

UDRUGE U HRVATSKOJ

Pravni i socijalni aspekti

Zagreb, 27. travnja 1998. godine

Već je odavno postalo jasno da velike riječi znače malo te da se njihov realan domašaj može iskusiti tek svakodnevnom praksom. To je, uostalom, i jedan od bitnijih razloga zbog kojega se u zapadnom svijetu problemu slobode udruživanja općenito te, posebice, problemu slobode i važnosti djelovanja različitih interesnih, neprofitnih organizacija, posvećuje iznimna pozornost. Osim toga, ne radi se ovdje samo o slobodi i demokraciji, već i o načinu uređenja društva koji udrugama i drugim oblicima neprofitnih organizacija efikasno rješava svoje mnoge probleme.

Vođeci se, očito, sličnim razmišljanjima Centar za razvoj neprofitnih organizacija i Hrvatski pravni centar organizirali su okrugli stol na temu "Udruge u Hrvatskoj. Pravni i socijalni aspekti". Kako je navedeno u pozivu za skup, osnovni cilj ove rasprave je ukazati na odredbe Zakona o udrugama koje nisu u skladu s međunarodnim standardima i koje su prepreka ostvarivanju uloge udruga u gospodarskom, socijalnom i političkom razvitku zemlje. Organizaciju okruglog stola omogućili su *Friedrich Ebert Stiftung* - ured Hrvatska (glavni sponsor), *Office for Transitional Initiatives* te *Westminster Foundation for Democracy*. Uvodna izlaganja, o kojima ćemo ovdje referirati, podnijeli su Mihajlo Dika, Dragan Medvedović, Ivo Josipović, Vlado Puljiz i Gojko Bežovan.

Prilog M. Dike (*Osnivanje i registracija udruga te njihovo sudjelovanje u pravnom prometu*) pojašnjavao je zakonodavnu materiju prema kojoj se udruge osnivaju kao pravne osobe, a to svojstvo stječu tek upisom u određeni upisnik. U svezi s brojem osnivača (udrugu može osnovati najmanje deset osnivača) on smatra da se time ne ograničava Ustavom i Europskom konvencijom zajamčena sloboda udruživanja. Ipak, relativno restriktivan odnos prema stranim fizičkim i pravnim osobama kao potencijalnim osnivačima, mogao bi značiti ograničenje prava udruživanja po Europskoj konvenciji koja općenito govori o pravnim subjektima.

U postupku preregistracije udruga prema novom Zakonu o udrugama, mnoge je upite izazvao Zakonom utvrđen minimalan nužan sadržaj statuta. Dika je mišljenja da zahtjevi koje postavlja Zakon unose potrebnu razinu ozbiljnosti u organiziranje udruga te doprinose uspostavljanju pravne sigurnosti. Nešto veći problem predstavlja problem tzv. šutnje administracije. Što, naime, učiniti ako nadležna tijela ne reagiraju na postavljen zahtjev za registracijom udruge, čime se Zakon u svojoj praktičkoj primjeni može učiniti još restriktivnijim, a proklamirana sloboda udruživanja svesti na mrtvo slovo na papiru. Zakonodavac je, očividno, bio svjestan ove mogućnosti (o čemu neki praktični primjeri mogu kompetentno svjedočiti!) te je predvidio da se, ako registarsko tijelo ne donese rješenje o upisu u registar u roku od 30 dana od dana predaje zahtjeva, smatra da je udruga upisana u registar idućeg dana nakon proteka tog roka. Kako, ipak, provjeriti i dokazati da je nastupila predmnjevana pravna posljedica, tim više što niz drugih pravnih radnji udruga ne može ostvariti bez rješenja o upisu te tako, faktički, ne može ni postojati. Dika navodi da bi se teškoćama u dokazivanju da je nastupila predmnjevana pravna posljedica moglo doskočiti tako što bi udruga mogla inicirati postupak kao u slučaju klasične negativne šutnje administracije zbog nedostavljanja rješenja o upisu (tj. udruga bi morala imati pravo da zahtijeva dostavu rješenja, a potom se žaliti, odnosno pokrenuti upravni spor).

Mišljenja smo da to, zaista, može biti pravno izvedivo rješenje, ali da to ujedno znači da je udruga suočena s mukotrpnim i dugim postupkom dokazivanja svojih prava. Kako se radi o zajamčenim, osnovnim pravima slobode udruživanja, svaka mogućnost ovakvog scenarija trebala bi biti otklonjena. Stoga bi pitanje registracije udruga i ulaska u pravni promet trebalo biti riješeno sasvim drukčije, bez mogućnosti uplitanja državne administracije u taj postupak.

Izlaganje D. Medvedovića (*Marginalije uz Zakon o udrugama*) bilo je kritičnije posebice,

stoga, što je Zakon o udrugama promatrao u kontekstu negativnog utjecaja restriktivnih i represivnih propisa o udruživanju iz prošlih vremena na suvremeno hrvatsko pravno reguliranje. Zato on dvoji o tome je li ova materija samo dobro uređena ili se radi i o opterećenosti starim shvaćanjima o potrebi detaljnog reguliranja osnivanja, djelovanja, unutarnjeg ustrojstva, registriranja udruga te nužnosti strogog društvenog nadzora. (Ne bi li bilo zanimljivo i neka druga zakonski uređena područja raspraviti u svjetlu ovakve konstatacije?).

Svoje je mišljenje Medvedović ilustrirao sljedećim primjerima. Zakonom je određeno koja može biti svrha udruživanja u udruge (kulturna, umjetnička, zdravstvena...), a prema odredbi Ustava RH o slobodi udruživanja nema osnove za ovakvo ili nekakvo drukčije određivanje svrhe udruživanja. Zakon je, zatim, posebno restriktivan prema strancima koji se mogu javiti kao osnivači ili članovi udruge. Ograničenje prema strancima je protivno Paktu o građanskim i političkim pravima i Europ-skom izričito navedeno da akt o davanju suglasnosti, odnosno odbijanju suglasnosti nije upravni akt. Takvom je odredbom, ističe Medvedović, zakonodavac htio isključiti mogućnost pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom! Konačno, kod određivanja djelatnosti udruga Zakon je također pretjerano restriktivan i rigorozan jer, primjerice, obavljanje djelatnosti za koju se procjeni da nije u skladu sa statutom može dovesti i do prestanka udruge. Zakoni zapadnoeuropskih država, ističe se, uopće nemaju slične odredbe ili nemaju takve drastične posljedice koje može izazvati primjena našeg Zakona.

Pristup I. Josipovića nalazi se negdje između prethodna dva, što već sugerira i naslov njegova priloga (*Zakon o udrugama: između liberalizma i represije*). Stoga je on pokušao izdvojiti dobre i loše strane Zakona. Dobre strane pronalazi u: (a) načelnoj mogućnosti pune slobode udruživanja, (b) relativno jednostavnom postupku registracije, (c) velikoj slobodi udruga da uređuju svoj unutarnji ustroj. Loše strane odnose se na: (a) nedemokratski ure-

den postupak privremene i trajne zabrane udruga, (b) nekorektno provedenu "pretvorbu" bivših društvenih organizacija, (c) neprimjerenost prestroгих kazni, (d) nedomišljena pravno-tehnička rješenja koja mogu rezultirati određenim problemima.

Poseban dio svoga izlaganja Josipović je posvetio odredbama o prestanku i zabrani udruga koje su izrazito represivne i omogućavaju različite oblike zlouporaba. Radi se o tome da postupak zabrane udruge u cijelosti treba staviti u nadležnost suda, a posebno su neprimjerene odredbe o tzv. privremenoj zabrani jer one dezavuiraju mogućnost učinkovite sud-ske zaštite.

Nakon svega, autor zaključuje da je zakon svojevrsni zakonodavni kentaur - pola liberalan, pola restriktivan. Utjehu pronalazi u tome što je liberalan u dijelu koji se redovito primjenjuje (registracija i ustroj) dok se, s druge strane, možemo nadati da će se represivne odredbe o zabrani i prestanku udruga malo ili nimalo primjenjivati. Zaključno, potrebu mijenjanja tih odredbi valja staviti u kontekst prava udruga u širem smislu koje nije pretjerano poticajno za rad udruga.

Upravo su to pitanja (socijalni aspekti teme!) koja tematiziraju sljedeća dva uvodna izlaganja. Prvo je V. Puljiza koji o udrugama govori iz povijesne i globalne perspektive (*Mutualizam i socijalna država*). Povijest nas uči da je, upravo, zatiranje asocijacija građana toliko jačalo ulogu države da je dovelo do njene nadmoći koja je završila u totalitarizmu. Zato treba učiti iz iskustva zapadnih demokratskih država gdje je, općenito, prevladavao integrirajući odnos prema mutualnim udrugama. Uloga je udruga posebice važna u socijalnoj domeni, iako se ona razlikuje prema tipu socijalne države koji se razvije u pojedinim zemljama. Za nas su zanimljive one interpretacije prema kojima je, kako navodi Puljiz, mutualizam više razine ostvaren upravo u konzervativno-korporativističkoj socijalnoj državi, jer je tamo država ozvančila i učvrstila socijalno-profesionalno asociiranje u domeni socijalne sigurnosti. Kako Hrvatska povijesno baštini sustav socijalne sigurnosti takvog tipa, ovoj bi se činjenici morala posvetiti posebna pozornost.

Udruge dobivaju novo značenje i danas, globalizacijskim društvenim promjenama te postfordističkom restrukturacijom ekonomiji

je i društva. Upravo, zato, valja zapamtiti misao Daniela Bella koji kaže, prema navodu Puljiza, da je država odveć mala da bi rješavala velike, a odveć velika da bi rješavala male probleme. I zbog toga, ali i zbog postsocijalističkih društvenih prilika, nevladine su organizacije izuzetno važne jer mogu odigrati ključnu ulogu u tranzicijskom razdoblju, učvršćujući društveni i politički pluralizam kao temelj demokracije. Zato je potrebno prevladati nepovjerenje i obrambene reflekse postsocijalističkih država i iluziju da su one utoliko stabilnije ukoliko imaju više nadležnosti i instrumenata reguliranja društvenih procesa. Stvari stoje upravo suprotno, zaključuje autor ovog priloga.

Posljednje uvodno izlaganje, koje je podnio G. Bežovan, tematiziralo je društvene probleme razvoja udruga u Hrvatskoj (*Ograničava li se Zakonom o udrugama razvoj udruga u Hrvatskoj?*). Ovim se prilogom podvlači gotovo strategijska važnost udruga u razvoju modernog i što stabilnijeg društvenog poretka. Istraživanja pokazuju da je civilni angažman preko udruga osnova povjerenja, uzajamnosti i solidarnosti kao bitnih obilježja modernih društava. Neki, čak, i gospodarski prosperitet pojedinih zemalja pripisuju razini povjerenja i uzajamnosti koja je uspostavljena u nekom društvu kao rezultat djelovanja udruga. U tome smislu, autor je posebno obradio načelo supsidijarnosti kao temeljno načelo organizacije suvremenih društava, prema kojemu privatne inicijative (udruge) u pružanju usluga imaju prednost pred javnim (državnim), a lokalne pred nelokalnim. Država u odnosu na društvo mora djelovati supsidijarno.

U opisu situacije u Hrvatskoj Bežovan ističe dvije činjenice. Prva se odnosi na ozbiljan diskontinuitet koji je Hrvatska imala u gospodarskom, socijalnom i političkom razvoju pa nije adekvatno valorizirana ni uloga udruga u modernizacijskom razvoju hrvatskoga društva na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće. Druga činjenica govori o relativno velikom broju udruga koji se u Hrvatskoj osnovao u vrijeme Domovinskog rata. Stoga je sada idealno vrijeme da se omogućí razvoj, tj. primjerena uloga

udruga u hrvatskom društvu. Probleme toga razvoja Bežovan kritički iščitava iz Zakona o udrugama, kao i iz brojnih primjera iz svakodnevnog života (jedan od takvih bizarnih primjera govori da esperantskim društvima nije dopušteno da organiziraju tečajeve esperanta, a jednom esperantskom društvu prilikom registracije u nazivu nije prihvaćena riječ esperanto jer se smatra da je to strana riječ!).

Na kraju svoga izlaganja, Bežovan je izvijestio o nastojanjima da se prilikom donošenja "Odluke o mjerilima za određivanje udruga čije je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku i financijskoj potpori udrugama iz srdestava državnog proračuna" u Hrvatskom državnom saboru, uvažavaju stavovi samih udruga. Iako je konačan tekst Odluke doživio određene promjene prema zahtjevima udruga, valja reći da nije prihvaćen amandman da jedan član Povjerenstva koje Vladi predlaže financiranje udruga, bez prava glasa, bude predstavnik udruga iz Organizacijskog odbora Prvog hrvatskog foruma neprofitnih (nevladanih) organizacija. To je, ujedno, i obveza Hrvatske kao potpisnice Deklaracije o socijalnom razvoju (Kopenhagen, 1995.) Iz teksta Odluke također nije jasno hoće li se svake godine raspisivati javni natječaj, temeljem koga se tek može donositi odluka o sufinanciranju udruga.

Rasprava koja je uslijedila nakon uvodnih izlaganja uglavnom je slijedila ovdje iznesenu argumentaciju. Predstavnici udruga su, ponajviše, konkretnim primjerima dokazivali opravdanost kritike Zakona o udrugama te cjelokupnog društvenog odnosa spram udruga. Nažalost, do prave rasprave i nije moglo doći jer predstavnika Hrvatskog državnog sabora, Vlade, ministarstava, političkih stranaka, sindikata, crkvi i stranih organizacija, a koji su pozvani na okrugli stol (kako je navedeno u pozivu skupa), gotovo da i nije bilo. Stoga je, kao i u nizu sličnih primjera, propuštena prilika da se o vrlo ozbiljnim društvenim temama provede ozbiljna društvena rasprava svih relevantnih društvenih čimbenika.

Siniša Zrinščak