

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

19.05.2009. године

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

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

**МИШЉЕЊЕ:**

**Образложење Нацрта закона о удружењима, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство за државну управу и локалну самоуправу, под бројем: 011-00-20/2009-07/12 од 18.05.2009. године САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.**

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:**

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

Обрађивач прописа је у прилогу „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“ јасно указао на проблеме које Закон треба да реши, прецизно је дефинисао циљеве који се доношењем Закона постижу и дао детаљне одговоре на питања на кога ће утицати решења предложена Законом, какве ће трошкове примена Закона створити грађанима и привреди, те да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију. Савет скреће пажњу обрађивачу прописа да, без обзира на прилично детаљано дат опис јавне расправе, из одговора на питање да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону, није било могуће сагледати резултате спровођења јавне расправе. Ово из разлога јер обрађивач прописа није предочио која су конкретна алтернативна решења предлагана током јавне расправе (бар најзначајнија), као ни то из ког разлога се определио баш за она дата у Нацрту закона. Само навођење области регулисања у којима су учесници јавне расправе износили примедбе, није довољно да би се ценило да ли је анализа ефеката прописа спроведена на правилан начин.

Обрађивач прописа је и раније достављао Савету на мишљење Нацрт закона о удружењима и то дописом под истим бројем: 011--00-20/2009-07/12 од дана 26.01.2009. године. Том приликом је Савет дао негативно мишљење тј. мишљење

да Образложење Нацрта закона не садржи анализу ефеката прописа у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

**У тексту Нацрта закона који је овом приликом достављен Савету, уочено је да су прихваћене сугестије Савета у вези са:**

- чланом 7. Нацрта закона, тако што је брисана могућност да део удружења (секција, група, клуб, огранак, подружница и др) може имати својство правног лица, које решење је било у супротности са прописима који регулишу правна лица (Законом о привредним друштвима, порески прописи..) и самим појмом правног лица;

- чл. 26. до 33. Нацрта закона, тако што је надлежност за вођење Регистра удружења додељена Агенцији за привредне регестре, која већ поседује неопходне ресурсе за брзу имплементацију Закона и обезбеђење јавности рада тог регистра, а чиме се обезбеђује и концентрација регистара на републичком нивоу, у циљу рационализација рада државне управе и смањења расхода који се финасирају из буџета;

- чланом 59. (раније члан 58.) Нацрта закона, тако што је надлежност за вођење Регистра страних удружења додељена Агенцији за привредне регестре, из истих разлога као у претходној тачки.

**Савет је уочио и да нису прихваћене његове раније дате сугестије у вези следећих чланова:**

- члана 31. (раније члан 30.) Нацрта закона, који регулише могућност прекида поступка уписа у Регистар удружења, а у вези са чим је Савет приметио да би оцену о томе да ли је удружење из тајно или паравојно удружење или удружење чији су циљеви супротни одредбама члана 3. став 2. Нацрта закона требало вршити не у поступку регистрације, већ накнадно, нарочито имајући у виду члан 4. ст.1. Нацрта закона који прописује да је упис у Регистар удружења добровољан. Савет је обрађивачу прописа скренуо пажњу на то да одредба која предвиђа дискреционо право регистрационог органа да, након подношења регистрационе пријаве, може да прекине поступак уписа и поднесе Уставном суду предлог за забрану рада удружења, може дестимулисати удружења да се уписују у Регистар удружења, што свакако није у интересу државе и развоја невладиног сектора, коме удружења грађана припадају;

- члана 32. (раније члан 31.) Нацрта закона, који предвиђа да се упис у Регистар удружења врши у року од 30 дана, обзиром да је рок од 30 дана предугачак за одлуку по захтеву.

- члана 34. (раније члан 33.) Нацрта закона, који регулише јавност регистра, а у вези са чим је Савет приметио да недостаје одредба да је та база доступна јавности преко интернет странице, јер је само на тај начин могуће обезбедити потпуну јавност и доступност регистра трећим лицима.

**Имајући у виду да је надлежност за вођење регистара поверена Агенцији за привредне регестре, Савет се нада да у пракси неће доћи до негативних ефекта горе наведених решења, а имајући у виду јавност рада регистара које већ води та агенција и рокове у којима врши регистрацију**

привредних субјеката, уговора о залози и уговора о финансијском лизингу (далеко пре законом прописаних рокова).

Анализирајући текст прописа Савет је уочио нека решења за која сугерише да се преиспитају:

1) Савет је приметио и да **члан 26. став 2. Нацрта закона** садржи одредбу да се Регистар удружења води у „писаном“ облику.

Највероватније је реч о техничкој грешци па **сугеришемо да се реч „писаном“ замени речју „електорнском“** (електорнска база се не може водити у писаном облику, што не значи да се писана документа на основу којих се врши упис у електронску базу неће чувати и преводити у електронску форму). Ако остане оваква формулација, одредба ће бити неспроводива.

2) Савет је приметио и да **члан 27. Нацрта закона** прописује да Регистар удружења води **Регистратор удружења**, а **члан 61. Нацрта закона** да Регистар страних удружења води **Регистратор страних удружења**.

Сматрамо да би у члану 61. ст.1 и 2, члану 63. став 4., члану 68. став 2. речи „Регистратор страних удружења“ требало заменити речју „Регистратор“, а у члану 69. став 1. би требало брисати речи „и Регистратора страних удружења“. Ово из разлога јер је **нерационално именовати два лица на функцију регистратора**, а такву могућност сугерише оваква одредба.

Напомињемо да је Регистар привредних субјеката далеко већи од ова два регистра (у њему се воде и привредна друштва и предузетници) а тај регистар води само један Регистратор. Такође, у тај регистар се региструју и представништва и огранци страних правних лица и тај посао опет обавља исти регистратор. То прописује члан 9. Закон о спољнотрговинском пословању („Сл. гласнику РС“, бр. 101/05) једном једином одредбом: „Огранак и представништво страног правног лица, односно другог привредног субјекта (у даљем тексту: оснивач) уписује се, на захтев оснивача, у регистар у који се уписују правна лица, односно привредна друштва, у складу са прописима Републике који уређују упис у такав регистар.“


3) Савет скреће пажњу и на то да је у **члану 28. Нацрта закона** који прописује садржину регистра пропуштено да се наведе да се у Регистар **уписују и: „ други подаци у складу са законом“**.

Такође није јасно зашто тим чланом није прописано да се у Регистар уписују и **„годишњи финансијски извештаји удружења, састављени у складу са законом којим се уређује рачуноводствено пословање“**.

Напомињемо да оваква решења садржи Закон о регистрацији привредних субјеката у члану 6. Супротно томе, овај Нацрт закона у члану 39, који регулише финансијске извештаје, не прописује слично решење, иако члан 5. став 1. Нацрта закона прописује да је рад удружења јаван. Имајући у виду циљеве удружења, који су непрофитни, није јасно зашто и финансијски извештаји удружења не би били јавно доступни, ако је прописана ова обавеза за привредна друштва.

Имајући у виду наведено, а поготову чињеницу да је обрађивач прописа усвојио главне сугестије на раније достављен текст Нацрта закона о удружењима у вези са надлежношћу за вођење Регистра удружења и Регистра страних удружења, Савет констатује да образложење Нацрта закона о удружењима, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство за државну управу и локалну самоуправу САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе, а позива обрађивача прописа да размотри сугестије изнете у овом мишљењу, те да ако сматра да су прихватљиве, у складу са истим интервенише на текст прописа.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА



Млађан Динкић

