика ако је то предвиђено статутом. Назив на страном језику се уписује у регистар и исписује после назива на српском језику, односно на језицима који су у службеној употреби."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Формулација другог дела става 3. чл. 13. није сасвим јасна. Другом реченицом тог става утврђује се начин исписивања назива удружења (нпр. на табли, на печату, и сл.), а трећом начин уписа назива удружења на страном језику у регистар удружења, што су две различите ситуације. Док је из друге реченице јасно да се назив удружења најпре исписује на српском језику, па на језицима у службеној употреби, па на страном језику, у трећој реченици истог става изричито се наводи само да се назив удружења на страном језику уписује у регистар, што може бити тумачено да се у регистар не уписује назив на српском и, евентуално, на другом језику у службеној употреби. Ова потенцијална нејасноћа се може отклонити спајањем друге и треће реченице овог става у једну као што је предложено Амандманом, пошто је тада јасно да се и упис назива у регистар врши на свим језицима, и по истом редоследу као и исписивање назива удружења.

АМАНДМАН IV.

Бришу се чланови 19, 20. и 21 Предлога закона.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Образложење за брисање чланова 19, 20. и 21. је исто као и за брисање члана 6. Услови из члана 19. биће узети у обзир приликом доношења акта Владе на основу члана 35. став 2. предлога Закона.

АЛТЕРНАТИВА АМАНДМАНА IV:

У случају да не буде прихваћена претходна варијанта Амандмана IV, чл. 20. мења се и гласи:

"Ч л а н 20.

На захтев удружења републички орган управе надлежан за област у којој се остварују претежни циљеви удружења утврђује дали су циљеви и активности удружења од јавног интереса.

Ако област деловања удружења није у надлежности републичких органа или није

могуће утврдити надлежан орган, о захтеву одлучује министарство надлежно за послове управе.

Удружење уз образложени захтев подноси копију решења о упису у регистар, копију статута и извештај о раду у претходној години.

У поступку утврђивања статуса удружења од јавног интереса прибавља се писмено мишљење стручног савета, кој и именује функционер републичког органа управе надлежног за област у којој се остварују претежни циљеви удружења. Чланови стручног савета именују се на пет година, из реда истакнутих стручњака и представника удружења од јавног интереса у одговарајућој области.

Када захтев за утврђивање статуса удружења од јавног интереса поднесе удружење са седиштем на територији аутономне покрајине, орган из ст. 1. и 2. овог члана дужан је да прибави и образложено писмено мишљење покрајинског органа надлежног за област у којој се остварују претежни циљеви удружења. Ако област деловања удружења није у надлежности покрајинских органа, или није могуће утврдити надлежан орган, мишљење даје покрајински орган надлежан за послове управе.

У случајевима из ст. 5. овог члана, надлежни републички орган ће покрајинском органу уз захтев за давање мишљења доставити и копију документације из ст. 3. овог члана.

Надлежни покрајински орган је дужан да мишљење достави у року од 15 дана од дана пријема захтева за давање мишљења. Ако надлежни покрајински орган не достави мишљење у том року, сматраће се да је дао позитивно мишљење о захтеву удружења.

Решење по захтеву из става 1. овог члана доноси се у року од тридесет дана од дана пријема уредног захтева. Један примерак решења донетог у случајевима из ст. 5. овог члана доставља се покрајинском органу од којег је тражено мишљење.

Против решења републичког органа управе надлежног за област у којој се остварују претежни циљеви удружења може се изјавити жалба Влади Републике Србије, у року од петнаест дана од дана достављања решења.

Републички орган управе надлежан за област у којој се остварују претежни циљеви удружења води евиденцију о удружењима којима је утврдио статус удружења од јавног интереса.

Статус удружења од јавног интереса уписује се у регистар удружења."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Предложеним Амандманом остварује се веза са решењем из чл. 35. ст. 3. Предлога Закона, по којем и аутономна покрајина може да додељује субвенције из свог буџета удружењима од јавног интереса, те стога има и интерес да да своје мишљење о оправданости захтева удружења за стицање статуса удружења од јавног интереса. Осим тога, чл. 60. ст. 1. т. 2. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине прописује да аутономна покрајина, у складу са законом, "врши управни надзор из надлежности министарства надлежног за управу над радом удружења на територији аутономне покрајине" (као поверени посао), па ће покрајински органи имати и бољи увид у рад удружења са седиштем на територији аутономне покрајине која своју делатност обављају искључиво или претежно на територији покрајине, и моћи ће компетентно да врше оцену оправданости таквих захтева. Благовременим слањем захтева за давање мишљења надлежном покрајинском органу неће бити прекорачен рок од 30 дана за одлучивање по оваквим захтевима удружења који је предвиђен Предлогом, а у истом циљу је амандманом предложено и решење по којем се у случају неажурности надлежног покрајинског органа сматра да је дао позитивно мишљење о захтеву удружења. Решење о достављању једног примерка решења покрајинском органу од којег је тражено мишљење је предложено да би се омогућило да и покрајински органи имају увид у крајњи исход предмета у којем су учествовали давањем мишљења.

АМАНДМАН V.

У чл. 27. ст. 3. Предлога закона на крају реченице уместо тачке ставља се зарез и додаје текст који гласи:

"а покрајински орган надлежан за послове управе води посебну евиденцију удружења регистрованих на територији аутономне покрајине."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Решење предложено овим амандманом произлази из одредбе чл. 60. ст. 1. т. 2. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, цитираном у образложењу алтернативног предлога амандмана на чл. 20 Предлога Закона. Наиме, Предлог Закона предвиђа да се регистар удружења води на нивоу јединица локалне самоуправе, а јединствена евиденција удружења на нивоу Републике; међутим, да би надлежни покрајински органи могли да врше надзор који им је поверен над радом удружења на територији аутономне покрајине, потребно је устројити и посебну евиденцију удружења која имају седиште на тој територији, коју би водио надлежни покрајински орган.

АМАНДМАН VI.

У чл. 28. Предлога закона иза ст. 5. додају се нови ст. 6. и 7. који гласе:

"Ако је назив Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе саставни део назива удружења, уз пријаву се подноси и дозвола надлежног органа да неки од тих назива буде унет у назив удружења."

Ако је име или део имена неког лица саставни део назива удружења, уз пријаву се подноси и пристанак тог лица, односно његових сродника до трећег степена сродства у правој линији ако је то лице умрло, да његово име или део имена буде унет у назив удружења."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Предложеним амандманом усклађује се овај члан са чл. 18. ст. 1. Предлога Закона, којим је утврђено да назив Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе може бити унет у назив удружења ако је надлежни орган дао дозволу за то, и са чл. 18. ст. 2. истог члана којим је прописано да се име или део имена неког лица може унети у назив удружења ако је то лице дало на то пристанак, а ако је то лице умрло – ако су на то пристали његови сродници до трећег степена сродства у правој линији. Из наведених формулација чл. 18. следи да је у тим случајевима дозвола органа одн. пристанак лица битан услов за регистровање удружења под тим именом, па је потребно предвидети да је у тим случајевима уз пријаву потребно поднети и доказ о прибављеној дозволи одн. пристанку.

АМАНДМАН VII.

У чл. 31. ст. 5. Предлога закона мења се и гласи:

"Примерак решења о упису доставља се министарству надлежном за послове управе, републичком органу надлежном за послове информатике и статистике, и покрајинском органу надлежном за послове управе, у року од три дана од дана доношења."

У чл. 31. Предлога закона иза ст. 7. додаје се нови став 8. који гласи:

"По захтеву надлежних органа, или по образложеном захтеву физичких и правних лица за која регистарски орган, односно орган који води евиденцију удружења, оцени да за то имају оправдан интерес, регистарски орган је дужан да изда извод из регистра, а орган који води евиденцију удружења је дужан да изда извод из евиденције коју води."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Уз ст. 5.:

Решење предложено у погледу новог ст. 5. чл. 31. засновано је на чл. 60. ст. 1. т. 2. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине. Њиме се утврђује обавеза регистарског органа да примерак решења о упису у регистар достави, између осталог, и надлежном покрајинском органу који ће на основу тога ажурирати евиденцију удружења на територији аутономне покрајине. На овај део предложеног амандмана односе се и образложења амандмана предложених на чл. 20. (алтернатива) и 27.

Уз ст. 8.:

Оправдани интерес за прибављањем извода из евиденције који се односе на конкретна удружења може да се јави и у раду других органа власти осим оних који воде регистар одн. евиденције удружења (нпр. органа локалне самоуправе), као и грађана (нпр. научних радника, новинара). Стога је другим делом предложеног амандмана (уношење новог ст. 8. у чл. 31. Предлога Закона) утврђена обавеза издавања извода из регистра одн. евиденције како органима, тако и лицима која покажу да за то имају оправдан интерес, што би ценио орган који води регистар одн. евиденцију.

АМАНДМАН VIII.

У члану 35. у ст. 1. и 3. Предлога закона после речи "удружењима" бришу се речи: "од јавног интереса".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Предложене измене проистичу из брисања чланова 6., 19., 20. и 21. Предлога закона, под условом да буде прихваћена прва варијанта предложеног Амандмана IV. Ако уместо ње буде усвојен алтернативни предлог Амандмана IV, овај Амандман (VIII) се брише.

АМАНДМАН IX.

У чл. 39. ст. 2. Предлога закона иза речи "Републике" ставља се зарез и додају речи:

"буџета аутономне покрајине".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Предложеним амандманом усклађује се текст овог члана са одредбом чл. 35. ст.3., којом је прописано да се субвенције удружењима (у садашњој верзији Предлога: од јавног интереса) могу додељивати и из средстава аутономне покрајине. Не постоји никакав разлог да имовина удружења која добијају субвенције из тих средстава буде, у случају престанка удружења, под другачијим режимом него имовина оних удружења која су примала средства из буџета Републике или буџета јединица локалне самоуправе, па се предложеним амандманом отклања основ за различит третман имовине удружења по овом основу.

АМАНДМАН X.

У члану 46. став 2. тач. 7) Предлога закона мења се и гласи:

"у другим случајевима утврђеним законом".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Спровођење поступка стечаја над удружењем регулисано је чланом 55. и није потребно у члану 46. посебно издвајати стечај као разлог за престанак удружења, поготову зато што стечај за ралику од свих других разлога за престанак удружења доводи само до гашења удружења као правног лица, али не води нужно и до престанка сваког рада удружења (видети члан 2. став 3). Предложеним амандманом се уважава непрофитни карактер удружења али и обезбеђује правно дејство стечаја предвиђено Законом о принудном поравнању, стечају и ликвидацији (члан 151. став 2).

АМАНДМАН XI.

Члан 47. Предлога закона мења се и гласи:

"Одлуку о забрани рада удружења чији су циљеви или делатност супротни одредби члана 3. овог закона доноси Управни суд.

Одлука о забрани рада удружења може се заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и делатности удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова.

Поступак забране рада покреће се на предлог републичког јавног тужиоца.

Поступак за забрану рада је хитан.

На одлуку Управног суда о забрани рада удружења незадовољна страна може изјавити жалбу Врховном суду Републике Србије."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Слобода политичког, синдикалног и другог организовања и деловања представља једну од слобода гарантованих Уставом Републике Србије (чл. 44. Устава), решење предвиђено Предлогом Закона о удружењима по којем о забрани рада удружења одлучује извршна власт (министар надлежан за послове управе) није примерено природи ове слободе, и одудара од одговарајућих решења у упоредном праву по којима о овом питању одлучује судска власт. У том смислу су дали своје препоруке и експерти Савета Европе. Стога се предложеним амандманом одлучивање о забрани рада удружења ставља у надлежност суда. Предложеним решењем узета је у обзир и чињеница да судска надлежност за забрану рада удружења већ постоји када су у питању политичке партије (Уставни суд Србије), и то на највишем судском нивоу. Због одредби Устава републике Србије тренутно није могуће утврдити надлежност Уставног суда Србије и за забрану рада удружења, пошто би то захтевало измену самог Устава Републике Србије у том делу, па се стога овим Амандманом предлаже да одлуку о забрани рада удружења доноси Управни суд (основ: чл. 26. ст. 2. Закона о уређењу судова Републике Србије). Поступак за забрану рада покретао би се на предлог републичког јавног тужиоца (основ: чл. 19. ст. 1. Закона о јавном тужилаштву Републике Србије). У складу са уставним правом на жалбу (чл. 22. и чл. 124. Устава Републике Србије), Амандманом се предлаже да на одлуку о забрани рада удружења незадовољна страна може изјавити жалбу, а основ за предлог да се таква жалба подноси Врховном суду Републике Србије налази се у чл. 27. ст. 1. Закона о уређењу судова Републике Србије.

АЛТЕРНАТИВА АМАНДМАНА XI.:

У чл. 47. ст. 2. Предлога закона брише се реч "или" и уписује зарез, а на крају реченице уместо тачке ставља се зарез и додају речи: *"или на предлог надлежног органа аутономне покрајине."*

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Имајући у виду да покрајински органи, по Закону о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, врше управни надзор над радом удружења на територији аутономне покрајине, и надлежни покрајински орган може вршењем управног надзора утврдити да постоји разлог за забрану удружења. Стога међу субјекте који могу да предлажу покретање поступка за забрану рада удружења треба уврстити и надлежни покрајински орган.

АМАНДМАН XII.

У чл. 56., у ст. 1 Предлога закона брише се реч *"невладино"*.

У чл. 56. из а ст. 4. додаје се нови ст. 5. кој и г л а с и :

"Када страном или међународно удружење има седиште на територији аутономне покрајине, Министарство надлежно за послове управе доставља један примерак акта о упису

у регистар покрајинском органу надлежном за послове управе."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ: Уз ст. 1.:

Исто као образложење уз амандман I.

Уз нови ст. 5.:

Предлогом закона успостављају се посебни регистри за домаћа удружења (које води регистарски орган на нивоу јединица локалне самоуправе), и за страна удружења (које води министарство надлежно за послове управе). Овим предлогом се омогућава да надлежни покрајински орган формира и ажурира и евиденцију страних удружења на територији аутономне покрајине. Разлози за овај део предложеног амандмана су исти као они наведени у образложењу амандмана на чл. 20. (алтернатива), 27. и 31.

АМАНДМАН XIII.

У чл. 57. Предлога закона на крају реченице уместо тачке ставља сеarez и додају речи:

"а када удружење има седиште на територији аутономне покрајине инспекцијски надзор врши покрајински орган надлежан за послове управе."

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

По Закону о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине управни надзор над радом удружења на територији аутономне покрајине врше покрајински органи, па се овим амандманом Предлог усклађује са тим законом.