



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

EKSPERTSKI SAVET ZA PROPISE O NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA (NVO)

April 2018. godine

EKSPERTSKI SAVET ZA PROPISE O NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA (NVO)

MIŠLJENJE O NACRTU ZAKONA REPUBLIKE SRBIJE O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA *koji je pripremljeno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu*

**Mišljenje pripremio Ekspertski savet
Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija Saveta Evrope**

Mišljenja izražena u ovom radu odgovornost su autora i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku Saveta Evrope.

INDEKS

Predgovor

Mišljenje

Uvod	Stavovi 1 - 4
Međunarodni standardi kojima se uređuje sloboda udruživanja	Stavovi 5 - 17
Nacrt Zakona o izmenama i dopunama	Stavovi 18-37
Zaključak i preporuka	Stavovi 38-44

Predgovor

Ekspertski savet za propise o nevladinim organizacijama upravo je obeležio desetogodišnjicu svoga osnivanja u januaru 2008. godine od strane Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija Saveta Evrope.

Ekspertski savet, preko Konferencije, glavni je organ koji doprinosi ostvarivanju i snaženju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u svih 47 država članica Saveta Evrope.

Ekspertski savet je izradio brojne tematske studije i preglede međunarodnih standarda i sudske prakse koji se odnose na nevladine organizacije. On je takođe u službi nacionalnih nevladinih organizacija i organa vlasti time što pruža savete i smernice vezane za domaće zakonodavstvo koji se odnose na funkcionalno i operativno okruženje nevladinih organizacija. Najpogodnije je, naravno, kada se mišljenje Ekspertskog saveta može izdati dok su zakoni ili izmene i dopune zakona u pripreмноj fazi.

To je slučaj sa ovim Mišljenjem o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama srpskog „Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, koji tokom aprila 2018. godine razmatraju nevladine organizacije i vlasti u Srbiji. Ekspertski savet, zahvaljujući predanom radu glavnog autora, Dragana Golubovića, u ovom Mišljenju predstavlja nedostatke i propuste u predloženim Izmenama i dopunama. U Mišljenju se ilustruju i naglašavaju mnoge oblasti u kojima Izmene i dopune nisu u skladu sa međunarodnim standardima, posebno standardima Saveta Evrope i Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) i njene Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). U Mišljenju se ukazuje na konkretne situacije i tekstove u kojima su potrebna razjašnjenja i ispravke kako bi se ti standardi ispunili.

Nadamo se i očekujemo da će mišljenje Ekspertskog saveta pomoći srpskim vlastima u reviziji Izmena i dopuna, doprinoseći tako jačanju povoljnog i osnažujućeg okruženja za osnovni rad nevladinih organizacija koje su u službi ljudi u Srbiji. Takvo delovanje jednako će poslužiti demokratiji, ljudskim pravima i vladavini prava u Srbiji.

Cyril Ritchie

Predsednik, Ekspertski savet za propise o nevladinim organizacijama

Sažetak

Kako se detaljno navodi u Mišljenju, Nacrt Zakona o izmenama i dopunama ne ispunjava međunarodne standarde kojima se uređuje sloboda udruživanja i nepovoljno će uticati na nevladine organizacije. Konkretno, Nacrt Zakona o izmenama i dopunama ne ispunjava zahteve „propisane zakonom“, kao ni zahtev „srazmernosti“ u pogledu člana 11. Evropske konvencije. Da bi se Nacrt Zakona o izmenama i dopunama uskladio sa međunarodnim standardima, s dužnim poštovanjem preporučujemo da se izvrše sledeće izmene u članu 1, posebno:

- *Razjasniti odredbe člana 3. st. 1. tačka 5) tako da se pojam „lica koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa“ odnosi samo na pravna lica koja inače podležu Zakonu o javnim preduzećima.*
- *Razjasniti odredbe člana 3. st. 1. tačka 6) tako da se pojam pravnog lica koje „pretežno finansira organ javne vlasti“ odnosi samo na uzak opseg udruženja i drugih nevladinih organizacija koje su uspostavljene na osnovu posebnog zakona i koje neposredno finansiraju organi javnih vlasti iz čl. 3. st. 1. tačke 1)-4).. Navesti konkretne primere takvih nevladinih organizacija na jeziku tačke 6) (npr. udruženja vatrogasaca) kako bi se izbegla nedorečenost. Alternativno, razmotriti potpuno brisanje tačke 6).*

Uvod

1. U ovom mišljenju ispituje se usklađenost Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: „Zakon“) sa međunarodnim standardima i najboljom praksom vezanom za slobodu udruživanja. Umesto da daje sveobuhvatne procene, ovo mišljenje se, stoga, ograničava na procenu uticaja Nacrta Zakona o izmenama i dopunama na udruženja i druge nevladine organizacije („NVO“).
2. Nacrt Zakona o izmenama i dopunama pripremio je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: „Ministarstvo“) i trenutno je otvoren za javnu raspravu koja traje od 22. marta do 19. aprila 2018. godine.¹ U Obrazloženju Nacrta kaže se da je njegova svrha da osigura usklađenost (izmenjenog) Zakona sa stanovišta „razvoja ljudskih prava, međunarodnih dokumenata i prakse većine zemalja EU kao i iz razloga što su u međuvremenu donošeni drugi nacionalni propisi od značaja za ostvarivanje“ Zakona (str. 1).
3. Na veb-stranici Ministarstva navodi se da su analize polaznih osnova i efekata propisa pripremljene uz pomoć eksperata SIGMA. Link na analize polaznih osnova vodi do tabele koja samo pruža poređenje postojećih i izmenjenih odredaba Zakona, dok link na analize procene efekata izgleda nedostaje. Na veb-stranici se takođe navodi da je Ministarstvo uspostavilo saradnju sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti („Poverenik“) u pripremi analiza polaznih osnova koje su dovele do Nacrta Zakona o izmenama i dopunama. Međutim, preliminarni komentari koje je Poverenik dostavio Ministarstvu veoma su kritični prema Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama.²
4. U mišljenju se najpre navode međunarodni standardi koji se odnose na slobodu udruživanja, kako su izloženi u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (u daljem tekstu: „Konvencija“),³ iz njih proistekla sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava („ESLJP“/„Sud“), i Preporuka CM/Rec (2007)14 Komiteta ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi („Preporuka CM/Rec(2007)14“). U njemu se takođe pažljivo razmatraju smernice OEBS/ODIHR - Venecijanske komisije o slobodi udruživanja („Smernice o slobodi udruživanja“) u kojima su ti standardi dalje razrađeni. Nakon toga, u mišljenju se

¹ <http://www.mduls.gov.rs/latinica/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>.

² <https://www.poverenik.rs/sr/>.

³ Formalno poznatij kao Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

nastavlja sa analizom relevantnih odredaba Nacrta Zakona o izmenama i dopunama u meri u kojoj se odnose na slobodu udruživanja i nevladine organizacije. Mišljenje se završava sveobuhvatnom ocenom uticaja Nacrta Zakona o izmenama i dopunama na slobodu udruživanja i nevladine organizacije, kao i preporukama za promene u njima, kako bi se Nacrt Zakona o izmenama i dopunama uskladio s međunarodnim standardima i najboljom praksom kojom se uređuje sloboda udruživanja.

Međunarodni standardi kojima se uređuje sloboda udruživanja

Evropska konvencija o ljudskim pravima

5. Prava zaštićena Konvencijom garantuju se „svakome“. Tu spadaju fizička, ali i pravna lica - u zavisnosti od prirode prava u pitanju – „unutar nadležnosti“ ugovorne strane („Strane“) kako je propisano članom 1. Konvencije).⁴ ESLJP tumači pojam „unutar nadležnosti“ tako da uključuje najmanje sva lica koja borave - ili imaju mesto poslovanja - na teritoriji neke ugovorne strane.⁵ Članom 11. Konvencije jamči se sloboda udruživanja i on glasi:

„1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.

„2. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.“

6. Nakon što bude priznata kao pravno lice, NVO⁶ ima pravo ne samo na prava sadržana u članu 11, već i na druga prava zaštićena Konvencijom koja se odnose na pravna lica, npr, pravo na pravično suđenje, zabranu nezakonitog kažnjavanja,

⁴ Odeljak o međunarodnim standardima kojima se uređuje sloboda udruživanja u ovom mišljenju uglavnom je preuzet iz *Mišljenja o zakonu kojim se uvode izmene i dopune određenih zakonodavnih akata Ruske Federacije u vezi sa regulisanjem aktivnosti nekomercijalnih organizacija koje obavljaju funkciju stranih agenata* Ekspertskog saveta za propise o NVO, OING Conf/Exp (2013) 1, Strazbur, avgust 2013, st. 18-34. O novijim elementima u sudskoj praksi koja se odnosi na slobodu udruživanja, v. *Nevladine organizacije: pregled razvoja standarda, mehanizama i sudske prakse 2015-2017* Ekspertskog saveta za propise o NVO, CONF/EXP(2017)4, decembar 2017, odeljak D, st. 130 *at seq.*

⁵ V. npr. *Branković i drugi protiv Belgije i drugih*, presuda od 12. decembra 2001, § 67.: „U skladu sa suštinski teritorijalnim pojmom nadležnosti, Sud je prihvatio da samo u izuzetnim slučajevima akti država ugovornica koji su izvršeni ili proizvode dejstva van njihovih teritorija mogu predstavljati vršenje nadležnosti s njihove strane u smislu člana 1. Konvencije.“. V. takođe *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 7. jula 1989. O primeni pojma „svako“ u vezi sa članom 11. Konvencije, v. "Uslovi osnivanja nevladinih organizacija" 2017 Ekspertskog saveta za propise o NVO, OING Conf/Exp (2009) 1, Prvi godišnji izveštaj, Strazbur, januar 2009, st. 20-24.

⁶ U međunarodnom žargonu, izrazi „nevladine organizacije“ i „organizacije civilnog društva“ koriste se u istom značenju i uključuju i organizacije sa članstvom (udruženja) i organizacije bez članova (fondacije, zadužbine, poverenička društva, itd.). U kontekstu *Srbije*, ovaj termin podrazumeva *udruženja, fondacije i zadužbine*..

slobodu misli, savesti i veroispovesti, slobodu izražavanja, pravo na delotvoran pravni lek, zabranu diskriminacije i zaštitu imovine.⁷ Međutim, samo nevladine organizacije sa članstvom (udruženja) — uključujući one bez statusa pravnog lica — mogu se pozvati na zaštitu koju pruža član 11. Konvencije.

7. Prvenstvena obaveza ugovorne strane u pogledu člana 11. jeste negativna: obaveza da se ne ometa uživanje slobode udruživanja.⁸ To je u skladu sa glavnim ciljem člana 11: pružiti zaštitu pravnim i fizičkim licima u ostvarivanju tih prava od nepotrebnog uplitanja javnih vlasti.⁹ ESLJP prvenstveno tumači odgovarajuće domaće zakonodavstvo i domaću sudsku praksu, kao i odluke i postupke vlade, imajući u vidu negativnu obavezu strane ugovornice.¹⁰ Legitimno uplitanje strane („pozitivna obaveza“) ograničava se na slučajeve u kojima je njeno delovanje neophodno kako bi se obezbedila potpuna zaštita tih prava.¹¹ To, *inter alia*, uključuje obavezu strane da dozvoli udruženju da stekne status pravnog lica i obezbedi sebi neophodnu pravnu zaštitu tokom svog životnog ciklusa.¹²

Legitimno ometanje slobode udruživanja

8. ESLJP je razvio analitički okvir koji postavlja visok prag za legitimno mešanje ugovorne strane u slobodu udruživanja. Shodno tome, svako navodno mešanje u slobodu udruživanja mora biti „propisano zakonom“, mora „služiti legitimnoj svrsi“ i mora biti „neophodno u demokratskom društvu“. ¹³ Sud primenjuje istu analizu u odnosu na druga kvalifikovana prava u Konvenciji, posebno na pravo na privatnost, slobodu misli, svesti i veroispovesti i slobodu izražavanja, a koja su zaštićena članovima 8, 9. odnosno 10.
9. Propisano zakonom. Izraz „propisano zakonom“ zahteva da osporena mera bude zasnovana u domaćem pravu. Osim toga, on se odnosi i na kvalitet predmetnog zakona i zahteva da on mora biti kako dostupan licima kojih se tiče tako i formulisan sa *dovoljnom preciznošću* kako bi obična osoba, ukoliko je to potrebno, uz odgovarajuće savete, mogla razumno predvideti posledicu određenog postupanja. Kako je nemoguće postići apsolutnu preciznost u procesu izrade, zakon kojim se potvrđuje određen stepen slobode odlučivanja javnih vlasti nije sam po sebi neusklađen sa ovim zahtevom — u meri u kojoj su obim diskrecionog prava i način njegovog vršenja formulisani dovoljno jasno. ESLJP je uvideo da određen stepen preciznosti potreban za predmetni zakon može zavisiti od više faktora, uključujući:

⁷ Članovi 6, 7, 9, 10, 13. odnosno 14. Konvencije, član 1. Prvog protokola uz Konvenciju. V. „Nevladine organizacije u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava“ Evropskog komiteta za pravnu saradnju, Strazbur, 8. april 2010, CDCJ (2010) 12.

⁸ Negativna obaveza ugovorne strane odnosi se i na pravo na privatnost (član 8) i slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti (član 9).

⁹ *Brega i drugi protiv Moldavije*, presuda od 24. januara 2012 (član 11. Konvencije).

¹⁰ *Ramazanova i drugi protiv Azerbejdžana*, presuda od 1. februara 2007 (član 11. Konvencije).

¹¹ *Demir i Baykara protiv Turske*, presuda od 12. novembra 2008.

¹² *Sidiropulos i drugi protiv. Grčke*, presuda od 10. jula 1998.

¹³ *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 7. decembra 1976.

sadržaj predmetnog instrumenta, polje koje treba da pokriva i status onih koji na koje zakon utiče.¹⁴ To je takođe u skladu sa supsidijarnom ulogom Suda u zaštiti prava zajamčenih Konvencijom: prvenstveni zadatak domaćih vlasti jeste da tumače i primenjuju domaće zakone. Međutim, to ne može služiti kao izgovor za ugovornu stranu da izbegava obaveze koje proističu iz Konvencije.¹⁵

10. Supsidijarna uloga ESLJP-a nikako ne znači da on ne može nastaviti sa svojom nezavisnom analizom spornih zakona, odluka i sudske prakse domaćih vlasti. Sud je zaista postavio visoke standarde u primeni zahteva „propisanosti zakonom“. U predmetu *Maestri protiv Italije*, slučaju koji se ticao sudije kojem je nadležni nadzorni pravosudni organ izrekao ukor zbog kršenja propisa kojim se sudijama zabranjuje članstvo u udruženju Slobodnih zidara, Sud je presudio o kršenju člana 11. jer osporeni propisi nisu ispunili standard propisanosti zakonom. Sud je utvrdio da propisi nisu predvidljivi, tj. napisani s potrebnim kvalitetom koji bi omogućio njihovo nedvosmisleno tumačenje, iako je podnosilac predstavke bio dobro obavešten (sudija). Sud je ustanovio da izrazi „propisano zakonom“ i „u skladu sa zakonom“ u članovima 8. do 11. Konvencije ne zahtevaju samo da osporena mera ima određenu osnovu u domaćem pravu, već i da zakon bude napisan sa *određenim kvalitetom*. Sud je dalje primetio:

„Da bi domaće pravo ispunilo ove uslove, ono mora pružiti meru pravne zaštite od proizvoljnog mešanja od strane javnih vlasti u prava zajamčena Konvencijom. U pitanjima koja utiču na osnovna prava bilo bi suprotno vladavini prava, jednom od osnovnih načela demokratskog društva sadržanog u Konvenciji, da zakonska sloboda odlučivanja koja je data izvršnoj grani vlasti bude izražena u smislu neograničene moći. Shodno tome, zakon mora dovoljno jasno naznačiti obim takvog diskrecionog prava i način njegovog vršenja“.¹⁶

11. Legitimne *svrhe*. Svako odstupanje od gorepomenutih prava mora služiti „legitimnoj svrsi“. Razlozi legitimnog odstupanja utvrđeni u članu 11, st. 2. Konvencije dati su iscrpno, tj. *numerus clausus*, te stoga odstupanje (ometanje) ne može legitimno služiti bilo kojim drugim svrhama (*supra*, st. 9.).
12. ESLJP je potvrdio da ugovorna strana ima određenu slobodu procene u pogledu načina i obima u kojem se primenjuje legitimno odstupanje. Međutim, to je nerazdvojivo od strogog nadzora. Kao što je napomenuto u predmetu *Sidiropulos i drugi protiv Grčke*:

„Shodno tome, izuzetke sadržane u članu 11. treba strogo tumačiti; samo ubedljivi i uverljivi razlozi mogu opravdati ograničavanje slobode udruživanja. Prilikom utvrđivanja da li postoji potreba u smislu značenja člana 11, stav 2, države imaju samo

¹⁴ *Maestri protiv Italije* [GC], presuda od 17. februara 2004, § 30. *Koretskyy i drugi protiv Ukrajine*, presuda od 3. aprila 2008, § 47.

¹⁵ *Refah Partisi i drugi protiv Turske* [GC], presuda od 13. februara 2003, § 57.

¹⁶ *Ibid.* § 30. V. takođe „*Sandi Tajms*“ protiv *Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1), presuda od 26. april 1979, § 49; *Hasan i Chaush protiv Bugarske* [GC], presuda od 26. oktobra 2000, § 84.

ograničenu slobodu procene, koja je nerazdvojiva od rigoroznog evropskog nadzora, koji obuhvata kako zakon tako i odluke u skladu s kojima se on primenjuje, uključujući odluke koje donose nezavisni sudovi.¹⁷

13. Neophodno u demokratskom društvu. ESLJP je više puta utvrdio da je demokratija osnovno obeležje evropskog javnog poretka i jedini režim spojiv sa Konvencijom.¹⁸ Stoga je ugovorna strana dužna dokazati ne samo da je ometanje prava iz člana 11. propisano zakonom i da služi legitimnoj svrsi, već i da predstavlja odgovor na „hitne društvene potrebe“.¹⁹ U predmetu *Refah Partisi (Partija blagostanja) i drugi protiv Turske*, Sud je zaključio:

„Članovima 8, 9, 10. i 11. Konvencije zahteva se da se mešanje u ostvarivanje prava koja oni sadrže mora proceniti prema merilu 'neophodnosti u demokratskom društvu'. Jedina vrsta neophodnosti koja može opravdati mešanje u bilo koje od tih prava jeste ona za koju se može tvrditi da izvire iz 'demokratskog društva'. Demokratija se tako ispostavlja kao jedini politički model predviđen Konvencijom i, shodno tome, jedini koji je spojiv s njom“.²⁰

14. Osim toga, ugovorna strana je dužna da dokaže da predmetno mešanje nije samo neophodno u demokratskom društvu, odnosno da služi za hitne društvene potrebe, već i da je srazmerno potrebama kojima navodno treba da služi: strana mora dokazati da predmetno ometanje predstavlja *minimalni nivo ometanja* neophodan za postizanje legitimnih ciljeva. ESLJP je prikladno sažeo ovaj zahtev u predmetu *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbejdžana*:

„Kada Sud obavi nadzor, njegov zadatak nije da sopstvenim stavom zameni stav nadležnih domaćih vlasti već da preispita odluke koje su one donele u vršenju diskrecionog prava. To ne znači da se on mora ograničiti na utvrđivanje da li je tužena država svoje diskreciono ovlašćenje koristila razumno, pažljivo i u dobroj veri; on mora posmatrati ometanje koje je predmet pritužbe u svetlu predmeta u celini i odrediti da li je bilo „srazmerno legitimnoj svrsi“ i da li su razlozi koje su domaće vlasti navele da bi ga opravdale „relevantni i dovoljni“.²¹

15. Srazmernost stoga zahteva uspostavljanje pravične ravnoteže između opšteg interesa i zahteva za zaštitu osnovnih prava, koji je inherentan čitavoj Konvenciji. U značajnom broju slučajeva koji su uključivali kršenje člana 11. Konvencije, ESLJP je zaključio da je mešanje služilo legitimnoj svrsi, ali da tužena strana nije ispunila test srazmernosti.²²

¹⁷ *Sidiropulos i drugi protiv Grčke* § 40. V. takođe *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, §48-49; *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, presuda od 2. oktobra 2001; *Gorzelić i drugi protiv Poljske* [GC], presuda od 17. februara 2004; *Emin i drugi protiv Grčke*, presuda od 27. marta 2008; *Tourkiki Enosi Xanthis i drugi protiv Grčke*, presuda od 27. marta 2008.

¹⁸ *Ujedinjena komunistička partija Turske i drugi protiv Turske*, presuda od 30. januara 1998, § 45.

¹⁹ *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 48.

²⁰ *Refah Partisi (Partija blagostanja) i drugi protiv Turske* § 86.

²¹ *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbejdžana*, presuda od 8. oktobra 2009, § 68.

²² *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*; „*Sandej Tajms*“ protiv *Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 1), presuda od 26. aprila 1979; *Yeşilgöz protiv Turske*, presuda od 20. decembra 2005; *Kjeldsen, Busk, Madsen*

Preporuka CM/Rec (2007)14

16. Preporuka o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi, iako nije pravno obavezujuća, predstavlja važnu prekretnicu u naporima Saveta Evrope na unapređenju demokratije, vladavine prava i ljudskih prava. U Preporuci se uviđa „suštinski doprinos nevladinih organizacija (NVO) razvoju i ostvarivanju demokratije i ljudskih prava, posebno unapređivanjem javne svesti, učešćem u javnom životu i obezbeđivanjem transparentnosti i odgovornosti javnih vlasti, i jednako važan doprinos NVO-a kulturnom životu i društvenom blagostanju demokratskih društava“. U Preporuci se takođe naglašava uloga NVO-a u „postizanju ciljeva i načela Povelje Ujedinjenih nacija i Statuta Saveta Evrope“.²³
17. Preporuka sadrži niz načela kojima se uređuje pravni status NVO-a. Značajno je da se mnoga od tih načela konkretno navode u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. Tako se u predmetu *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbejdžana* Sud konkretno pozvao na načelo Preporuke kojim se uređuju raspuštanje, unutrašnje upravljanje, dozvoljeni ciljevi i nadzor i odgovornost NVO-a.²⁴ Stoga sudska praksa Suda podvlači stav o ulozi Preporuke u ukupnoj strukturi Saveta Evrope, osmišljenoj da zaštiti demokratiju, ljudska prava i vladavinu prava.

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Relevantne odredbe

18. Član 1. Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona:

„U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (‘Službeni glasnik RS’, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10) član 3. menja se i glasi:

Član 3.

Organ javne vlasti (u daljem tekstu: organ vlasti) u smislu ovog zakona jeste:

- 1) organ Republike Srbije;
- 2) organ autonomne pokrajine;
- 3) organ opštine, grada, gradske opštine i grada Beograda;
- 4) javno preduzeće, ustanova, organizacija i drugo pravno lice, koje je osnovano propisom ili odlukom organa iz tač. 1) do 3) ovog stava;

i Pederson protiv Danske, presuda od 7. decembra 1976; *Loizidou protiv Turske*, presuda od 23. marta 1995. V. takođe „Zbirka mišljenja Venecijanske komisije o slobodi udruživanja“, Strazbur, 16. juli 2013, CDL(2013)035 str. 9-12.

²³ Preambula, Preporuka.

²⁴ *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbejdžana* § 39.

- 5) *pravno* ili fizičko lice koje obavlja delatnosti od opšteg interesa ili ima javna ovlašćenja, u odnosu na informacije koje su u vezi sa obavljanjem tih delatnosti ili vršenjem tih ovlašćenja;
- 6) pravno lice koje pretežno finansira organ iz tač. 1) do 4) ovog stava, u odnosu na informacije koje su u vezi sa aktivnošću koja se finansira tim sredstvima, izuzev političke stranke i verske zajednice, čija kontrola finansiranja se vrši po posebnom zakonu.“

Organom vlasti u smislu ovog zakona ne smatra se društvo kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar.

Analize

19. Prethodne odredbe daju osnova za nekoliko suštinskih razloga za zabrinutost jer se odnose na slobodu udruživanja i NVO-e.
20. Pre svega, član 1. predviđa izmene u članu 3, st. 1, tačka 5) Zakona kojim bi se pojam organa vlasti proširio na „*pravno* ili fizičko lice koje obavlja delatnosti od *opšteg interesa* ili ima *javna ovlašćenja*, u odnosu na informacije koje su *u vezi sa* obavljanjem tih delatnosti ili vršenjem tih ovlašćenja” (naglasak naš). Nacrt Zakona o izmenama i dopunama — pa i postojeći Zakon — ne pruža nikakve dodatne smernice u pogledu obima i sadržaja aktivnosti koje se smatraju „opštim interesom“. Jezik obrazloženja člana 1. takođe je dvosmislen po tom pitanju (str. 1).
21. Nedostatak jasnoće o prethodnom pitanju treba posmatrati u kontekstu okvirnih propisa o nevladinim organizacijama. Prema Zakonu o udruženjima, udruženje se može osnovati radi ostvarivanja bilo kakvog nedobitnog cilja za koji se smatra da je od zajedničkog ili „javnog interesa“ (član 3(1)). Zakon predviđa širok spektar aktivnosti koje se smatraju javnim interesom za koje se udruženje može prijaviti za sredstva iz državnih, pokrajinskih, odnosno lokalnih fondova.²⁵ Prema Zakonu o zadužbinama i fondacijama, zadužbina se može osnovati radi ostvarivanja „javnih“ ili „opštekorisnih“ ciljeva, dok se fondacija može osnovati samo radi ostvarivanja „javne koristi“ (član 3). Odredbe Zakona o udruženjima kojim se uređuje podobnost organizacije koja se prijavljuje za državna, pokrajinska i lokalna sredstva, primenjuju se shodno tome na zadužbine i fondacije (Zakon o zadužbinama i fondacijama, član 46).
22. Napominjemo da u srpskom zakonodavstvu ne postoji jasna definicija „opšteg interesa“, „javnog interesa“ i „zajedničkog interesa“. Umesto toga, ti pojmovi se često koriste kao međusobno zamenljivi. Nejasnoća u Nacrtu Zakona o izmenama i

²⁵ Tu mogu da spadaju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe (Zakon o udruženjima, član 38).

dopunama tako daje nadzornom organu veliku neopravdanu diskrecionu moć da odlučuje o tome da li se smatra da se (privatno) pravno lice bavi aktivnostima od „opšteg interesa“. Kao rezultat toga, nevladina organizacija koja je inače osnovana da bi se bavila aktivnostima koje se smatraju „javnim interesom“ ili „zajedničkim interesom“ može takođe potpadati pod pojam „organa javne vlasti“, tj. pravnog lica koje se bavi aktivnostima za koje se smatra da su od „opšteg interesa“. To bi, zauzvrat, dovelo do punog opsega obaveza obelodanjivanja koje su inače predviđene zakonom (*infra*, st. 25.). Značajno je to da se te obaveze mogu pokrenuti *bez obzira na to* da li je NVO primalac javnih sredstava.

23. U preliminarnim komentarima Poverenika o Nacrtu izmena i dopuna pravilno se uočava nedostatak jasnoće o gorenavedenom pitanju. U komentaru se preporučuje dodatna revizija čl. 3. st. 1. tačka 5) Zakona, tako da bude jasno da se osporeni pojam odnosi samo na pravna lica koja se bave aktivnostima koje se smatraju „opštim interesom“ i koje su predmet Zakona o javnim preduzećima.²⁶ Međutim, time se neće nužno rešiti problem udruženja i drugih nevladinih organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja. U skladu sa čl. 3. st. 1. tačka 5), te nevladine organizacije podležu zahtevima za obelodanjivanje u vezi sa aktivnostima koje se odnose na javna ovlašćenja čije vršenje im je povereno. Uviđamo da je ovaj pristup u velikoj meri u skladu sa Preporukom (2002)2 Komiteta ministara državama članicama o pristupu službenim dokumentima.²⁷ Međutim, Nacrt Zakona o izmenama i dopunama — kao ni postojeći Zakon — ne pruža nikakve dodatne smernice koje bi olakšale povlačenje jasne crte između aktivnosti NVO koje se odnose na javna ovlašćenja i drugih aktivnosti koje ona obavlja. U sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, činjenica da je nekom udruženju povereno vršenje javnih ovlašćenja ne dovodi nužno do zaključka da se ono više ne percipira kao lice u privatnom pravu, kojem se inače pruža zaštita prema članu 11. Evropske konvencije. Umesto toga, ukoliko udruženje objedinjuje elemente javnog i privatnog prava, činjenica da ono vrši javno ovlašćenje samo je jedan od relevantnih činilaca za Evropski sud za ljudska prava prilikom razmatranja o tome da li se takvo udruženje još uvek smatra licem u privatnom pravu.²⁸
24. S obzirom na prethodne analize, postoji, dakle, očigledan nedostatak jasnoće u Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama kad je reč o tome da li se pojam „pravnog lica koje obavlja delatnosti od opšteg interesa“ odnosi na udruženja i druge nevladine organizacije. Stoga odredba člana 3, st. 1. tačka 5) Zakona ne ispunjava uslov „propisanosti zakonom“ u pogledu člana 11. Evropske konvencije (*supra*, st. 9-10). Pored toga, nije jasno šta razdvaja aktivnosti udruženja i drugih NVO-a koje se odnose na javna ovlašćenja od aktivnosti koje obavljaju u sklopu svog poslovanja. Ukoliko javno ovlašćenje koje udruženje obavlja ne utiče na status privatnog prava,

²⁶ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Mišljenje o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, br. 073-12-45012018 od 10. april 2018, str. 2.

²⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc.

²⁸ V., npr. *Chassagnou i drugi protiv Francuske* [GC], br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, §§ 99-102, *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*, presuda od 30. juna 1993, serija A br. 264. *Mytilinaios i Kostakis protiv Grčke*, presuda br. 29389/11 od 3. decembra 2015.

nedostatak jasnoće o ovome dovodi do toga da član 3. st. 1. tačka 5) ne ispunjava uslov „propisanosti zakonom“ u pogledu člana 11. Konvencije.

25. Drugo, izmenjeni član 3. st. 1. tačka 6) Zakona proširuje pojam javnog ovlašćenja na *pravno lice* koje *pretežno* finansira pravno lice iz st. 1. tačke 1) – 4) u pogledu aktivnosti ovog prvog koje finansira ovo potonje, sa izuzetkom *političkih stranaka* i *verskih organizacija* čiji se *finansijski nadzor* uređuje *posebnim zakonom*. Nema mnogo sumnje da se izmenjeni član 3. st. 1. tačka 6) odnosi na udruženja i druge NVO koji su primaoci sredstava iz javnih fondova (*supra*, st. 21). Ako se te organizacije pretežno finansiraju od strane javnih tela koja se pominju u čl. 3, st. 1. tačke 1) – 4) (*supra*, st. 18.), one podležu punom opsegu obaveza obelodanjivanja koje se inače odnose na organe vlasti. Tu spadaju, između ostalog: pružanje informacija od javnog značaja „svakome“ (čl. 5 (1) Zakona); pružanje takvih informacija blagovremeno, tj. u roku od 15 dana, ili u roku od 48 sati ako se informacije smatraju značajnim za zaštitu života i slobode, javnog zdravlja i bezbednosti i za zaštitu životne sredine (čl. 15(1)(2) Zakona); priprema i stavljanje na raspolaganje javnosti „lične karte“, tj. informatora koji sadrži veliki broj podataka, uključujući organizacionu strukturu organizacije, podatke o prihodima i rashodima, kao i o zaradama zaposlenih (čl. 39 Zakona onako kako bi trebalo da bude izmenjen u skladu sa Nacrtom izmena i dopuna), te izrada detaljnog godišnjeg izveštaja o aktivnostima za Poverenika (čl. 43 Zakona). Nevladina organizacija i njeni pravni zastupnici podležu novčanim kaznama ako se utvrdi da organizacija krši bilo koje od ovih, kao i druge obaveze koje proističu iz Zakona (čl. 46-48 Zakona).
26. Gorenavedene obaveze obelodanjivanja za nevladine organizacije — primaocce pretežno javnih sredstava — treba posmatrati u kontekstu činjenice da su javne finansije bitan izvor prihoda za nevladine organizacije u Srbiji.²⁹
27. Prema Obrazloženju, osnovni cilj izmenjenog člana 3. st. 1. tačka 6) Zakona jeste da se obezbedi isti nivo informativne transparentnosti organa vlasti koji se pominju u članu 3, st. 1. tačke 1) -4) i privatnih pravnih lica koja se pominju u tački 6), u meri u kojoj su oni primaoci javnih sredstava (str. 2.). Primećujemo, međutim, da je pozivanje na argument transparentnosti kako bi se ugušila sposobnost NVO-a da primaju sredstva postao učestao — i — zabrinjavajući trend u određenom broju zemalja unutar Saveta Evrope i van njega.³⁰ U pogledu opšteg okvira kojim se uređuje transparentnost javnog finansiranja nevladinih organizacija, Preporuka CM/Rec (2007)14 predviđa sledeće:

²⁹ <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/transpar%D0%B5ntno-finansiranje/transparentno-finansiranje.373.html>.

³⁰ V., npr., Venecijanska komisija, *Mađarska: Mišljenje o Nacrtu zakona o transparentnosti organizacija koje primaju podršku iz inostranstva*, (CDL-AD(2017)015, 20. juni 2017; Ekspertski savet za propise o NVO, *Mišljenje o rumunskom nacrtu Zakona o udruženjima i fondacijama 114/2017*, CONF/EXP 2017 (3), 11. decembar 2017; *Nevladine organizacije: Pregled razvoja standarda, mehanizama i sudske prakse*, st. 64-137.

„57. Nevladinim organizacijama treba pomoći u ostvarivanju njihovih ciljeva putem javnog finansiranja i drugih oblika podrške, kao što su oslobađanje od poreza na prihod i drugih poreza ili taksu na članarinu, sredstva i robu primljene od donatora ili vladinih i međunarodnih agencija, prihode od investicija, zakupnine, naknade za licence, ekonomske aktivnosti i transakcije sa imovinom, kao i podsticaje za donacije putem odbitaka od poreza na prihod ili poreske kredite

65. Od nevladinih organizacija koje su primile bilo kakvu javnu pomoć može se svake godine tražiti da nadležnom nadzornom telu podnesu izveštaje o svojim računima i pregled svojih aktivnosti“.

28. Legitimno, je, dakle, smatrati nevladine organizacije odgovornim za korišćenje javnih sredstava; međutim, ti zahtevi moraju biti srazmerni. U tom pogledu, u Tumačenju Smernica za slobodu udruživanja navodi se sledeće:

„225. Od udruženja ne bi trebalo tražiti da podnose više izveštaja i informacija od drugih pravnih lica, kao što su preduzeća, i treba obezbediti jednakost između različitih sektora.“

29. S obzirom na gorenavedena načela transparentnosti NVO, član 3, st. 1. tačka 6) izaziva zabrinutost sa više aspekata. Pre svega, Nacrt izmena i dopuna ne daje nikakve smernice o tome kako se utvrđuje prag „pretežno“ javnog finansiranja. Na primer, da li pojam „pretežnog“ podrazumeva jednostavnu većinu ukupnih javnih sredstava koja je neka NVO primila u određenom vremenskom periodu ili kvalifikovanu većinu? U potonjem slučaju, šta predstavlja kvalifikovanu većinu primljenih javnih sredstava: dvotrećinska ili neka druga većina? Pored toga, kako se izračunava prag „pretežnosti“: da li on uključuje *sva sredstva* koja je NVO primila u određenom vremenskom periodu od organa javnih vlasti koji se pominju u čl. 3. st. 1. tačka 1) - 4), ili se prag aktivira samo u slučaju kada se utvrdi da su sredstva primljena od *jednog* javnog organa dostigla predviđeni prag? Štaviše, koji je vremenski okvir za aktiviranje praga pretežnosti: javna sredstva primljena u prethodnoj poslovnoj godini ili ona primljena u tekućoj poslovnoj godini? U ovom drugom slučaju, koje su pravne implikacije ukoliko javna sredstva koja je primila neka NVO više ne ispunjavaju zahtev praga pretežnosti zato što je NVO u međuvremenu bila uspešna u pribavljanju sredstava iz drugih izvora? Da li NVO podleže obavezama obelodanjivanja navedenim u Zakonu na dan kada je sklopila ugovor o javnom finansiranju koji aktivira zahtev praga pretežnosti ili na dan kada započinje stvarno sprovođenje projekta podržanog tim sredstvima? Koje su zakonske implikacije ako NVO naknadno odluči da se povuče iz ugovora o pretežnom finansiranju javnim sredstvima zato što organ vlasti nije ispunio obavezu da raspodeli predviđena sredstva ili je odlučio da značajno smanji iznos tih sredstava? Da li prag pretežnog finansiranja uključuje *bilo koja* javna sredstva za pomoć NVO ili postoji razlika u tom pogledu između institucionalnih i operativnih subvencija? U vezi s prethodnim pitanjem, da li prag obuhvata samo novčani prilog nekoj NVO ili uključuje i prilog u naturi? Konačno, da li se takođe odnosi na sredstva EU, kao i na bilateralnu pomoć koja se dodeljuje NVO-ima preko javnih tela koja se pominju u čl. 3. st. 1 tačka 1) -4)?

30. Gornju ilustrativnu listu pitanja koja proizlaze iz člana 3. st. 1. tačka 6) treba posmatrati u kontekstu činjenice da Nacrt izmena i dopuna ne pruža nikakve smernice koje bi olakšale određivanje tačnog obima i sadržaja aktivnosti NVO koje su dostigle pretežni prag javnog finansiranja i koje se odnose na odgovarajuće obaveze obelodanjivanja ((*supra*, st. 25).
31. Pored toga, član 3. st. 1. tačka 6) Zakona izuzima političke partije i verske organizacije, koje se u srpskom pravu takođe smatraju udruženjima (član 2(2) Zakona o udruženjima), iz zahteva za obelodanjivanje pod izgovorom da se njihov finansijski nadzor uređuje posebnim zakonom. Napominjemo da ovo opravdanje ne može da izdrži pomniju analizu pošto se finansijski nadzor drugih udruženja, osim političkih stranaka i verskih organizacija, kao i drugih nevladinih organizacija – takođe *uređuje posebnim zakonom*. Konkretno, finansijska kontrola nevladinih organizacija uređuje se Zakonom o računovodstvu iz 2013. godine i Uredbom o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja iz 2018. godine. Postoji, takođe Pravilnik o finansiranju i sufinansiranju programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora iz 2012. godine, sa izmenama i dopunama, i Pravilnik o odobravanju i finansiranju programa kojima se ostvaruje opšti interes u oblasti sporta iz 2016. godine.
32. Prema Zakonu o računovodstvu, udruženja i druge nevladine organizacije sa statusom pravnog lica dužne su da vode evidenciju svojih finansijskih transakcija u skladu s propisanim standardima i da regulatornom telu dostavljaju godišnji finansijski izvještaj zajedno sa potrebnim pratećim dokumentima (čl. 2 (2), 25 (1)), 33-34). Izveštaji se moraju pripremiti u elektronskom obliku i dostupni su na veb-stranici regulatornog organa (član 36). Uredbom o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja iz 2018. godine (koju je pripremila isto ministarstvo) predviđa se da udruženja – primaoci javnih sredstava podležu čitavom nizu zahteva vezanih za nadzor i izveštavanje, uključujući obavezu dostavljanja tromesečnih i završnih narativnih i finansijskih izveštaja (član. 13). Tako se relevantnim srpskim zakonima *već predviđa* nivo finansijske transparentnosti NVO-a koji je potpuno u skladu s međunarodnim standardima (*supra*, st. 27.-28.). Ukoliko se zahtevaju dodatne informacije od javnog značaja u vezi s javnim sredstvima obezbeđenim nevladinoj organizaciji, *organ vlasti* – pružalac sredstava iz člana 3. st. 1. tačke 1)-4) Zakona ima obavezu da pruži takve informacije.
33. Takođe primećujemo da se izmenjenim članom 3. st. 2. društva kapitala izuzimaju od primene Zakona, čak i ako je većinski ili jedini vlasnik organ vlasti iz st. 1. tačke 1-4). Kao posledica toga, preduzeće čiji je većinski ili jedini vlasnik organ vlasti izuzeto je od primene Zakona; međutim, NVO u potpunosti podleže oneroznim zahtevima za obelodanjivanje samo zato što prima javna sredstva.
34. Gledano u celini, pojam organa vlasti u izmenjenom članu 3. Zakona potpuno je nedosledan: odnosi se na trgovačka društva kojima je povereno vršenje javnih

ovlašćenja, ali se ne odnosi na društva kapitala u kojima je organ vlasti vlasnik većine ili svih deonica;³¹ odnosi se na udruženja i druge NVO koje pretežno finansira organ vlasti, ali se, ne odnosi na političke partije i verske organizacije koje pretežno finansira organ vlasti uz slab izgovor da se finansijski nadzor nad ovim potonjima uređuje posebnim zakonima.

35. Imajući u vidu prethodne analize, postoji očigledan nedostatak jasnoće u članu 3. st. 1. tačka 6) Zakona u pogledu pojma pretežnog javnog finansiranja. Usled toga, ova odredba ne ispunjava zahtev „propisanosti zakonom“ u odnosu na član 11. Evropske konvencije. Pored toga, pojam praga pretežnog finansiranja ne ispunjava zahtev „srazmernosti“. Ona neopravdano opterećuje NVO oneroznim zahtevima za obelodanjivanje, uprkos činjenici da relevantni propisi pružaju dovoljnu zaštitu i transparentnost javnih sredstava koja se dodeljuju nevladinim organizacijama. Iz istih razloga, ovim odredbama neopravdano se diskriminišu NVO koje nisu političke partije i verske organizacije.
36. Ako je, međutim, svrha, prethodnih odredaba bila da se proširi pojam organa javne vlasti na udruženja i NVO koji su osnovani posebnim zakonom i koje neposredno finansiraju organi vlasti iz čl. 3. st. 1. tačke 1)-4), to mora biti jasno naznačeno. Zakon o pristupu informacijama Hrvatske iz 2013. godine mogao bi biti dobro polazište u tom pogledu (čl. 5(2)).
37. Kao što je već uočeno, u Obrazloženju Nacrta izmena i dopuna navodi se da je jedan od ciljeva predloženih izmena uskladiti Zakon sa praksom „većine država Evropske unije“ (*supra*, st. 2). Međutim, izgleda da naš letimičan pregled zakona o slobodi informisanja ukazuje na to da postoji relativno malo zemalja EU koje su odlučile da prošire pojam organa javnih vlasti u zakonodavstvu kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja za NVO (uspeli smo da identifikujemo dve takve zemlje: Hrvatsku i Dansku). Na primer, Zakonom o slobodi informacija Ujedinjenog Kraljevstva iz 2002. godine ne predviđa se da NVO pod bilo kakvim okolnostima podležu obavezama obelodanjivanja koje proističu iz Zakona.³² U Finskoj, pojam organa javnih vlasti u Zakonu o otvorenosti javnih dokumenata iz 1951. godine odnosi se na državu, opštine i registrovane verske zajednice. U Estoniji, Zakonom o javnim informacijama iz 2000. godine proširuje se pojam organa javnih vlasti na vladina tela i organe lokalnih vlasti, pravna lica u javnom pravu i pravna lica u privatnom pravu u meri u kojoj ona pružaju javne usluge (zdravstvene usluge, obrazovanje, itd.). U Češkoj, u Zakonu o slobodnom pristupu javnim informacijama iz 1999. godine organi javnih vlasti definišu se tako da obuhvataju državne agencije, organe vlasti teritorijalne samouprave i javne ustanove koje upravljaju javnim sredstvima, kao i bilo koga ko je zakonom ovlašćen da donosi zakonske odluke koje se odnose na javni sektor, u meri takvog ovlašćenja. U Irskoj, Zakonom o slobodi informacija ne predviđa se da nevladine organizacije podležu Zakonu.

³¹ V. npr., članove 3 i 6 the 2002 Zakona o slobodi informacija Ujedinjenog Kraljevstva, kojim se predviđa da preduzeće čiji je jedini vlasnik Kruna, širi javni sektor ili Kruna i širi javni sektor potpada pod pojam organa javnih vlasti.

³² https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1152/public_authorities_under_the_foia.pdf

Zaključak i preporuke

38. Prethodne analize ukazuju na postojanje značajnih problema vezanih za član 1. Nacrta izmena i dopuna (kojim se traži izmena člana 3. postojećeg Zakona) u meri u kojoj se on odnosi na slobodu udruživanja i nevladine organizacije.
39. Pre svega, članom 1. predviđaju se izmene čl. 3, st. 1. tačke 5) Zakona u smislu proširenja pojma organa javne vlasti na pravno ili fizičko lice koje se ili bavi delatnostima za koja se smatra da su od opšteg interesa ili kojem je povereno obavljanje javnih ovlašćenja, u pogledu informacija koje se odnose na te aktivnosti ili javnog ovlašćenja koje to lice obavlja. Međutim, Nacrtom izmena i dopuna — pa i postojećim Zakonom — ne predviđaju se nikakve dodatne smernice u vezi sa obimom i sadržinom aktivnosti za koje se smatra da su od „opšteg interesa“. Jezik Obrazloženja člana 1. takođe je dvosmislen po tom pitanju (p. 1). To predstavlja poseban razlog za zabrinutost jer u srpskom zakonodavstvu ne postoji jasna definicija javnog interesa, zajedničkog interesa odnosno privatnog interesa. Umesto toga, ti termini se koriste kao međusobno zamenljivi. Nedostatak jasnoće o tom pitanju daje nadzornom organu veliku neopravdanu diskrecionu moć odlučivanja o tome da li se smatra da (privatno) pravno lice obavlja aktivnosti od „opšteg interesa“. Kao rezultat toga, neka NVO koja je inače osnovana da bi se bavila aktivnostima za koje se smatra da su od „javnog interesa“ ili „zajedničkog interesa“ može da potpada pod pojam javnog organa vlasti, tj. pravnog lica koje obavlja aktivnosti od „opšteg interesa“. To bi, pak, aktiviralo, pun opseg obaveza obelodanjivanja koje se inače predviđaju Zakonom; te obaveze mogle bi se aktivirati *bez obzira* na to da li je neka NVO primalac javnih sredstava. Usled nedostatka jasnoće o ovom pitanju, član 3, st. 1. tačka 5) ne ispunjava zahtev „propisanosti zakonom“ u odnosu na član 11. Evropske konvencije (*supra*, st. 9-10).
40. Drugo, izmenjeni član. 3. st. 1. tačka 5) ne pruža dalje smernice koje bi olakšale povlačenje jasne crte između aktivnosti koje se odnose na javna ovlašćenja čije je obavljanje povereno udruženju ili NVO-u i drugih aktivnosti koje ona obavlja u sklopu svog poslovanja. Iako je formulacija ovih odredaba u velikoj meri u skladu s Preporukom Saveta Evrope (2002)², ona ipak ne ispunjava prethodni zahtev „propisanosti zakonom“ u meri u kojoj javno ovlašćenje čije je obavljanje povereno udruženju ne menja privatno-pravnu prirodu te organizacije (*supra*, st. 20.-24.).
41. Treće, izmenjeni član 3. st. 1. tačka 6) Zakona takođe proizvodi zahtev „propisanosti zakonom“ u pogledu člana 11. Evropske konvencije. Nacrt izmena i dopuna ne pruža nikakve smernice o tome kako se zasniva prag „pretežnog“ javnog finansiranja. Taj nedostatak jasnoće treba posmatrati u kontekstu činjenice da Nacrt izmena i dopuna ne pruža nikakve smernice koje bi olakšale određivanje tačnog obima i sadržine aktivnosti NVO koje su dostigle prag pretežnog javnog finansiranja i koje se odnose na odgovarajuće obaveze obelodanjivanja. Pored toga, pojam praga pretežnog finansiranja ne ispunjava zahtev „srazmernosti“ u odnosu na član 11. Konvencije. On

neopravdano opterećuje nevladine organizacije oneroznim obavezama obelodanjivanja, uprkos činjenici da se relevantnim propisima obezbeđuju dovoljna zaštita i transparentnost javnih sredstava koja se dodeljuju nevladinim organizacijama. Iz istih razloga tim odredbama se neopravdano diskriminišu nevladine organizacije koje nisu političke partije i verske organizacije.

42. Gledano u celini, pojam javnog organa vlasti u izmenjenom članu 3. Zakona potpuno je nedosledan: odnosi se na trgovačka društva kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, ali se ne odnosi na društva kapitala u kojima je organ vlasti vlasnik većine ili svih deonica; odnosi se na udruženja i druge NVO koje pretežno finansira organ vlasti, ali se ne odnosi na političke partije i verske organizacije koje pretežno finansira organ vlasti uz slab izgovor da se finansijski nadzor nad ovim potonjima uređuje posebnim zakonima (*supra*, st. 25. - 36.).
43. U svom sadašnjem obliku, Nacrt izmena i dopuna ne ispunjava međunarodne standarde kojima se uređuje sloboda udruživanja i može nepovoljno uticati na nevladine organizacije. Stoga, uz dužno poštovanje, predlažemo sledeće **promene** u članu 1 **Nacrta izmena i dopuna**: 1) razjasniti odredbe člana 3. st. 1. tačka 5) tako da se pojam „pravnog ili fizičkog lica koje obavlja delatnosti od opšteg interesa“ odnosi samo na pravna lica koja inače podležu Zakonu o javnim preduzećima; 2) razjasniti odredbe člana 3. st. 1. tačka 6) tako da se pojam „pravnog lica koje pretežno finansira organ javne vlasti” odnosi samo na uzak opseg udruženja i drugih NVO koji su osnovani prema posebnom zakonu i neposredno ih finansiraju organi javne vlasti pomenuti u članu 3. st. 1. tačke 1)-4). Navesti konkretne primere takvih NVO na jeziku tačke 6) (npr. udruženja vatrogasaca) kako bi se izbegla neizvesnost. Alternativno, potpuno izbrisati odredbe tačke 6).