PRAVNO MIŠLJENJE

o članovima 78 i 83 Nacrta zakona o kulturi

Položaj nevladinih organizacija u sistemu javnog finansiranja kulture

SAŽETAK

Zakon o nevladinim organizacijama ne nalaže niti podrazumijeva da NVO moraju biti isključene iz sektorskih konkursa u kulturi. Naprotiv, on uređuje poseban mehanizam podrške i posebno zabranjuje višestruko finansiranje istog projekta ili programa. Član 83 Nacrta zato uvodi zasebno, veoma široko isključenje prema pravnom obliku podnosioca, bez dovoljno jasnog i srazmjernog opravdanja. Član 78 istovremeno omogućava upis NVO u Registar udruženja u kulturi, ali ne određuje jasno pravne posljedice tog upisa. Zajedno, ove odredbe su unutrašnje protivrječne i pravno nepredvidive.

1. Predmet i ograničenja mišljenja

Predmet ovog mišljenja je pravna analiza čl. 78 i 83 dostavljenog Nacrta zakona o kulturi, sa stanovišta njihovog međusobnog odnosa, Zakona o nevladinim organizacijama, ustavnih načela jednakosti, pravne sigurnosti i pravne zaštite, kao i cilja javnih konkursa u kulturi.

Analiza polazi od teksta Nacrta i propisa dostavljenih uz zahtjev. Zaključci se odnose na normativno rješenje, a ne na pojedinačnu odluku Ministarstva. Konačna ocjena ustavnosti pripada Ustavnom sudu, a zakonitosti pojedinačnih akata nadležnim sudovima.

2. Relevantni pravni okvir

- Ustav Crne Gore: zabrana neposredne i posredne diskriminacije (član 8), jednakost pred zakonom (član 17), pravo na pravni lijek (član 20) i načelo saglasnosti propisa (član 145).
- Zakon o nevladinim organizacijama: podrška države NVO (član 31), budžetsko finansiranje oblasti od javnog interesa, uključujući umjetnost i kulturu (član 32), postupak utvrđivanja prioriteta i javnog konkursa (čl. 32a–32j) i zabrana višestrukog finansiranja istog projekta/programa (član 32k).
- Nacrt zakona o kulturi: vrste udruženja u kulturi (član 72), status drugih udruženja (član 77), Registar udruženja u kulturi (član 78) i pravo učešća na konkursima i pozivima (član 83).

3. Tekst spornih odredaba

Član 78
Registar udruženja u kulturi

Registar udruženja u kulturi iz člana 72 uspostavlja i vodi Ministarstvo kao jedinstvenu, centralizovanu i javno dostupnu evidenciju u elektronskom obliku.

U Registar udruženja u kulturi mogu se upisati i nevladine organizacije koje su registrovane za obavljanje djelatnosti kulture kao osnovne ili pretežne djelatnosti.

Bliže kriterijume, uslove za upis, sadržaj, način vođenja, postupak upisa i brisanja iz Registra propisuje Ministarstvo.

Član 83
Pravo učešća

Pravo učešća imaju fizička lica sa prebivalištem u Crnoj Gori, odnosno pravna lica sa sjedištem u Crnoj Gori registrovana za obavljanje djelatnosti kulture, kao i udruženja u kulturi registrovana u skladu sa ovim zakonom.

Pravo učešća na konkursima i pozivima Ministarstva nemaju nevladine organizacije, javne ustanove i drugi subjekti čiji se rad finansira iz budžeta Crne Gore sredstvima planiranim za kulturu.

Pravo učešća na konkursima i pozivima nadležnog organa lokalne uprave nemaju nevladine organizacije, javne ustanove i drugi subjekti čiji se rad finansira iz budžeta opštine sredstvima planiranim za kulturu.

Realizator projekta koji nije izvršio obaveze iz prethodnog ugovora o sufinansiranju nema pravo učešća na konkursima i pozivima Ministarstva, odnosno nadležnog organa lokalne uprave.

Ako realizator projekta iz stava iz stava 4 ovog člana podnese prijavu za učešće na konkursima i pozivima Ministartstva, ista se neće razmatrati.

4. Analiza člana 78

4.1. Registar nije sam po sebi nedopušten

Zakonodavac može uspostaviti javnu evidenciju radi preglednosti kulturnog sistema. Član 78 čak formalno prepoznaje da NVO registrovana za kulturu može biti udruženje u kulturi. Međutim, dopuštenost registra kao evidencije ne znači da je dopušteno da se njime, bez jasnih zakonskih pravila, određuje pristup pravima ili javnim sredstvima.

4.2. Suštinska pitanja prepuštena su podzakonskom aktu

Nacrt Ministarstvu ostavlja da propiše bliže kriterijume i uslove za upis, postupak upisa i brisanja. Istovremeno zakon ne odgovara na prethodno pitanje: čemu upis služi i koja prava, pogodnosti ili obaveze iz njega nastaju. Ako upis utiče na konkursnu sposobnost ili drugi bitan položaj NVO, osnovni elementi moraju biti određeni zakonom, dovoljno jasno i predvidivo.

- zakonski kriterijumi za upis i razlozi za odbijanje ili brisanje;
- rok za odlučivanje i obaveza obrazložene odluke;
- pravo žalbe i/ili djelotvorne sudske zaštite;
- tačno određena prava koja proizlaze iz upisa;
- prelazni režim za postojeće NVO i zaštita od prekida njihovog rada.

OCJENA ČLANA 78

Od Registra je pravno i administrativno opravdano odustati ako nema jasno određenu svrhu. Ako ostane, zakon – a ne samo budući pravilnik – mora urediti njegova bitna dejstva, kriterijume, postupak i pravnu zaštitu. Upis ne smije postati dodatni, nepredvidivi uslov kojim se NVO zatvara pristup konkursima.

5. Analiza člana 83

5.1. Unutrašnja protivrječnost Nacrta

Član 78 dopušta da se NVO koja se pretežno bavi kulturom upiše u Registar. Član 83 stav 1 zatim daje pravo učešća pravnim licima registrovanim za kulturu i udruženjima u kulturi. Ipak, st. 2 i 3 istog člana NVO kategorički isključuju. Ista organizacija je, dakle, istovremeno prepoznata kao akter kulture i isključena zato što ima pravni oblik NVO. Takva konstrukcija čini svrhu i pravno dejstvo upisa nejasnim.

5.2. Zakon o NVO ne propisuje ekskluzivnost

Zakon o nevladinim organizacijama uređuje jedan poseban sistem finansiranja projekata i programa NVO u oblastima od javnog interesa. U njemu nema pravila da je taj sistem jedini dopušteni izvor podrške NVO, niti pravila da NVO zbog njega gubi sposobnost da se prijavi na sektorski konkurs uređen drugim zakonom.

Posebno je značajan član 32k: zabranjeno je da projekat ili program finansiran po Zakonu o NVO bude finansiran iz budžeta Crne Gore po drugom osnovu, a NVO daje pisanu izjavu o nepostojanju višestrukog finansiranja. Predmet zabrane je isti projekat/program — ne organizacija kao takva.

PRAVNA POSLJEDICA

Pozivanje na Zakon o NVO ne daje osnov za zaključak da NVO moraju biti isključene iz svih drugih konkursa. Ako član 83 bude usvojen, on bi sam postao formalni zakonski osnov za isključenje; sporno je što takvo razlikovanje nije dovoljno obrazloženo, ciljano ni srazmjerno.

5.3. Jednakost i srazmjernost

Različito postupanje prema različitim pravnim oblicima nije automatski zabranjeno. Ono, međutim, mora imati objektivan i legitiman cilj, biti podobno da ga ostvari, neophodno i srazmjerno posljedicama. Član 83 isključuje čitavu kategoriju aktera prije procjene njihove djelatnosti, kvaliteta, referenci i javnog interesa programa.

Ako je cilj sprečavanje dvostrukog finansiranja ili zaštita budžeta, postoje blaže i preciznije mjere: provjera svakog projekta i troška, izjava podnosioca, jedinstvena evidencija finansiranja, ugovorna zabrana i povraćaj sredstava. Potpuno isključenje svih NVO nije nužno za ostvarenje tog cilja.

5.4. Nejasan obuhvat zabrane

Formulacija st. 2 i 3 nije dovoljno jasna: nije izvjesno da li se uslov „čiji se rad finansira iz budžeta“ odnosi samo na „druge subjekte“ ili i na NVO i javne ustanove. Ako se odnosi samo na posljednju kategoriju, sve NVO su isključene bez obzira na to primaju li budžetska sredstva. Ako se odnosi na sve, kriterijum „finansiranja rada“ ostaje nedovoljno određen. Obje mogućnosti stvaraju rizik neujednačene primjene.

Na lokalnom nivou zabrana je dodatno problematična jer pravo NVO na stvarno dostupnu, godišnju i odgovarajuću lokalnu sektorsku podršku nije obezbijeđeno samim postojanjem državnog sistema iz Zakona o NVO.

6. Zajedničko dejstvo članova 78 i 83

Odredba	Šta formalno čini	Pravni problem
Član 78	Dopušta upis NVO u Registar udruženja u kulturi.	Ne određuje jasno prava iz upisa; bitna pitanja prepušta pravilniku.
Član 83 stav 1	Priznaje pravo pravnim licima u kulturi i registrovanim udruženjima.	Stvara očekivanje da registrovana NVO može konkurisati.
Član 83 st. 2 i 3	Isključuje NVO iz državnih i lokalnih konkursa/poziva.	Poništava praktično dejstvo prethodnog priznanja i razlikuje isključivo po pravnom obliku.

Kombinacija ovih normi ne uspostavlja ravnopravan sistem, već status bez jasnih prava: NVO može biti evidentirana kao udruženje u kulturi, ali ne može koristiti osnovni sektorski mehanizam podrške. Pravo učešća se zato ne veže za kulturnu djelatnost i kvalitet programa, nego za organizacioni oblik.

7. Zaključci

1. Zakon o nevladinim organizacijama ne nalaže, niti sam po sebi opravdava, isključenje NVO iz sektorskih konkursa Ministarstva kulture i lokalne uprave.
2. Član 83 uvodi zasebno kategoričko isključenje. Takvo razlikovanje otvara ozbiljna pitanja jednakosti, legitimnog cilja, neophodnosti i srazmjernosti, posebno zato što postoje blaže mjere protiv višestrukog finansiranja.
3. Čl. 78 i 83 su normativno neusaglašeni: NVO se formalno priznaje kao udruženje u kulturi, a zatim joj se uskraćuje učešće upravo zbog statusa NVO.
4. Član 78 ne uređuje dovoljno jasno svrhu i pravne posljedice Registra, niti osnovne procesne garancije. Ako Registar ostane, njegova bitna pravila moraju biti u zakonu.
5. Pravno najčistije rješenje je brisanje riječi kojima se NVO isključuju iz st. 2 i 3 člana 83 i uvođenje projektno zasnovane zabrane višestrukog finansiranja istog projekta, programa i istih prihvatljivih troškova.

8. Predlog izmjene člana 83

PREDLOŽENI PRINCIP

Nevladine organizacije registrovane za obavljanje djelatnosti kulture imaju pravo učešća na konkursima i pozivima pod jednakim uslovima kao drugi prihvatljivi podnosioci. Isti projekat ili program, odnosno isti prihvatljivi troškovi, ne mogu biti finansirani iz više javnih izvora.

Iz st. 2 i 3 treba izbrisati riječi „nevladine organizacije“. Predlagač može posebno urediti subjekte čiji se redovni rad već finansira iz iste budžetske linije, ali zabrana mora biti precizna i povezana sa konkretnim finansiranjem, a ne sa samim pravnim oblikom.

9. Predlog postupanja u odnosu na član 78

Primarni predlog je brisanje obaveze dodatnog registra ako on nema jasno i samostalno opravdanje. Ako se zadrži, zakon treba izričito da propiše da upis nije uslov za konkursno pravo NVO, kao i kriterijume, rokove, obrazloženu odluku, žalbu/sudsku zaštitu, razloge za brisanje i prelazni period.

10. Ključna pitanja za Ministarstvo

1. Koja tačno odredba Zakona o nevladinim organizacijama nalaže ili dopušta da NVO budu isključene iz sektorskih konkursa u kulturi?
2. Koji legitiman cilj se postiže potpunim isključenjem NVO i gdje je u obrazloženju Nacrta prikazana procjena njegove neophodnosti i srazmjernosti?
3. Zašto sprečavanje višestrukog finansiranja nije uređeno kontrolom istog projekta, programa i troškova, kako već čini član 32k Zakona o NVO?
4. Kako se usaglašava član 78, koji NVO priznaje kao udruženje u kulturi, sa članom 83, koji joj zbog statusa NVO zabranjuje učešće?
5. Koje konkretno pravo nastaje upisom u Registar i zašto kriterijumi, odluka, rokovi, brisanje i pravni lijek nijesu uređeni zakonom?
6. Da li je analiziran uticaj člana 83 na nezavisnu kulturnu scenu, posebno u godinama kada posebni konkurs za NVO nije raspisan ili realizovan?
7. Zašto djelatnost, kvalitet, reference i doprinos javnom interesu nijesu dovoljni neutralni kriterijumi za učešće svih aktera kulture?

11. Izvori

- Nacrt zakona o kulturi, dostavljeni tekst, posebno čl. 72, 77, 78 i 83.
- Zakon o nevladinim organizacijama, posebno čl. 31, 32, 32a–32k.
- Ustav Crne Gore, posebno čl. 8, 17, 20 i 145.
- Zvanični tekst izmjena Zakona o NVO: https://wapi.gov.me/download/ef9ca515-3b2f-4f8e-97a9-8ad8baf6caef?version=1.0
- Ustav Crne Gore – Skupština Crne Gore: https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf.

.