European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest, Apaczai Csere Janos u. 17. Hungary
Tel: +36 1 318 6923; Fax: +36 1 266 1479; www.ecnl.org

КОМЕНТАРИ ЗА ПРЕДЛОГ ЗАКОНОТ ЗА ЗДРУЖЕНИЈА И ФОНДАЦИИ

усвоен од Владата на Република Македонија

Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНЛ) со задоволство ја искористи можноста да ги даде своите коментари во однос на предлог Законот за здруженија и фондации (во понатамошниот текст: „предлог закон“) усвоен од страна на Владата на Република Македонија во јануари 2010 година. ЕЦНЛ и неговиот соработник Меѓународниот центар за непрофитно право (ИЦНЛ)[1], ја имаа честа да соработуваат со работната група на Министерството за правда и невладините организации (НВОи) при изработката на предлог законот преку давање експертиза од споредбен аспект.

Целта на коментарите на ЕЦНЛ е да се сподели оценката за предлог законот базирана на нашите согледувања од повеќе од еднодеценискоto искуство во Македонија, балканските земји и поширокиот регион на Централна и Источна Европа (ЦИЕ). Во прилог, доставуваме конкретни препораки и сугестии за ревизија, кои може да ви помогнат во процесот на донесување на законот и кои треба внимателно да бидат разгледани од страна на оние кои ќе го работат текстот.

Коментарите на ЕЦНЛ за предлог законот се поделени во три дела. Во *првиот дел* се дава воведен преглед и осврт на главните новитети вградени во предлог законот, кои ќе помогнат да се осигура одржливост на секторот и ќе ги воведат регионалните решенија за најдобри практики во Македонија. *Вториот дел* се осврнува на клучните прашања за кои ЕЦНЛ верува дека треба да бидат подобрени со цел законот да биде поприменлив во пракса, да ја зајакне работата на НВОи и да биде подобро хармонизиран со најдобрите европски регулаторни практики. Последниот, *трет дел*, подвлекува некои од одредбите, кои доколку би биле ревидирани би помогнале за понатамошно подобрување на предлог законот. Исто така, тука се осврнуваме на некои од прашањата покренати од страна на НВОи за време на дискусиите околу предлог законот.

Се надеваме дека нашите коментари ќе бидат од полза на Министерството за правда, НВОи и членовите на Собранието, а останува и нашата заложба да обезбедиме дополнителна поддршка доколку е потребно во процесот на донесување и спроведување на законот.

ЕЦНЛ е организација со статус на јавен интерес што работи на меѓународен план за да ја промовира и зајакне поддржувачката политика и правно опкружување за работа на граѓанското општество. ЕЦНЛ покажал длабока заложба за зајакнување на локалните партнери и осигурување одржливост на работата на НВО секторот. Експертите на ЕЦНЛ имаат обезбедено поддршка што директно и позитивно влијаела врз над 50 закони кои се однесуваат на работата на НВОи во ЦИЕ. ЕЦНЛ и неговиот партнер ИЦНЛ им обезбедуваат поддршка на македонските партнери од 1994 година. Тие обезбедиле експертиза при изработка на Законот за здруженија на граѓани и фондации од 1998 и неговите измени во 2007; ЕЦНЛ ја поддржа изработката на Законот за волонтирање (кој се смета за еден од најдобрите закони во ЦИЕ регионот); ЕЦНЛ обезбеди поддршка при формирањето на владината Канцеларија за соработка со НВОи; ЕЦНЛ беше дел од експертскиот тим кој помогна да се развие Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор во Македонија и Акцискиот план, како и Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на НВОи. Во моментов, ЕЦНЛ обезбедува поддршка за Министерството за труд и социјална политика во изработка на предлог Стратегија за развој и промоција на волонтерството на Владата на РМ.

[1] www.icnl.org

European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest, Apaczai Csere Janos u. 17. Hungary
Tel: +36 1 318 6923; Fax: +36 1 266 1479; www.ecnl.org

РЕЗИМЕ НА ЗАКЛУЧОЦИТЕ И ПРЕПОРАКИТЕ

I. Клучни одредби што ја зајакнуваат рамката за одржливост на НВОи и го хармонизираат законот со европските документи и најдобрите регулаторни практики

- Право на НВОи да се ангажираат директно во економски активности;
- Право на правните лица и странците да формираат здруженија;
- Неформални здруженија;
- Управување со НВОи;
- Воведување на статусот од јавен интерес.

II. Главни прашања што треба да се адресираат за да се зголеми ефективноста на предлог законот

1. Статус на организации од јавен интерес:
   - *Донесувач на одлука*: Размислете да и дадете надлежност Комисијата да биде таа што ќе донесува одлуки за организациите со статус од јавен интерес за да се осигура дека одлуките се донесени врз основа на искуство, експертиза и познавање на потребите и на државата и на секторот.
   - *Олеснувања*: Вклучете рок во кој ќе треба да се воведат даночни бенефиции во соодветните закони и рок во кој ќе треба да се усогласи Законот за донации и спонзорства во јавни дејности со овој закон.
   - *Критериуми*: Повторно разгледајте ги критериумите кои бараат од организациите да имаат простор за работа и кадровски капацитети и да имаат одреден минимум на финансиски ресурси [чл. 75(1)(5) и чл. 75(1)(6)].

2. Задолжителен орган за надзор:
   - Избришете го барањето за задолжителен орган за надзор за сите организации [чл. 56(1)].

3. Глоби:
   - Ревидирајте ги чл. 93 и чл. 97 со цел да се намалат глобите изречени на застапникот за да бидат исти или помали од оние изречени на организацијата и одредете определена сума на глобата за секој прекршок.
   - Дадете поголема елаборација на чл. 91 и чл. 94 за да обезбедите правна сигурност и насока.

III. Други прашања кои може да го подобрат предлог законот и да го направат попримениив

1. Други прашања поврзани со статусот од јавен интерес
   - *Одбивање:* Наведете ги условите кога статусот може да биде одбиен за да обезбедите понатамошни гаранции дека одлуката ќе биде донесена на објективен начин.
   - *Ревизија:* Зголемете го прагот за задолжителна независна годишна ревизија со цел предлог законот да не става преголем товар врз малите организации [чл. 86(1)].
   - *Располагање со средствата:* Ревидирајте го чл. 54(3) за да се појасни дека станува збор за средствата што остануваат по намирување на обврските и дека организациите треба ова да го регулираат во статутот или средствата ќе бидат пренесени на општината.

- *Крајни рокови*: Ставете одредба што ќе појасни што ќе се случи ако Владата не донесе одлука во период од 30 дена.
- *Престанок*: Вклучете одредба за првостепените лекови пред престанокот, за да им се овозможи на организациите да ја поправат ситуацијата (чл. 89).

2. Коментари за другите одредби
   - *Политички активности:* Избришете ја референцата "и да влијаат на изборите" за да осигурате дека не се забранети сите активности на НВОи за време на изборите (чл. 13).
   - *Малолетни лица како членови:* Избришете го чл. 19(4) за да им овозможите на малолетните лица да бидат членови без да поднесуваат заверени изјави.
   - *Иницијативи во јавниот живот:* Ревидирајте го овој принцип за да им го гарантирате правото на НВОи да учествуваат во процесите на креирање политика и закони (чл. 14).
   - *Извештаи:* Разгледајте го барањето сите НВОи да поднесуваат финансиски и наративни извештаи (чл. 53) или барем отстранете ја глобата (чл. 95).
   - *Време на дејствување:* Избришете го чл. 7(1) или ревидирајте го за да пропишете дека организациите може да бидат основани на определено или неопределено време, за да им оставите простор на организациите сами да донесат одлука ако сакаат да го продолжат времето на нивното дејствување.
   - *Странски организации:* Ревидирајте ги одредбите во однос на странските организации, конкретно:
     - чл. 38(1) да појасни дека странските организации може да делуваат без да има потреба да основаат правен субјект во согласност со Препораките на Советот на Европа;
     - чл.42(4)(1) и чл.42(4)(5) ревидирајте ги или избришете ги барањата за овие документи со цел да осигурате поголема применливост на законот во пракса.

ЕЦНЛ би сакал уште еднаш да ја повтори својата благодарност што можеше да учествува во процесот на изработка на овој предлог закон во изминативе години. Се надеваме дека нашите коментари ќе бидат корисни и ќе останеме отворени да ви понудиме понатамошна помош кога предлог законот ќе биде разгледуван во собраниска процедура.

European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest, Apaczai Csere Janos u. 17. Hungary
Tel: +36 1 318 6923; Fax: +36 1 266 1479; www.ecnl.org

ДЕТАЛНА ЕЛАБОРАЦИЈА НА КОМЕНТАРИТЕ

I. КЛУЧНИ ОДРЕДБИ ШТО ЈА ЗАЈАКНУВААТ РАМКАТА ЗА ОДРЖЛИВОСТ НА НВОи И ГО ХАРМОНИЗИРААТ ЗАКОНОТ СО ДРУГИТЕ ЕВРОПСКИ ДОКУМЕНТИ

Предлог законот демонстрира дека при неговата изработка се внесени значителни размислувања и труд, што резултирало со сеопфатен предлог за законска рамка што ќе даде поддршка на одржливоста на граѓанскиот сектор во Македонија и со тоа ќе го зголеми општественото влијание на секторот. Исто така, предлог законот воведува одредби што ќе го хармонизираат македонскиот правен систем што се однесува на НВОи со европските стандарди на најдобри регулаторни практики[2] на бројни начини. Во продолжение, ќе дадеме преглед на некој од главните прашања.

1. Овозможување на НВОи да се потпрат на сопствениот приход за остварување на нивните цели

Предлог законот обезбедува можност за НВОи да се ангажираат во активности кои ќе им помогнат да стекнат сопствен приход без да има потреба да основаат подружница [Чл.12]. Законот понатаму предвидува организациите да можат да вршат такви дејности, ако тие се поврзани со целите утврдени со статутот и ако добивката е употребена за остварување на целите утврдени со статутот [Чл.12 (2) (3)]. Уште поважно, законот го нагласува принципот за нераспределба на средства, кој е суштински за непрофитниот карактер на овие организации [Чл.12 (3)]. Овозможувањето на директно вршење дејности со кои може да се стекне добивка е од суштинско значење за финансиската одржливост на секторот и неговата независност. На меѓународен план, дејностите со кои се остварува добивка се најголемиот извор на приход за НВОи.[3] Во моментов, Македонија е единствената земја во регионот што сè уште забранува директно вршење на такви дејности и пропишува казна ако организациите ја повредат таа одредба.

Овозможувањето на директно вршење дејности со кои може да се стекне добивка и отстранувањето на глобата ќе го усогласи македонскиот предлог закон со европските регулаторни практики. Ова е во согласност со Дел I.9 и Дел II.14 од *Препораката CM/Rec (2007)14 на Советот на Министри на земјите членки за правниот статус на невладините организации во Европа* (во понатамошниот текст: Препораки на Советот на Европа). Со предлог законот, Македонија исто така ќе се усогласи со другите закони што се однесуваат на НВОи во европските земји.

2. Проширување на слободата на здружување на правните и странските лица

Предлог законот им дава можност на правните лица и на странските лица да може да основаат здружение (Чл.15). Според *Законот за граѓански здруженија и фондации од 1998 година* (во понатамошниот текст: Законот од 1998) правните лица

[2] За компаративен преглед во врска со прашањата покренати во овие коментари, а на кои се осврнува предлог законот погледнете: *The Legal Framework for Not-for-Profit Organizations in Central and Eastern Europe*,
D. Rutzen, D. Moore, and M. Durham, www.icnl.org/KNOWLEDGE/pubs/CEE%20Overview_eng.pdf

[3] Во просек, добивката стекната од економските активности изнесува до 53%, додека владините средства изнесуваат 35% од приходот, а филантропијата претставува 12% од приходот. Извор: *Global Civil Society At-a-Glance, John Hopkins' Comparative Nonprofit Sector Project*

и странските лица можеа да основаат само фондација. Овозможувањето на правните и странските лица да основаат здружение е во согласност со и во духот на принципот што лежи во основата на демократските устави; овој принцип секој има право слободно да ги остварува своите права, освен ако тие не се ограничени од страна на националните устави или меѓународните закони.

Правото на правните и странските лица да основаат здруженија е во согласност со Член 11 од *Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи* (во понатамошниот текст: Европска конвенција) кој вели дека *„Секој има право на слободно, мирно собирање и на здружување со други..."* Понатаму, предлог законот исто така е усогласен со Дел III.A.16 од Препораките на Советот на Европа. Одредбата да им се дозволи на странски лица да основаат здружение е во согласност со регулативите на Европската унија кои забрануваат дискриминација врз основа на националност.[4] Конечно, овозможувањето на правните лица и странските лица да бидат основачи на здружение е во согласност со најдобрите европски регулаторни практики, бидејќи поголемиот дел од земјите во Европа го гарантираат ова право.

3. Еднакви права за учество во управувањето на здруженијата и фондациите

Предлог законот им дава подеднакво право на граѓаните и странските лица да учествуваат во управувачките тела на здруженијата и фондациите (Чл. 21 и 34). Во моментов, Чл.29 и Чл.40 од Законот од 1998 вели дека најмалку половина од членовите на одборот на здруженијата и фондациите мора да бидат граѓани на Македонија. Со отстранување на ова барање, предлог законот го усогласува правниот систем со регулативите на Европската унија.[5] Ова е исто така во согласност со Делот V.49 од Препораките на Советот на Европа.

4. Поголема слобода на здружување

Предлог законот предвидува физичките и правни лица да можат да се здружуваат без да постои потреба од основање на правен субјект. Ова е во согласност со Член 11 од Европската Конвенција и со Дел I.3 од Препораките на Советот на Европа. Чл. 72 од Законот од 1998 предвидува казна ако здруженијата и фондациите почнат да работат пред да бидат внесени во Регистарот. Според Член 11 од Европската Конвенција, како и други меѓународни конвенции слободата за здружување се смета за право, а не за нешто што мора прво да биде доделено од државата на луѓето. Како резултат на тоа, не е потребна регистрација на НВО со цел поединците да го остваруваат нивното право за здружување.[6] Со отстранување на

[4] Европскиот суд за правда (ЕСЈ) се осврна на ова прашање во случајот *Комисијата на европски заедници против Белгија* во однос на два белгиски закони за НВОи. Судот го поддржа аргументот дека овие барања ги повредуваат правата на граѓаните од другите ЕУ земји членки заради дискриминација врз основа на националност: *„... со барањето за присуство на белгиски член во администрацијата на здружението или минимум, и мнозинско присуство на чловите од белгиска националност со цел да се признае правниот субјективитет на здружението, Кралството Белгија не ги исполни обврските според Член 6 од Спогодбата."* (C-172/98) Luxembourg, June 29, 1999.

[5] Ibid.

[6] Ова не значи дека неформалните групи се третираат подеднакво со регистрираните организации во сите аспекти од законот. Актот за регистрација им дава одредени придобивки на организациите (можност да делуваат во сопствено име, да склучуваат договори, отвораат банкарски сметки, да вработуваат) и исто така ја ограничува индивидуалната одговорност на основачите, службените лица и директорите за дејствијата на организацијата.

глобата во предлог законот, македонскиот систем ќе се хармонизира со европските регулативи и најдобрите регулаторни практики.

5. Воведување на статусот од јавен интерес

Предлог законот го воведува концептот за организации со статус од јавен интерес со кои ќе се прави разлика меѓу организациите што се основаат заради заеднички интерес на членовите (како здружение на луѓе кои редовно се собираат за да играат шах), од оние чии активности имаат придобивка за поширокаата заедница (пр. здруженија за помош на децата). Статусот од јавен интерес е од темелно значење за одржливоста на НВОи бидејќи целта е да се обезбеди основа за даночни олеснувања или други видови државна поддршка на објективен, одговорен и транспарентен начин. Ова е широко распространета практика во цела Европа. На пример, различни земји како Велика Британија, Италија, Франција, Холандија или Унгарија им овозможуваат само на оние организации кои имаат посебен статус да му служат на јавниот интерес да добиваат донации ослободени од данок. Во некои други држави, пр. Германија или Естонија, нема експлицитно дефиниран статус во законот, но даночните олеснувања се поврзани со јасно дефинирани критериуми и се само за цели од јавен интерес. Владите обезбедуваат посебни бенефиции за организациите од јавен интерес бидејќи тие поефективно им служат на потребите на локалните заедници, им помагаат на социјално обесправените групи, ги надополнуваат или дополнуваат обврските на државата или обезбедуваат услуги кои не се доволно обезбедени. Од друга страна, организациите кои се стекнуваат со статусот на организации од јавен интерес и бенефициите поврзани со овој статус се подложни на правила за поголема транспарентност и отчетност за разлика од оние кои го немаат овој статус.

Предлог законот се осврнува на клучните прашања како дејностите од јавен интерес, критериумите за стекнување на статусот од јавен интерес, телото надлежно за донесување одлука, постапката за добивање или престанок на статусот од јавен интерес, барањата за транспарентност и отчетност на НВОи кои го имаат статусот од јавен интерес. Конкретните коментари за законските одредби што го регулираат овој статус се разгледани во Делот II и III од овие коментари.

Предлог законот исто така прави јасна разлика меѓу статусот од јавен интерес и правото на организациите да им бидат доверени тн. „јавни овластувања“. Оваа разлика е одраз на добрите европски практики. Статусот на јавен интерес во суштина значи дека организацијата исполнува одредени критериуми кои ја прават подобна за даночни олеснувања или други форми на државна помош. Јавните овластувања, од друга страна, значат дека на организацијата може да и биде доверено вршење на услуга во името на владата, нешто што законски спаѓа во надлежност на Владата, но Владата одлучила да и го довери на една организација (пр., да управува со дом за деца без родители).

Како што се вели во Чл.90 од предлог законот, за јавните овластувања ќе биде потребно да се изработат поинакви критериуми и поинаква постапка за избор на овие организации за разлика од оние со статус од јавен интерес. Додека статусот од јавен интерес се доделува на сите НВОи што ги исполнуваат критериумите утврдени со закон, јавните овластувања се пренесуваат на поединечни НВОи врз основа на транспарентна тендерска постапка или постапка за добивање дозвола. Организациите што имаат стекнато статус од јавен интерес, можат но не мораат да добијат јавно овластување – тоа ќе зависи од конкретната ситуација и потребите на државата кога ќе одлучи да се довери такво јавно овластување.

Предлог законот има други одредби кои ќе го подобрат правното опкружување и одржливоста за НВОи. На пример, се воведува правото на малолетните лица да бидат основачи на здруженија, иако под одредени услови; ја отстранува казната ако организациите не пријават дека се поврзале или зачленале во сојуз или меѓународна организација; се подобруваат одредбите за внатрешно управување со здруженијата и фондациите; се воведуваат одредби чија цел е да се подобри распределбата на средства од државата и единиците на локалната самоуправа; и генерално понатаму се развиваат и појаснуваат одредбите од Законот од 1998 година и измените на овој закон од 2007 година.

II. ПРЕПОРАКИ ЗА ДА СЕ ОСИГУРА ЗГОЛЕМЕНА ЕФЕКТИВНОСТ НА ЗАКОНОТ

Во овој дел ЕЦНЛ ќе се фокусира на главните прашања за кои смета дека треба да бидат подобрени за законот да може да биде поприменлив во пракса и подобро усогласен со принципите за најдобри европски практики. Дел од овие прашања исто така беа покренати и од страна на НВО за време на дискусиите околу предлог законот.

1. Зајакнување на спроведувањето на статусот од јавен интерес

Како што беше и претходно кажано, предлог законот се осврнува на една сеопфатна листа прашања кои се важни за статусот од јавен интерес да биде соодветно спроведен. Сепак, дел од предлозите за овој статус може да се соочат со потешкотии за време на спроведувањето што може да ја ограничи способноста на некои организации да го искористат статусот и со тоа да се загрози неговото ефективно воведување во пракса. Тука потенцираме некои од тие прашања за кои сметаме дека треба да бидат повторно разгледани во соработка со НВОи, пред законот да биде усвоен од страна на Собранието.

i. Кој ја донесува одлуката за статусот од јавен интерес

Според предлог законот, одлуката за добивање на статус на јавен интерес би бил тристепен процес: Владата (според наше сфаќање Владата се однесува на кабинетот на министри) би донела одлука за доделување на организацијата статус на јавен интерес, врз основа на мислењето на Комисијата за организации со статус на јавен интерес (во понатамошниот текст: Комисија), која пак го дава својот предлог врз основа на мислењето на Генералниот Секретаријат на Владата – Организационата единица за соработка со граѓанските организации. Сите овие чекори треба да се завршат во рок од 30 дена. Дури откако Владата ќе донесе одлука, НВО може да поднесе жалба ако не е задоволна од исходот.

Овој процес не е практичен; може да создаде потешкотии при спроведувањето во пракса и може да се покаже дека претставува поголем товар за Владата отколку што е потребно да биде. Потребата за Владата да троши време на седниците за да ги разгледува материјалите и да проценува дали една организација треба да добие статус на јавен интерес веројатно ќе го одвлече вниманието од другите приоритетни прашања на дневниот ред на Владата. Членовите на Владата не секогаш ги поседуваат сите информации потребни за да можат да донесат одлука за случајот. Владата ќе биде под постојан притисок да донесува одлуки во рок од 30 дена и ако жалбата е прифатена повторно да го разгледува истиот случај. Не е јасно зошто има потреба за постоење на две тела (Комисијата и Генералниот Секретаријат на Владата – Организационата единица за соработка со граѓанските организации) да го

разгледуваат истото барање иако ниту едното од нив нема надлежност да донесува одлука. Конечно, некои НВОи исто така ја изразија загриженоста дали одлуките ќе бидат донесени на непристрасен начин, бидејќи назначени политички лица ќе одлучуваат за овие случаи.

Понатаму, во предлог законот се предлага Владата да ги разгледува извештаите поднесени од страна на НВОи (што повторно ќе одземе значително време). Од друга страна, предлог законот и овозможува на Комисијата да донесе решение за престанок на статусот од јавен интерес без вклучување на Владата.

Во други држави, статусот го доделуваат судовите (пр. Унгарија, Франција), министерствата (пр. Бугарија, Португалија), независни комисии (пр. Англија и Велс, Молдавија) или министерствата во соработка со советодавно тело составено од НВОи (пр. Полска, Летонија).[7] Само, Естонија има механизам во кој е вклучена Владата, но концептот и процесот се поинакви од оние во Македонија (видете подолу).

Свесни сме дека имаше бројни дискусии со текот на годините околу тоа кој орган би требало да донесува одлука за статусот од јавен интерес во Македонија и кој од компаративните примери би бил најприменлив имајќи го предвид локалниот контекст. Кога ги разгледа сите можности и ги анализираше придобивките и предизвиците од домашната и меѓународната перспектива, работната група при Министерството за правда дојде до заклучок дека најсоодветно решение е основањето на Комисијата.

Меѓу земјите во ЦИЕ со правни системи слични на македонскиот, само Естонија има механизам во кој е вклучена Владата. Во Естонија, НВОи може да поднесат барање да бидат ставени на владината листа за да имаат право да добијат одредени даночни олеснувања. Одлуката ја донесува Царинскиот и даночен одбор, во соработка со Експертска комисија составена од НВОи (во последниот круг на аплицирање Одборот и Комисијата добиле 150 барања). Процесот се одвива само двапати годишно. Целата постапка се прави на следново ниво (поднесување, допис, жалба). Дури откако е завршена постапката (вклучувајќи ја и прифатената жалба) Министерството за финансии на Владата и испраќа колективна листа со имиња на НВОи кои имаат право да ги добијат пропишаните даночни олеснувања. Владата ги додава во листата што ја одржува за таа цел.

Клучната разлика во случајот меѓу Естонија и Македонија е што Влада на Естонија едноставно ја одржува листата и ја потврдува одлуката за тоа дали организацијата треба да биде вклучена (или исклучена) од листата. Всушност, таа не одлучува во врска со поединечни случаи. Постапката е исполнета пред да дојде до Владата па така тоа не создава дополнителни административни и финансиски трошоци. Одлуката и постапката се спроведуваат само двапати годишно, со што се намалува товарот врз Владата. Вклучувањето на НВОи доведува до одредена непристрасност во процесот на одлучување. Нашите партнери од Естонија велат дека и ова е долг и сложен процес и веќе се подготвуваат одредени промени во него.

Од искуството на ЕЦНЛ во однос на ова прашање, јасно е дека најтежок аспект од процесот е да се утврди кој треба да ја донесува одлуката. Мал број на земји имаат предложено независна Комисија заради фактот што е тешко да се концептуализира. Меѓутоа, оние кои го формулираа македонскиот закон успеаја да развијат модел што може да биде за пример во регионот ако соодветно се примени. За да ги поддржиме овие напори, ние ја изразуваме загриженоста што ако остане тековниот предлог и

[7] За повеќе информации видете: *A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe,* David Moore, Katerina Hadzi-Miceva, and Nilda Bullain, The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11, Issue 1, November 2008, www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol11iss1/special_1.htm.

Владата е таа што донесува одлука (наместо Комисијата) тогаш процесот може да биде загрозен во пракса. Затоа ние препорачуваме предлог законот да биде повторно разгледан и да и се даде на Комисијата надлежност да носи одлука околу статусот од јавен интерес. Доколку Комисијата донесува одлука за статусот тоа ќе помогне да се осигура дека одлуката е донесена врз основа на искуство, развиена експертиза и познавање на потребите и на државата и на секторот, и поверојатно на непристрасен и аполитичен начин. Во оваа насока, Комисијата треба да ги добива и одобрува извештаите од овие организации.

Во однос на Комисијата, некои НВОи ја изразија загриженоста што Комисијата ќе биде составена од членови од различни Министерства. Според наше гледиште, решението државните службеници да донесуваат одлука наместо назначени политички лица е сепак подобро. Според нашето сфаќање, секое Министерство во Македонија би требало да има лице одговорно за прашањата на граѓанското општество. Можеби, овие лица може да бидат назначени за претставници на предложените Министерства. Алтернативно, Комисијата може да биде составена или дополнета од професионалци и експерти по прашања за граѓанските организации кои ќе бидат одбрани врз основа на јасно дефинирани критериуми.

Исто така, препорачуваме со предлог законот да се побара од Министерството за правда да развие регулатива за работата на Комисијата за постапката и критериумите за избор на членовите на Комисијата и престанокот на нивната позиција. Ова ќе помогне да се осигура дека членовите на Комисијата се избрани врз основа на добро осмислени и транспрантни критериуми и на објективен начин.

ii. Олеснувања

Како што беше и претходно кажано, статусот од јавен интерес е предуслов за даночни и други олеснувања што државата ќе сака да ги пропише како поддршка за организациите што работат во полињата од јавен интерес. Членот 88 од предлог законот содржи декларативна одредба дека овие организации ќе имаат право на дополнителни даночни олеснувања без понатаму да се елаборира кои се тие.[8] Од нашата пракса во други земји, научивме дека е од суштинско значење за предлог законот да пропише кои конкретни бенефиции ќе им бидат дадени на овие организации (пр. ослободување од данок на дејностите за стекнување добивка).[9] Доколку тоа не е возможно тогаш препорачуваме да се вклучи рок во кој ќе треба да се воведат даночни бенефиции во соодветните закони. Ние особено препорачуваме предлог законот да биде изменет за да се постигне ова. Инаку, ако со усогласувањето и усвојувањето на олеснувањата процесот се одложи, тогаш спроведувањето на статусот нема да го има посакуваното влијание бидејќи НВОи ќе немаат интерес да го стекнат овој статус. Тие ќе треба да исполнат дополнителни обврски (пр. извештаи), без да добијат дополнителни олеснувања. Таква ситуација се случи во Бугарија, каде статусот суштински не се спроведуваше неколку години. Исто така, по усвојувањето на предлог законот, препорачуваме Законот за донации и спонзорства во јавни дејности да биде ревидиран за да се усогласи со статусот од јавен интерес регулиран во овој предлог закон.

[8] Како што разбравме од дискусиите со локалните партнери, постои техничка грешка во Членот 7 од предлог законот кој вели дека организациите со статус од јавен интерес имаат даночни и царински олеснувања, а тоа треба да се однесува на сите организации, а не само на оние со статус од јавен интерес.

[9] Законот за волонтерство и Законот за донации и спонзорства во јавните дејности вклучуваат конкретни одредби во однос на даночните олеснувања, што потоа беа вградени во даночните закони.

iii. Критериуми за статус од јавен интерес

Предлог законот пропишува серија критериуми за здобивање на организацијата со статус од јавен интерес. За време на процесот на изработка, листата на криетриуми беше значително подобрена. Меѓутоа, два критериуми остануваат широки и може да остават простор за дискреционо донесување одлука врз основа на секој поединечен случај; имено оние поврзани со *„простор за работа и кадровски капацитети"* и минимум финансиски ресурси.

Критериумите за статус од јавен интерес имаат за цел да и помогнат на државата да ги препознае оние организации кои преземаат активности кои се од интерес на граѓаните и да ги поддржат нивните активности, главно со обезбедување на одредени даночни олеснувања. Со други зборови, статусот од јавен интерес во европската легислатива и пракса е статус што првенствено вклучува посредни, а не непосредни државни олеснувања. Оттука, статусот од јавен интерес не значи дека државата автоматски на овие организации ќе им довери одредени јавни овластувања (видете Чл. 90 од предлог законот и Дел I.5. од овие Коментари). Ниту пак тоа значи дека овие организации автоматски ќе се здобијат со право да добиваат средства од Владата или министерските буџети.

Во случаи кога Владата пренесува јавни овластувања или распределува дотации, во секој посебен повик или тендер може да одлучи да направи избор меѓу организациите од јавен интерес, но и не мора. Важно е што во чл.90 од предлог законот и чл.2 од *Кодексот на добри практики за финансиска поддршка на здруженијата и фондациите*[10] велат дека државата има слобода да пропише дополнителни, построги критериуми кои ќе бидат утврдени во закон, тендер или повик за предлози врз основа на спецификите на ситуацијата за која државата дава јавно овластување или распределува ресурси.

Затоа кога се доделува статусот од јавен интерес не е неопходно државата да го оцени организацискиот капацитет, кадровските или финансиските ресурси во однос на способноста на организацијата да спроведува проекти. Таа само треба да осигура дека нејзините активности ќе бидат од интерес на јавноста (а не на приватниот интерес) и да пропише одредени сметководствени и управувачки стандарди за да осигура дека организациите ги искористуваат даночните олеснувања во согласност со законот.

Исто така, секое поедноставување или појаснување на процесот на поднесување барање ќе ги ослободи државните ресурси кои ќе може да се фокусираат на воведување процедури што ги поттикнуваат и подобруваат олеснувањата и влијанието на организациите *откако* е доделен статусот. Примерите на најдобри практики во Европа ги фокусираат ресурсите на следење и одржување на високи стандарди на управување, транспарентност и влијание меѓу организациите од јавен интерес преку задолжителни барања за поднесување на наративни и финансиски извештаи и слични механизми.

[10] Чл. 2, на пример, вели дека организациите за да ги исполнуваат критериумите треба да се занимаваат со активности од јавен интерес, но за тоа не е потребно да имаат стекнато статус од јавен интерес. (Службен весник на Република Македонија, бр. 130/2007)

Затоа, препорачуваме повторно да се разгледаат следните критериуми за статус од јавен интерес.

- Критериумот организацијата *"да има простор за работа и кадровски капацитети"* е нејасна и може да доведе до недоследна примена [Чл.75(1)(5)]. Уште поважно е што една НВО која работи само со волонтери и нема канцеларија нема да може да поднесе барање (пр. состаноците се одржуваат во општински простории или станот на еден од членовите). Затоа, препорачуваме да се отстрани ова барање.

- Предлог законот бара од организациите да имаат соодветни финансиски ресурси, односно вкупна вредност на имотот или годишен приход од минимум 1.500 евра [Чл.75(1)(6)]. Како што посочија некои НВОи, ова барање може да ги исклучи организациите кои работат на локално ниво и добиваат средства главно во форма на непаричен придонес или не се активни во текот на целата фискална година за да поднесат барање за стекнување на овој статус. Имајќи го предвид она што беше споменато погоре за карактеристиките на статусот, ние препорачуваме повторно да се разгледа дали овој критериум е потребен во предлог законот.

Ако се прифатат овие препораки тогаш треба да се ревидираат или избришат барањата за документите поврзани со овие два критериуми [особено чл.76(2)(7); чл.76(2)(9); чл.76(2)(11)].

Дополнително, може да се чини дека критериумот според кој *„работењето и дејствување на организациите е насочено кон поширокаата јавност и кон интересите на заедницата"* е премногу широк [Чл.75(1)(3)]. Меѓутоа, ова е клучен критериум со цел да и помогне на организацијата и на оној кој ја донесува одлуката да утврди дали организацијата е основана само за приватен интерес на членовите или за јавен интерес. Заради разновидноста на граѓанските организации би било тешко понатаму да се стесни овој критериум. Неговата содржина може да се оцени со разгледување на статутот; програмата за работа за тековната година; описот на дејноста од јавен интерес и активностите со кои е или ќе биде спроведувана – документи кои треба да се поднесат од страна на НВО (Чл.76). Некои земји дополнително го објаснуваат овој принцип, со додавање дека организациите може да ги таргетираат активностите на одредени групи (не генералната јавност), но тие треба да се *„обесправени, маргинализирани, групи со одредени потреби"*; или дека активностите и услугите на организациите ќе им бидат достапни и на оние кои не се членови.

2. Задолжителен орган за надзор

Предлог законот бара од сите организации да имаат орган за надзор [Чл.56(1)]. Ова е непотребен товар, особено врз малите НВОи или оние кои имаат приватен интерес (пр. здружение на планинари). Уште повеќе, ако од сите организации се бара да имаат таков орган тогаш разликата меѓу оние со статус од јавен интерес и оние без ќе биде нејасна. Понатаму, според предлог законот и подружниците на странските организации[11] мора да имаат орган за надзор иако тоа може да не е применливо за нив бидејќи тие може да имаат поинаква правна структура и се директно одговорни кон странските организации што ги основале.

[11] Чл.3 од предлог законот дава дефиниција на „организација" каде се вклучени и странските организации; а чл.56(1) пропишува дека сите организации имаат надзорен одбор.

Споредбените анализи покажуваат дека органот за надзор треба да биде задолжителен само за организациите со статус од јавен интерес. Понатаму, во некои држави не се бара од сите организации со статус од јавен интерес да имаат таков орган. На пример, во Унгарија само организациите со статус од јавен интерес чиј годишен приход надминува 5 милиони форинти (приближно околу 19.000 евра) мора да формираат орган за надзор, одвоен од управувачкото тело. Препорачуваме оваа одредба да биде избришана од предлог законот.

3. Глоби

Предлог законот предвидува повисоки глоби за поединците отколку за организациите како правни субјекти. На пример, Член 97 од законот предвидува глоба во износ од 300 до 3000 евра во денарска противвредност за одговорното лице во организацијата со статус од јавен интерес ако не поднесе наративен и финансиски извештај, додека на организацијата ќе и се изрече глоба во износ од 200 до 300 евра во денарска противвредност. Според европските регулаторни практики законите не треба да наметнуваат повисоки глоби врз одговорните лица отколку врз организациите. Препорачуваме овој дел за глобите да биде ревидиран со цел да се намалат казните за одговорните лица за да бидат или исти или помали од оние за организацијата.

Во прилог на ова, разликата меѓу минималната и максималната глоба е значителна и нејасно е врз која основа се донесува одлуката. Делот VII.B.72 од Препораките на Советот на Европа вели дека *"казните треба да се темелат на законот кој е во сила и да се почитува принципот на пропорционалност*." Имајќи предвид дека глобите предвидени со член 93 и 97 од предлог законот се однесуваат на конкретни ситуации – неподнесување пријава до Регистарот и неподнесување извештаи, сметаме дека глобата може да се предвиди во законот без да се даде толку голема разлика меѓу минималниот и максималниот праг. Препорачуваме предлог законот да утврди конкретен износ на глобите за секој прекршок.

Некои организации сметаат дека глобата треба да биде пропорционална со големината на организацијата. Би сакале да посочиме дека глобите за организациите се во опсег од 200 до 300 евра и ова генерално е прифатливо. Ако ова треба да се однесува на поединците тогаш, на пример, глобите може да се изречат врз основа на процент од буџетот на организацијата.

Во прилог на ова, некои одредби се нејасни и може да подлежат на дискрециони интерпретации од страна на властите. На пример, во Чл. 94 не е јасно како властите ќе оценат дали организацијата ги користи своите средства/ имот. Или на пример во Чл.91 не е многу јасно кои видови дејности може да се сметаат дека не се во согласност со целите на организацијата. Особени бидејќи овие цели се генерално широко дефинирани и може да вклучат бројни видови на дејности. А оваа глоба е уште позбунувачка бидејќи според Чл.18 статутите на здруженијата не мора да ги содржат целите. Ако останат овие два члена, препорачуваме тие да бидат подобро елаборирани за да обезбедат правна сигурност и понатамошни насоки. Оваа ревизија исто така ќе помогне да се избегнат општите интерпретации и да се осигура објективно нивно спроведување.

III. Други прашања кои може да го подобрат предлог законот

Покрај главните прашања кои беа претходно разгледани, постојат и неколку други одредби од предлог законот, кои доколку се ревидираат ќе помогнат да се подобри текстот на предлог законот. Во текот на јавните дискусии, НВОи исто така покренаа неколку други одредби за кои тие сметаат дека треба да бидат изменети. Со

цел да се поддржат НВОи, Владата и Собранието во понатамошните дискусии за тие прашања, тука ги даваме коментарите на ЕЦНЛ.

1. **Прашања поврзани со статусот од јавен интерес**

Одбивање на статус од јавен интерес: Предлог законот не ги содржи правилата по кои треба да се води оној кој ја донесува одлуката во случаите кога може да го одбие статусот од јавен интерес. Од друга страна, предлог законот пропишува бројни документи што треба да ги поднесат НВОи кога поднесуваат барање за стекнување на статус од јавен интерес [Чл.76]. Препорачуваме во предлог законот да бидат наведени условите под кои статусот може да биде одбиен. Таквата одредба е важна бидејќи ќе обезбеди понатамошни гаранции дека одлуката ќе биде донесена на објективен начин, а оној кој ја донесува нема да навлезе во дискрециони толкувања на поднесените документи. Сличните закони во Европа наведуваат неколку ситуации кога може да се одбие статусот. Такви примери се: ако барањето за статус не е целосно и организацијата не го достави комплетираното барање до крајниот рок; ако организацијата не ги исполнува барањата наведени во одредени одредби (пр. нејзината дејност не е една од наведените во законот [Чл. 74], делокругот на активности е таков да е насочен само кон членовите или основачите на организациите или приватните интереси, организацијата е во ликвидација или стечај).

Ревизија: Според Чл.86 организацијата чиј годишен буџет е над 10.000 евра е должна да изврши независна годишна ревизија. Ове веројатно ќе креира неоправдани дополнителни трошоци за организациите со мали буџети, бидејќи трошоците за ревизија генерално се високи. Понатаму, штетата што може да ја направи една организација со мал буџет најверојатно ќе биде безначајна за државата да има интерес да бара независна ревизија. Државата може да ја задоволи потребата и да осигура дека работи според сметководствените и финансиските барања преку нејзините финансиски извештаи. Затоа, препорачуваме да се зголеми прагот.

Располагање со средствата: Според Чл.54(3) по престанок на организацијата со статус на јавен интерес, средствата треба да се пренесат на друга организација со статус од јавен интерес со иста или слична цел на дејствување или на општината. Одредбата е во согласност со Дел VI.B.56 од Препораките на Советот на Европа. Ова е соодветно ако средствата стекнати од страна на овие организации се добиени врз основа на државни олеснувања. Препорачуваме ревизија на оваа одредба за да се зајакне и да се осигура дека правилото е применливо.

Прво, ставот 3 треба да се измени за да се додаде референцата „*средствата што остануваат по престанокот и намирувањето на обврските*". Бидејќи Чл.54 се занимава со такви ситуации оваа ревизија ќе помогне да се појасни ова правило.

Второ, зборовите „*за што одлучува давателот на средствата*" во ставот 3 треба да се избрише. Наместо тоа, ставот треба да појасни дека организацијата треба да утврди во својот статут кој е примател на средствата (друга организација со статус на јавен интерес или општината), а ако нема ништо во статутот, тогаш треба да се примени став 2 од овој член. Организацијата во текот на своето постоење добива средства од неколку донатори и средствата што остануваат откако ќе се намират обврските се во сопственост на организацијата. Затоа, во пракса нема да има донатор кој ќе одлучува за таквото располагање со средствата. Во прилог, законот треба да даде можност на организацијата најпрво да го реши ова прашање во статутот. Ревидираниот став 3 би можел да гласи: „*Во случај на престанок на организацијата со статус на јавен интерес, средствата што остануваат ќе бидат пренесени на друга организација од јавен интерес со иста или слична цел или на општината, на чие*

подрачје има седиште организацијата, врз основа на она што е утврдено во статутот."

Крајни рокови: Чл.83 не предвидува што ќе се случи ако Владата не донесе решение во рок од 30 дена. Во случај на регистрацијата на организациите, според најдобрите европски практики потребен е јасен краен рок во оваа насока или пак дека молчењето на администрацијата ќе резултира со регистрација на организацијата. Препорачуваме во предлог законот да се воведе одредба која ќе појасни што ќе се случи во какви случаи.

Престанок на статусот: Чл.89 вели дека статусот ќе престане под одредени услови. Меѓутоа, најдобрите европски регулаторни практики бараат на организациите да им биде дадена можност да ја поправат ситуацијата пред да го изгубат статусот. Ова секако може да се примени на случаите кои не се однесуваат на организации што ги прекршуваат клучните клаузули според кои го стекнале статусот. На пример, може да биде применет во ситуација кога организациите не основале орган за надзор; не поднеле извештај во временскиот рок и кога не поднеле ревизорски извештај. Препорачуваме овој член во предлог законот да биде изменет за да се внесе одредба за првостепени лекови пред престанок на статусот.

2. Коментари за другите одредби

Политички активности: Чл.13(1) гласи дека *„организациите не можат да вршат активности на политичка партија, односно не можат да обезбедуваат директно или индиректно финансирање на конкретна политичка партија и да влијаат на изборите".* Препорачуваме референцата „и да влијаат на изборите" да се избрише бидејќи е премногу широка и може да вклучува дејности на организациите што не се сметаат за политички (пр. едуцирање на граѓаните за нивното право на глас и организирање кампањи за да се поттикне нивно активно учество во изборите)[12].

Малолетни лица како членови на здруженија: Според предлог законот малолетните лица со наполнети 14 години, а не наполнети 18 години возраст, може да се зачленат во здружението со давање заверена изјава на нотар на неговиот законски застапник. Барањето да се поднесе таква изјава ќе создаде дополнителен финансиски товар врз малолетните лица и нивните семејства и е порестриктивно од сегашниот систем. На пример, ќе биде потребно сите членови на едно здружение на средношколци да поднесат такви заверени изјави. Според Законот од 1998, на малолетните лица им е дозволено да бидат членови на здружение без никаков услов, што е во согласност со меѓународното право и посебно со Конвенцијата за правата на детето. Препорачуваме Чл.19(4) да се избрише за да им се дозволи на малолетните лица да бидат членови на здруженијата без да има потреба да се дадат заверени изјави.

Иницијативи во јавниот живот: Предлог законот содржи декларативна одредба во однос на правата на НВОи да можат слободно да ги искажуваат и промовираат своите ставови и мислења за прашања од нивен интерес, да поведуваат иницијативи и да учествуваат во градење на јавно мислење (Чл.14). Препорачуваме овој принцип да биде ревидиран за да се гарантира правото на НВОи да учествуваат во процесите на креирање политики и закони преку активно учество во работните групи. Оваа

[12] За повеќе информации за компаративните искуства видете: *Political Activities of NGOs: International Law and Best Practices*, ICNL, www.icnl.org/KNOWLEDGE/pubs/Political%20Research_eng.pdf

препорака е во согласност со неколку европски документи кои го промовираат овој принцип, како Препораките на Советот на Европа, Лисабонската Спогодба, Кодексот на добри практики за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки на Советот на Европа.[13] Уште поважно е што таквите одредби ќе следат по заложбите на Владата изложени во Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор и ќе дадат поддршка за спроведување на мерките од Акцискиот план.

Извештаи: Според предлог законот од сите НВОи се бара да подготвуваат и објавуваат наративни и финансиски извештаи (Чл.53). Ако не се објавуваат извештаите за финансикото работење тогаш на НВОи ќе им се изрече глоба (Чл.95). Генерално, Владата има интерес да ги бара таквите извештаи кога орагнизациите користат јавни средства. Предлог законот веќе содржи одредби за доставувањето извештаи од страна на организациите со статус на јавен интерес, кои ќе осигурат дека организациите кои имаат државни олеснувања ќе подготват и објават извештаи (во согласност со Дел VII.A.62 од Препораките на Советот на Европа). Затоа не е јасно зошто е неопходно да се бара тоа, на пример, од едно здружение на рибари да подготвува, објавува и поднесува извештаи. Некои локални организации можеби немаат канцеларија или веб страница за да ги објавуваат тие извештаи, ниту пак редовен кадар да ги пишува. Во прилог, ова барање можеби не е во согласност со Законот за сметководство за непрофитни организации, каде организациите со годишен буџет под 2.500 евра се ослободени од обврската да подготвуваат финансиски извештаи.[14] Препорачуваме повторно да се разгледа оваа одредба во предлог законот или барем да се отстрани глобата.

Време на дејствување: Предлог законот предвидува ако една организација е основана за определено време на дејствување, по истекот на времето за кое е основана, организацијата да биде избришана од Регистарот. Автоматското бришење нема да и дозволи на организацијата да го смени нејзиниот статус и да одлучи да продолжи со постоење. Тоа е исто така недоследно со одредбите од самиот предлог закон. Чл. 63(1)(4) пропишува дека ако е истечено времето за кое е основана организацијата тоа може да биде причина за престанок на организацијата, но постапката се поведува по предлог на застапникот по закон, членовите на органите, членовите на организацијата или други лица во случаите кога не е донесена одлука за престанок на постоење од органот. Затоа препорачуваме Чл.7(1) да се избрише или ревидира само за да пропишува дека организациите може да се основаат на определено или неопределено време.

Странски организации: Би сакале да покренеме четири прашања во однос на одредбите од предлог законот кои ќе влијаат врз работата на странските организации.

Чл.38 (1) вели дека една странска организација може да делува во земјата преку подружница, канцеларија или друг организационен облик на странските организации. Оваа одредба се чини дека имплицира дека странските организации мора да регистрираат правен субјект што не е во согласност со Делот IV.E.45 од Препораките на Советот на Европа[15]. Затоа препорачуваме да се ревидира одредбата

[13] Усвоено на Конференцијата на МНВОи на Советот на Европа на 1 октомври 2009, www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_en.pdf

[14] Член 18; Службен весник на РМ, 24/2003

[15] Дел IV.E.90 од Експланаторниот меморандум на Препораката CM/Rec (2007) 14 на Комитетот на Министри за правниот статус на невладините организации во Европа вели дека *„секој процес со претходно одобрување за работа треба да се ограничи и не треба да содржи*

за да се појасни дека странските организации може, но не мора да основаат таков субјект.

Понатаму, се чини дека две барања во однос на регистрацијата на странските организации (Чл.42) се нејасни. Пр., во Чл.42(4)(1) не е јасно што се подразбира под *„документ што потврдува дека организацијата може да делува во Република Македонија“.* Не знаеме дека некоја земја може да издаде таков документ. Од процесот на изработка сфаќаме дека намерата е да се појасни дека треба да има документ што докажува дека организацијата може да делува (пр. ако организацијата доаѓа од земја каде не постои формална регистрација, како на пример во Холандија, може да поднесе заверена копија на актот за основање). Препорачуваме да го ревидирате ова за да гласи *„документ што потврдува дека организацијата може да делува во нејзината земја“.* Инаку законот може да го ограничи правото на одредени странски организации да делуваат во Македонија.

Понатаму, Чл.42(4)(5) бара од странските организации да поднесат заверена одлука и превод за изборот на органите со лични податоци на лицата кои членуваат во органите. Не е јасно дали законот се однесува на телата на странските организации или канцеларијата на подружницата. Понатаму, некои земји може имаат правила за заштита на податоците што нема да дозволат личните податоци да бидат јавно откриени. Затоа, оваа одредба треба да биде појаснета или избришана.

ниту едно барање според кое НВОи прво треба да основаат нов и посебен ентитет според законот на државата во која сакаат да работат.”