

**MINISTRŲ KOMITETO REKOMENDACIJOS
VALSTYBĖMS NAREMS Nr. CM/REC (2007)14
DĖL NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ
TEISINIO STATUSO EUROPOJE**

AIŠKINAMASIS MEMORANDUMAS

ĮVADAS

1. Pastaruosius keletą metų Europos Taryba dėjo daug pastangų siekdama sustiprinti Europos pilietinės visuomenės teisinį pagrindą. Tam buvo priimta Europos konvencija dėl tarptautinių nevyriausybinių organizacijų juridinio asmens statuso pripažinimo (toliau - Konvencija Nr. 124), kuri iki šiol yra vienintelė minėtas organizacijas (toliau - NVO) saistanti tarptautinė teisinė priemonė.
2. 1996 m. Europos Taryboje buvo pradėtos specialios diskusijos dėl nevyriausybinių organizacijų statuso, kurios paskatino 1998 m. patvirtinti dokumentą „NVO plėtros ir stiprinimo Europoje gairės“, o 2002 m. - dokumentą „Nevyriausybinių organizacijų statuso Europoje pamatiniai principai“; šiais dokumentais logiškai ir reikšmingai papildomos NVO nacionaliniams veiksams skirtos Konvencijos Nr. 124 nuostatos. Nors remiantis Europos Tarybos normomis ir reglamentais minėti Pamatiniai principai neturi teisinės galios, Ministrų komitetas juos palankiai įvertino 2003 m. ir rekomendavo kuo plačiau išplatinti valstybėse narėse.
3. Be to, 2003 m. Europos Taryba atliko savo valstybių narių apklausą apie NVO steigimo ir jų veikimo teisinį pagrindą. Šia apklausa buvo siekiama analizuoti nacionalinės teisės aktų, kuriais reglamentuojamos NVO, atitiktį minėtiems Pamatiniais principams. Apklausos rezultatai panaudoti rengiant Generalinio sekretoriaus teminę pažangos stebėjimo ataskaitą „Asociacijų laisvė“, kurią ministrų atstovai apsvarstė 2005 m. spalio mėnesį.
4. 2005 m. gruodžio mėnesį, atsižvelgęs į minėtą pažangos stebėjimo ataskaitą, Ministrų komitetas nusprendė sudaryti Nevyriausybinių organizacijų teisinio statuso ekspertų grupę (CJ-S-ONG) (toliau - Ekspertų grupė) ir pavedė jai prižiūrėti Europos teisinio bendradarbiavimo komitetui (CDCJ) toliau nagrinėti pasiūlytą naują neprivalomojo pobūdžio teisinę priemonę - rekomendacijos dėl NVO teisinio statuso Europoje projektą - atsižvelgiant į dokumentą „Nevyriausybinių organizacijų statuso Europoje pamatiniai principai“ ir Generalinio sekretoriaus teminę ataskaitą „Asociacijų laisvė“.
5. 2006 m. Ekspertų grupė posėdžiavo du kartus ir parengė rekomendacijos dėl nevyriausybinių organizacijų teisinio statuso Europoje projektą. Posėdžiams pirmininkavo Vokietijos atstovas Eberhard'as Desch'as, Europos teisinio bendradarbiavimo komiteto narys. Ekspertų grupės mokslinio eksperto iš Jungtinės Karalystės Jeremy McBride indėlis grupės darbe buvo neįkainojamas.
6. Po to, kai 2007 m. kovo 1 d. Rekomendaciją CM/Rec (2007) 14 patvirtino Europos teisinio bendradarbiavimo komitetas, ją 2007 m. spalio 10 d. priėmė Ministrų komitetas 1006-ajame ministrų atstovų susitikime.
7. Ši priemonė skirta teisės aktų leidėjui, nacionalinėms institucijoms ir pačioms NVO. Ja siekiama rekomenduoti su NVO susijusių teisės aktų ir praktikos standartus bei pačių NVO elgesio ir veiklos teisinės valstybės principu pagrįstoje demokratinėje visuomenėje standartus.
8. Nė viena minėtos Rekomendacijos nuostata negali būti aiškinama kaip ribojanti valstybės narės jau pripažintą NVO teisę ar garantiją arba trukdanti valstybei narei pripažinti platesnio masto teises ir garantijas.

PREAMBULĖ

9. Pastangų kurti visuomenes, kuriose būtų puoselėjama demokratija ir ginamos žmogaus teisės, visose Europos Tarybos valstybėse narėse sėkmė labai priklauso nuo daugiau ar mažiau oficialių NVO veiklos. NVO indėlis yra istoriškai svarbus, jos ir toliau atlieka svarbią funkciją užtikrinamos, kad jų atsidavimas nesumažėtų ir kad būtų veiksmingiau užtikrinama demokratija ir ginamos žmogaus teisės. Neseniai jų vaidmens svarba buvo pasauliniu lygiu pripažinta Deklaracijoje dėl asmenų, grupių ir visuomenės organų teisės ir atsakomybės remti ir ginti visuotinai pripažintas žmogaus teises ir pagrindines laisves (toliau - JT Žmogaus teisių gynėjų deklaracija), kuri buvo priimta Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos Rezoliucija A/RES/53/144, ir regionų lygiu - trečiajame aukščiausiojo lygio susitikime priimtame Veiksmų plane. Jei NVO nevykdytų plačios viešinimo kampanijos ir neužsiimtų švietėjiška veikla, daugelis žmonių nežinotų apie jiems ir visuomenei, kurioje jie gyvena, įtaką darysiančių sprendimų priėmimą ir tame nedalyvautų. Nors toks dalyvavimas sprendimų priėmimo procese, kai atsižvelgiama ir į visuomenės nuomonę, yra labai svarbus, ne mažiau svarbus yra ir NVO dalyvavimas plėtojant ir puoselėjant turtingą kultūrinį gyvenimą bei skatinant ir užtikrinant visų visuomenės narių socialinę gerovę.
10. Be to, atsižvelgiant į nuolatinį NVO indėlį kultūros, demokratijos, žmogaus teisių ir socialinio teisingumo srityse, NVO, be abejonės, yra svarbios įgyvendinant tikslus, dėl kurių buvo įsteigtos Jungtinės Tautos ir Europos Taryba. NVO šių tikslų siekia veikdamos atskirose valstybėse kaip šių dviejų organizacijų partnerės arba vadovaudamosi jų parengtais standartais ir dalyvaudamos tarptautiniuose ir regioniniuose forumuose.
11. Trečiajame aukščiausiojo lygio susitikime valstybių ir vyriausybių vadovai įsivaizdavo Europos Tarybą „kaip svarbiausią žmogaus teisių gynimo ir rėmimo Europoje forumą“, kuris atliktų „dinamišką vaidmenį ginant asmenų teises ir remiant neįkainojamą nevyriausybinių organizacijų dalyvavimą, kuriuo siekiama aktyviai ginti žmogaus teises“.
12. Svarbu pripažinti galimus įvairius NVO veiklos būdus ne tik todėl, kad į juos reikia atsižvelgti nustatant jiems taikytiną teisinį pagrindą ir apibrėžiant paramą (tiek tiesioginę, tiek netiesioginę), kurią viešosios institucijos gali teikti NVO norėdamos užtikrinti jų sėkmingą veiklą. Sąrašas tik vaizdžiai parodo šią įvairovę, tačiau neturėtų būti laikomas išsamiu.
13. Nors NVO atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant žmogaus teises, pati galimybė įsteigti ir valdyti narystę grindžiamas organizacijas taip pat yra žmogaus teisė, kuri kiekvienam regioniniu lygiu yra užtikrinama pagal Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau - Europos konvencija) 11 straipsnį, o konkrečioms grupėms ar organizacijos formoms yra užtikrinama pagal Europos socialinės chartijos (pataisytos) 5 straipsnį, pagal Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos 3, 7 ir 8 straipsnius ir Konvencijos dėl užsieniečių dalyvavimo bendruomenės visuomeniniame gyvenime 3 straipsnį. Be to, NVO galimybė prisidėti prie visuomeninio gyvenimo ir reikšti nuomonę įvairiausiomis temomis savaime yra svarbi pliuralizmo, kuris yra tikrosios demokratijos skiriamasis požymis, dalis.
14. Ši Rekomendacija visų pirma yra skirta teisei ir fiskalinei sistemai, kurios būtinos NVO galimybei tęsti savo įvairiapusišką indėlį į visuomeninį ir socialinį gyvenimą užtikrinti. Joje taip pat atkreipiamas dėmesys į tikslams ir veiklai taikomus apribojimus, kurių NVO privalo paisyti, visų pirma tiems, kurie prieštarauja demokratijai arba yra susiję su pelno gavimu ir paskirstymu. Be to, Rekomendacijoje pabrėžiama atsakomybė, kuri gali atsirasti dėl NVO veiklai skirtos valstybės paramos ir dėl pabrėžiamo NVO įpareigojimo būti skaidrioms ir paisyti dažniausiai taikomų teisės nuostatų.
15. Šioje Rekomendacijoje pateikiamas ir plėtojamas bendrųjų asociacijų laisvės ir kitų žmogaus teisių bei pagrindinių laisvių garantijų aiškinimas, kuris išsamiai išdėstytas Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau - Europos teismas) sprendimuose, ir JT žmogaus teisių sutarties priežiūros institucijų nuomonė. Rekomendacijoje taip pat pateikiama konkrečiai NVO skirtų standartų formuluotė. Tai svarbu, nes jie taip pat yra susiję su dalykais, kurie nėra grindžiami teise į asociacijų laisvę.

16. Nors daugelis NVO yra įsteigtos vienos valstybės narės teritorijoje ir veikia tik toje teritorijoje, yra daug NVO, kurių siejami tikslai yra aktualūs dviem ar daugiau valstybių narių, o narystė jose yra tarptautinio pobūdžio. Siekiant palengvinti pastarųjų NVO veiklą buvo priimta Konvencija Nr. 124. Nors įgyvendinant šią Rekomendaciją taip pat būtų galima prisidėti prie šio tikslo įgyvendinimo, tai, kad joje nenustatytas reikalavimas pripažinti kitose valstybėse narėse įsisteigusių NVO juridinio asmens statusą reiškia, kad reikėtų toliau didinti Konvencijos Nr. 124 Susitariančiųjų Šalių skaičių.
17. Įgyvendindamos šią Rekomendaciją valstybės narės turės užtikrinti, kad visuose jų su NVO steigimu, veikla ir veiklos nutraukimu susijusiuose teisės aktuose, įvairių kryptių politikoje ir praktikoje būtų visapusiškai atsižvelgta į joje nustatytus standartus. Be to, minėti standartai, kuriais nustatomi bendresnio pobūdžio įsipareigojimai, turėtų tapti naudinga atskaitos tašku vertinant veiksmų, kurių buvo imtasi minėtiems įsipareigojimams įgyvendinti, sėkmę. Ši Rekomendacija bus visiškai sėkmingai įgyvendinta tik tada, kai joje nustatyti standartai bus įgyvendinami kuo platesniu mastu. Siekiant šio tikslo, minėti standartai turi būti prieinami ne tik tiems, kurie atlieka bent menkiausią vaidmenį reguliuojant NVO, ir pačioms NVO, bet ir visuomenei, kuri a) yra teisėtai suinteresuota NVO darbu visų pirma kaip naudos, kurią teikia jų veikla, gavėja, ir kurios b) atstovai yra narystę grindžiamų NVO nariai. Be to, norint įgyvendinti standartus, bus būtina jais vadovautis apmokant visus su NVO veikla susijusius pareigūnus.

1 PAGRINDINIAI PRINCIPAI

1 dalis

18. NVO sąvoka neturi universalios apibrėžties; tai sąvoka, kuri gali būti vartojama įvairiems subjektams, veikiančiams tiek valstybėse, tiek tarpvyriausybiniuose organizacijose, įvardyti. Šioje Rekomendacijoje pateikta apibrėžtimi pabrėžiamos konkrečios ypatybės, kurios laikomos pagrindine tokių subjektų ypatybe, tai yra, kad jų įsteigimas ir nuolatinė veikla yra savanoriškas veiksmas (t. y. subjektus steigiančių ir jiems priklausančių asmenų, o ne narystę grindžiamų institucijų atveju - asmenų, kuriems patikėta tokiems subjektams vadovauti - apsisprendimas), paprastai jie veikia savarankiškai ir viešosios institucijos jiems nevadovauja, o jų pagrindinis tikslas nėra gauti pelno iš vykdomos veiklos.
19. NVO gali būti vadinamos įvairiai - asociacijomis, labdaros organizacijomis, fondais, ne pelno bendrovėmis, bendrijomis ir trestais, tačiau tai, ar joms bus taikomos šios Rekomendacijos nuostatos priklausys nuo jų tikrojo pobūdžio, o ne nuo oficialaus pavadinimo. Taigi tai, kad konkretus subjektas vadinamas „viešuoju“ arba „administracinio tipo“ netrukdo jo laikyti NVO, jei tai visiškai atitinka jo pagrindines ypatybes (žr. 1999 m. balandžio 29 d. sprendimą byloje Nr. 25088/94, 28331/95 ir 28443/95 *Chassagnouprieš Prancūziją*).
20. Apibrėžtis neapima politinių partijų, nes daugelyje valstybių joms taikomos kitos nuostatos, nei tos, kurios paprastai taikomos NVO. Tačiau, tai nepanaikina valstybių galimybes nuspręsti tokioms partijoms taikyti tokias pat nuostatas, kokios taikomos NVO.
21. Be to, apibrėžtis taip pat greičiausiai neapims vadovaujantis teisės aktais įsteigtų profesinių organizacijų, kurioms profesinės veiklos reguliavimo tikslais privalo priklausyti profesijos atstovai, nes jos neatitinka savanoriškumo ir nepriklausomybės nuo viešosios valdžios institucijų vadovavimo reikalavimų; būtent dėl šių priežasčių Europos teismas nusprendė laikyti tokias organizacijas nepatenkančiomis į asociacijų laisvės apsaugos sritį pagal Europos konvencijos 11 straipsnį (žr. 1981 m. birželio 23 d. sprendimą byloje Nr. 6878/75 ir 7238/75 *Le Compte, Van Leuven and De Meyere prieš Belgiją*), tačiau, vėlgi, tai nepanaikina valstybių galimybes tokioms organizacijoms taikyti tokias pat nuostatas, kokios taikomos NVO. Vis dėlto minėtų organizacijų vykdomos veiklos savanoriško pobūdžio galėtų pakakti tam, kad jų įsteigti subjektai patektų į apibrėžties taikymo sritį, pavyzdžiui, Advokatų asociacijos žmogaus teisių komitetas.

2 dalis

22. NVO įvairovę rodo tai, kad jos gali būti narystę grindžiamos ir ne narystę grindžiamos

organizacijos, atkartojančios Konvencijos Nr. 124 aiškinamajame pranešime nurodytą skirtumą tarp „asociacijų“ („grupė asmenų, susivienijusių dėl konkretaus tikslo“) ir „fondų“ („konkrečiam tikslui skirtas apibrėžtas turtas“). Be to, NVO įsteigti gali tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys, fizinis ir juridinis asmuo ir pačios NVO (vienijančios keletą tokių subjektų ir siekiančios kolektyviai siekti savo tikslų).

3 dalis

23. Remiantis Europos teismo praktika, įtvirtinta 1998 m. liepos 10 d. sprendimu byloje Nr. 26695/95 *Sidiropoulos and Others prieš Graikiją* ir 2004 m. vasario 17 d. sprendimu byloje Nr. 44158/98 *Gorzelik and Others prieš Lenkiją* [GC], teisė veikti kolektyviai neturėtų jokios praktinės reikšmės be galimybės įsteigti juridinį asmenį organizacijos tikslams įgyvendinti. Tad, jei tokios galimybės nėra, pažeidžiamas Europos konvencijos 11 straipsnis. Tačiau, NVO steigiantys asmenys gali manyti, kad jų tikslus, ypač jei tie tikslai yra santykinai riboti pagal savo mastą ar trukmę, galima pasiekti ir mažiau formalia struktūra ir kad dėl šios priežasties juridinio asmens statusas jiems nebūtinai.
24. Todėl NVO kuriantiems asmenims (arba jų nariams, jei sprendimas priimamas jau įsteigus NVO) turėtų būti sudaryta galimybė pasirinkti, ar jos taps juridinio asmens statusą turinčiu subjektu ar taps (ar liks) oficialaus teisinio statuso neturinčiu subjektu. Tačiau, tai netrukdo vadovaujantis valstybės narės teise savaime suteikti juridinio asmens statusą įsteigus NVO, tai yra, nereikalaujant jokio formalaus patvirtinimo prieš suteikiant šį statusą.

4 dalis

25. Nors daugeliui NVO gali rūpėti vietos ar regiono problemos, kai kurių NVO tikslus būtų galima geriausiai įgyvendinti nacionaliniu ar tarptautiniu lygiu, o kai kurioms kitoms NVO gali būti būtina vykdyti veiklą keliais ar net visais nurodytais lygiais. Sprendimą dėl veiklos vykdymo lygio ar lygių pasirinkimo visada turėtų priimti konkrečių organizacijų įkūrėjai ir nariai. Gali būti, kad NVO priklausantys asmenys panorės pakeisti veiklos vykdymo lygį ar lygius ir jie turėtų turėti galimybę tai padaryti.

5 dalis

26. Saviraiškos laisvė yra ypač svarbi NVO siekiant savo tikslų. Tačiau, nors kai kuriomis žmogaus teisėmis ir laisvėmis naudojasi tik NVO įsteigę ir joms priklausantys asmenys (žr. ieškinį Nr. 7805/77 *X and Church of Scientology prieš Jungtinę Karalystę*, 16 DR 68 (1979) ir 2002 m. liepos 2 d. sprendimą byloje Nr. 30668/96, 30671/96 ir 30678/96 *Wilson, National Union of Journalists and Others prieš Jungtinę Karalystę*), yra daug kitų teisių, kurios prisideda prie NVO galimybės veiksmingai veikti, būtent diskriminacijos draudimas, teisė į teisingą bylos nagrinėjimą, atgaline data taikomų baudų draudimas, teisė į privatų gyvenimą ir susirašinėjimą, teisė į susirinkimų laisvę, teisė netrukdomam naudotis nuosavybe ir teisė į veiksmingą teisinę gynybą.
27. Be to, jei negerbiamos naryste grindžiamos NVO narių žmogaus teisės ir laisvės, ypač teisė į gyvybę, teisė į asmens laisvę ir saugumą, teisė į minties, sąžinės ir religijos laisvę, teisė į asociacijų laisvę, dalyvavimo politikoje teisė ir judėjimo laisvė, tai daugeliu atvejų trukdys tokioms organizacijoms siekti savo tikslų.

6 dalis

28. Nors NVO kaip ir visiems kitiems subjektams taikomi teisės aktai, nepriklausomybė nuo valdžios institucijų vadovavimo yra labai svarbi NVO kaip „nepavaldžios“ organizacijos pobūdžiui užtikrinti. Ši laisvė turėtų apimti ne tik sprendimą steigti NVO ir pasirinkti tikslus, bet ir jos valdymo būdą bei vykdomos veiklos sritis. Visų pirma valdžios institucijos jokių būdu neturėtų mėginti padaryti NVO savo kontroliuojamomis agentūromis (žr. 1993 m. birželio 30 d. sprendimą dėl Europos konvencijos 11 straipsnio pažeidimo byloje Nr. 16130/90 *Sigurdur A Sigurjónsson prieš Islandiją*, kai buvo bandoma pasinaudoti taksi asociacija taksi paslaugoms administruoti) arba kištis NVO renkantis savo vadovą ar atstovus (žr. 1999 m. gruodžio 14 d. sprendimą dėl religijos laisvės, kuri nustatyta Europos konvencijos 9 straipsnyje, pažeidimo, kuriuo nustatomas įpareigojimas, panašus į 11 straips-

nyje nustatyta įpareigojimą, byloje Nr. 38178/97 *Serif prieš Graikiją*, 2000 m. spalio 26 d. sprendimą byloje Nr. 30985/96 *Hasan and Chaushprieš Bulgariją* [GC] ir 2001 m. gruodžio 13 d. sprendimą byloje Nr. 45701/99 *Metropolitan Church of Bessarabia and Others prieš Moldovą*, kurios iškeltos dėl tokių įsikišimų).

29. Vis dėlto tai nereiškia, kad valdžios institucijos negali nuspręsti teikti tam tikrą pagalbą NVO siekdamas, jų nuomone, ypač svarbių tikslų, tačiau pastarosios turėtų turėti galimybę nevaržomos nuspręsti, ar priimti tokią pagalbą arba ar toliau naudotis tokia teikiama pagalba. Be to, nei teisės aktais, nei kitaip daromu spaudimu NVO neturėtų būti verčiamos imtis veiklos, kuri laikoma svarbia visuomenei.

7 dalis

30. Kai suteikiamas juridinio asmens statusas NVO, jos neįgyja jokių didesnių teisinių įgaliojimų nei tie, kuriuos įgyja kiti juridiniai asmenys; patys pagrindiniai jų veiklai būtini įgaliojimai greičiausiai yra tie, kuriuos ir suteikia šis statusas, tai yra įgaliojimas sudaryti sutartis, kurios susijusios su siekiamais tikslais, atsiskaityti už pagal tokias sutartis gautas prekes ir paslaugas naudojantis banko sąskaitomis ir turėti nuosavybės. Tačiau visada turėtų būti galimybė tam tikros rūšies NVO suteikti didesnius įgaliojimus, nes tai iš tikrųjų gali būti labai svarbu jų tikslams įgyvendinti. Todėl papildomos teisės, kurios buvo pripažintos svarbiomis NVO, yra šios: teisė stebėti teismo ir kitus procesus¹, teisė dalyvauti sprendžiant viešuosius reikalus ir kritikuoti vyriausybės veiksmus², teisė skleisti su žmogaus teisėmis susijusias idėjas³, teisė patarti⁴, teisė teikti informaciją tarptautinėms organizacijoms⁵ ir teisė ieškoti informacijos⁶. Tačiau suteikti teisiniai įgaliojimai įpareigoja veikti nepažeidžiant teisės nuostatų ir NVO neturėtų tikėtis, kad joms nebus taikomi administracinėje, civilinėje ir baudžiamojoje teisėje nustatyti įpareigojimai ir sankcijos, kurie paprastai taikomi juridiniams asmenims. Kaip nurodyta kitoje dalyje, tai, kad NVO taikomos bendrosios teisės nuostatos, netrukdo joms gauti finansinės ir kitos naudos, kuria negali pasinaudoti kiti juridiniai asmenys.

8 dalis

31. Atsižvelgiant į galimą NVO indėlį įgyvendinant įvairiausias visuomeninius tikslus, būtų tikslinga taikyti teisinę ir fiskalinę sistemą, kuri palengvintų NVO steigimą ir užtikrintų nuolatinę veiklą. NVO steigimui visų pirma yra svarbus lankstus režimas, kuriuo būtų reguliuojamas juridinio asmens statuso įsigijimas, ir NVO veiklos reglamentavimo metodas, kuris nebūtų labai griežtas ar nelankstus. Geriausias būdas nuolatinei veiklai užtikrinti būtų neapmokestinamų subsidijų skyrimas, tiesioginis atleidimas nuo tam tikrų pajamų ir išlaidų mokesčių, taip pat ir mokesčių mokėtojų skatinimas remti NVO veiklą (žr. Rekomendacijos 57 punktą).

9 dalis

32. Laisvė steigti NVO iš esmės yra civilinio ir politinio pobūdžio, o ne ekonominė teisė. Pelno iš vykdomos veiklos gavimas neturėtų būti pagrindinis NVO steigimo tikslas. Bet koks vykdant tokią veiklą gautas pelnas turėtų būti skiriamas NVO tikslams įgyvendinti, o ne paskirstomas nariams ar steigėjams. Tačiau tai nereiškia, kad naryste grindžiamos NVO negali tenkinti savo narių interesų ir užtikrinti jiems ekonominės, moralinės, fizinės, socialinės ar dvasinės naudos.

10 dalis

33. Šioje Rekomendacijoje pripažįstama, kad būtina nustatyti NVO steigimo ir nuolatinės veiklos reguliuojamąją kontrolę. Tačiau svarbu, kad tokia kontrolė nebūtų taikoma neteisingai ar netinkamai. Neteisingai ar netinkamai taikomos kontrolės padėtų išvengti administracija, kuri būtų pati pasirengusi peržiūrėti savo priimtus sprendimus, ir teismų vykdoma priežiūra. Labai svarbu, kad įstatymo viršenybės principu grindžiamoje valstybėje NVO ir jų nariai turėtų galimybę ginčyti joms

1 JT Žmogaus teisių gynėjų deklaracijos 9 straipsnio 3 dalies b punktas ir 1991 m. ESBO susitikime Maskvoje priimto dokumento 43 straipsnis.

2 Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (toliau - Orhuso konvencija) 6-8 straipsniai, Europos chartijos dėl teisėjų statuso 1.8 straipsnis, JT Žmogaus teisių gynėjų deklaracijos 8 straipsnis ir 1991 m. ESBO susitikime Maskvoje priimto dokumento 43 straipsnis.

3 JT Žmogaus teisių gynėjų deklaracijos 7 straipsnis.

4 JT Žmogaus teisių gynėjų deklaracijos 9 straipsnio 3 dalies c punktas.

5 JT Žmogaus teisių gynėjų deklaracijos 9 straipsnio 4 dalis.

6 Orhuso konvencijos 4 straipsnis.

poveikį darančius veiksmus ar neveikimą nešališkame teisme, kuris būtų kompetentingas nagrinėti visus su jų teisėtumu susijusius aspektus. Tokios galimybės nebuvimas gali prilygti Europos konvencijos 13 straipsnyje nustatytos teisės į veiksmingą teisinę gynybą pažeidimui.

II. TIKSLAI

11 dalis

34. NVO turėtų galėti siekti bet kokio tikslo, kurio gali siekti pavienis asmuo, nes dėl to, kad jo siekia tokių asmenų grupė tikslas negali tapti nepriimtinas. Nors paprastai gali būti draudžiama siekti neteisėtų tikslų, tai neturėtų trukdyti teisėtomis priemonėmis siekti keisti teisės nuostatas (taip pat ir konstituciją), nes demokratijai galimybė siūlyti įvairias politines programas ir apie jas diskutuoti yra labai svarbi; žr. ieškinį Nr. 7525/76 *X prieš Jungtinę Karalystę*, 11 DR 117 (1978) (baudžiamosios teisės reformos rėmimas) ir 1998 m. gegužės 25 d. sprendimą byloje Nr. 21237/93 *The Socialist Party and Others prieš Turkiją* [GC] (federalinės konstitucijos rėmimas).
35. Be to, svarbu ir tai, kad pagal teisės nuostatas draudžiama veikla neapimtų tokios veiklos, kuri yra skatinama atsižvelgiant į pasaulio ir regionų lygiu užtikrinamas teises ir laisves; žr. 1998 m. liepos 10 d. sprendimą byloje Nr. 26695/95 *Sidiropoulos and Others prieš Graikiją*, kuriame išvada, kad tikslas saugoti ir plėtoti regiono tradicijas ir liaudies kultūrą yra visiškai teisėtas, grindžiama tuo, kad Europos saugumo ir bendradarbiavimo konferencijos dokumentus dėl leidimo kurti kultūrinio ir dvasinio paveldo apsaugos asociacijas pasirašė valstybė, kuri yra atsakovė byloje.
36. Tačiau, naudotis demokratijos principams prieštaraujančiomis priemonėmis siekiant pakeisti teisės nuostatas ar konstituciją arba siekiant pokyčių, kurie iš esmės prieštarauja demokratijai, draudžiama; žr. 2003 m. vasario 13 d. sprendimą byloje Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 ir 41344/98 *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others prieš Turkiją* [GC].

12 dalis

37. NVO galimybė atlikti tyrimą, šviesti ir skelbti savo poziciją vykstant viešoms diskusijoms dažnai bus labai svarbi įgyvendinant tikslus. NVO tyrimai, šviečiamoji veikla ir pozicijos rėmimas būtų beprasmiški, jei jos neturėtų galimybės paprieštarauti vyriausybės politikai ar siūlyti teisės aktų nuostatų pakeitimus.

13 dalis

38. Nors NVO nėra politinės partijos, NVO politinėms partijoms rodoma parama vykstant rinkimams ir per referendumą gali tapti svarbia priemone konkrečiam tikslui ar jo daliai įgyvendinti, nes po rinkimų ar referendumo teisės aktai ar politika gali būti pakeisti to tikslo naudai. Todėl NVO turėtų turėti galimybę nevaržomai teikti tokią paramą, tačiau tik tuo atveju, jei jos bus skaidrios nurodydamos savo motyvus, visų pirma siekiant užtikrinti, kad jų nariai ir steigėjai žinotų apie tokią teikiamą paramą ir kad nebūtų pažeistos teisės aktų, kuriais reglamentuojamas rinkimų ir politinių partijų rėmimas, nuostatos. Pavyzdžiui, minėtomis teisės aktų nuostatomis gali būti nustatytos tokios galimos paramos lygio ribos arba draudimas naudotis parama iš konkrečiai valstybei nepriklausančių šaltinių.
39. Be to, nors NVO ir turėtų turėti galimybę teikti paramą politinėms partijoms konkrečiose srityse, tokia parama gali prieštarauti kai kurių steigėjų tikslams dėl to, kad jiems draudžiama rodyti bet kokį palankumą arba dėl to, kad dėl savo visuomeninio statuso jie turi būti nepartiniai, todėl jie turėtų turėti galimybę atsisakyti finansinės ir kitokios naudos arba ją panaikinti tais atvejais, kai parama yra teikiama.

14 dalis

40. Tai, kad NVO yra nepelno siekiančios organizacijos, yra viena jų pagrindinių ypatybių, visų pirma skiriančių jas nuo komercinių bendrovių. Tačiau NVO negalės įgyvendinti savo tikslų neturėdamos kokio nors pajamų šaltinio;

juo gali tapti ne tik rinkliavos, subsidijos ir dovanojamos lėšos, bet ir vykdoma ekonominė, verslo ar komercinė veikla.

41. NVO neturėtų būti trukdoma verstis minėta veikla, tačiau joms turėtų būti draudžiama paskirstyti tokiu būdu gautas pajamas nariams ir steigėjams (žr. Rekomendacijos 9 dalį) ir privaloma laikytis licencijavimo ir reguliavimo reikalavimų, kurie paprastai taikomi tokiai veiklai.
42. Teisė verstis ekonomine, verslo ar komercine veikla taip pat neturėtų panaikinti įpareigojimo naudotis tam tikromis priemonėmis, pavyzdžiui, tuo tikslu įsteigti patronuojamąją įmonę.

15 dalis

43. NVO asociacijos, federacijos ir konfederacijos (kurios pačios yra NVO) atlieka svarbų vaidmenį skatindamos tokias institucijas papildyti viena kitą ir leidžia joms pasiekti platesnę auditoriją, taip pat sudaro joms galimybę bendrai naudotis paslaugomis ir nustatyti bendrus standartus. Todėl siekdamas savo tikslų NVO turėtų turėti galimybę nevaržomos nuspręsti prisijungti arba neprisijungti prie tokių asociacijų, federacijų ir konfederacijų.

III. KŪRIMAS IR NARYSTĖ

A. Steigimas

16 dalis

44. Kadangi tai, kad kiekvienam asmeniui ar grupei asmenų turėtų būti suteikta galimybė nevaržomai įsteigti NVO, yra pagrindinis principas, neturėtų būti ribojama galimybė valstybės, kurioje ketinama kurti NVO, pilietybės neturintiems asmenims ar juridiniams asmenims kurti NVO. Ši pilietybės neturinčių asmenų laisvė yra konkrečiai pripažįstama Konvencijos dėl užsieniečių dalyvavimo bendruomenės visuomeniniame gyvenime (ETS Nr. 144) 3 straipsnyje.
45. Be to, atsižvelgiant į didėjančius įgaliojimus, asociacijų laisvė, kuri vaikams aiškiai užtikrinama pagal Vaiko teisių konvencijos 15 straipsnį, jiems leistų kurti NVO.
46. Ne naryste grindžiamos NVO atveju steigimas turėtų būti galimas dovanojant, kai steigėjas yra gyvas, arba paliekant testamentu jam ar jai mirus. Tačiau šios nuostatos nereikėtų aiškinti kaip taikytinos visoms teisinėms formoms. Pavyzdžiui kai kuriose valstybėse nė viena nepelno siekianti teisinė forma negali būti įsteigta remiantis testamentu.

17 dalis

47. Asociacijų laisvės garantijos konkrečiai nenurodo mažiausio asmenų skaičiaus, kuris būtinas naryste grindžiamai NVO įsteigti. Ši kiekvienam užtikrinama laisvė iš esmės turėtų reikšti, kad tokiai organizacijai įsteigti pakanka dviejų asmenų. Tačiau, pripažįstama, kad juridinio asmens statuso įgijimas galėtų pateisinti aukštesnius kriterijus, taikomus naryste grindžiamos NVO steigimui. Neatsižvelgiant į tai, negalima būtų pateisinti mažiausio skaičiaus nustatymo, kuriuo akivaizdžiai neskatinamas naryste grindžiamų NVO steigimas arba tam trukdoma.

B. Įstatai

18 dalis

48. NVO, ypač juridinio asmens statusą turinčių NVO, veiklos organizavimo ir sprendimų priėmimo procesuose pirmenybę turi teikti įvairių šalių poreikiams - narių, steigėjų, naudotojų, naudos gavėjų, donorų, personalo ir valdžios institucijų. Tai lengviausiai pavyksta įgyvendinti NVO, turinčioms juridinio asmens statusą ir aiškius remiantis valstybės narės, kurioje jos yra įsisteigusios, teise parengtus įstatus, kuriais nustatomos jų veiklos sąlygos. Tačiau pripažįstama, kad kai kuriose teisinėse sistemose

ši tikslą galima pasiekti neturint oficialiai patvirtintų įstatų (pvz., neformalios asociacijos Nyderlanduose).

19 dalis

49. Šioje dalyje išdėstyti reikalavimai yra susiję su dalykais, kurie greičiausiai yra labai svarbūs nustatant NVO veikimo sąlygas. NVO steigiantys ar joms priklausantys asmenys (taip pat už NVO valdymą atsakingi asmenys, jei tai ne naryste grindžiama organizacija) gali nevaržomi į savo įstatus įtraukti papildomus dalykus, tačiau neprivalo taip daryti. Sąvoka „įgaliojimai“ reiškia įstatų (aiškiai ar numanomai) suteiktą įgaliojimą imtis tam tikrų veiksmų siekiant įgyvendinti NVO tikslus.

20 dalis

50. Reikalavimas, kad naryste grindžiamos NVO aukščiausiąjį valdymo organą turėtų sudaryti jos nariai, yra aki-vaizdus pavyzdys, kaip jos nariai naudojami asociacijų laisve. Tai nereiškia, kad nariai negali perduoti kitoms institucijoms įgaliojimo imtis veiksmų, tačiau jie visada turėtų turėti galimybę atšaukti tokį įgaliojimą ir patys spręsti klausimus.
51. Toks aiškinimas netaikomas ne naryste grindžiamoms NVO, tad aukščiausiasis valdymo organas turėtų būti nurodytas įstatuose, kuriuos iš pradžių parengia NVO steigėjai arba kurie vėliau yra iš dalies keičiami nustatyta tvarka.

C NARYSTĖ

21 dalis

52. Asociacijų laisvė turi vieną svarbų neigiamą aspektą, tai yra tai, kad asmenims neturėtų būti daromas spaudimas tapti ar likti NVO nariais, kai jie nenori jai priklausyti dėl etikos, filosofinių, politinių ar religinių priežasčių. Visų pirma pavieniai asmenys neturėtų būti verčiami keisti savo sprendimą netapti konkrečios NVO nariu tam, kad išsaugotų darbo vietą ar neprarastų pragyvenimo šaltinio; žr. su profesinėmis sąjungomis susijusį 1981 m. rugpjūčio 13 d. sprendimą byloje Nr. 7601/76 ir 7806/77 *Young, James and Webster prieš Jungtinę Karalystę*.
53. Kalbant apie kitas sritis nei darbas, būtų nepriimtina, jei asmuo, kuris tvirtai nepritaria vienam ar keliems NVO siekiamų tikslų, būtų priverstas tapti jos nariu; žr. 1999 m. balandžio 29 d. sprendimą byloje Nr. 25088/94, 28331/95 ir 28443/95 *Chassagnou prieš Prancūziją* dėl priverstinės narystės medžiotojų asociacijoje. Visai nesvarbu, ar asmeniui spaudimas priklausyti NVO yra tiesiogiai daromas remiantis teisės nuostatomis ar tos teisės nuostatos tik suteikia galimybę daryti tokį spaudimą.
54. Tačiau, reikalavimas, kad asmuo taptų profesinės asociacijos nariu, kaip tos profesijos reguliuojamosios kontrolės priemonė, nebūtų smerktinas, jei neribojama galimybė tokiems nariams įsteigti ir savo organizaciją be tos, į kurią jie turėtų įstoti; žr. 1981 m. birželio 23 d. sprendimą byloje Nr. 6878/75 ir 7238/75 *Le Compte, Van Leuven and De Meyere prieš Belgiją*.

22 dalis

55. Europos konvencijos 11 straipsnyje ir kituose su žmogaus teisėmis susijusiuose dokumentuose nustatyta asociacijų laisvė užtikrinama „kiekvienam“, priklausančiam valstybės jurisdikcijai, todėl galimybė taikyti apribojimus bus labai menka. Žinoma, nereikėtų išskirti vaikų visų pirma todėl, kad ši laisvė jiems yra konkrečiai suteikiama pagal Vaikų teisių konvencijos 15 straipsnį, tačiau tai netrukdo nustatyti apsaugos priemonių siekiant užtikrinti, kad jie nebus išnaudojami ar kad nekils pavojus jų moralei ir kitoks pavojus. Nustatant bet kokius ribojimus jų galimybei prisijungti prie naryste grindžiamų NVO, bus būtina atsižvelgti į jų kintančią kompetenciją; tokie ribojimai turėtų būti proporcingi ir paisyti teisinio tikrumo principo ir neturėtų visiškai panaikinti galimybės jiems tapti nariais.
56. Panašiai šia laisve turėtų naudotis ir asmenys, kurie nėra piliečiai, o bet kokie jai nustatyti apribojimai turėtų atitikti Europos konvencijos 16 straipsnyje nustatytą ribotą leidimą suvaržyti pilietybės neturinčių asmenų politinę

veiklą; žr. 1995 m. balandžio 27 d. sprendimą byloje Nr. 15773/89 ir 15774/89 *Piermont prieš Prancūziją*. Todėl būtų sunku pateisinti politinės veiklos draudimą su partija nenusijusiomis aplinkybėmis ir neįmanoma pateisinti tokio draudimo su politika visiškai nenusijusioje srityje (pvz., sporto ir kultūros srityse).

57. Draudimas įsitraukti į NVO veiklą gali būti tik tam tikrų nusikaltimų padarymo teisėtas padarinys, bet jo taikymo sritis ir trukmė visada turi atitikti proporcingumo principą (žr. ieškinį Nr. 6573/74 *X prieš Nyderlandus*, 1 DR 87 (1974), o draudimas tapti nariu kaip savaiminė įkalinimo pasekmė niekada nebūtų pateisinamas.
58. Asociacijų laisvės esmė yra tokia, kad asmenims turėtų būti sudaryta galimybė nevaržomai pasirinkti, prie ko jie nori prisijungti, o teisės nuostatos paprastai neturėtų leisti asmeniui tapti NVO nariu, jei tam prieštarauja kiti jos nariai. Tačiau, asociacijos narių laisvės, kuria jie naudojasi priimdami naujus narius, suvaržymą pagrįstų įsipareigojimai išvengti diskriminacijos dėl nepriimtinių priežasčių siekiant ginti kitų teises, kaip leidžiama remiantis Europos konvencijos 11 straipsnio 2 dalies nuostatomis.

23 dalis

59. Paprastai sprendimą dėl narystės grindžiamų NVO narių priėmimo ir pašalinimo iš organizacijos priima pati organizacija. Tačiau, būtina nuolat laikytis jos įstatuose nustatytų narystės reglamentuojančių nuostatų, o nacionalinės teisės aktais turėtų būti užtikrinama, kad asmuo, kurį norima pašalinti arba kuris buvo pašalintas, galėtų pasinaudoti veiksmingomis priemonėmis, kuriomis užtikrinamas minėtų nuostatų laikymasis; žr. ieškinį Nr. 10550/83 *Cheall prieš Jungtinę Karalystę*, 42 DR 178 (1985). Be to, nuostatos, kuriomis reglamentuojamas nario pašalinimas iš organizacijos, neturėtų būti visiškai nepagrįstos ar despotiškos; ypač svarbu, kad prieš priimant bet kokią sprendimą toks atvejis būtų nešališkai nagrinėjamas.

24 dalis

60. Vien tik dėl to, kad asmenys yra NVO nariai, jiems neturėtų būti taikomos nepagrįstos sankcijos. Todėl kiekvienas asmuo, atleistas iš darbo dėl jo ar jos narystės profesinėje sąjungoje (žr. ieškinį Nr. 12719/87 *Frederiksen prieš Daniją*, 56 DR 237 (1988) arba dėl bet kurios kitos organizacijos, kuriai jie priklauso, tikslų (žr. 1995 m. rugsėjo 26 d. sprendimą byloje Nr. 17851/91 *Vogt prieš Vokietiją* [GC]), turėtų turėti galimybę pasinaudoti teisių gynimo priemone.
61. Panašiai turėtų būti ginama ir nuo bet kokių kitų sankcijų ar spaudimo nepriklausyti NVO formų, pavyzdžiui, kai atimama galimybė pasinaudoti tam tikromis privilegijomis ar eiti pareigas; žr. 2001 m. rugpjūčio 2 d. sprendimą byloje Nr. 35972/97 *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani prieš Italiją* ir 2002 m. liepos 2 d. sprendimą byloje Nr. 30668/96, 30671/96 ir 30678/96 *Wilson, National Union of Journalists and Others prieš Jungtinę Karalystę*.
62. Taip pat būtina apsaugoti ir nuo daug agresyvesnių veiksmų, kurių imamasi dėl asmenų narystės NVO, tai yra priekabiavimo, bauginimo ir smurto panaudojimo. Tačiau kai kurios sankcijos bus priimtinos tais atvejais, kai narystė NVO akivaizdžiai nesuderinama su asmens, kuris yra darbuotojas arba tarnautojas, pareigomis (žr. ieškinį Nr. 11002/84 *Van der Heijden prieš Nyderlandus*, 41 DR 264 (1985) arba dėl kitų prisiimtų įsipareigojimų (kai atsiranda dviejų organizacijų, kurioms asmuo priklauso, interesų konfliktas).
63. Nesuderinamumo rizika, kai narys yra valstybės tarnautojas, yra aiškiai pripažįstama Europos konvencijos 11 straipsnio 2 dalyje, kurioje teigiama, kad asociacijų laisvės garantija „nekliudo įvesti teisėtus apribojimus naudojimuisi šiomis teisėmis asmenims, tarnaujantiems ginkluotose pajėgose, policijoje ar valstybės tarnyboje“. Tačiau, kaip ir bet kurio interesų konflikto atveju, tokį nesuderinamumą būtina įrodyti tiesioginiais įrodymais, o ne prielaidomis. Be to, apribojimai visada turi būti pagrįsti teisės nuostatomis ir nepažeisti proporcingumo principo; žr. sprendimą *Vogt* byloje, 1998 m. rugsėjo 2 d. sprendimą byloje Nr. 22954/93 *Ahmed and Others prieš Jungtinę Karalystę* [GC] ir 1999 m. gegužės 20 d. sprendimą byloje Nr. 25390/94 *Rekvenyipriess Vengriją* [GC]. Be to, valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims turėtų būti priskiriami tik aukšto rango pareigūnai ir ne visi darbuotojai, kuriems mokama iš valstybės fondų; žr. sprendimus *Vogt* ir *Grande Oriente* byloje.

25 dalis

64. Šia dalimi patvirtinama, kad asmuo turėtų turėti galimybę dalyvauti bet kurioje NVO veikloje, kurią tokia NVO galėtų vykdyti, ir nebūdamas NVO nariu. NVO pati turėtų nuspręsti, ar šiam tikslui (dėl kurios nors vienos ar visų veiklos sričių) būtina narystė. Tačiau, narystė būtina dalyvavimui naryste grindžiamos NVO aukščiausiojo valdymo organo posėdžiuose, nes dalyvauti tokiuose posėdžiuose turėtų būti galima tik esant NVO nariu (žr. Rekomendacijos 20 dalį).

IV. JURIDINIO ASMENS STATUSAS

A. Bendrosios nuostatos

26 dalis

65. Kaip pripažino Europos teismas, juridinio asmens statusas yra labai svarbus daugelio NVO veikimui (žr. 1998 m. liepos 10 d. sprendimą byloje Nr. 26695/95 *Sidiropoulos and Others prieš Graikiją* ir 2004 m. vasario 17 d. sprendimą byloje Nr. 44158/98 *Gorzelik and Others prieš Lenkiją* [GC]), bet toks juridinio asmens statusas neturėtų prasmės, jei jis nebūtų atskirtas nuo tų, kurie įsteigė organizaciją ar jai priklauso, statuso. Tačiau, kaip paaiškinama Rekomendacijos 75 dalyje, tai, kad organizacijos statusas yra atskirtas nuo jos steigėjų ir narių statuso, neturėtų tapti kliūtimi tam, kad kuris nors iš pastarųjų būtų laikomas atsakingu trečiųjų šalių ar pačios NVO atžvilgiu dėl profesinio nusižengimo ar pareigų nevykdymo, susijusio su jų dalyvavimu NVO veikloje.

27 dalis

66. Kadangi NVO statusas yra atskirtas nuo jos steigėjų ir narių statuso, susijungus dviem ar kelioms jau veikiančių organizacijų įkurta nauja organizacija paveldi jų teises ir įsipareigojimus.

B. JURIDINIO ASMENS STATUSO ĮGIJIMAS

28 dalis

67. Kai sukūrus NVO juridinio asmens statusas nėra savaime įgyjamas, būtina įvertinti, ar buvo paisoma teisiųjų reikalavimų. Norint užtikrinti, kad atsiradusia veiksmų laisve būtų kuo mažiau piktnaudžiaujama, sprendimo suteikti ar nesuteikti juridinio asmens statusą priėmimo pagrindas visada turėtų būti tinkamai ir išsamiai nurodomas ir leistų objektyviai įvertinti minėtų teisiųjų reikalavimų laikymąsi. Šiuo atveju turėtų būti vadovaujama Rekomendacijos 34 dalies formuluote.

29 dalis

68. Steigti NVO būtų lengviau, jei tai daryti norintys asmenys turėtų galimybę susipažinti su taikomomis taisyklėmis, tvarka būtų lengvai suprantama, o jos reikalavimai - lengvai įvykdomi. Pastarąjį reikalavimą būtų galima įgyvendinti parengiant reikalavimų, kurie taikomi NVO steigimui, vadovą.

30 dalis

69. Nors teoriškai galimybė steigti NVO turėtų būti suteikta visiems, kai kurie asmenys gali būti pripažinti tam netinkamais dėl jų ankstesnės veiklos. Taip visų pirma galėtų būti tais atvejais, kai konkretus asmuo yra pripažintas kaltu padarius nusikaltimą, dėl kurio buvo siekiama kitų tikslų, nei tie, dėl kurių NVO buvo sukurta. Panašiai ir bankroto sprendimas galėtų reikšti, kad tam asmeniui neturėtų būti leidžiama steigti NVO arba bent jau tiems asmenims, kurie, tikėtina, gauna didelį

finansavimą. Visais atvejais tokie apribojimai turėtų būti aiškiai susieti su konkrečia veikla, o jų trukmė turėtų būti proporcinga.

31 dalis

70. Norint užtikrinti, kad NVO steigti norintys asmenys nebūtų be reikalo apsinkinti, o kiekvienas sprendimo priėmimo procesas būti tikslingas, teikiant prašymą dėl juridinio asmens statuso suteikimo turėtų būti reikalaujama nurodyti tik NVO įstatus, adresą ir išsamią susijusių asmenų tapatybę nustatytą leidžiančią informaciją.
71. Kai teikiamas prašymas dėl ne naryste grindžiamų NVO, kurioms greičiausiai reikės tam tikrų lėšų ar nuosavybės jų tikslams įgyvendinti, galėtų būti taikomas papildomas reikalavimas įrodyti tokių lėšų ar nuosavybės turėjimą tam, kad nebūtų įsteigti subjektai, kurie niekada nevykdys veiklos. Tačiau, nėra labai svarbu, kad toks reikalavimas būtų, nes konkrečioje valstybėje gali būti taip, kad norėdamas įsigyti reikiamų lėšų ar nuosavybę būsimasis gavėjas pirmiausia turi įgyti juridinio asmens statusą.

32 dalis

72. Reikalavimas, kad naryste grindžiamos NVO nariai visų pirma turėtų priimti juridinio asmens statusui įgyti palankų nutarimą, atspindi tai, kad jie yra organizacijos aukščiausiasis valdymo organas. Tam, kad nariai turėtų galimybę dalyvauti priimant tokį svarbų sprendimą, kvietimas į susirinkimą, kuriame bus priimtas toks nutarimas, atitinkamai šiuo tikslu paskelbtas prieš dvi savaites, turėtų užtikrinti dalyvavimą, tačiau negalima tikėtis, kad kiekvienas narys dalyvaus, todėl turėtų būti leidžiama dalyvauti ir jų įgaliotiems asmenims.
73. Tai, kad reikiamas susirinkimas įvyko, galima būtų patvirtinti kvietimo kopija, kvietimo dalyvauti susirinkime perdavimo įrodymais, susirinkimo protokolu ir dalyvavusiųjų parašais bei įgaliotųjų asmenų įgaliojimais.

33 dalis

74. Nors nagrinėjant prašymus suteikti juridinio asmens statusą bus patirta išlaidų, nustatant mokesčių dydį turėtų būti atsižvelgiama į norą paskatinti steigti NVO ir į tai, kad jos iš esmės yra nepelno organizacijos.

34 dalis

75. Priežastys, nurodytos atsisakant suteikti juridinio asmens statusą, atspindi tik tokiam sprendimui priimti svarbias aplinkybes. Dėl jau veikiančio fizinio ar juridinio asmens pavadinimo (vardo) arba klaidinančio pavadinimo (vardo) žr. 1999 m. rugpjūčio 31 d. sprendimą byloje Nr. 32367/96 *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth and Szerdahelyi prieš Vengriją*, o dėl nepriimtinių tikslų žr. 2001 m. gruodžio 13 d. sprendimą byloje Nr. 45701/99 *Metropolitan Church of Bessarabia and Others prieš Moldovą*. Šiuose sprendimuose pabrėžiama struktūriškai apibrėžta veiksmų laisvė, kuri turi būti įtvirtinta nacionalinės teisės nuostatomis.

35 dalis

76. Remiantis Europos teismo praktika paprastai valdžios institucijos yra linkusios itin neigiamai vertinti NVO tikslus; žr., pvz., 1998 m. sausio 30 d. sprendimą byloje Nr. 19392/92 *United Communist Party of Turkey and Others prieš Turkiją* ir 1998 m. liepos 10 d. sprendimą byloje Nr. 26695/95 *Sidiropoulos and Others prieš Graikiją*. Kaip yra išaiškinęs Europos teismas, ypač sunku padaryti nepalankias išvadas apie didelio masto tikslus NVO tik pradėjus veiklą, kurie rodo ketinimą siekti nepriimtinių tikslų.
77. Nereikėtų remtis įtarimais arba daryti išvadas remiantis tik tam tikrų sąvokų vartojimu tikslus nurodančioje deklaracijoje. Nors NVO deklaruojami siekiai gali slėpti tam tikrus nepriimtinius tikslus ir ketinimus, tai greičiausiai parodys tik konkretus veiksmas, o ne prašymas suteikti juridinio asmens statusą. Nors ankstesni veiksmai gali rodyti tai, kaip kažkas elgsis ir ateityje, tokią informaciją būtina svariai pagrįsti įrodant keliamą pavojų prieš

teisėtai atsisakant suteikti juridinio asmens statusą.

78. Be to, tai, kad politinis pliuralizmas svarbus demokratijai reiškia, kad turi būti leidžiama steigti NVO, kurių tikslai meta iššūkį nusistovėjusiai tvarkai, jei nėra įtakingų įrodymų, kad tokių tikslų bus siekiama demokratijai prieštaraujančiu būdu, o taip negali būti manoma vien dėl to, kad yra siūlomas pakeitimas; žr. 2003 m. vasario 13 d. sprendimą byloje Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 ir 41344/98 *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others prieš Turkiją* [GC].

36 dalis

79. Nors kai kuriose valstybėse už sprendimų dėl juridinio asmens statuso suteikimo NVO priėmimą yra atsakingi teismai, tai nėra svarbiausia priemonė, užtikrinanti, kad šiam procesui nedarytų įtakos politiniai motyvai. Pakenka, kad už tai atsakinga institucija būtų visiškai nepriklausoma ne tik nuo vadovo, kuris išrenkamas ar pasirenkamas kaip politinio proceso dalis, bet ir nuo bet kurio kito subjekto, kurio interesams galėtų daryti poveikį naujos NVO įsteigimas; žr. 2001 m. gruodžio 13 d. sprendimą byloje Nr. 45701/99 *Metropolitan Church of Bessarabia and Others prieš Moldovą*.
80. Tad minėtas subjektas gali būti administracinis subjektas, tačiau, neatsižvelgiant į jo oficialų statusą, svarbu, kad jame dirbtų atitinkamo lygio personalas siekiant užtikrinti, kad būtų įvykdytas reikalavimas operatyviai priimti sprendimą ir kad personalą sudarytų tinkamai kvalifikuoti ir pavedamas užduotis atlikti apmokyti asmenys.

37 dalis

81. Teisė kurti juridinio asmens statusą turinčias NVO tik tuomet bus iš tikrųjų prasminga, kai bet kuris patvirtinimo procesas, kuris gali būti vykdomas, bus priimtinos neilgos trukmės; neturėtų būti delsiama priimti sprendimą, nes tai trukdytų įgyvendinti su procesu susijusias organizacijos tikslus. Vertinant tai, kas yra priimtina trukmė, galima būtų remtis bendrovės ar įmonės įregistravimo trukme, nes registruojant bendroves ar įmones taip pat nagrinėjami tikslai ir tikrinama, ar įvykdyti reikalavimai. Tačiau, daugelyje valstybių šias procedūras galima atlikti per keletą dienų, o ne per savaites ar mėnesius. Jei sprendimas nepriimamas per nustatytą laikotarpį, tai savaime turėtų būti laikoma juridinio asmens statuso suteikimu arba atsisakymu jį suteikti.

38 dalis

82. Pagrįsto sprendimo pateikimas asmeniui, dėl kurio tas sprendimas yra priimtas, yra pagrindinis gero administravimo principas; tai ne tik leidžia susitaikyti su pagrįstu bet nepalankiu sprendimu, bet ir užtikrina, kad toks sprendimas gali būtų atitinkamai nagrinėjamas. Nors atsisakymas suteikti juridinio asmens statusą visų pirma gali būti nagrinėjamas pačioje sprendimus priimančioje institucijoje, didžiausia garantija, kad nebus pažeistos suteikti juridinio asmens statusą NVO prašančiųjų teisės, gali būti tik kreipimasis į nepriklausomą ir nešališką teisumą.

39 dalis

83. Svarbu, kad sprendimai dėl juridinio asmens statuso suteikimo ir sprendimai dėl finansinės ar kitokios paramos skyrimo būtų priimami nepriklausomai vienas nuo kito, nes taip galima išvengti šių dviejų visiškai atskirų dalykų supainiojimo, dėl kurio gali būti priimtos netinkamos išvados dėl juridinio asmens statuso suteikimo. Tokio pavojaus galima būtų lengviausiai išvengti turint dvi skirtingas sprendimų priėmimo institucijas, tačiau tokį pat rezultatą galima būtų pasiekti ir pavedant šias dvi funkcijas atskiriems tos pačios institucijos padaliniais.

40 dalis

84. Siekiant ginti visų, kurie gali būti susiję su NVO juridinio asmens statusu, interesus, tokio statuso suteikimo faktas ir šiuo tikslu pateikta informacija turėtų būti registruojami taip, kad visuomenės nariai galėtų susipažinti su bet kokia juos dominančia išsamia informacija. Būtų geriausia, jei tokia informacija būtų registruojama elektroninėje duomenų bazėje, prie kurios būtų galima lengvai ir be jokio mokesčio prisijungti internetu.

41 dalis

85. NVO juridinio asmens statusas paprastai turėtų būti suteikiamas neribotam laikui; toks statusas nutraukiamas tik vadovaujantis jos įstatų nuostatomis arba kai statusas nutraukiamas vykdant šios Rekomendacijos reikalavimus (žr. Rekomendacijos 44 ir 74 dalis). Todėl juridinio asmens statuso galiojimo trukmė neturėtų būti ribojama arba neturėtų būti taikomas reikalavimas jį atnaujinti, jei to nepageidauja atitinkamą NVO steigiantys asmenys.

C FILIALAI. ĮSTATŲ PAKEITIMAI

42 dalis

86. Tik pati organizacija sprendžia dėl NVO filialų steigimo ar akreditavimo; tam taikomi tik jos įstatuose nustatyti reikalavimai. Oficialus leidimas steigti filialą gali būti reikalingas tik tuo atveju, kai prašoma tam NVO steigiamam filialui suteikti atskirą juridinio asmens statusą. Tokiu atveju sutikimas gali būti duodamas vadovaujantis taisyklėmis, kurios paprastai taikomos juridinio asmens statuso suteikimo NVO atvejais.

43 dalis

87. NVO įstatų pakeitimo patvirtinimas turėtų būti būtinas tik tais atvejais, kurie susiję su dalykais, galinčiais tapti pagrindu atsisakyti suteikti juridinio asmens statusą (žr. Rekomendacijos 34 dalį). Tačiau, visuomenės narių teisetas interesas turėti galimybę patikrinti NVO, su kuria jie yra susiję, įstatų turinį pagrįstų reikalavimą pranešti apie kitus pakeitimus prieš jiems įsigaliojant. Todėl valstybė narė gali reikalauti, kad informacija apie įstatų pakeitimą būtų įrašoma į registrą prieš pradėdant jį taikyti. Šis reikalavimas gali būti reikalingas nariams, asmenims, kurie ketina tapti nariais ir kreditoriais, subsidijas teikiančioms institucijoms, valdžios institucijoms ir kitoms ryšių palaikymo grupėms.

88. Nors prašymui patvirtinti pakeitimą turėtų būti taikoma tvarka, kuri jau nustatyta ir yra taikoma pirminiam juridinio asmens statuso suteikimui, norėdama gauti patvirtinimą atitinkama NVO neturėtų visų pirma įsisteigti kaip visiškai naujas subjektas. Šioje dalyje sąvoka „patvirtinimas“ neapima jokių teisininko ar notaro veiksmų rengiant įstatų pakeitimą.

D. JURIDINIO ASMENS STATUSO NUTRAUKIMAS

44 dalis

89. NVO juridinio asmens statuso nutraukimas prieš jos narių arba steigėjų, jei tai yra ne naryste grindžiama organizacija, valią neturėtų būti lengva procedūra, nes tai pažeistų principą, kad tokioms institucijoms neturėtų vadovauti viešosios valdžios institucijos (žr. Rekomendacijos 6 dalį). Todėl statusas gali būti priverstinai nutraukiamas tik tada, kai yra tai pagrindžiantis viešasis interesas. Tai būtų įmanoma tais atvejais, kai konkreti NVO bankrutuoja, ilgą laiką nevykdė veiklos - ši priežastis galbūt nėra labai svari, nebent du aukščiausiojo valdymo organo posėdžius skiria bent keleri metai ir bent du kartus nebuvo pateiktos metinės finansinės ataskaitos - arba aplaidžiai vykdė veiklą, tai yra tyčia vykdė tikslams, kuriais NVO gali būti steigiamas, prieštaraujančią veiklą (taip pat jei tapo iš esmės pelno siekiančia institucija).

E. UŽSIENIO NVO

45 dalis

90. Konvencijos Nr. 124 neratifikavusios valstybės gali būti išsaugojusios šiek tiek veiksmų laisvės priimant sprendimą dėl to, ar jos pripažįsta užsienio NVO juridinio asmens statusą ar nepripažįsta ir ar jos leidžia joms veikti savo teritorijoje, tačiau tokia laisvė negali būti absoliuti tiek dėl asociacijų laisvės, kuri garantuojama tose valstybėse gyvenantiems asmenims, tiek dėl atskirose valstybėse tarptautinių žmogaus teisių srityje veikiančių NVO teisėtumo pripažinimo tokiais dokumentais kaip JT žmogaus teisių gynėjų deklaracija (5, 16 ir 18 straipsniai). Žinoma, galimybė taikyti procedūrą dėl išankstinio veiklos patvirtinimo turėtų būti ribota ir neturėtų būti reikalaujama,

kad NVO visų pirma įsteigtą naują ir atskirą subjektą vadovaujantis valstybės, kurioje jos nori vykdyti veiklą, teise. Be to, patvirtinimo procedūra ir patvirtinimo atšaukimo procedūra kuo labiau turėtų atkartoti šioje Rekomendacijoje nustatytą juridinio asmens statuso suteikimo NVO ir tokio statuso nutraukimo modelį.

V. VALDYMAS

46 dalis

91. Naryste grindžiamos NVO nariai turėtų galutinai nustatyti organizaciją valdančius asmenis, bet, nors kai kuriais atvejais nariai galėtų priimti tokį sprendimą tiesiogiai, jie turėtų turėti galimybę nevaržomi pavesti užduotį tarpininkaujantį institucijai, o tai gali būti ypač tinkama tais atvejais, kai narių yra labai daug. Tačiau, tai, kad nariai turi aukščiausiojo valdymo organo statusą, reiškia, kad toks įgaliojimas negali būti nekeičiamas.

92. Ne naryste grindžiamos NVO atveju neprivaloma įstatais ginti narių teises, todėl jiems netaikomi jokie konkretūs apribojimai dėl vadovybės pasirinkimo.

47 dalis

93. Nors NVO sprendimų priėmimo procedūra turi visada atitikti jos įstatuose nustatytus reikalavimus, minimalūs reikalavimai dėl privalomo jų turinio ir savireguliacijos principas (žr. Rekomendacijos 1 ir 67 dalis) reiškia, kad neturėtų būti jokių kitų suvaržymų, kurie būtų taikomi NVO joms nustatant savo tikslų įgyvendinimo būdus ir organizacijos valdymą.

94. Todėl NVO turėtų turėti galimybę nevaržoma nustatyti jos nuomone tinkamas organizacines priemones ir keisti jas taip, kaip jai atrodo būtina ir tada, kai reikia. Tokiems vidaus reikalams spręsti neturėtų būti būtinas jokie konkrečiai organizacijai nepriklausančio subjekto ar asmens patvirtinimas.

95. Tačiau dėl laisvės, kurią NVO turėtų turėti sprendimų priėmimo procese, NVO vadovybė neturėtų ignoruoti daugelio teisėtą interesą turinčių asmenų taip, kaip elgiasi konkrečios organizacijos. Norint atsižvelgti į šiuos interesus teks pasinaudoti įvairiomis priemonėmis, visų pirma konsultacijomis ir ataskaitų teikimu, o jų konkreči forma ir apimtis bus skirtingi dėl konkretaus intereso pobūdžio.

48 dalis

96. NVO laisvė priimti sprendimą dėl priemonių savo tikslams įgyvendinti taip pat apima laisvę pasirinkti pareigūnus bei priimti ir šalinti narius.

97. Gali būti, kad, kaip ir galimybės steigti NVO atveju (žr. Rekomendacijos 30 dalį), draudimas dirbti NVO pareigūnais gali būti tam tikrų nusikaltimų padarymo teisėta pasekmė. Visais atvejais tokie apribojimai turėtų būti aiškiai susieti su nusikalstama veikla, o jų trukmė turėtų būti proporcinga.

98. Laisvė priimti sprendimą dėl narių priėmimo ar šalinimo NVO naudojasi laikydamasi nediskriminavimo principo ir atsižvelgdama į teisę į apsaugą nuo savavališko pašalinimo.

49 dalis

99. Užsienio piliečiams, įsidarbinusiems NVO arba dalyvaujantiems NVO valdyme, turėtų būti taikomi valstybės, kuriose jos yra įsteigtos arba veikia, įprastai taikomi teisės aktai, kuriais reglamentuojamas atvykimas, buvimas ir išvykimas, tačiau tokių piliečių įsidarbinimui ar dalyvavimui tokių organizacijų valdyme neturėtų būti taikomi jokie specialūs apribojimai.

VI. LĖŠŲ RINKIMAS, NUOSAVYBĖ IR VALSTYBĖS PARAMA

A. Lėšų rinkimas

50dalis

100. NVO galimybė stengtis gauti dovanų grynaisiais ar natūra, nors ir turint galimybę verstis ir kokia nors ekonomine veikla, visada bus labai svarbi lėšų, kurios būtinos NVO tikslams pasiekti, rinkimo priemonė. Svarbu, kad NVO turėtų galimybę kreiptis į kuo platesnį potencialių donorų ratą.

101. Įprastai taikomi teisės aktai, kuriais reglamentuojami muitai, valiutos keitimas ir pinigų plovimas bei rinkimų ir politinių partijų finansavimas, turėtų būti vienintelis iš užsienio gaunamoms dovanoms taikomas apribojimas. Tokioms dovanoms neturėtų būti taikomi jokie kiti mokesčiai ar specialus įpareigojimas pranešti apie tokias dovanas.

B. NUOSAVYBĖ

51dalis

102. Galimybė naudotis bankų paslaugomis bus svarbi, jei juridinio asmens statusą turinčios NVO turi ir galimybę gauti dovanų ir valdyti bei saugoti savo turtą. Tai nereiškia, kad bankai turėtų būti įpareigojami užtikrinti tokią galimybę kiekvienai NVO, kuriai reikia tokių paslaugų. Tačiau, bankai pasirinkdami klientus turėtų paisyti nediskriminavimo principo, o galimybė tvarkyti banko sąskaitas turėtų būti būtina juridinio statuso suteikimo NVO sąlyga.

52dalis

103. NVO galimybė ginti savo nuosavybės teises ir kitus teisėtus interesus pateikiant ieškinį ir ginantis yra labai svarbi, nes nuosavybės atėmimas, nuosavybės kontrolės praradimas ar žala nuosavybei gali sutrukdyti įgyvendinti tikslus; žr. teisės netrukdomam naudotis nuosavybe, kuri įtvirtinta Europos konvencijos Protokolo Nr. 1 1 straipsnyje, pažeidimą, nustatytą 1994 m. gruodžio 9 d. sprendime byloje Nr. 13092/87 ir 13984/88 *The Holy Monasteries prieš Graikiją*, susijusiose su religiniu subjektu, praradusiu teisę iškelti ieškinį dėl savo nuosavybės.

53dalis

104. Kadangi kai kurios NVO turtą gavo iš viešojo sektoriaus institucijų, o turtas buvo įgytas dėl palankios fiskalinės sistemos, būtina užtikrinti, kad šis turtas būtų atsakingai valdomas, perkamas ir parduodamas už geriausią kainą. Todėl būtų gerai nustatyti tokiais atvejais taikytiną reikalavimą, kad NVO, dalyvaudama kai kuriuose ar visuose tokiuose sandoriuose, naudotųsi nepriklausomų ekspertų paslaugomis.

54dalis

105. Jei siekiant palengvinti nuosavybės įsigijimą tam tikrais tikslais nustatomas specialus mokesčių režimas, tokia nuosavybė neturėtų būti naudojama kitais tikslais. Jei NVO negali naudoti nuosavybės tokiais tikslais, gali būti reikalaujama, kad ji konkrečią nuosavybę grąžintų dovanotojui, perduotų ją kitai NVO, kuri gali naudoti nuosavybę tokiais tikslais, arba turėti ją sumokėjus taikytinus mokesčius.

55dalis

106. Dauguma NVO greičiausiai negalėtų siekti savo tikslų neturėdamos personalo ir (arba) savanorių, kurie vykdytų tam tikrą veiklą jų vardu. Todėl reikėtų pripažinti, kad NVO gali teisėtai naudoti savo nuosavybę savo darbuotojų darbo užmokesčiui sumokėti ir NVO vardu veikiančių asmenų išlaidoms atlyginti. Nors rinkos sąlygos ir (arba) teisės aktai darys įtaką darbuotojų atlyginimo

dydžiui, būtinybė užtikrinti tinkamą nuosavybės naudojimą įgyvendinant NVO tikslus pateisintų pagrįstumo kriterijaus taikymą išlaidoms atlyginti.

56 dalis

107. Nacionalinės teisės aktais turėtų būti nustatyta galimybė NVO savo įstatuose ar aukščiausiojo valdymo organo rezoliucijoje nurodyti kitą NVO, kuri perimtų jos turtą, jei veikla būtų nutraukta. Tačiau tai turėtų būti taikoma tik tokiam turtui, kuris liktų įvykdžius visus veiklą nutraukusios NVO įsipareigojimus, be to, turėtų būti įvykdyta dovanojimo sąlyga, kad lėšos, kurios nebuvo panaudotos tuo tikslu, kuriuo jos buvo duotos, turėtų būti gražintos paramos teikėjui arba perduotos paramos teikėjo nurodytai NVO.

108. Tačiau NVO laisvei paskirti savo nuosavybės perėmėją bus taikomas draudimas paskirstyti pelną, kurį ji gali būti gavusi, savo nariams (žr. Rekomendacijos 9 dalį), be to, ši laisvė gali būti ribojama įpareigojimu perleisti turtą, kuris įgytas pasinaudojus mokesčių lengvatomis, arba kitas viešojo sektoriaus išmokas kitoms NVO, kurių tikslai yra būtent tokie, kad jiems įgyvendinti ir yra daromos tokios lengvatos ar skiriamos išmokos. Be to, NVO, kurios tikslai ar veikla buvo pripažinti nepriimtinais dėl Rekomendacijos 11 dalyje nurodytų priežasčių, neturėtų turėti teisės paskirti savo turto perėmėją, tačiau tai turėtų taikyti valstybė visuomeniniais tikslais.

C. VALSTYBĖS PARAMA

57 dalis

109. NVO turėtų būti skiriama valstybės parama, nes jos dažnai turi galimybę patenkinti visuomenės poreikius taip, kaip to padaryti negali valstybės institucijos. Tokios paramos formos gali būti pačios įvairiausias; jos turi būti nustatytos atsižvelgiant į konkrečiu laiku valstybėje vyraujančias sąlygas. Tačiau, tikėtina, kad naudingiausia būtų taikyti įvairias mokesčių lengvatas tiesiogiai pačioms NVO arba netiesiogiai tiems, kuriuos tai paskatintų dovanoti lėšų NVO, nes jos leidžia NVO nuspręsti, kaip geriausiai panaudoti dėl tokių lengvatų gaunamas pajamas.

58 dalis

110. Labai svarbu, kad valstybės paramos bet kokia forma skyrimui NVO ar atsisakymui skirti ją būtų taikomi aiškūs ir objektyvūs kriterijai tam, kad visus tokius sprendimus galėtų atidžiai išnagrinėti visi tuo suinteresuoti asmenys - ne tik suinteresuotosios NVO, bet ir kitos toje pačioje srityje veikiančios NVO ir visuomenės atstovai, suinteresuoti viešųjų išteklių panaudojimu - ir juos būtų galima ginčyti teisme tais atvejais, kai manoma, kad jie buvo taikomi netinkamai.

59 dalis

111. Priimant sprendimą dėl valstybės paramos skyrimo NVO ar konkrečios kategorijos NVO arba sprendimą dėl konkrečios tokios paramos formos būtų tikslinga atsižvelgti į tokios organizacijos ar tam tikros kategorijos organizacijos veiklos pobūdį ir naudos gavėjus ir taip nustatyti, ar jos orientuotos į tuos visuomenės poreikius, kurie laikomi prioritetiniais. Tai, kokie poreikiai laikomi pirmenybiniais ir kokios veiklos formos yra laikomos vertos valstybės paramos, laikui bėgant gali kisti.

60 dalis

112. Valstybės teikiama parama (finansinės ar kitokios formos) NVO veiklai gali priklausyti nuo jų specialios kategorijos ar joms keliamų reikalavimų (pvz., labdaros organizacija) arba net konkrečios teisinės formos (pvz., profesinė sąjunga, bažnyčios ar religinė asociacija). Tačiau jei organizacijai nesuteikiamas toks statusas ar ji nepriskiriama kategorijai arba jei organizacijai neleidžiama tokia teisinė forma, tai neturėtų tapti priežastimi prarasti juridinio asmens statusą, kuris jau buvo įgytas.

61 dalis

113. Kadangi tam, kad būtų teikiama valstybės parama, gali būti taikoma sąlyga dėl tam tikrų siekiamų tikslų arba tam tikros vykdomos veiklos, reikėtų manyti, kad iš esmės pasikeitus minėtiems tikslams ar veiklai bus persvarstomas tokios paramos teikimas ir galimas jos pakeitimas ar nutraukimas.

VII. ATSKAITOMYBĖ

A. Skaidrumas

62 dalis

114. Bet kokios formos valstybės pagalbą gaunančios NVO gali tikėtis nurodymo pasiaiškinti dėl jos panaudojimo. Būtų tikslinga reikalauti NVO kiekvienais metais pateikti vykdytos veiklos ataskaitą ir atitinkamų pajamų ir išlaidų apskaitą. Tačiau, toks įpareigojimas teikti ataskaitą neturėtų būti pernelyg varginantis ir neturėtų apimti reikalavimo teikti ypač išsamią informaciją apie veiklą ar apskaitą. Toks įpareigojimas teikti ataskaitą nedaro įtakos jokiam konkrečiam reikalavimui teikti informaciją apie subsidiją ar dovaną. Šis reikalavimas yra kitoks nei paprastai taikomi reikalavimai, susiję su finansinės apskaitos tvarkymu ir tikrinimu, taip pat sąskaitų tvarkymu.

63 dalis

115. Siekiant sušvelninti įtarimus, kad NVO gali neskirti tiek savo išteklių, kiek turėtų būti skiriama jos tikslams pasiekti, jas galima įpareigoti paskelbti, kokia jų lėšų dalis panaudota lėšų rinkimui ir kokia administravimui. Šia nuostata yra siekiama ne nustatyti konkrečią lėšų rinkimui ir administravimui skiriamų lėšų ribą, o užtikrinti skaidrumą.

64 dalis

116. Įpareigojimą teikti ataskaitas turėtų sušvelninti kiti įpareigojimai, susiję su teise į gyvybę ir naudos gavėjų saugumu, taip pat su teise į privatų gyvenimą ir su konfidencialumu. Ypač turėtų būti gerbiamas paramos teikėjo pageidavimas likti nežinomu. Tačiau, būtinybė užtikrinti teisę į privatų gyvenimą ir konfidencialumą nėra absoliuti, todėl neturėtų tapti kliūtimi tiriant baudžiamuosius nusikaltimus (pvz., susijusius su pinigų plovimu). Neatsižvelgiant į tai, bet koks kišimasis į privatų gyvenimą ir konfidencialumą turėtų nepažeisti būtinybės ir proporcingumo principo.

65 dalis

117. Siekiant užtikrinti objektyvumą gali būti reikalaujama, kad nuo NVO vadovybės nepriklausomas asmuo ar institucija atliktų NVO finansinių ataskaitų auditą. Nustatant tokio reikalavimo taikymo sritį turėtų būti atsižvelgiama į konkrečios NVO dydį. Mažesnių NVO atveju nešališkumas gali būti užtikrinamas tuo, kad auditą atlieka jokių ryšių su vadovybe neturintis narys. Dideles pajamas gaunančių ir dideles išlaidas turinčių NVO atveju geriau būtų, jei auditą atliktų profesionalus auditorius. Pripažįstama, kad visiems juridinio asmens statusą turintiems subjektams (taip pat ir NVO) audito atlikimo tikslais gali būti nustatytas bendras teisinis įpareigojimas atitikti tam tikrus objektyvius kriterijus, pavyzdžiui, grynosios turto vertės arba vidutinio darbuotojų skaičiaus kriterijus, kurie būtų taikomi ir tada, kai NVO negauna jokios valstybės paramos.

66 dalis

118. Nors nėra pagrindo užsienio NVO ir kitoms NVO taikyti skirtingus ataskaitų teikimo ir patikros reikalavimus, būtų tikslinga šiuos reikalavimus taikyti tik tai užsienio NVO veiklai, kurią jos faktiškai vykdo priimančiojoje šalyje.

B. PRIEŽIŪRA**67 dalis**

119. Geriausias būdas užtikrinti etiškus ir atsakingus NVO veiksmus yra skatinti šio sektoriaus savireguliaciją nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu. Kai kurios atsakingos NVO supranta, kad jų sėkmė labai priklauso nuo viešosios nuomonės apie jų veiksmingumą ir etiką. Neatsižvelgiant į tai, valstybės yra teisėtai suinteresuotos reguliuoti NVO siekdamas užtikrinti pagarbą trečiųjų šalių (paramos teikėjų, darbuotojų, narių ar visuomenės) teisėms bei užtikrinti tinkamą viešųjų išteklių naudojimą ir teisės aktų nuostatų laikymąsi.

120. Daugeliu atvejų trečiųjų šalių interesus galima pakankamai gerai apsaugoti sudarant joms galimybę pateikti ieškinį dėl atitinkamų dalykų teismams; tokiu atveju viešoji institucija paprastai neturi imtis jokių kitų veiksmų jų vardu.

121. Neatsižvelgiant į naudojamos reguliuojamosios kontrolės formą svarbu, kad ją vykdančios būtų vadovaujamosi objektyviais kriterijais ir proporcingumo principu taip, kad tokios kontrolės vykdymą galėtų kontroliuoti teismai. Be to, svarbu, kad viešosios valdžios institucijos stebėdamos NVO veiklą vadovautųsi ta pačia prielaida, kuri taikoma ir pavieniems asmenims, tai yra, kad NVO veikla yra laikoma teisėta, jeigu nėra įrodyta priešingai.

68 dalis

122. Turi būti užtikrinta galimybė tirti NVO finansinius įrašus ir veiklą tais atvejais, kai yra pakankamas pagrindas atlikti tyrimą. Daugeliu atveju tikėtina, kad tokia būtinybė pateisinama tik tada, kai NVO nesilaikė reikalavimų teikti ataskaitas, nes nepateikė ataskaitos arba pateikta informacija kelia susirūpinimą, tačiau tikros aplinkybės gali paskatinti atlikti tyrimą anksčiau, nei turi būti pateikta ataskaita. Tokio tyrimo priežastimi neturėtų tapti vien tik įtarimas; visada turi būti pagrįsta priežastis, verčianti manyti, kad buvo ar galėjo būti piktnaudžiaujama.

69 dalis

123. Šia nuostata reikalaujama, kad NVO turėtų turėti galimybę pasinaudoti asmenų ir patalpų kratai taikomomis garantijomis pagal Europos konvencijos 8 straipsnį; žr. 1993 m. vasario 25 d. sprendimą byloje Nr. 10828/84 *Funke prieš Prancūziją*.

124. Paprastai prieš atliekant tokią kratą turėtų būti gautas teisminės institucijos leidimas, tačiau be jo galima apseiti tada, kai įgaliojimai yra labai riboti ir vėliau taikoma teisminė kontrolė, užtikrinant pakankamą garantiją, kad nebus savavališkai pažeidžiama teisė į privatų gyvenimą; žr. 1997 m. gruodžio 16 d. sprendimą byloje Nr. 21353/93 *Camenzind prieš Šveicariją*.

70 dalis

125. Į faktinį NVO vadovavimą išorės institucija turėtų kištis itin retai. Išorės institucija turėtų įsikišti tik tada, kai būtina nutraukti rimtus teisinių reikalavimų pažeidimus tuo atveju, kai NVO nepasinaudojo galimybe laikytis šių reikalavimų arba kai būtina užkirsti kelią tokiam galimam reikalavimų pažeidimui dėl būsimų rimtų padarinių.

71 dalis

126. Visose administracinės teisės sistemose turėtų būti įtvirtinta galimybė prašyti sustabdyti administracinės priemonės taikymą (žr. Ministrų komiteto rekomendaciją Rec(2003)16 dėl administracinių ir teismo sprendimų administracinės teisės srityje vykdymo), tačiau ypač svarbu, kad tokia galimybė būtų galima pasinaudoti tada, kai NVO gauna nurodymus nebevykdyti tam tikros veiklos, nes tokia veikla yra dažnai susijusi su konkrečiu laiku, todėl gali būti neįmanoma jos imtis vėliau, sėkmingai užginčijus nurodymus teisme.

127. Nors ir konkrečiu atveju gali būti svarių priežasčių atsisakyti sustabdyti nurodymą nebevykdyti tam tikros veiklos arba sustabdyti kitos priemonės taikymą NVO, toks nurodymas yra svarbus tuo, kad turėtų atsirasti galimybė tokį nurodymą skubiai užginčyti teisme.

72 dalis

128. NVO kaip ir visiems kitiems taikomos teisės normos, todėl joms gali būti pritaikytos sankcijos, jei jos nevykdo nustatytų reikalavimų. Tačiau, svarbu paisyti proporcingumo principo tiek nustatant, tiek taikant sankcijas konkretaus reikalavimo pažeidimo atveju. Be to, visada turėtų būti aiškus teisinis pagrindas bet kokioms sankcijoms, kurios yra tinkamos konkrečiam atvejui, taikyti.

73 dalis

129. Nors nėra pagrindo užsienio NVO ir kitoms NVO taikyti skirtingus patikros reikalavimus, būtų tikslinga šiuos reikalavimus taikyti tik tai užsienio NVO veiklai, kurią jos faktiškai vykdo priimančiojoje šalyje.

74 dalis

130. Būtinybė paisyti proporcingumo principo turėtų reikšti, kad sankcijos priverstinai nutraukti NVO veiklą dėl Rekomendacijos 44 dalyje nurodytų priežasčių turėtų būti imamasi labai retai. Tokios drastiškos priemonės kaip priverstinis veiklos nutraukimas taikymas turėtų būti labai gerai pagrįstas; žr. 1998 m. sausio 30 d. sprendimą byloje Nr. 19392/92 *United Communist Party of Turkey and Others prieš Turkiją*, 1998 m. gegužės 25 d. sprendimą byloje Nr. 21237/93 *Socialist Party and Others prieš Turkiją* [GC] ir 2003 m. vasario 13 d. sprendimą byloje Nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 ir 41344/98 *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others prieš Turkiją* [GC].

131. Be to, vertinant būtinybę taikyti priverstinį veiklos nutraukimą svarbu įsitikinti, kad NVO narių ir net tarnautojų smerktiną veiklą galima pagrįstai laikyti susijusia su pastarųjų atsakomybe; žr. 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimą byloje Nr. 25141/94 *Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey prieš Turkiją*.

132. Kai panašu, kad priverstinis veiklos nutraukimas yra pagrįstas, sprendimą dėl tokios sankcijos taikymo turi priimti teismas ir turėtų būti galimybė ją apskusti teisme. Tik išskirtiniais atvejais sprendimo dėl veiklos nutraukimo vykdymas neturėtų būti sustabdomas, kol paaiškės apeliacinio proceso rezultatai; žr. tokios galimybės nebuvimo svarbą išvadai, kad priemonė yra neproporcinga, *United Communist* ir *Socialist Party* byloje.

C ATSAKOMYBĖ

75 dalis

133. Šioje nuostatoje išdėstyti principai neišvengiamai susiję su NVO juridinio asmens statusu. Juridinio asmens statusą turinčios NVO statusas yra atskirtas nuo jos narių ir steigėjų statuso, todėl tik ji paprastai turėtų būti atsakinga už skolas, prievoles ir įsipareigojimus. Tačiau, juridinio asmens statusas negali tapti kliūtimi, dėl kurios NVO nariai, steigėjai ir darbuotojai negalėtų prisiimti atsakomybės už profesinį nusižengimą ar pareigų nevykdymą, kurie susiję su jos funkcionavimu ir kurie daro poveikį trečiųjų šalių teisėms ar kitiems teisiniams interesams.

134. Kai kuriose valstybėse yra galimybė įsteigti ir tokią juridinio asmens statusą turinčią NVO, kurios tarnautojai gali būti asmeniškai atsakingi už NVO skolas, prievoles ir įsipareigojimus (pavyzdžiui, neformalios asociacijos Nyderlanduose).

VIII. DALYVAVIMAS PRIIMANT SPRENDIMUS

76 dalis

135. Neatsižvelgiant į skirtingą NVO ir valdžios institucijų požiūrį, tiek jos, tiek ir visa visuomenė yra suinteresuotos galimybe turėti veiksmingas konsultavimosi ir dialogo priemones, kurios leistų visapusiškai pasinaudoti jų kompetencija. Tam tikra kompetentinga ir patikima NVO pagalba formuojant viešąją politiką gali būti labai naudinga sprendžiant daugelį aktualių dar neišspręstų problemų.

136. Nors kiekvienu atveju gal ir nebūtų įmanoma užtikrinti tiesioginių konsultacijų ir dialogo dalyvaujant visoms suinteresuotoms NVO, turėtų būti skatinama nustatyti priemonės, kurios palengvintų NVO dalyvavimą įtraukiant koordinavimo funkciją atliekančias institucijas.

137. Nė viena NVO neturėtų būti diskriminuojama neleidžiant jai dalyvauti; turėtų būti užtikrinama galimybė pareikšti įvairias nuomones.

138. NVO indėlio kokybės neturėtų mažinti netinkamas galimybės susipažinti su oficialia informacija ribojimas.

77dalis

139. Svarbu, kad su NVO ne tik būtų tariamasi dėl su jų tikslais susijusių dalykų, bet ir dėl siūlomų teisės aktų pakeitimų, kurie gali daryti poveikį jų gebėjimui siekti tų tikslų. Tokios konsultacijos būtinos ne tik dėl to, kad minėti pakeitimai gali daryti tiesioginį poveikį jų interesams ir svarbios naudos, kurią jos geba duoti demokratinėms visuomenėms, veiksmingumui, bet ir dėl to, kad jų patirtis, įgyta užsiimant tam tikra veikla, greičiausiai leis joms tinkamai įvertinti siūlomų pakeitimų įgyvendinamumą.

