

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

09.02.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о удружењима садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о удружењима, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство за државну управу и локалну самоуправу, под бројем: 011-00-20/2009-07/12 од 26.01.2009. године НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Министарство за државну управу и локалну самоуправу је доставило на мишљење Савету за регулаторну реформу (у даљем тексту: Савет) Нацрт закона о удружењима, са образложењем које садржи прилог под насловом „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“, у коме су дати одговори на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“ бр. 100/2005) и обрађивач је у том смислу испунио захтев у формалном смислу.

Обрађивач прописа је у прилогу „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“ јасно указао на проблеме које Закон треба да реши, прецизно је дефинисао циљеве који се доношењем Закона постижу и дао детаљне одговоре на питања на кога ће утицати решења предложена Законом, какве ће трошкове примена Закона створити грађанима и привреди, те да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

На питање да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону, обрађивач прописа је дао одговор, али се из истог не могу сагледати резултати спровођења јавне расправе. Наиме, иако је наведено да је текст Нацрта закона представљен на Округлом столу под називом „Представљање и дискусија о Нацрту закона о удружењима“ (наведено је ко је све узео учешће на истом), да је Нацрт закона достављен на мишљење Канцеларији Савета Европе у Београду и Мисији ОЕБС-а у Србији, да су прибављена мишљења међународних експерата на Нацрт закона (експерата Савета Европе – проф. Jeremy McBride, Универзитет у Бирмингему, Велика Британија и проф. Tumen J. Van Der Ploeg, Универзитет у Амстердаму, Холандија) и да је текст Нацрта закона објављен на сајту Министарства за државну управу и локалну самоуправу (тако да су сви субјекти и заинтересовани грађани могли да доставе своје предлоге и сугестије), нису предочени резултати спровођења јавне расправе. Обрађивач прописа је навео: „...сви предлози и сугестије

који су били у правцу побољшања предложеног Закона и који су у духу концепта на којем се он заснива уграђени су у текст, а сви подносиоци предлога су о усвојеним примедбама, односно разлозима за неприхватање појединих примедби, обавештени писменим путем.“ Међутим, из овакве констатације **Савет није могао да сагледа која су алтернативна решења предлагана током јавне расправе** (бар по најзначајнијим питањима), као ни да ли је обрађивач прописа вршио анализу ефеката алтернативних решења, како би могао да предложи решења са најбољим ефектима.

У самом тексту Нацрта закона уочена су бројна решења која би требала да имају позитивне ефекте, а у целини је Нацрт закона веома систематичан и разумљив. У том смислу Нацрт закона представља значајно унапређење у односу на важећу регулативу која уређује удружења.

Међутим, уочена су и нека решења која могу имати негативне ефекте, па Савет у даљем тексту на њих скреће пажњу:

1) **Члан 7. Нацрта закона** предвиђа да део удружења (секција, група, клуб, огранак, подружница и др) може имати својство правног лица ако је то предвиђено статутом удружења.

Овакво решење је у супротности са прописима који регулишу правна лица (Законом о привредним друштвима, порески прописи..) и самим појмом правног лица. Наиме **правна лица не могу у свом саставу имати правна лица**, већ се искључиво могу појављивати у својству оснивача правних лица, што није исто. Правна лица могу имати своје организационе делове – огранке, али исти не могу имати правни субјективитет јер би то у супротном нарушило сва правила одговорности, заступничким овлашћењима и сл. У том смислу би **став 3. требали изменити и исти би могао да гласи:** „Део удружења (секција, група, клуб, огранак, подружница и сл) представљају организационе делове удружења и немају својство правног лица. У обављању делатности делови удружења иступају у име и за рачун удружења.“, а **став 4. би требало брисати**. Из наведеног разлога такође би требало **брисати и став 2. у члану 15. и речи „са статусом правног лица“ у члану 25. ст.3. Нацрта закона.**

2) **Члан 17. Нацрта закона** уређује питање **седишта удружења**.

Сматрамо да је седиште недовољно одређено, па би требало додати став 3. који би прецизирао који подаци о седишту се региструју (нпр. место, улица, кућни број, спрат, број стана, односно локала и сл.)

3) **Члан 26. став 1. Нацрта закона** уређује **надлежност за вођење Регистра удружења** у оквиру министарства надлежног за послове управе.

Обрађивач прописа није образложио зашто се определио за ову опцију, обзиром да је постојала алтернатива да се ова надлежност у првом степену **повери Агенцији за привредне регистре**, која већ поседује неопходне ресурсе (хардвер, софтвер и запослене) за вођење ове евиденције, која је по својој садржини готово идентична Регистру привредних субјеката, који се већ пет година врло успешно води при тој агенцији. Наравно, министарство надлежно за послове управе би могло да спроводи надзор над вођењем овог регистра, као и да у другом степену решава по жалбама подносиоца регистрационих пријава.

Напомињемо да је Агенција за привредне регистре у потпуности оспособљена за вођење електронских јавних база података, да уписе спроводи у

роковима краћим од пет дана, као и да је обезбеђен целодневни бесплатан приступ јавности информацијама на интернет страници те агенције. Такође, подсећамо да је Агенција за привредне регистре организација на републичком нивоу и да над њом права оснивача врши Влада, а не министарство надлежно за послове привреде, па је агенција место на коме би требало да се концентрише вођење регистара на републичком нивоу, а не искључиво регистара из области привреде.

Подсећамо и на чињеницу да је Агенција за привредне регистре самофинансирајућа организација, што значи да се за њен рад не издвајају средства из Буџета, па је у смислу рационализације рада органа државне управе и смањења трошкова боље да се посао регистрације повери овој агенцији, него да се у министарствима отварају нова радна места за обављање тих послова. Ово је и принципијелна примедба која се односи на вођење и других регистара при министарствима, јер без преношења тих надлежности на самофинансирајуће организације и приватни сектор (где је то могуће) неће моћи да се постигне рационализација рада државне управе, већ ће се напротив расходи који се финансирају из Буџета стално повећавати.

4) **Члан 26. став 2. Нацрта закона** предвиђа да је Регистар удружења **јединствена централна електронска база података**, а **члан 33. Нацрта закона** да су подаци уписани у Регистар јавни, у складу са законом.

Сматрамо да недостаје одредба која би предвиђала да је та база доступна јавности преко интернет странице, јер у противном није јасно како ће се обезбедити јавност те евиденције. Ако је намера обрађивача прописа да доступност података обезбеди искључиво на захтев који се подноси евиденционом органу, онда такво решење није у складу са природом Регистра који је јавна електронска база података. Наравно, у циљу заштите приватности, може се уредити који су подаци из Регистра доступни на интернет страници, а који су доступни само на захтев државних органа.

5) **Члан 30. Нацрта закона** предвиђа да министарство може прекинути поступак уписа у Регистар удружења, ако оцени да се ради о удружењу из члана 2. став 4. (тајно или паравојно удружење) или да су циљеви удружења супротни одредбама члана 3. став 2. Нацрта закона (рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности РС, кршење зајемчених људских и мањинских права и др.). У том случају се Уставном суду подноси предлог за забрану рада удружења

Поставља се питање да ли ова оцена треба и може да се врши у поступку регистрације или накнадно, поготово имајући у виду могућност вођења поступка пред Уставним судом за забрану рада удружења (поступак из члана 48. Нацрта закона). Напомињемо да претходна провера испуњености услова за регистрацију не треба да се своди на дискрециону оцену регистрационог органа, већ ако се таква провера врши, онда морају постојати прецизно прописани разлози за негативну одлуку. **Оваква одредба може имати негативне ефекте поготово имајући у виду члан 4. ст.1. Нацрта закона који прописује да је упис у Регистар удружења добровољан.** Одредба која предвиђа дискрециону право регистрационог органа може дестимулисати удружења да подносе захтев за упис у Регистар удружења, а сигурно је да држава има интерес целовитог прегледа свих удружења (то би требала да буде и основна сврха постојања овог регистра). Сумњамо да држава има интерес да прати рад искључиво оних удружења која имају својство правног лица (својство се стиче уписом у

Регистар), а да нема интерес за целовитом евиденцијом, коју може обезбедити стимулацијом регистрације и оних удружења која то својство немају (удружења која нису уписана у Регистар).

6) Члан 31. Нацрта закона предвиђа да се упис у Регистар удружења врши у року од 30 дана, а ако се у том року не донесе решење да ће се сматрати да је решење позитивно (правило ћутање управе сматра се одобрењем).

Сматрамо да је рок од 30 дана предугачак за одлуку по захтеву. Рок у коме се доноси одлука о регистрацији у Регистар привредних субјекта (Закон о регистрацији привредних субјеката) је пет дана, а у пракси се таква одлука доноси и року од 1-3 дана. Напомињемо да је и у овом поступку прописано правило да се ћутање управе сматра добрењем. Сам рок од 30 дана не омогућује спровођење провера постојања услова за прекид поступка уписа у Регистар удружења из разлога предвиђених у члану 2. став 4. (тајно или паравојно удружење) или члану 3. став 2. Нацрта закона, изузев ако на то указује документација која је поднета од стране самог подносиоца захтева, у ком случају је ту проверу могуће извршити у кратком року. Ако пак државни органи имају сазнања о томе да нерегистровано удружење има ова својства, њихова је обавеза да пред Уставним судом покрену поступак за забрану њиховог рада у складу са чланом 48. Нацрта закона, што би свакако био једноставно проверив услов и за прекид поступка регистрације, ако је у току.

7) Члан 35. став 3. Нацрта закона предвиђа да се привредне делатности које обављају удружења уписују у „регистар који води орган надлежан за регистрацију привредних субјеката...“

Овакво решење је проблематично имајући у виду да је Регистар привредних субјеката статусни регистар и да се у њега уписују сами привредни субјекти, тј. оснивање привредног субјекта и искључиво његова претежна делатност (Закон о регистрацији привредних субјеката).

Сама чињеница да Нацрт закона даје могућност удружењима да обављају и привредне делатности, још је један разлог који иде у прилог опцији да се Регистар удружења води у Агенцији за привредне регистре, а не у Министарству. Предложено решење удружењима ствара непотребне трошкове дупле регистрације и у Министарству и у Агенцији за привредне регистре. То решење је у супротности и са Стратегијом регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године коју је донела Влада („Службени гласник РС“, број 94/08), а у којој је као један од постављених циљева и увођење „једношалтерског система“ где год је то могуће (циљеви су и убрзавање и редукација административних процедура, увођење принципа да „ћутање администрације“ представља одобравање...). Једношалтерски систем би подразумевао да се регистрација удружења спроводи тако што се при једној институцији подносе сви захтеви у вези са регистрацијом (и за регистрацију правног лица и за регистрацију делатности и за добијање матичног броја и за добијање ПИБ-а и за регистрацију финасијских извештаја), што Нацртом закона није предвиђено. Агенција за привредне регистре има ресурсе да све наведено обезбеди у најкраћем могућем року, обзиром да на тај начин води Регистар привредних субјеката.

8) Члан 58. Нацрта закона предвиђа да министарство води Регистар страних удружења.

Исте примедбе које смо изнели у погледу надлежности за вођење Регистра удружења, односе се и на ово решење.

Имајући у виду наведено, а поготову примедбе у вези са спорним одредбама о могућности да се делови правног лица сматрају посебним правним лицима и примедбе у вези са надлежношћу за вођење Регистра удружења и Регистра страних удружења, Савет констатује да образложење Нацрта закона о удружењима, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство за државну управу и локалну самоуправу НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе и позива обрађивача прописа да размотри изнете сугестије.



ПРЕДСЕДНИК САВЕТА



Млађан Динкић