



Македонски центар за меѓународна соработка

МИСЛЕЊЕ ЗА ПРЕДЛОГ ЗАКОНОТ ЗА ЗДРУЖЕНИЈА И ФОНДАЦИИ

Предлогот за донесување на Законот за здруженија и фондации (ЗЗФ) со предлог-закон е во процедура во Собранието на Република Македонија. По Законот за здруженија на граѓани и фондации од 1998 година и измените во 2007 година, се пристапува кон донесување нов закон, поради опфатот на измените, вклучувајќи но не исклучиво и воведувањето на статус на организација од јавен интерес.

Согласно на важноста на ЗЗФ за граѓанското општество, како и вклученоста на МЦМС во подобрување на правната рамка за граѓанско општество од 1995 година, и вклученоста во работната група на Министерството за правда, МЦМС пристапи кон подготовка на мислење за предлог-законот. Целта на мислењето е оценка на предлог-законот како и одредување на потребите за подобрување.

Мислењето за предлог-Законот за здруженија и фондации содржи воведни информации за слободата на здружување во Република Македонија и усогласеноста на предлог-законот со меѓународни конвенции и најдобри практики, како и општа оценка на предлог-законот, која е проследена со преглед на очекуваните подобрувања од предлог-законот. Последниот дел се однесува на потребните измени кои што е неопходно да бидат направени во овој предлог закон.

Мислењето е подготвено од Сашо Клековски и Емина Нурединоска од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС).

1. Уредување на здружувањето во Македонија и сегашен процес

Во Уставот на Република Македонија во втората глава „Основни слободи и права на човекот и граѓанинот“ во членот 20 се регулира правото на слободно здружување. Согласно овој член слободата на здружување Уставот ја утврдува на тој начин што ги означува целите на здружувањето кои се изразуваат преку остварување и заштита на политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања и се определуваат организационите облици на здружување во вид на здруженија и политички партии.

Во 1998 година беше донесен Законот за здруженијата на граѓани и фондацииите - ЗЗГФ („Службен весник на РМ“ бр. 31/98). Иако донесен дури седум години по донесувањето на Уставот на Република Македонија неговата улога во детерминирање на слободата на здружување е многу значајна. Исто така Законот е меѓу првите закони во регионот кои ја регулираат слободата на здружување и истиот е оценет како либерален и прогресивен во периодот кога е донесен.

Сепак примената на ЗЗГФ во годините потоа покажа дека промената во опкружувањето и новонастанатите потреби на државата, како и на граѓанскиот сектор кој во континуитет се развива, ја наметнаа потребата од донесување нов Закон за здруженија и фондации. Исто така, неопходно беше одредбите кои го

регулираат делувањето на здруженијата на граѓани и фондации да се хармонизираат со регулативите и практиките на европско ниво.

Почнувајќи од 2002 година граѓанските организации во повеќе наврати укажуваа на клучните промени кои треба да се направат во ЗЗГФ. Во јануари 2006 година, Министерството за правда подготви Предлог-измени и дополнувања на законот, но истите не биле прифатени од Владата.

Во 2007 година беше направено усогласување на ЗЗГФ со Законот за едношалтерски систем и Законот за прекршоци.

Позначајни активности се презедоа со формирањето на работната група од страна на Министерството за правда во 2007 година во чиј состав беа вклучени и претставници од Граѓанската платформа на Македонија (ГПМ), во чие име учествуваше Фондацијата Институт отворено општество Македонија (ФИООМ) и МЦМС. Работната група интензивно работеше во 2009 и 2010 година, кога се одржани многубројни средби, со активно учество на повеќе министерства, граѓанските организации и универзитетски експерти. Работната група оствари и две средби со г. Маневски, Министер за правда, а предлог-законот беше промовиран од страна на министерот на почетокот на оваа година. Предлог-законот беше предмет на меѓуресорско усогласување.

За жал поради слаба информираност на ресорите, кои не учествуваа активно во работната група дојде до измени на предлог-законот во меѓуресорското усогласување.

МЦМС овој период активно ја поддржуваше работата на работната група, и стручно и организациски. Во стручниот дел учествуваа авторите на ова мислење Сашо Клековски и Емина Нурединоска.

МЦМС продолжува со својата поддршка на овој процес и во периодот на донесување на законот преку мислење за подобрување на предложениот текст, а и во иднина ќе понуди поддршка, како во подготовката на подзаконските акти, така и во обука и информирање за законот.

2. Усогласеност на законот со меѓународни конвенции и најдобрата пракса

Слободата на здружување на меѓународен план е регулирана со повеќе документи почнувајќи од Универзалната декларација за човекови права, Пактот за политички и граѓански права и еден од најсилните инструменти на заштита – Европската конвенција за заштита на правата и слободите на граѓанинот (ЕКЧП) и нејзиниот член 11. Според тоа слободата на здружување се смета за право од првата генерација на човекови права кои ја изразуваат основата на либералната концепција на демократијата воопшто. Слободата на здружување е едно од централните права од чие постоење или непостоење во голема мера зависи остварувањето на другите политички права, односно тоа е предуслов односно во е во тесна корелација со уживање на други права и слободи. Членот 11 од ЕКЧП опфаќа две права: слобода на мирно собирање и слобода на здружување. Истите не се апсолутни права, а тоа значи дека државата може да ја попречи таквата слобода, но само во точно определени случаи, а тоа се: забраната да биде пропишано со закон, да има легитимна цел, и да биде нужно во едно демократско општество. Значењето на правото на здружување е јасно потенцирано и праксата на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) кој на најширок можен начин да ја толкува слободата на здружување, за истата да ја заштити од повреди.

Со основните начела определени во Законот, законодавецот ги допира основните елементи утврдени со членот 11 од ЕКЧП и се во согласност со одлуките кои ги носи Судот.

Покрај ЕКЧП значаен документ се Основните принципи за статусот на граѓанските организации во Европа донесени во рамките на Советот на Европа кој се состои од

преамбула; области на делување; основни принципи; цели; основање; содржина на статутот; членство, правен субјективитет; стекнување на правен субјективитет; раководство; имот и прибирање финансиски средства; државна поддршка; транспарентност и отчетност; надзор; одговорност; и однос со владините органи.

Во предлог законот најголем дел од одредбите се усогласени со овие принципи и препораки, но постои потреба за усогласување на помал дел од одредбите.

3. Општа оценка

МЦМС го поздравува утврдувањето на Предлог-законот за здруженија и фондации и влегувањето во процедура за донесување во Собранието, по скоро седум годишни активности.

Предлог-законот е **усогласен** со ЕКЧП и најголем дел со Основните принципи за статусот на граѓанските организации во Европа донесени во рамките на Советот на Европа, каде постои **можност за подобрување**.

Од предложениот текст на Законот за здруженија и фондации јасно произлегува намерата на предлагачот **значително да придонесе кон слободата на здружување во Република Македонија**.

Предлог-законот има вкупно 110 одредби поделени во 14 глави. Анализирајќи ги одредбите:

- **Севкупната оценка е дека најголем дел од одредбите во предлог законот се многу добри и добри** (вкупно 98 од 110 члена).

- 52 од одредбите се оценети како многу добри. Истите се јасни и применливи и претставуваат подобрување во однос на постоечкиот ЗЗГФ и во однос на примена на меѓународни стандарди и искуства.

- 46 одредби се оценети како добри. Дел од нив овозможуваат унапредени права и слободи, меѓутоа не се доволно јасни и применливи, додека еден дел се засновани на постоечкиот ЗЗГФ односно задржани се веќе дадените права и слободи, а одредбите се јасни и применливи.

- Мал дел од одредбите се оценети како задоволителни, со задржани права и слободи, но не се доволно јасни (8 од 110 члена);

- а најмал е бројот на одредби кои што се незадоволителни, значат уназадување на правата и слободите во однос на постоечкиот ЗЗГФ и меѓународните стандарди каде што постојат (4 од 110 члена).

Во 67 членови не е потребна промена. Неопходни измени се потребни во 33 члена, додека за 10 членови потребата од измени е со умерен приоритет. Дополнително, предлагаме нови два члена: 49а и 93а.

4. Очекувани подобрувања со донесување на ЗЗФ

Со предлог-законот се очекува да се постигнат повеќе цели, меѓу кои:

- проширување на слободата на здружување;
- намалување на товарот и пречките за остварување на слободата на здружување;
- подобрена одржливост/мерки за генерирање ресурси;
- зголемена транспарентност;
- придонес кон доброто управување; и
- појаснување на одредби засновани на постоечкиот ЗЗГФ;
- постоечки или стандардни одредби – одредбите се засновани на постоечкиот ЗЗГФ или законодавство.

Уназадувањето на правата и слободите не е очекуван исход и се очекува дека во Собранието овие одредби ќе бидат изменети и дополнети.

Предлог-законот покрај исполнувањето на меѓународните регулативи и практики е насочен и кон решавање на секојдневните пречки и проблеми во развојот на граѓанското општество. Подолу ќе бидат посочени неколку примери.

4.1. Проширување на правата и слободата на здружување

Можноста здруженија да основаат **физички и правни лица, домашни и странски лица**, како и **малолетни лица** под определени услови во споредба со досегашното решение кое беше ограничено само на полнолетни државјани на Република Македонија претставува директен придонес во целосно остварувањето на правото на слободно здружување согласно Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи, судската пракса на Европскиот суд за човекови права и Препораките за невладините организации од Советот на Европа (член 15).

Во таа насока, со овој предлог-закон иако експлицитно не се спомнува можноста за **неформално здружување**, со раздвојувањето на организациите од нивниот правен статус и фактот дека истото не се казнува, се смета како дозволено (член 6). Ваквото решение е во согласност со сите стандарди и препораки кои ја регулираат слободата на здружувањето.

Исто така, иако во Законот за здруженија на граѓани и фондации беше овозможено регистрирање на странски организации во Република Македонија, истото беше ограничено само на организации кои се основани за унапредување на научни, спортски, културни, хуманитарни и социјални цели. Со предлог-законот **домашните и странските лица имаат еднакви права** (член 15 и 37), постои и слобода за основање на **организациски облици на странски организации** без ограничување на областите доколку нивните цели и активности се во согласност со овој закон (членови 38 и 39).

4.2. Намалување на товарот и пречките за остварување на слободата на здружување

Со предлог-законот ќе се влијае и на олеснување на остварувањето на слободата на здружување: (а) делови од содржината на статутите на здруженијата и фондацииите се предвидени како факултативни што досега не беше случај, а што воедно и дава поголема слобода во секојдневното работење на организациите (членови 18 и 31), (б) јасното определување на надлежностите на највисоките органи за управување во здруженијата и фондацииите ги намалува пречките во остварување на слободата на здружување (членови 23 и 35), (в) намалени се административните пречки, на пр. при регистрација на организациски облици на странски организации нема да биде потребно мислење од Министерството за надворешни работи.

4.3. Подобрена одржливост/мерки за генерирање ресурси

Најчесто критикуваната одредба од постоечкиот Закон за здруженија на граѓани и фондации која се однесуваше на забраната на организациите да вршат економски активности е надмината со овој предлог-закон. Предлог-законот како и праксата во скоро сите земји во Европа дозволува **организациите да остваруваат приходи**, но истите мора да бидат **искористени за целите на организацијата** утврдени со статутот. Ваквото решение придонесува кон одржливоста на граѓанскиот сектор, а воедно внимава и го задржува **начелото на непрофитност на организациите**¹ (член 12).

¹ Приходите од економски активности на граѓанските организации заедно со директната поддршка од државата се основниот извор на одржливост на организациите. Имено, во Германија и Холандија поддршката од државата изнесува 64 % односно 59 %, од економски активности 32 % и 39 %, додека од филантропија 3 % односно 2 %. Во Велика Британија поддршката од државата и приходите од економски активности се прилично изедначени 47 % и 45 %, додека од филантропија се добиваат 9 %. Малку е поразлично во САД каде што соодносот е 57 % од економски активности наспроти 31 % од директна поддршка од државата и 13 % од филантропија. (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (2003) CSDF, Hungary (2003))

Со предлог-законот се уредува и прашањето за стекнување на организациите со средства за работа (член 48), а меѓу другото и средства кои се добиваат од страна на државата (член 49).

Најголема новина е воведувањето на статус на организација од јавен интерес (ОЈИ), кој треба да ги поттикне организациите да делуваат во подрачја од јавен интерес, со обезбедување на услови овие организации да ја подобрат својата одржливост. Воведувањето на статус на организација од јавен интерес е барање кое што во изминатите десетина години е повеќепати поставувано од страна на граѓанските организации. Овој концепт повеќе развиен во западно европските земји, постепено се прифаќа и во дел од земјите од централна и источна Европа. **Република Македонија со воведувањето на статус од јавен интерес ќе претставува пример за повеќе земји од регионот.** Досега во регионот ОЈИ е воведен во Бугарија (орган - Министерство за правда), како и во земјите со форми на меѓународна управа како Босна и Херцеговина и Косово. Со овие одредби ќе се разрешат и некои од недостатоците во Законот за донации и спонзорства во јавните дејности. Статусот на организација од јавен интерес има за цел да ги препознае организациите кои што работат за потребите на **пошироката заедница во области важни за целокупното општество,** организациите кои што имаат **повисоки стандарди на управување, одговорност и транспарентност,** но исто така и организациите кои што ќе имаат одредени **олеснувања и поволности добиени од страна на државата** (членови 73,74, 75, 79, 80, 83, 88) .

Предлог-законот овозможува **широк, сеопфатен спектар на дејности од јавен интерес.** Критериумите за **здобивање,** односно нивната недоволност беа една од причините зошто законот доживеа неуспех во 2006 година. Сега критериумите се подигнати, но фактот дека е потребен буџет од 1.500 евра и нема ограничувања за периодот на делување зборува дека и **помали организации може да се стекнат со ОЈИ.** Од друга страна дел од критериумите се потребни за демонстрација посебно на даночната способност, бидејќи законот треба да води кон дополнителни даночни и царински олеснувања.

Органот за доделување е Владата. МЦМС во 2007 предлагаше, а и сега предлага, тоа да биде Комисија при Генералниот секретаријат или Министерството за финансии (Мур Д. ат алл., 2007, стр. 70).

Доколку тоа не е можно поради правни причини (правен статус на Комисијата), МЦМС го прифаќа предлогот во законот, подобрен со **зајакнување на позицијата на Комисијата.** Комисијата би донесувала решение за доделување и одземање на статус организации од јавен интерес, а Владата би ги верификувала. Извештаите организациите би ги доставувале до Комисијата. Покрај претставници од органи на државната управа, Комисијата би вклучила и претставници од граѓанското општество за зголемување на транспарентноста. Со овие измени би се зголемила транспарентноста, а намалило административното оптоварување.

Во однос на **независноста** на Комисијата, сметаме дека другите можности за лоцирање на делокругот во Комисија предводена од Генералниот секретар, Министерство за правда или Министерство за финансии, не влијае на зголемување на независноста.

Предлогот е подетално образложен во прилог 2, а преглед на Јавниот интерес и граѓанските организации е во прилог 7.

4.4. Придонес кон доброто управување

Предлог-законот исто така има намера да придонесе кон доброто управување во организациите определувајќи ги **основните органи** кои треба да ги имаат здруженијата и фондациите, и давањето можност истите со нивните статути да предвидат други органи (членови 24, 25, 26, 30, 33, 34, 36). Законот јасно наведува на **поделбата на функциите** во организацијата на управни и извршни, и на

неспоивоста на овие функции особено кај организациите со статус од јавен интерес (членови 77 и 78). Во насока на доброто управување се и одредбите кои што се однесуваат на употреба на средствата во организациите (член 50), како и споделување на одговорноста за обврските и за штетите настанати од работењето на организациите (член 51 и 52). Новите одредби кои што ја регулираат ликвидацијата исто така придонесува кон доброто управување односно кон јасни правила кога организациите по донесената одлука за престанок ќе треба да ги намират своите обврски (членови 68, 69, 70 и 71).

4.5. Придонес кон зголемена транспарентност

Голем дел од одредбите имаат за цел да придонесат кон зголемена транспарентност и на организациите и на органите на државната управа. Во таа насока се начелото за јавност и транспарентност на работата на организациите (член 11), како и начелото на непартиско делување (член 13).

Пример за насоченост кон решавање на проблем. Во јавноста постојат критики за недостаток на транспарентност во јавното (државното) финансирање на граѓанските организации. Овој проблем може да има катастрофални последици како во Бугарија каде се говори за корумпирано и „затворено“ граѓанско општество. Со предлогот од член 49 кој ги уредува средствата од буџетите е воведен став за уредување на условите и за објавување на корисниците на интернет страна. Тоа ќе претставува основа за воспоставување на обврзувачки документ за финансирање на граѓанските организации од страна на државата. Имено, поради нерегулирањето на ова прашање во постоечкиот ЗЗГФ, Владата не беше во можност да донесе обврзувачки акт (упатство, правилник) за финансиска поддршка на здруженија и фондации, па според тоа беше усвоен Кодекс на добри практики. Веруваме дека со одредбите од овој предлог-закон Кодексот ќе биде заменет со обврзувачко Упатство или Правилник за финансирање на здруженија и фондации (член 49). Тоа дополнето со објавувањето на корисниците на интернет треба да придонесе кон решавање на проблемот на нетранспарентност.

Кон зголемена транспарентност треба да придонесат и подобрувањето и усогласувањето на регистрите (членови 40, 41, 43 и 47), задолжителните известувања и објавување на информации од страна на организациите и органите на државната управа (членови 49, 50, 53, 81, 84, 85, 87), како и одредбите кои се однесуваат на располагање со средствата на организациите по престанок, односно по забрана за работа (членови 54 и 55). Секако најголем дел од прекршочните одредби се во функција на санкционирање на нетранспарентноста на организациите и на одговорност за истата (членови 92, 94, 95, 96, 98, 99, 100).

4.6. Појаснување на одредби засновани на постоечкиот ЗЗГФ

Поголем број од недореченостите и нејасните одредби во постоечкиот ЗЗГФ се изменети и подобрени со овој предлог закон. Во него е содржан поимник, односно има член кој ги објаснува значењата на изразите употребени во овој закон што е значаен чекор во градење на заедничко разбирање на клучните поими за здруженија и фондации. Тоа воедно треба да придонесува и кон олеснето толкување на одредбите при примената на законот во иднина (член 3). Дел од општите одредби за фондација се исто така значително појасни (членови 27 и 28), а најголем дел во појаснувањето е направен во главата која го регулира престанокот и забраната за работа на организациите (членови 68, 69, 70 и 71).

5. Потребни измени на ЗЗФ

Предлог-законот ги вклучува клучните потреби за подобрување. Сепак сметаме дека во одредени членови потребни се неопходни измени кои што ќе го олеснат понатамошното толкување и примена на законот.

Во расправата за подобрување на предлог-законот мора да се земат предвид **причините за досегашното недонесување** на законот, како и можноста за поглед од два агли на одредени потреби.

Главна причина за недонесување на законот беше непостоењето на искуства за организации со јавен интерес во регионот на Балканот, одбивањето на ресорни министерства да бидат вклучени во процесот, како и недоволноста на критериумите. Понатаму причини беа социокултурните норми и разлики поврзани со слободата на здружување на малолетниците, правните лица и странските лица. Дел од овие прашања, како слободата на здружување на малолетници, сè уште се контроверзни во самото граѓанско општество и експертската јавност. Дел од нив се вткаени во недовербата на општеството, на пр. кон странците, иако и тука има парадокс, зашто одредбите за основање на трговски друштва од странци се полиберални отколку тие за здруженија.

Добар пример за можноста за **два агли е ревизијата**, односно ниските граници за вршење на ревизија. Од една страна тоа е дополнителен товар. Од друга страна тоа е заштита на граѓанското општество на пр. од корупција, какви примери имаме во соседството.

МЦМС во оваа фаза утврди потреба од измени на 23 члена за подобрување или појаснување на одредбите. Подолу се дел од прашањата. **Детален преглед** со предлог амандмани е во прилог 2.

5.1. Проширување на правата и слободата на здружување

Со цел подобрување на одредбите кои што треба да придонесат во проширувањето на правата и слободата на здружување потребни се измени во следните насоки.

Прво, бидејќи во предлог-законот нема одредби за процедурата на регистрација и управување на сојузите тоа може да предизвика нејасности, затоа е потребно јасно да се наведе дека за сојузите ќе се применуваат одредбите со кои се уредуваат здруженијата. Исто така треба да биде јасно дека правото за членство во меѓународни организации се однесува и на здруженија и на фондации. Исто така, многу е битно утврдувањето на разликата меѓу здружување и статусни промени (присоединување, спојување...). При здружувањето нема промена на правниот статус на здружените организации, додека при статусните промени има промена на правниот статус на вклучените организации (член 5).

Прашање кое треба да претрпи промена во насока на либерализација на здружувањето е бројот на основачите, а тоа значи намалување на бројот на основачи од пет на три лица, а само еден наместо три од нив да има живеалиште односно престојувалиште на територијата на Република Македонија. Сметаме дека Република Македонија треба да биде во чекор со праксата од регионот, особено по прашањето на задолжителноста на живеалиште и престојувалиште односно седиште на територијата на Република Македонија на основачите. Сегашното решение кое предвидува тројца од основачите да имаат живеалиште/престојувалиште во Република Македонија е непотребно, бидејќи суштината на оваа одредба е достапноста на едно од лицата во процесот на основање односно регистрација на организацијата, што е обезбедено и со условот застапникот да има живеалиште/престојувалиште. Ова прашање има и економско значење, односно би се овозможила регистрација на сојузи и мрежи од регионот во Македонија, што би имало позитивно економско влијание (член 15).

Прашање кое во суштина е поврзано со проширување на правата и слободата на здружување, но кое што во исто време е без промени, па и уназадување во однос на постоечкиот ЗЗГФ е прашањето за членство на малолетните лица. Иако предлог-законот обезбедува можност за основање на организација од страна на малолетни лица, од друга страна создава пречки и товар во нивното членување. Членот 21,

став 2 од постоечкиот ЗЗГФ гласи: „Член на здружение на граѓани може да биде секој граѓанин државјанин на РМ, кој доброволно ќе пристапи кон здружение на начин утврден со статутот“. Решението во овој предлог-закон е понеповолен од постоечкиот ЗЗГФ и придонесува кон рестрикција на слободата на здружување. Сметаме дека на секое лице, вклучително и на малолетните лица треба да им се даде правото да членува во здружение без дополнителни услови (член 19).

5.2. Намалување на товар и пречки за остварување на слободата на здружување

За да се намали товарот и пречките за остварување на слободата на здружување потребни се подобрувања во одредбите кои ги регулираат одговорностите меѓу управните и извршните органи во здруженијата и фондациите по одредени прашања. Имено, во надлежностите на највисоките органи на здруженијата и фондациите (Собранието и Одборот) предвидени се одговорности кои не можат или не треба да бидат нивна надлежност. Таков е случајот со потребата од доставување на годишни извештаи до надлежните органи од страна на Собранието односно Одборот. Според тоа треба да се има предвид дека Собранието и Одборот може да управува, односно да донесува и одобрува извештаи, но не може да доставува извештаи. Дополнително доставувањето на извештаи е одговорност на застапникот (директорот), па согласно на тоа и прекршочните казни (глоби) се за одговорното лице – застапник на организацијата, а не за органите (членови 23 и 35).

5.3. Зголемено влијание на граѓанското општество

Намерата беше со предлог-законот да се зацврсти влијанието на граѓанското општество, посебно влијанието на јавните политики во согласност со Стратегијата на Владата за соработка со граѓанскиот сектор. Во фазата на усогласување оваа одредба (во глава 2. Основни начела, член 14) е заменета со иницијативи во јавниот живот. Вака формулираната одредба е непотребна, или треба да се замени со одредба за влијание на јавни политики или да се избрише. Секако вклучувањето на одредба за влијание на јавни политики ќе биде јак знак за примена на Владината стратегија за соработка со граѓанскиот сектор (Влада на РМ, 2007).

5.4. Подобрена одржливост/мерки за генерирање ресурси

Иако најголемите подобрувања во законот со можноста за стекнување со добивка за целите на организациите и со воведувањето на статусот на организација од јавен интерес се однесуваат на подобрената одржливост на организациите подобрувања се потребни и во овој дел. Потребно е усогласување на членовите 7 и 88. И двата члена се однесуваат на даночни и царински олеснувања на организациите со статус од јавен интерес. Олеснувањата треба да се однесуваат на сите организации, што е стекнато право со претходниот закон, а за организациите со статус од јавен интерес потребно е да се предвидат дополнителни ослободувања. Потребно е оваа одредба по донесувањето на предлог законот скоро да се операционализира со измени во соодветните даночни закони.

5.5. Придонес кон доброто управување

Потребни се корекции кои ќе појаснат одредени одредби со цел непречено функционирање на органите во организациите, а пред сè во здруженијата. Имено, во статутот на здруженијата единствено може да се определи името на органот кој ќе го врши застапувањето (тоа може да биде застапник, директор, претседател, или друг назив). Меѓутоа во предлог-законот се користи формулацијата која укажува на потреба од утврдување на името на физичко лице. Тоа ќе доведе до потреба за измена на статут, при секој избор на застапник. За измена на статут е потребно двотретинско мнозинство, а за избори мнозинство. Ваквата одредба може да ја блокира работата на здружението (член 25).

Едно од важните прашања за кои што е потребно разбирање е можноста организациите да имаат право на избор во однос на воспоставувањето на надзорен орган, со оглед на фактот дека организациите го задоволуваат основниот принцип за добро управување со поделба на управни и извршни органи (собрание и застапник кај здруженијата, односно одбор и директор кај фондациите). Најчестата пракса во земјите од регионот е доброволност за дополнителен надзорен орган. Ова е секако запазена и во овој предлог-закон со одредбата која што предвидува задолжителност на орган за надзор кај организациите кои ќе се стекнат со статус од јавен интерес предвидена со член 77. Исто така намерата за задолжителен орган за надзор е контрадикторна на ослободувањето од обврска за поднесување на завршна сметка за организациите со приходи помали од 2.500 евра, согласно Законот за сметководство на непрофитни организации (член 56).

5.6. Придонес кон зголемена транспарентност

Потребните промени за зголемена транспарентност на организациите најмногу се однесуваат на промена на зададените рокови за доставување на извештаи (деловни и финансиски). Доколку е потребно навремено и објективно информирање, кое што истовремено ќе биде во рамките на реален/возможен период потребно е поместување на роковите за три месеци. Роковите од 31 март потребно е да се поместат до 30 јуни, бидејќи рокот до 31 март е прекин за објавување на финансиски извештаи (ревидирани). Потврда за тоа е дека со соодветните закони, банките се задолжени да ги објават своите извештаи до 15 мај, а акционерските друштва до 30 јуни. Со рок до 31 март, организациите се ставаат во нееднаква положба во однос на далеку помоќни институции, како банки и акционерски друштва (членови 53, 85 и 87). Во оваа насока има измени и во прекршочните одредби со кои се предвидени глоби и за организацијата и за застапникот. Бидејќи распонот на минимумот и максимумот на глобата е многу голем потребна е корекција на висината на глобите во зависност од годишниот буџет на организациите (член 97).

Во оваа смисла потребна е и промена на **членот 13** кој се однесува на непартиското делување на организациите. Постоечката формулација потребно е да се појасни со цел да се избегне опширно толкување на поимот „влијание на избори“, што може да ја попречува работата на голем број организации кои се занимаваат со едукација на гласачи, јавни расправа и трибини со учество на сите партии, набљудување на избори, итн. Повеќе детали за членот 13 има во прилог 2, како и во прилог 6.

5.7. Засновани одредби на постоечкиот ЗЗГФ

И за дел од одредбите кои се засновани на постоечкиот ЗЗГФ потребни се појаснувања и подобрувања. Потребно е со законот да се тргне од претпоставката дека здруженијата и фондациите се основаат на неопределено време, а нивниот престанок во никој случај не треба да биде по автоматизам со оглед на фактот дека законот во посебен дел предвидува соодветни основи и постапка за престанок. Законодавецот треба да предвиди дека основањето може да биде на одредено и неодредено време и ако со статутот не е предвидено времето да се смета дека основањето е на неодредено време (член 7).

Постојат реакции на прекршочните одредби, односно на висината на глобите (200-3000 евра), како и на фактот дека глобите се повисоки за застапниците, отколку за организациите. Во постоечкиот ЗЗГФ, глобите за прекршоци изнесуваат од 150 до 3.500 евра. Значи висината на глобата е споредлива со постоечкиот ЗЗГФ. Одговорноста на застапникот е поголема од одговорноста на организацијата. Потребни се мерки за намалување на дискрецијата на одредување на износот во услови на распон од 300-3000 евра, со поврзување на глобата со големината на организацијата (помала организација – помала глоба). Дополнително треба да се

воведат прекршочни казни и за непочитување на одредбите од член 49 за органите на државната управа.

Предлог-законот е насочен кон решавање на проблеми и пречки во развојот на граѓанското општество. Законот значително ќе придонесе кон слободата на здружување во Република Македонија, зголемено влијание на граѓанското општество (влијание врз јавни политики); подобрена одржливост/мерки за генерирање ресурси; зголемена транспарентност; придонес кон доброто управување. Свкупната оценка е дека најголем дел од одредбите во предлог-законот ги унапредуваат правата и слободите, се усогласени со меѓународните регулативи и практики и воедно се доволно јасни и применливи. Еден дел од одредбите не се доволно јасни и применливи, а помал дел водат кон уназадување на слободата на здружување.

МЦМС доставува предлог-амандмани кои се во прилог 2, како и збирни забелешки од други граѓански организации (во овој момент забелешки имаат Конект, Скопје; Хелсиншки комитет за човекови права, Скопје; Отворете ги прозорците, Скопје; Еко-мисија, Скопје; Фокус, Велес; ХДЗР „Месечина“, Гостивар), кои се во прилог 4.

Очекуваме дека низ расправата во Собранието, со поддршка од пратениците и Министерството за правда, овие одредби ќе бидат **подобрени и појаснети**.

Донесувањето на Законот за здруженија и фондации е клучен дел од Стратегијата на Владата за соработка со граѓанскиот сектор. Неговото донесување ќе биде **поттик за спроведување на Стратегијата**, вклучувајќи и скори измени во **фискалните закони или државното финансирање**.

Прилози

1. Прилог 1 Преглед на МЦМС предлог за амандмани;
2. Прилог 2 Преглед на мислења и амандмани на МЦМС по членови;
3. Прилог 3 Коментари на ЕЦНЛ на предлог 3ЗФ;
4. Прилог 4 Сумирани коментари на 3ЗФ од други организации;
5. Прилог 5 Применета методологија во МЦМС оценката на законот;
6. Прилог 6 Граѓанските организации и политичките партии;
7. Прилог 7 Јавниот интерес и граѓанските организации.

Користена литература

Влада на РМ (2007) **Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор**. Скопје, Влада на Република Македонија.

Закон за здруженија на граѓани и фондации 1998. Скопје, Собрание на Република Македонија.

Закон за изменување и дополнување на Законот за здруженијата на граѓани и фондацииите 2007. Скопје, Собрание на Република Македонија.

Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи 1950. Рим, Совет на Европа.

Мур Д. ат алл. (2007) **Јавниот интерес и граѓанските организации**. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка.

Мур Д. ат алл. (2007) **Економски активности на граѓанските организации**. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка.

Нурединоска Е. (2008) **Извештај за прогресот на спроведувањето на Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор (2007-2011) за периодот јануари 2007 – декември 2008 г**. Скопје, Македонски центар за меѓународна соработка.

Charity Commission (2008) Operational Guidance Charity Accounts and Reports [Internet]. London, Charity Commission. Available from: <<http://www.charitycommission.gov.uk/supportingcharities/ogs/g015g001.asp>> [Accessed February 2010]

Charity Commission (2009) **CC31 – Independent Examination of Charity Accounts: Trustees' Guide** [Internet]. London, Charity Commission. Available from: <<http://www.charitycommission.gov.uk/publications/cc31.asp>> [Accessed February 2010]

EFC (2007) **Comparative Highlights of Foundation Laws** [Internet]. Brussels, European Foundation Centre. Available from: <<http://www.efc.be/Legal/Documents/FoundationLawsEU.pdf>> [Accessed February 2010]

EFC (2008) **EFC Country Profile December 2008: Bulgaria** [Internet]. Brussels, European Foundation Centre. Available from: <<http://www.efc.be/Legal/Documents/bulgaria.pdf>> [Accessed February 2010]

EFC (2008) **EFC Country Profile December 2008: Lithuania** [Internet]. Brussels, European Foundation Centre. Available from: <<http://www.efc.be/Legal/Documents/lithuania.pdf>> [Accessed February 2010]

ICNL (1999) **Working Groups on Public Benefit** Group 1: Definitions and Terminology in The International Journal of Not-for-Profit Law, Vol., Issue 1. Washington, International Center for Not-for-Profit Law. Available from: <http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol2iss1/w_1.htm> [Accessed February 2010]

Moore D. (2005) **Public Benefit Status: A Comparative Overview** in The International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 7, Issue 3 [Internet]. Washington, International Center for Not-for-Profit Law. Available from: <http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/ijnl/vol7iss3/special_2.htm> [Accessed February 2010]

Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe 2007. Strasbourg, Council of Europe -Committee of Ministers.