



MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA  
RADNA GRUPA ZA IZRADU ZAKONA O NVO

Poštovani,

u skladu sa odlukom o stavljanju na javnu raspravu i pozivom za dostavljanje mišljenja na Nacrt zakona o nevladinim organizacijama (u daljem tekstu: Nacrt), dostavljamo Vam predloge za izradu novog Nacrta zakona o nevladinim organizacijama koje su pripremili Centar za demokratsku tranziciju (CDT) i Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR).

Preporuke su date na način da se prvo iznose preporuke opšteg karaktera, a nakon toga se iznose konkretnije preporuke koje prate dijelove Nacrta. Sve preporuke zasnovane su na uporednom istraživanju koje je obuhvatilo kako teoretska, tako i praktična rešenja.

*PREPORUKE OPŠTEG KARAKTERA*

**I. Pripremiti novi Nacrt zakona o nevladinim organizacijama**

OBRAZLOŽENJE: YIHR i CDT smatraju da treba pripremiti novi Nacrt zakona o nevladinim organizacijama zbog toga što predloženi tekst Nacrta ima ozbiljnih nedostataka. Nedostaci se prije svega ogledaju u tome što se Nacrt prilagođava postojećem stanju, a ne ide u pravcu poboljšanja tog stanja, što praktično znači da Nacrt podstiče loše prakse, naročito netransparentnost. Pored toga, Nacrt obiluje formalnopravnim nedostacima, kao i pravno-tehničkim greškama koje pojedine odredbe čine potpuno nerazumljivim ili kontradiktornim drugim odredbama Nacrta. Konačno, rad na pripremi teksta Nacrta nije bio inkluzivan, a zapostavljen je i Savjet za saradnju sa NVO, što zahtijeva da se u izradi novog teksta Nacrta formira nova radna grupa u proširenom sastavu.

**II. Predmet Nacrta nije jasno određen**

OBRAZLOŽENJE: CDT i YIHR postavljaju pitanje da li Nacrtom treba da budu regulisana i strukovna udruženja (koja ni u jednom zakonu nisu sistemski uređena, a strukovna udruženja u pojedinim oblastima rada su uređivana posebnim zakonima, kao što je slučaj npr. kod Zakona o kulturi. Za strukovna udruženja je potrebno makar propisati minimum lica potrebnih za njihovo osnivanje, kao i da su ta lica (kao i svi članovi) dužna da podnesu potvrdu o stručnoj spremi za oblast za koju se formira strukovno udruženje.), kao i tzv. „neformalna udruženja“ (kako se pominju u Akcionom planu praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije).

Pored ovog, postavlja se i pitanje da li je Nacrt na adekvatan način tretirao nevladine fondacije i nevladina udruženja, jer se, i sa teoretskog i sa praktičnog stanovišta, na pomenute subjekte ne mogu primjenjivati istovjetna pravila. Ovo zbog toga što fondacija, da bi bila osnovana, mora imati početnu imovinu (i sama riječ „fondacija“ potiče od riječi „fond“), a članom 3 Nacrta se praktično omogućava nemoguće - da fondacija bude osnovana bez početne imovine.

U vezi sa fondacijama, nužno se mora razmotriti i pitanje zadužbina, te je potrebno Nacrtom tretirati i tu oblast uređivanja. Prije svega, mora se imati u vidu da je pojam zadužbine širi od pojma fondacije. Nadalje, uporedna praksa pokazuje da je za nevladine organizacije uobičajeno rešenje da ih osnivaju fizička i pravna lica, dok zadužbinu može da osnuje i državni organ ili ustanova sa javno-pravnim ovlašćenjima, što po našem zakonu nije moguće, jer su zadužbine (ako pretpostavimo da su i one obuhvaćene pojmom nevladine fondacije) određene kao nevladine fondacije. Pitanje izazov za Nacrt i cjelokupni pravni sistem je da li je zadužbina koju osnuje crkva nevladina fondacija.

Dakle, ukoliko se zauzme stav da jednim zakonom budu uređene nevladine organizacije, strane nevladine organizacije, nevladine fondacije, zadužbine i strukovna udruženja, zakon mora biti koncipiran tako da budu jasno vidljive odredbe koje se mogu primijeniti na svaki od navedenih oblika udruživanja, kao i odredbe koje bi važile samo za pojedine oblike udruživanja. S druge strane, ako se to procijeni kao necjelishodno rešenje, navedene oblike udruživanja je potrebno urediti posebnim zakonima (ovde se mora voditi računa o tome kad će se koji od tih zakona donijeti, kako u praksi ne bi nastala pravna praznina).

### **III. Neadekvatno uređeno pitanje transparentosti u radu**

**OBRAZLOŽENJE:** Ono što se očekivalo od ovog Nacrta bilo je da **pitanje transparentnosti** uredi na mnogo većem nivou od postojećeg. To, međutim, nije slučaj, pa je nedostatak volje da se ova oblast transparentno uredi evidentan kako u dijelu kojim se uređuje rad organa državne uprave nadležnog za poslove uprave, tako i u dijelu kojim se uređuje rad nevladinih organizacija i način raspodjele sredstava nevladinim organizacijama. Jedno od najspornijih pitanja je pitanje neuređenosti registra nevladinih organizacija, a tu je i davanje legitimiteta umanjenoj kontroli unutar samih nevladinih organizacija – polazeći od toga da je skupština organ upravljanja i odlučivanja, kao i kontrolni organ (jer usvaja finansijski izvještaj i dr.) praktično se omogućava da organ koji donosi odluku sam sebe kontroliše u primjeni te odluke! Ostalo je neuređeno i pitanje sačinjavanja godišnjih izvještaja nevladinih organizacija. Stoga novi Nacrt zakona treba da ide u pravcu uvođenja većih zahtjeva za transparentošću rada, što bi išlo u prilog većem kvalitetu rada samih nevladinih organizacija i njihovom razvoju, a istovremeno bi doprinijelo povećanju otvorenosti rada organa državne uprave.

## KONKRETNE PREPORUKE

### **PRVA OBLAST: Opšte odredbe (čl. 1 do 8)**

1) Nacrt neprecizno određuje pojam nevladine fondacije, uz istovremeno omogućavanje da se fondacija može osnovati i bez početne imovine, što nije u skladu sa samom prirodom fondacije. Pored ovoga, a u vezi sa prethodno datim oštima preporukama, potrebno je urediti pojam zadužbine i strukovnog udruženja, kao i precizirati šta se smatra „neformalnim udruženjem“.

2) Nakon što bude precizno određen predmet uređivanja, mora se razmotriti i određenje člana 5 koji uređuje područje primjene ovog zakona.

3) Potrebno je, pored javnosti, urediti i pitanje transparentnosti rada nevladinih organizacija, uz preciziranje načina na koji se ta transparentnost ostvaruje (moguće rešenje je da se propiše da se transparentnost rada nevladinih organizacija ostvaruje kroz objavljivanje godišnjeg programskog i finansijskog izvještaja nevladinih organizacija, kao i drugih dokumenata i sl. u skladu sa statutom nevladine organizacije. Dakle, Nacrt treba da propiše kao obavezno objavljivanje godišnjeg programskog i finansijskog izvještaja nevladinih organizacija (pri čemu je potrebno propisati adekvatne forme podnošenja tih izvještaja), a objavljivanje drugih dokumenata treba ostaviti za uređivanje statutom).

4) Nacrtom se moraju precizno urediti Savezi nevladinih organizacija, što je slučaj u uporednoj praksi zemalja centralne i istočne Evrope. Neka od pitanja koja moraju biti uređena u okviru ovog člana su da li se povezivanjem nevladinih organizacija gubi status pravnog lica, odnosno da li savez stiče svojstvo pravnog lica, da li nevladine organizacije prenose na savez određena ovlašćenja i da li to udruživanje ima neke finansijske konsekvence i tome slično.

### **DRUGA OBLAST: Osnivanje (čl. 9 do 12)**

1) Smatramo da je, kod određivanja broja osnivača nevladine organizacije, minimum lica koja se mogu javiti kao osnivači pet.

2) Čl. 9 i 22 Nacrta treba da budu formulisani tako da se prevaziđe nejasnoća koja je proizašla iz datih formulacija. Naime, prvo se maloljetno lice predviđa kao mogući osnivač, uz saglasnost zakonskog zastupnika. Kasnije se uređuje pitanje lica ovlašćenog za zastupanje, gdje se kaže da to može biti samo poslovno sposobno lice. Postavlja se pitanje da li se maloljetno lice može smatrati licem ovlašćenim za zastupanje i da li i tada u njegovo ime radnje vrši zakonski zastupnik ili se u tom slučaju mora kao lice ovlašćeno za zastupanje odrediti treće lice iz ili izvan organizacije.

3) U vezi sa nazivom nevladine organizacije, smatramo da tom pitanju treba pristupiti na način koji je primijenjen kod privrednih društava, naročito u dijelu korišćenja naziva države, državnih organa i dr.

## **TREĆA OBLAST: Registar nevladinih organizacija (čl. 13 do 18)**

1) Registracija nevladinih organizacija je Nacrtom uređena u samo šest članova, pri čemu sva pitanja (upis, vođenje registra, postupak upisa, promjena podataka) nisu uređena dovoljno precizno.

Javnost registra (kao standard) i objavljivanje njegove ažurirane elektronske verzije na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova (kao obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK) nisu predviđeni Nacrtom.

Takođe, nije jasno da li će sadržaj registra za sve oblike organizovanja biti isti (naročito ako se uzme u obzir ono što je predloženo – da Nacrt obuhvati nevladine organizacije, nevladine fondacije, strane nevladine organizacije, zadužbine i strukovna udruženja).

U članu 13 stav 2 kaže se da će nadležni organ propisati sadržinu i način vođenja registara. U uporednoj praksi to je najčešće propisano zakonom.

Odbijanje upisa u registar uopšte nije predviđeno kao mogućnost u Nacrtu.

Nacrtom nije preciziran niz drugih pitanja: da li je registracija obavezna ili dobrovoljna (neophodno je naglasiti ovaj momenat dobrovoljnosti, jer se ne moraju sva udruženja ni registrovati, naročito ne ona osnovana sa nekim jednoratnim i pojedinačnim ciljem)? Da li je momenat registracije momenat nastanka organizacije? Da li registracijom organizacija stiče status pravnog lica? Šta je sa „neformalnim udruženjima“ koja se pominju u AP kao oblast regulisanja budućeg Zakona o NVO („regulisanje rada tzv. „neformalnih udruženja“)?

Primjeri uporedne prakse iz Srbije, Hrvatske, Letonije, Češke, Estonije, Slovačke, Poljske i Makedonije pokazuju: da se eksplicitno kaže da je registracija dobrovoljna; da je eksplicitno propisano da je momenat upisa u registar momenat sticanja statusa pravnog lica; da se na udruženja koja nisu upisana u registar shodno primjenjuju pravila o ortakluku.

Komparativno, sadržaj Statuta je često propisan u dijelu koji reguliše upis u registar, jer ako Statut nema propisani sadržaj to može biti razlog odbijanja upisa u registar.

2) UPIS U REGISTAR - Upis u registar je regulisan članom 14 Nacrta, gdje se kaže da se upis u registar vrši na osnovu **prijave**, uz koju se podnose (1) **akt o osnivanju** i (2) **statut**. Uporedno gledano, ovo je veoma liberalna odredba, jer se obično uz ove dokumente traži prilaganje dodatnih akata i informacija.

Obično je u zakonima propisan i **rok u kojem je organizacija dužna podnijeti zahtjev za upis u registar** u odnosu na dan osnivanja (Makedonija – 30 dana, Slovačka – 60 dana, Hrvatska – 3 mjeseca). Prekoračenje roka je razlog za odbijanje upisa.

**Sadržaj prijave** nije propisan, niti je navedeno da će nadležni organ propisati sadržaj. Ipak, u članu 16 se kaže da će se upis u registar izvršiti u roku od 10 dana od dana podnošenja uredne i potpune prijave. Nigdje ne piše koja je procedura u slučaju da je prijava neuredna i da li to dalje podrazumijeva upravni postupak.

Sadržaj **osnivačkog akta** i **statuta** su definisani članovima 10 i 11 Nacrta. U nekim sistemima, sadržaj tih dokumenata je propisan u dijelu odredbi koje se tiču upisa u registar, i nadležni organ može odbiti registraciju ukoliko priloženi akti ne sadrže

informacije propisane zakonom. U svakom slučaju, ovdje treba pojačati kontrolu i propisati da će se upis u registar izvršiti ukoliko su osnivački akt i statut uredni i potpuni, shodno odgovarajućim članovima Zakona.

3) POSTUPAK UPISA/ODBIJANJE UPISA U REGISTAR - U članu 16 Nacrta propisano je samo da će se upis izvršiti u roku od 10 dana od dana podnošenja uredne i potpune prijave za upis. Nužno je propisati kakva je procedura u slučaju da prijava ima nedostatke. Takođe, organ državne uprave treba zakonom obavezati da provjeri da li su akti koji se podnose uz prijavu uredni i u skladu sa zakonom. Ukoliko organizacija ne ispuni uslove, ne može biti upisana u registar. Treba propisati postupak i rokove u kojima organizacija može izvršiti ispravke nepotpunih podataka i dokumenata. U zemljama čija su rešenja razmatrana, predviđeno je da će se odbiti upis u registar organizacije čiji su ciljevi i djelatnosti suprotni ustavu i zakonu države.

Dalje, ako se upis u registar ne izvrši u roku iz stava 1 člana 16 Nacrta smatraće se da je upis izvršen prvog narednog dana po isteku tog roka. To je dakle, pretpostavka o upisu u registar. Ipak ovdje treba dodati šta se dešava poslije toga (ponovljeni zahtjev, rokovi za upis), da ne bi organizacija zauvijek ostala pod pretpostavkom upisa.

4) POTVRDA O REGISTRACIJI - Neophodno je zakonom propisati kako izgleda Rješenje o registraciji/upisu u registar, kome se i kako dostavlja i u kojem roku. S tim u vezi, opet treba razmotriti uporedna rešenja (npr. Hrvatska i Srbija).

5) PROMJENA PODATAKA - Nadležni organ se uobičajeno obavještava o promjeni podataka koji se upisuju u registar. Konkretno predloge u vezi sa ovim pitanjem moguće je dati samo nakon što se utvrdi koje podatke registar sadrži i koje dokumente organizacije predaju.

#### **ČETVRTA OBLAST: Članstvo i organi udruženja (čl. 19 do 22)**

Kako je već navedeno u dijelu „OPŠTE PREPORUKE“, velike manjkavosti Nacrta evidentne su u dijelu kojim se uređuju organi nevladinih udruženja. Ne samo što odredbe Nacrta daju legitimitet netransparentnosti rada nevladinih udruženja, već daju legitimitet i umanjenoj kontroli unutar samih udruženja, time što jedan isti organ može i da donosi odluke i da kontroliše sam sebe u sprovođenju tih odluka.

1) SKUPŠTINA - Smatramo da je član Nacrta koji reguliše skupštinu udruženja prilično nejasno definisao ovo vrlo važno tijelo. Ako zanemarimo ono što je intencija Nacrta da jedan organ donosi odluke i vrši nadzor nad sprovođenjem odluka, ovako postavljen predlog ima ozbiljne nedostatke.

U uporednoj praksi postoje rješenja slična Nacrtu, koja za razliku od Nacrta precizno definišu i kontrolu rada organizacije, kao i pitanje konflikta interesa ljudi u upravljačkim tijelima.

Na sjednicama skupštine se donose ključne odluke, ali i obavlja kontrola rada organizacije. Nacrt ne tretira obavezu sastajanja skupštine niti uređuje kakav je postupak

u slučaju da se skupština neredovno sastaje. Dakle, skupština se po zakonu nije obavezna sastajati iz čega slijedi da nije obavezna vršiti kontrolu i ostale funkcije koje joj Nacrt dodjeljuje. Začuđujuće je da se, u obrazloženju Nacrta, faktička situacija da nevladina udruženja nemaju upravne odbore i skupštine (što je suprotno važećem Zakonu) pretvara u zakonsku. Umjesto da se poštuju osnovni principi menadžmeta nevladinih organizacija i transparentnosti i da se nametne obaveza sastajanja organa radi efikasnijeg funkcionisanja i veće transparentnosti, nevladinim organizacijama se ostavlja na slobodu da rade šta žele i nastave dosadašnju praksu.

Nacrt, zbog nejasnih odredbi o transparentnosti rada nevladinih organizacija, ne tretira ni transparentnost tj. javnost rada skupštine i njenih odluka.

Skupštini se ne daje jedna vrlo važna funkcija, a to je usvajanje godišnjeg programskog izvještaja. Godišnji programski izvještaj je, pored finansijskog, ključni dokument za ostvarivanje transparentnosti nevladinih organizacija.

Takođe, Nacrt ne tretira ni Plan godišnjeg budžeta za narednu godinu koji je neizostavan dokument u funkcionisanju nevladinih organizacija.

#### **PETA OBLAST: Organi fondacije (čl. 23 do 25)**

1) Ovim Nacrtom nije, za razliku od važećeg Zakona, predviđena obaveza postojanja upravnog odbora, kao upravljačkog tijela. Konstatujemo da bi trebalo razmisliti o zadržavanju postojećeg rešenja jer se plašimo da bi se suprotnim odredbama, predviđenim Nacrtom, legalizovala loša praksa koja postoji u Crnoj Gori po ovom pitanju. Potreba donošenja novog zakona je zbog unapređenja, a ne legalizovanja postojećeg (lošeg) stanja.

2) Teorija menadžmenta ne preporučuje da tijelo koje vodi i donosi odluke ujedno vrši i kontrolu sprovođenja tih odluka. Zbog toga smatramo da treba naći modalitet u kome jedno tijelo donosi, dok drugo kontroliše sprovođenje tih odluka. Razlog više zašto fondacija mora imati nadzorni organ je u tome što fondacija daje novac za određene aktivnosti, a način na koji se novac daje, kao i sam način trošenja tog novca, moraju biti kontrolisani.

#### **ŠESTA OBLAST: Pravni i ekonomski status (čl. 26 do 37)**

1) PORESKE OLAKŠICE - Ovaj veoma važan segment rada nevladinih udruženja u Nacrtu se tretira pro forme, tek toliko da formalno postoji. Član 30 predviđa da država pruža poreske olakšice nevladinim udruženjima. Međutim, u nastavku Nacrta nigdje se ne definišu te poreske olakšice niti se predviđa na koji način će nevladina udruženja to pravo i ostvariti (i u članu 37 propisuje se obaveza države da obezbijedi poreske olakšice (što je ponavljanje već rečenog), ali se ni tu ne nabrajaju poreske obaveze od kojih država oslobađa nevladina udruženja).

Dakle, ovim Nacrtom se mora uputiti na zakone kojim su te poreske olakšice propisane, a ono što nije propisano treba propisati (naravno, s obzirom da se radi o pitanju vezanom za poreze, cjelishodnije je urediti ga u sistemskim zakonima koji se odnose na tu oblast, a ne u Zakonu o nevladinim organizacijama).

2) FINANSIJSKA PODRŠKA PROJEKTIMA I PROGRAMIMA OD JAVNOG INTERESA - Nacrtom se predviđa da država pruža finansijsku podršku i poreske olakšice nevladinim organizacijama. Ova vrsta podrške realizuje se kroz podršku projektima i programima od javnog interesa.

Nacrtom se mora precizno urediti šta se smatra projektom, a šta programom od javnog interesa. Onako kako je predviđeno Nacrtom stvara zabunu, jer nije jasno da li, ako podrži program, država daje odjednom sva sredstva koja su potrebna za finansiranje trogodišnjeg programa ili daje sredstva za jednu godinu, a onda se obavezuje da će za taj program i u naredne dvije godine obezbijediti potrebna sredstva.

Pored ovoga, i pojmu javnog interesa se mora pristupiti krajnje ozbiljno, uz određenje da li će se prilikom procjene uzimati interes na lokalnom, regionalnom ili nivou države i tome slične stvari.

Takođe, mora se preispitati pristup kod sufinansiranja, da li je opravdano rešenje da država sufinansira samo projekte koji su finansirani iz fondova Evropske unije ili treba propisati da će država da sufinansira projekte koji su od javnog interesa (pa ćemo, uz prethodno definisan javni interes, imati jasniju sliku).

Ne smije se zanemariti činjenica da će za par godina država preuzeti administriranje sredstvima Evropske unije koja će biti namijenjena finansiranju projekata, tako da i ovaj zakon mora da krene u pravcu institucionalnog i praktičnog omogućavanja preuzimanja tih nadležnosti.

3) KOMISIJA ZA RASPODJELU DIJELA SREDSTAVA OD IGARA NA SREĆU - Komisija za raspodjelu dijela sredstava od igara na sreću mora da bude uređena tako da njeno osnivanje, organizacija i način donošenja odluka budu maksimalno otvoreni javnosti.

Prije svega predlažemo da se umjesto postojeće Komisije osnuje Nacionalna fondacija za finansiranje nevladinih organizacija ili da se postojeći organ unaprijedi tako da odgovori zahtjevima transparentnosti, a takođe i novim nadležnostima koje će država preuzeti, a vezane su za raspodjelu sredstava koje Evropska unija daje za projekte.

Fondacija mora biti formirana kao stalno tijelo i imati stalno zaposlene. Pored toga, unutar Fondacije treba oformiti posebnu komisiju za grantove - sa jednim dijelom članstva koje će biti stalno (tačnije, članstvo će biti vezano za mandat u organu u kojem je to lice u radnom odnosu, ako članovi budu rukovodeća lica, a ako budu i drugi službenici, onda im mandat u Fondaciji može biti ograničen na dvije godine, bez mogućnosti ponovnog izbora) i dijelom članstva koji će se mijenjati na jednogodišnjoj osnovi (to se odnosi na članove iz reda nevladinih organizacija). Treba razmotriti mogućnost da članovi komisije za grantove budu i priznati stručnjaci u određenoj oblasti (univerzitetski profesori, istraživači itd.).

Kad je riječ o nevladinim organizacijama kao članicama komisije za grantove, njihovo članstvo, kao što je već rečeno, mora biti oročeno na period od godinu dana, uz propisivanje zabrane da te nevladine organizacije podnose aplikaciju za dodjelu sredstava prije isteka roka od godine dana od dana donošenja odluke o dodjeli sredstava (a možda treba rok produžiti na dvije godine). Ovim bi se mogle izbjeći eventualne zloupotrebe, ne samo u dijelu vezanom za lobiranje organizacije da samoj sebi obezbijedi prihode u budućnosti, već i u tome da jedna nevladina organizacija blokira dodjelu sredstava drugoj konkurentskoj nevladinoj organizaciji. Takođe, moraju biti uređena sva pitanja vezana za sukob interesa u odlučivanju (na primjer, ne može se glasati za odluku o raspodjeli sredstava kojom se sredstva dodjeljuju partnerskoj organizaciji).

Kako bi mogla biti izabrana u članstvo, nevladina organizacija mora ispuniti određene uslove, i to: mora biti registrovana najmanje tri godine, imati najmanje tri zaposlena lica i zadovoljavati uslove transparentnosti (ažuriran website, programski i finansijski godišnji izvještaj objavljen na sajtu...). Izbor nevladinih organizacija u članstvo komisije za grantove mora biti zasnovan na javno objavljenom konkursu, za koji bi bilo potrebno podnošenje i CV same organizacije i CV kandidata koji bi predstavljao tu organizaciju. Pored ovog uslova, organizacija mora podnijeti dokaz (potvrdu) o tome da je izmirila sve poreze za prethodnu godinu.

Zakon mora da uredi način donošenja odluka od strane komisije za grantove, makar u vezi sa najznačajnijim pitanjima – kojom većinom, šta odluka i obrazloženje odluke moraju da sadrže, da li je dozvoljeno davanje izdvojenog mišljenja člana (odluka o dodjeli sredstava mora sadržati naročito naziv organizacije kojoj su dodijeljena sredstva, visinu sredstava, kao i obrazloženje zašto su toj organizaciji dodijeljena sredstva). Fondacija mora imati svoj website na kojem mora objaviti odluke o dodjeli sredstava.

Žalba na odluku o dodjeli sredstava mora biti omogućena, što zahtijeva propisivanje roka za podnošenje žalbe, kao i roka u kojem se po toj žalbi mora riješiti.

Jedno od pitanja koje mora biti uređeno zakonom (dijelom u podzakonskom aktu, ukoliko zakonom ne bude moguće cjelovito uređivanje) je način na koji će Fondacija kontrolisati trošenje sredstava dodijeljenih pojedinoj nevladinoj organizaciji. S tim u vezi, Fondacija bi sprovodila monitoring i evaluaciju (u usmenoj i pisanoj formi).

Fondacija bi imala obavezu da sprovodi strategiju (dokument) koju Vlada utvrdi na početku svake godine (ili na kraju tekuće godine za narednu godinu), a koja bi sadržala prioritetne oblasti za finansiranje. Predlog ove strategije bi pripremala sama Fondacija, nakon prethodne konsultacije sa nevladinim sektorom. Nakon utvrđivanja te strategije, objavljuvao bi se konkurs, nakon čega bi slijedila evaluacija predloga, pa tek onda dodjela grantova. Konačno, nakon sprovedenog projekta (a i za vrijeme samog projekta, što bi zavisilo od značaja, obimnosti i vrijednosti projekta), Fondacija bi sprovodila konačnu evaluaciju i monitoring.

Takođe predlažemo da se prihvati jedno od ponuđenih rešenja iz člana 31 i nakon toga formira već pomenuta Nacionalna fondacija za NVO.

### **SEDMA OBLAST: Nadzor nad radom nevladinih organizacija (član 38)**

Pitanje inspekcijuskog nadzora je neprecizno uređeno, jer nije precizirano u vezi sa čim je moguće sprovoditi inspekcijuski nadzor nad radom nevladinih organizacija.



S druge strane, nadzor je automatski povjeren nadležnim inspekcijama, a da prije toga nisu predviđeni nikakvi drugi načini sprovođenja nadzora. Opet valja napomenuti odredbu Nacrta vezanu za organe nevladinih organizacija, pa otuda izvući prvi zaključak da ako se organizacijama ostavi kao fakultativno da imaju ili nemaju nadzorni organ, onda i ne čudi što je jedina moguća opcija inspeksijski nadzor.

### **OSMA OBLAST: Brisanje iz registra i raspolaganje imovinom (čl. 39 i 40)**

Brisanje iz registra je jedno od pitanja koje Nacrtom nije dovoljno dobro uređeno, pa dajemo nekoliko smjernica koje treba imati u vidu prilikom rada na novom Nacrtu.

Tako, najčešći zakonom definisani **razlozi za prestanak postojanja udruženja** su: odluka nadležnog organa udruženja o prestanku rada, smanjenje broja članova ispod određene granice, faktički prestanak djelovanja udruženja (ne obavlja aktivnosti zbog kojih je osnovano, ne održava sjednice skupštine, ne predaje izvještaje), zabrana rada udruženja odlukom suda, stečaj, istek vremena na koje je udruženje osnovano.

**Postupak brisanja udruženja iz registra**, u zavisnosti od razloga i uz različite rješenja u zakonodavstvima, se obavlja po službenoj dužnosti, ili nakon obavještenja o postojanju razloga za brisanje (od strane članova udruženja ili od strane bilo koga), ili po odluci suda, ili po odluci drugog državnog organa.

U dijelu vezanom za raspolaganje imovinom, prije bilo kakve priče o raspolaganju imovinom organizacije koja je prestala da postoji i koja je izbrisana iz registra, moraju se regulisati postupci likvidacije i stečaja. Kao model se može uzeti kako je ovo regulisano u Zakonu o privrednim društvima. U uporednoj praksi, zakoni o NVO ne upućuju na shodnu primjenu odredbe zakona o drugim pravnim subjektima, već je ta materija regulisana zakonom o NVO, imajući u vidu specifičnosti tih pravnih lica. Likvidacija i stečaj su manje ili više detaljno regulisani zakonom o NVO u Meksdoniji, Srbiji, Hrvatskoj, Letoniji, Estoniji, Češkoj, Slovačkoj... U tim zakonima ima vrlo dobrih rješenja, koja se mogu kvalitetno primijeniti i u Crnoj Gori. Stoga, ne vidimo razlog da ova oblast ostane neregulirana.

### **DEVETA OBLAST: Kaznene odredbe (čl. 41 i 42)**

Primjedbe i sugestije vezane za ovaj dio moguće je dati tek nakon što prethodna pitanja budu riješena, u skladu sa preporukama koje smo dali.

### **DESETA OBLAST: Prelazne i završne odredbe (čl. 43 do 47)**

Prilikom određivanja šta treba urediti zakonom, a šta podzakonskim aktima, treba voditi računa o tome da ono što se može i mora urediti zakonom nipošto ne smije da se ostavi za podzakonski akt. Takođe, mora se raditi na tome da se podzakonski akti pripremaju uporedo sa zakonom, jer će se time na najkvalitetniji mogući način razriješiti sva pitanja koja mogu biti sporna u primjeni.

Nadamo se da ćete na osnovu navedenog uočiti nužnost unapređenja teksta Nacrta koji ste dali na javnu raspravu, kao i da ćete naše predloge uvrstiti u novi tekst Nacrta zakona o nevladinim organizacijama. Istraživački centar CDT-a posjeduje kompletnu uporednu analizu koja se može koristiti u radu na novom tekstu zakona, iz čega proizilazi da u ovom poslu možete računati na CDT kao na pouzdanog partnera.

U Podgorici, 2011. godine.

Dragan Koprivica  
CDT  
Izvršni direktor

Boris Raonić  
YIHR  
Programski direktor