

REPUBLIKA HRVATSKA

Ministarstvo rada i socijalne skrbi

N a c r t

PRIJEDLOG

ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI

Zagreb, lipanj 2002.

I. USTAVNA OSNOVA DONOŠENJA ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje Zakona o humanitarnoj pomoći sadržana je u članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava Republike Hrvatske.

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

1. Ocjena stanja

Važeći Zakon o humanitarnoj pomoći donijet je u Saboru Republike Hrvatske 27. studenoga 1992. godine i objavljen u Narodnim novinama broj 83/92 od 2. prosinca 1992. godine. Zakon se primjenjuje od 10. prosinca 1992. godine.

Zakonom o humanitarnoj pomoći definira se pojam humanitarne pomoći, pojam humanitarne organizacije, uvjeti prikupljanja i raspodjele humanitarne pomoći, obveze glede vođenja evidencije o korisnicima i opsegu prikupljene i raspodijeljene humanitarne pomoći, nadzor nad radom humanitarnih organizacija, obveze Ministarstva rada i socijalne skrbi glede vođenja evidencija o korisnicima socijalne skrbi, pravo drugih pravnih osoba da se bave prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći, kao i mogućnost propisivanja dodatnih carinskih i poreznih oslobođanja ili olakšica, te oslobođenja ili olakšica za uporabu cesta i prijevoz trajektom ili brodom.

Zakon je nastao u uvjetima agresije na Republiku Hrvatsku i predstavljao je izraz težnji zakonodavca da se pravno uredi područje pružanja humanitarne pomoći određenim socijalno ugroženim skupinama pučanstva, odnosno definira javni interes (opća dobrobit) koji se ostvaruje kroz djelatnost humanitarnih organizacija. Cilj je bio ostvariti i uvid u opseg i količinu prikupljene i raspodijeljene humanitarne pomoći, kao i korisnike takve pomoći, radi boljeg sinkroniziranja i uravnoteženja pomoći koju su korisnici ostvarivali iz državnih i privatnih izvora. Naravno, jedan od razloga za donošenje Zakona bio je i omogućavanje nadzora nad radom humanitarnih organizacija radi sprječavanja zlouporabe humanitarne pomoći. Ovom aspektu zakonskog reguliranja područja pružanja humanitarne pomoći treba pridodati i sigurnosnu dimenziju djelovanja brojnih domaćih i stranih humanitarnih organizacija u uvjetima rata na području Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Neke od registriranih domaćih i stranih humanitarnih organizacija bile su u određenom trenutku na više ili manje izravan način povezane s ratnim djelovanjima kroz pružanje logističke potpore Armiji BiH, koja je, u pojedinim drastičnim slučajevima, uključivala "humanitarnu pomoć" u vidu oružja, streljiva, uniformi, ali i tranzit "humanitarnih djelatnika" čija je aktivnost povezana s međunarodnim terorizmom.

Prema Zakonu o humanitarnoj pomoći prikupljati i raspodjeljivati humanitarnu pomoć mogu udruženja građana i društvene organizacije, strane pravne osobe, vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe.

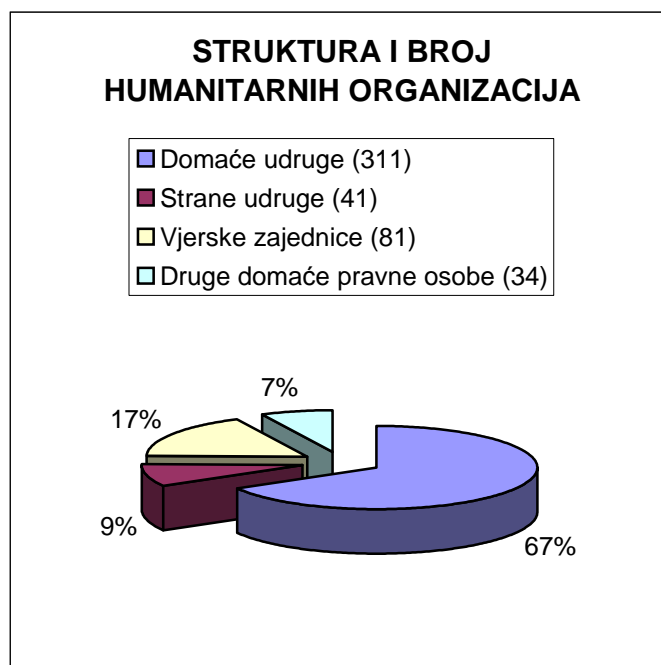
Udruženja građana i društvene organizacije (u daljnjem tekstu udruge - prema Zakonu o udrugama, "Narodne novine", broj 88/2001) mogu prikupljati i raspodjeljivati humanitarnu pomoć ako su prethodno pribavile suglasnost Ministarstva rada i socijalne skrbi. Od donošenja Zakona do 31. svibnja 2002. godine Ministarstvo rada i socijalne skrbi izdalo je udrugama 311 suglasnosti za prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći.

Strane pravne osobe, vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe mogu prikupljati i raspodjeljivati humanitarnu pomoć ako o tome obavijeste Ministarstvo rada i socijalne skrbi koje im, temeljem te obavijesti, izdaje potvrdu da prikupljaju i raspodjeljuju humanitarnu pomoć na području Republike Hrvatske.

Strane pravne osobe prethodno su se upisivale u Registar predstavništava stranih humanitarnih organizacija u Republici Hrvatskoj koje je vodilo Ministarstvo gospodarstva, a kasnije, temeljem Zakona o udrugama iz 1997. godine ("Narodne novine", broj 70/97) i Zakona o udrugama iz 2001. godine ("Narodne novine", broj 88/2001) u Registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

Uz vjerske zajednice koje se same bave pružanjem humanitarne pomoći, takvu pomoć pružaju i humanitarne organizacije, odnosno humanitarne djelatnosti osnovane od strane vjerskih zajednica kao što su HRVATSKI CARITAS, AGAPE, ADRA, MERHAMET i druge. Druge domaće pravne osobe koje pružaju humanitarnu pomoć su zaklade, ustanove, tvrtke, jedinice lokalne samouprave i druge.

Od donošenja Zakona do 30. travnja 2002. godine Ministarstvo rada i socijalne skrbi izdalo je ukupno 156 rečenih potvrda i to: stranim pravnim osobama 41, vjerskim zajednicama 81 i drugim domaćim pravnim osobama 34 potvrde.



Humanitarne organizacije, vjerske zajednice, ustanove, tijela državne i lokalne uprave i samouprave, te amaterske športske organizacije ili druge neprofitne organizacije, uživaju carinske i porezne olakšice predviđene carinskim i poreznim propisima, koje se u praksi ostvaruju na način da ovisno o svrsi robe koja se besplatno prima iz inozemstva, mjerodavno državno tijelo izdaje potvrdu da je predmetna roba podobna za uporabu u odgovarajuću svrhu, i to:

1. u znanstvene svrhe: potvrda Ministarstva znanosti i tehnologije,
2. u kulturne svrhe: potvrda Ministarstva kulture,
3. u vjerske svrhe: potvrda Ministarstva financija,
4. za realizaciju programa obnove, izgradnje i opremanje građevnih objekata za sve gore narečene pravne osobe, te za zbrinjavanje prognanika, povratnika i izbjeglica: potvrda Ministarstva za javne radove, obnovu i graditeljstvo,
5. u zdravstvene svrhe: potvrda Ministarstva zdravstva,
6. u prosvjetne i športske svrhe: potvrda Ministarstva prosvjete i športa te
7. u svrhu obavljanja druge neprofitne djelatnosti, čije je obavljanje uređeno posebnim propisima: potvrda ministarstva nadležnoga za područje osnovne djelatnosti.

Također, Carinskim zakonom ("Narodne novine", broj 78/99, 94/99, 73/2000 i 92/2001), člankom 187. stavkom 1. točkom 5. predviđene su olakšice, odnosno oslobođenje od plaćanja carine, koje se odnose isključivo na humanitarne organizacije pri uvozu (dakle neovisno radi li se o kupljenoj ili doniranoj robi) robe koja zadovoljava osnovne ljudske potrebe, kao što je hrana, lijekovi, odjeća/obuća, posteljina i higijenske potrepštine, koju uvoze registrirane humanitarne organizacije radi besplatne podjele ugroženim osobama i žrtvama prirodnih i drugih katastrofa. Ova se povlastica ostvaruje po skraćenom postupku propisanom Uredbom za provedbu Carinskog zakona.

Pri tomu je bitno napomenuti da Ministarstvo rada i socijalne skrbi potvrdu da je određena roba podobna za uporabu u humanitarne ili socijalne svrhe izdaje rečenim pravnim osobama u dva slučaja:

1. pravnim osobama koje nemaju status humanitarne organizacije sukladno Zakonu o humanitarnoj pomoći, u slučaju kad se radi o ciljanoj donaciji koju će koristiti pravna osoba kojoj je roba poklonjena, odnosno da se ne radi o posredovanju (prikupljanju i raspodjeli) između darovatelja i krajnjeg korisnika. Najčešće je bila riječ o vozilima za potrebe rada organizacije i prijevoz osoba s invaliditetom, računalima, namještaju i drugoj opremi za rad i provedbu programa nevladinih organizacija i različitih ustanova.
2. humanitarnim organizacijama za robu koja nije obuhvaćena člankom 187. stavkom 1. točkom 5. Carinskog zakona (hrana, lijekovi, odjeća/obuća, posteljina i higijenske potrepštine), a koja se besplatno prima iz inozemstva radi raspodjele korisnicima humanitarne pomoći.

Sva ova roba je, sukladno Zakonu o porezu na dodanu vrijednost ("Narodne novine" broj 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/2000 i 73/2000) i Pravilniku o porezu na dodanu vrijednost ("Narodne novine", broj 60/96, 113/97, 7/99, 112/99, 119/99 - ispravak i 44/2000, 63/2000, 109/2000 i 54/2001), oslobođena i od plaćanja PDV-a.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalne skrbi za razdoblje 1992. do 2000. godine, temeljem potvrda za bescarinski uvoz od plaćanja carine i poreza koje je izdalo Ministarstvo, oslobođena je roba u vrijednosti 27.517.388,22 EUR*, uz napomenu da su izmjenama Carinskog zakona od studenoga 2001. godine, od mogućnosti plaćanja povoljnije carine (0 %) izuzeta motorna vozila iz tarifnog broja 87.03. Carinske tarife.

HUM. POMOĆ	ROBA (KG)	ROBA (EUR)	VOZILA (KOM)	VOZILA (EUR)	UKUPNO (EUR)
1992.	20.800,00	177.197,61	19	5.562,86	182.760,47
1993.	2.786.772,00	3.706.918,03	247	1.068.229,92	4.775.147,95
1994.	7.055.345,00	8.634.660,34	155	786.046,65	9.420.706,99
1995.	2.602.874,00	2.463.444,07	133	738.248,56	3.201.692,63
1996.	1.450.372,00	1.152.260,38	115	746.369,34	1.898.629,72
1997.	2.679.925,00	1.492.115,84	46	306.983,42	1.799.099,26
1998.	2.682.325,00	1.868.931,15	59	601.895,92	2.470.827,07
1999.	4.654.630,00	2.408.247,97	29	173.721,16	2.581.969,13
2000.	1.478.832,00	1.186.555,00	**		1.186.555,00
SVEUKUPNO	25.411.875,00	23.090.330,39	803	4.427.057,83	27.517.388,22

* Ovaj iznos treba uvećati za nepoznatu vrijednost robe koja je oslobođana od carine i poreza temeljem potvrda Ministarstva rada i socijalne skrbi (darovatelj nije naveo vrijednost), zatim potvrda drugih ministarstava i ureda, te višekratne (generalne) potvrde Ministarstva koju je do 1. siječnja 2000. posjedovao Hrvatski Caritas i Hrvatski Crveni križ za sljedeću robu: hrana za djecu i odrasle, higijenske potrepštine za djecu i odrasle, odjeća/obuća za djecu i odrasle, igračke za djecu, oprema za kućanstvo (rabljeni namještaj, madraci, pokrivači, posteljno rublje) i sanitarni materijal. Rješenjem iz članka 187. stavka 1. točke 5. Carinskog zakona, ovakvo je rješenje prošireno na sve humanitarne organizacije.

** Podaci u obradi

HUMANITARNA POMOĆ U VOZILIMA	Broj vozila	%	Vrijednost u DEM	%
1992.	19	2,37	10.880,00	0,13
1993.	247	30,76	2.089.276,13	24,13
1994.	155	19,30	1.537.373,61	17,76
1995.	133	16,56	1.443.888,69	16,68
1996.	115	14,32	1.459.771,55	16,86
1997.	46	5,73	600.407,39	6,93
1998.	59	7,35	1.177.206,10	13,60
1999.	29	3,61	339.769,06	3,92
SVEUKUPNO	803	100,00	8.658.572,53	100,00

VOZILA PO SKUPINAMA KORISNIKA 1992 - 1999.	Broj vozila	%	Vrijednost u DEM	%
Udruge građana	115	14,32	896.846,84	10,36
HVIDR-a	34	4,23	188.357,06	2,18
Strane udruge	12	1,49	242.890,00	2,81
Hrvatski Caritas	206	25,65	2.591.267,45	29,93
Vjerske zajednice	97	12,08	1.037.576,23	11,98
Hrvatski Crveni križ	200	24,91	2.711.359,00	31,31
Druge domaće pravne osobe*	139	17,31	990.275,95	11,44
SVEUKUPNO	803	100,00	8.658.572,53	100,00

* Ustanove socijalne skrbi, škole, općine, vatrogasci, udruge osoba s invaliditetom i sl.

Ministarstvo rada i socijalne skrbi provodilo je nadzor nad radom humanitarnih organizacija kontinuirano, praćenjem odgovarajućih dokumenata i izvješća, te neposrednim uvidom u rad humanitarnih organizacija. Pored Ministarstva nadzor je provodila i Komisija za nadzor nad radom humanitarnih organizacija Vlade Republike Hrvatske, osnovana Odlukom Vlade Republike Hrvatske 20. srpnja 1993. godine, ukinuta Odlukom Vlade od 13. ožujka 1997. godine.

Po izvršenom nadzoru Ministarstvo rada i socijalne skrbi zabranilo je rad u četiri slučaja domaćim humanitarnim organizacijama radi nenamjenske uporabe humanitarne pomoći, te jednoj stranoj humanitarnoj organizaciji, dok su većem broju humanitarnih organizacija upućene mjere glede nepravilnosti u rad, s rokom za njihovo otklanjanje.

2. Pitanja koja se trebaju urediti Zakonom o humanitarnoj pomoći

Prijedlogom Zakona o humanitarnoj pomoći uređuju se sljedeća pitanja:

- oblici i korisnici humanitarne pomoći
- subjekti koji se mogu baviti pružanjem humanitarne pomoći
- opća dobrobit koja se ostvaruje djelovanjem humanitarnih organizacija i poseban pravni položaj humanitarnih organizacija kao posljedica takvog rada
- nadzor nad radom humanitarnih organizacija
- vođenje javne evidencije o humanitarnim organizacijama i programima pomoći koje provode

Donošenjem Zakona o humanitarnoj pomoći uklanjaju se nedostaci i nelogičnosti iz postojećeg Zakona, koji se u praksi pokazao kao preuzak okvir za sve razvijeniju i stručniju humanitarnu djelatnost nevladinih organizacija.

Naime, težište interesa nevladinih udruga koje se bave siromašnima i socijalno isključenima tijekom posljednjih desetak godina pomicalo se s pokušaja ublažavanja posljedica ratnih razaranja i društvenog raslojavanja, prema otklanjanju uzroka i modelima rada koji bi trebali omogućiti socijalnu rehabilitaciju i ugrožene i socijalno isključene skupine učiniti ravnopravnim članovima jedne nove i prosperitetne zajednice, s naglaskom na lokalnu zajednicu kao žarište takvih nastojanja. Pristup o kojem govorimo skladno se uklapa i u stremljenja službene socijalne politike koja napušta model rješavanja socijalnih problema iz jednog i u svemu arbitrarnog centra, spuštajući ovlasti na razinu lokalne zajednice, kao motivirane i društveno optimalne razine na kojoj se treba odlučivati, financirati i poduzimati mjere za njihovo rješavanje.

Raznovrsni programi na području pružanja humanitarne pomoći i usluga socijalno ranjivim skupinama kao što su

- pučke kuhinje i podjela namirnica siromašnima,
- domovi za roditelje i skloništa za žene i djecu žrtve nasilja,
- sponzoriranje i skrb za djecu i udovice poginulih branitelja,
- organiziranje slobodnog vremena socijalno ugrožene djece i mladeži,
- stambene zajednice za osobe s psihičkim smetnjama,
- psihološka pomoć i savjetovanje putem telefona,
- raznovrsni oblici fizičke terapije za osobe s invaliditetom,
- komune i drugi oblici pomoći i samopomoći ovisnicima,

- liječnička i druga pomoć oboljelima od posttraumatskog stresa,
- stručna pomoć u ostvarivanju određenih prava,
- programi za stjecanje radnih vještina i zanimanja,
- organiziranje pomoći i skloništa za beskućnike,

samo su neki od primjera kako se može prevenirati, ublažiti i suzbiti socijalna isključenost, na način koji se ne provodi u okviru institucija državnog sustava socijalne skrbi .

Jednako vrijedan rezultat rada nevladinih organizacija ogleda se u sposobnosti civilnog sektora da mobilizira velik broj volontera, odnosno ljudi koji svojim besplatnim radom omogućuju oživotvorenje njihovih programa i projekata za opće dobro. Posebno je društveno korisno okupljanje mladeži, kao skupine koja mnogo spremnije prihvaća programe kojih su sami kreatori ili barem na svoj način sudjeluju u njihovu provođenju, ne doživljavajući ih kao nametnute od društvene pozicije. Neformalnost, duh pionirstva i razbijanja društvenih tabua kojima teže mladi ljudi svojstveni su upravo nevladinim organizacijama. Svako okupljanje mladeži ima pored njihovog dragocjenog društvenog angažmana i vrijednost preveniranja od različitih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja i alijenacije. Međutim, nevladine organizacije ne okupljaju samo mladež već i druge dobne skupine, učeći ih toleranciji i prihvaćanju dobnih, spolnih, kulturnih i drugih razlika. Primjeri tzv. neformalne međusektorske suradnje kroz volontiranje pripadnika pomažućih profesija u nevladinim organizacijama, koji ograničenja svoga rada unutar državnih i javnih ustanova prevladavaju radom u nevladinim organizacijama, utrli su put budućem partnerstvu. I pripadnici profita posvećenog poslovnog sektora potrebu rada za opće dobro zadovoljavaju svojim uključivanjem u akcije i članstvo nevladinih udruga.

Sukladno rečenom, Zakonom o humanitarnoj pomoći se uvode novi oblici humanitarne pomoći kao što su laička i stručna psihosocijalna pomoć (psihološka i pomoć u socijalnoj prilagodbi), kao i socijalni servisi koje humanitarne organizacije pružaju socijalno ranjivim skupinama pučanstva. Humanitarne organizacije se zbog naravi djelatnosti koju obavljaju definiraju kao organizacije koje djeluju za opće dobro i uspostavlja se partnerstvo humanitarnih organizacija i tijela državne uprave, kao i područne (regionalne) samouprave na području zadovoljavanja osnovnih životnih potreba socijalno ugroženog pučanstva. U svezi s time i nadzor se vrši na razini lokalne zajednice, a Ministarstvo rada i socijalne skrbi obvezno je voditi javnu evidenciju humanitarnih organizacija i programa pomoći koje provode.

III OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provedbu predloženog Zakona o humanitarnoj pomoći nisu potrebna dodatna sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske.

IV TEKST NACRTA PRIJEDLOGA ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI dat je u obliku Nacrta prijedloga zakona, s obrazloženjem

NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI

I. TEMELJNE ODREDBE

Članak 1.

(1) Humanitarnom pomoći, u smislu ovoga Zakona, razumijevaju se prikupljena materijalna i financijska dobra, stručna i laička psihosocijalna pomoć (psihološka pomoć i pomoć u socijalnoj prilagodbi) te usluge namijenjene socijalno ugroženim osobama prema posebnim propisima, žrtvama prirodnih i drugih katastrofa kao i osobama čiji prihod ne prelazi razinu nacionalnog praga siromaštva.

(2) Humanitarna pomoć iz stavka 1. ovoga članka je besplatna za korisnika.

Članak 2.

Ovaj Zakon primjenjuje se na udruge (domaće i strane), vjerske zajednice i druge domaće i strane neprofitne pravne osobe kojima je jedan od ciljeva pružanje humanitarne pomoći (u daljnjem tekstu: "humanitarne organizacije").

Članak 3.

(1) Humanitarne organizacije u pružanju humanitarne pomoći s ciljem zaštite zdravlja stanovništva; osiguranja i poboljšanja kvalitete življenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane; osiguranja uvjeta školovanja te pomoći u obnovi stambenih, javnih i drugih objekata; okupljanja i organiziranog rada s djecom i mladeži, te osobama s posebnim potrebama, čija pomoć nije uvjetovana članstvom, djeluju za opće dobro i kao takve uživaju poseban pravni položaj.

(2) Na zahtjev humanitarnih organizacija, nadležna tijela državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužna su davati informacije iz svog djelokruga rada o stanju i potrebama korisnika humanitarne pomoći te, ako to drugim zakonom ili propisom nije drugačije uređeno, razmatrati i predlagati rješenja na području pružanja humanitarne pomoći u suradnji s humanitarnim organizacijama.

(3) Humanitarne organizacije iz stavka 1. ovoga članka te građani i pravne osobe koji daruju humanitarne organizacije uživaju carinske, porezne i druge povlastice koje se utvrđuju posebnim propisima.

II. UVJETI PRUŽANJA HUMANITARNE POMOĆI

Članak 4.

(1) Pravne osobe iz članka 2. ovoga Zakona stječu status humanitarne organizacije utvrđen člankom 3. stavkom 1. ovoga Zakona nakon što pribave suglasnost za pružanje humanitarne pomoći Ministarstva rada i socijalne skrbi (u daljnjem tekstu: "Ministarstvo").

(2) Uz zahtjev za davanje suglasnosti potrebno je dostaviti:

1. dokaz o registraciji pravne osobe,
2. statut, odnosno drugi akt kojim se uređuju ustrojstvo i djelokrug rada pravne osobe,
3. program rada na području pružanja humanitarne pomoći s podacima o korisnicima, vrsti i načinu pružanja pomoći iz članka 1. ovoga Zakona.

(3) Suglasnost iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se tijelu nadležnom za registraciju, upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove socijalne skrbi, kao i tijelu državne uprave nadležnom za nadzor javnih prihoda.

(4) Ministarstvo će rješenjem odbiti zahtjev za davanje suglasnosti, ako utvrdi da korisnici i vrsta pomoći nisu opisani u članku 1. i 3. ovoga Zakona, odnosno ako utvrdi da bi način pružanja pomoći mogao dovesti u pitanje zdravlje, sigurnost i dostojanstvo osobe korisnika.

(5) Protiv rješenja iz stavka 1. i 4. ovoga članka nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(6) Izuzetno od odredbe stavka 1. ovoga članka, neprofitne osobe (neformalne udruge, građanske inicijative), mogu sporadično pružati humanitarnu pomoć u obliku materijalnih dobara za podmirenje osnovnih životnih potreba korisnika iz članka 1. ovoga Zakona bez suglasnosti Ministarstva, ako o tome prethodno obavijeste Ministarstvo.

(7) Neprofitne pravne osobe koje pružaju humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva ne uživaju status humanitarne organizacije sukladno ovom Zakonu.

Članak 5.

(1) Humanitarne organizacije dužne su voditi evidenciju o korisnicima i načinu pružanja humanitarne pomoći te o tome dostavljati izvješća Ministarstvu.

(2) Način vođenja evidencije te sadržaj i rokove izvješća iz stavka 1. ovoga članka, pravilnikom će propisati ministar rada i socijalne skrbi.

Članak 6.

(1) Inspekcijski nadzor nad radom humanitarnih organizacija provode upravna tijela jedinica lokalne samouprave nadležna za poslove socijalne skrbi te Ministarstvo.

(2) Nadzor iz stavka 1. ovoga članka provodi se praćenjem odgovarajućih dokumenta i izvješća te neposrednim uvidom u rad i poslovanje humanitarnih organizacija.

(3) Inspekcijski nadzor neposrednim uvidom u rad i poslovanje humanitarnih organizacija provode upravna tijela jedinica lokalne samouprave nadležna za poslove socijalne skrbi, a izuzetno Ministarstvo rada i socijalne skrbi, kad ima saznanja da se radi o slučajevima koji za posljedicu mogu imati gubitak statusa humanitarne organizacije bez mogućnosti ispravljanja nepravilnosti u radu humanitarne organizacije.

(4) Na inspekcijski nalaz upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne skrbi može se izjaviti prigovor Ministarstvu u roku od 15 dana od dana kada je uručen zapisnik o nadzoru.

(5) Ministarstvo po zaprimljenom prigovoru može tražiti dodatne dokaze i podatke od upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne skrbi ili samo provesti inspekcijski nadzor, te u roku od 60 dana odlučiti o prigovoru.

Članak 7.

(1) Ministarstvo će po službenoj dužnosti ili na prijedlog upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne skrbi donijeti rješenje o oduzimanju statusa humanitarne organizacije iz članka 3. stavka 1. ovoga Zakona i izvršiti brisanje humanitarne organizacije iz evidencije iz članka 8. stavka 1. ovoga Zakona, kada se provedbom nadzora utvrdi jedan od sljedećih slučajeva:

1. statusne promjene i promjene u radu uslijed kojih humanitarna organizacija više ne ispunjava uvjete iz članka 2. i članka 3. stavka 1. ovoga Zakona,
2. propuštanje ispravljanja nepravilnosti u radu na koje je upozorilo upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove socijalne skrbi ili Ministarstvo u provedbi inspekcijskog nadzora,
3. nenamjenska uporaba humanitarne pomoći i
4. pružanje pomoći kojim se dovodi u pitanje zdravlje, sigurnost i dostojanstvo osobe korisnika.

(2) U slučaju nepostojanja propisanih evidencija i neopravdanog izostanka dostavljanja propisanog izvješća u rokovima utvrđenim u propisu donijetom na osnovi članka 5. stavka 2. ovoga Zakona, mogu se izreći mjere ispravljanja nepravilnosti u radu humanitarne organizacije.

(3) Rješenje iz stavka 1. ovoga članka donijet će se i u slučaju da to zatraži humanitarna organizacija.

(4) Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(5) Primjerak rješenja iz stavka 1. ovoga članka obvezatno se dostavlja tijelu nadležnom za registraciju, upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove socijalne skrbi, kao i tijelu državne uprave nadležnom za nadzor javnih prihoda.

(6) Neprofitna pravna osoba koja je izgubila status humanitarne organizacije ponovno može zatražiti suglasnost za pružanje humanitarne pomoći nakon proteka dvije godine od dana kada je rješenje o oduzimanju statusa humanitarne organizacije postalo konačno.

Članak 8.

(1) Ministarstvo vodi jedinstvenu evidenciju humanitarnih organizacija i programa pomoći koje provode na temelju izdanih suglasnosti za pružanje humanitarne pomoći iz članka 4. stavka 1. ovoga Zakona, podataka iz službenih evidencija koje vode nadležna tijela državne vlasti i na temelju podataka pribavljenih od humanitarnih organizacija sukladno članku 5. ovoga Zakona.

(2) Tijela nadležna za registraciju pravnih osoba koje su pribavile suglasnost za pružanje humanitarne pomoći, dužna su upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove socijalne skrbi i Ministarstvu dostavljati rješenja koja se odnose na upis statusnih promjena u registar.

III. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 9.

Pravne osobe koje se bave prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći temeljem odredbi Zakona o humanitarnoj pomoći ("Narodne novine", broj 83/92) nastavljaju s radom do pribavljanja suglasnosti iz članka 4. stavak 1. ovoga Zakona, a najdulje 120 dana po stupanju na snagu ovoga Zakona.

Članak 10.

(1) Ministar rada i socijalne skrbi donijet će pravilnik iz članka 5. stavka 2. ovoga Zakona u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Do stupanja na snagu propisa iz stavka 1. ovoga članka ostaje na snazi Pravilnik o načinu vođenja evidencije o korisnicima, opsegu prikupljene i

raspodijeljene humanitarne pomoći, te o sadržaju i rokovima izvješća ("Narodne novine", broj 10/93).

(3) Ministarstvo će ustrojiti evidenciju iz članka 8. ovoga Zakona u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 11.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o humanitarnoj pomoći ("Narodne novine", broj 83/92).

Članak 12.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

V OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA

Članak 1.

Člankom se uvode novi oblici humanitarne pomoći - psihosocijalna pomoć i usluge namijenjene korisnicima humanitarne pomoći.

Korisnici se definiraju prema mjerilima sustava socijalne skrbi, a to su, između ostalog:

1. samac ili obitelj koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje životnih potreba,
2. osobe s invaliditetom koje ne mogu udovoljiti osnovnim životnim potrebama, i
3. druga osoba koja je u nevolji zbog poremećenih odnosa u obitelji, ovisnosti o alkoholu, drogama ili drugim opojnim sredstvima ili zbog drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja i drugih uzroka.

Mjerilo socijalne ugroženosti koja se u sustavu socijalne skrbi utvrđuje temeljem cenzusa od 400,00 kn dopunjeno je mjerilom nacionalnog praga siromaštva (prema podacima Svjetske banke 41.500 kn za bračni par s dvoje djece, odnosno 15.474 kn za ekvivalentnu odraslu osobu). Ovime se premošćuje jaz između prava i pomoći koje se osiguravaju iz sredstava države (socijalni minimum), koja ovise o razini raspoloživih sredstava, i stvarnih potreba siromašnih građana.

Zakonodavac je zauzeo stav da je neophodno definirati gornju granicu - prag do koje se neka materijalna i financijska pomoć smatra humanitarnom pomoći, a to je nacionalni prag siromaštva, budući da se takva humanitarna pomoć ostvaruje u povlaštenom carinskom i poreznom režimu. Ukoliko se to ne bi učinilo, krug korisnika humanitarne pomoći bio bi neograničen, kao i mogućnosti zlorabe. Međutim, ukoliko humanitarne organizacije ili druge pravne osobe pružaju materijalnu i financijsku pomoć osobama koje ne udovoljavaju ovim minimalnim mjerilima propisanim Zakonom, mogu to činiti, ali se takva pomoć ne smatra humanitarnom, odnosno za nju ne vrijede povlastice koje se odnose na humanitarnu pomoć.

Posebno je naglašeno da je humanitarna pomoć besplatna za korisnika.

Članak 2.

U članku se nabrajaju vrste pravnih osoba koje Zakon smatra humanitarnim organizacijama. Novina je da se, za razliku od postojećeg Zakona, ne diskriminiraju domaće udruge u odnosu na strane pravne osobe, vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe, koje sada djeluju po povlaštenom režimu, bez obveza koje su propisane domaćim udrugama.

Članak 3.

Humanitarne organizacije definiraju se kao organizacije koje djeluju za opće dobro, a da tu pomoć ne uvjetuju članstvom. Korisnici humanitarne pomoći to jesu prije svega zbog stanja potrebe za pomoći, a ne zbog činjenice što su članovi neke

udruge. Naravno, to ne znači da je namjera predlagatelja Zakona bila da se članstvo u humanitarnoj organizaciji označi kao negativna pojava. Dapače, korisnici humanitarne pomoći i sami mogu učiniti više za prevladavanje stanja u kojem se nalaze ako se udružuju i postaju članovi neke udruge. Kao potporu ovakvom stavu navodimo primjer slovenskog Pravilnika o mjerilima za dodjelu statusa udruge koja djeluje u javnom interesu na području socijalne skrbi (Uradni list RS, broj 60/95), kojim se kao jedan od uvjeta navodi da takva udruga mora obavljati javnokorisnu djelatnost za članove i nečlanove.

Značajna novina je da se uvodi pravo humanitarnih organizacija da budu informirane o stanju i potrebama korisnika humanitarne pomoći, kao i obveza tijela državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave da zajednički s humanitarnim organizacijama razmatraju i predlažu rješenja na području humanitarne pomoći.

Navođenjem carinskih, poreznih i drugih povlastica za humanitarne organizacije, građane i pravne osobe koji daruju humanitarne organizacije naglašava se spremnost države da konkretnim rješenjima podupire rad humanitarnih organizacija za opće dobro.

Članak 4.

Suglasnost Ministarstva rada i socijalne skrbi više nije uvjet za registraciju domaćih udruga, kao i pružanje humanitarne pomoći uopće.

Na neprofitnim pravnim osobama je da izaberu pravne stegu u zamjenu za status humanitarne organizacije - organizacije za opće dobro i povlastice koje su namijenjene isključivo humanitarnim organizacijama ili ne.

Novina je i mogućnost da tzv. neformalne udruge ili građanske inicijative koje sporadično pružaju humanitarnu pomoć u obliku materijalnih dobara namijenjenih zadovoljenju osnovnih životnih potreba korisnika humanitarne pomoći to mogu činiti uz prethodnu obavijest Ministarstva rada i socijalne skrbi.

Također, izriekom se navodi da neprofitne pravne osobe koje pružaju humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi ne uživaju status humanitarne organizacije sukladno ovom Zakonu.

Članak 5.

Za razliku od vrijedećeg Zakona obveza vođenja evidencije i izvješćivanja primjenjuje se na sve pravne osobe, a ne samo na udruge.

Skrećemo pozornost da je vrijedećim propisom - Pravilnikom o načinu vođenja evidencije o korisnicima, opsegu prikupljene i raspodijeljene humanitarne pomoći, te o sadržaju i rokovima izvješća Ministarstvo rada i socijalne skrbi koje je donijelo rečeni pravilnik proizvelo pravno neodrživu situaciju da veći dio postojećih humanitarnih organizacija ne dostavlja izvješća propisana Pravilnikom, iako je to jedan od uvjeta za zabranu rada. Stoga će se ova evidencija morati ustrojiti na način koji neće predstavljati preveliko opterećenje za humanitarne organizacije i biti istovremeno od koristi svima, kao vjerodostojna informacija o njihovom radu.

Članak 6.

Nadzor se veže za lokalnu sredinu uvođenjem upravnih tijela jedinica lokalne samouprave nadležnih za poslove socijalne skrbi kao tijela koja provode nadzor. Prema vrijedećem Zakonu o humanitarnoj pomoći nadzor je provodilo isključivo Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

Međutim, nadzor nije riješen dvostupanjski, tako da ga upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove socijalne skrbi provodi u prvom, a Ministarstvo rada i socijalne skrbi u drugom stupnju. Razlozi su višestruki. Namjera nam je bila, u prvom redu, da se rečena tijela lokalne samouprave bolje upoznaju s radom humanitarnih organizacija koje djeluju u konkretnoj lokalnoj zajednici, da imaju određene ingerencije (pravo uvida) nad njihovim radom, ali da ih se (tijela) istovremeno ne opterećuje upravnim postupkom (donošenjem rješenja u prvom stupnju) i troškovima koji iz toga proistječu. Ipak, postoji mogućnost prigovora na inspekcijski nalaz ureda za socijalnu skrb, temeljem kojeg Ministarstvo rada i socijalne skrbi može tražiti dodatnu provjeru ili samo izvršiti inspekcijski nadzor, kao i mogućnost ispravljanja nepravilnosti u radu.

Članak 7.

Temeljem nadzora ne zabranjuje se rad već se oduzima status humanitarne organizacije, a humanitarna organizacija se briše iz javne evidencije humanitarnih organizacija iz članka 8. Zakona. Člankom su opisani slučajevi u kojima se gubi status humanitarne organizacije, a predviđena je i mogućnost da se rješenje o oduzimanju statusa humanitarne organizacije izda i na njen zahtjev. Određen je i rok u kojem neka humanitarna organizacija koja je izgubila status može ponovno zatražiti suglasnost za pružanje humanitarne pomoći.

Članak 8.

Uvodi se obveza izvješćivanja Ministarstva i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave nadležnih za poslove socijalne skrbi od strane tijela koja su ih registrirala kao pravnu osobu. Cilj je omogućiti Ministarstvu rada i socijalne skrbi vođenje ažurne javne evidencije humanitarnih organizacija i programa pomoći koje provode, kao i provedbu nadzora nad radom humanitarnih organizacija.

Članak 9.

Predviđen je prijelazni period u kojem postojeće humanitarne organizacije mogu nastaviti s radom do pribavljanja suglasnosti po novom Zakonu. Budući da profitne organizacije ne mogu po novom Zakonu steći status humanitarne organizacije, po isteku roka od 120 dana prestat će sa radom kao humanitarne organizacije.

Članak 10.

Propisuje se rok u kojem će se donijeti propisi iz članka 5. i 8. Zakona, uz napomenu da vrijedeći Pravilnik o načinu vođenja evidencije o korisnicima, opsegu

prikupljene i raspodijeljene humanitarne pomoći, te o sadržaju i rokovima izvješća ostaje na snazi do kraja prijelaznog roka u kojem postojeće humanitarne organizacije trebaju uskladiti svoj status s novim Zakonom.

Članak 11.

Određuje se da stupanjem na snagu Zakona prestaje važiti Zakon o humanitarnoj pomoći.

Članak 12.

Određuje se stupanje na snagu Zakona.

VI USPOREDNI PRIKAZ VAŽEĆEG ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI I NACRTA PRIJEDLOGA ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI

Radi lakše usporedbe rješenja koja se predlažu u Nacrtu prijedloga Zakona o humanitarnoj pomoći, sa vrijedećim Zakonom o humanitarnoj pomoći daje se i usporedni prikaz oba zakona.

ZAKON O HUMANITARNOJ POMOĆI

("Narodne novine", broj 83/92)

I. TEMELJNE ODREDBE

Članak 1.

Humanitarnom pomoći, u smislu ovoga Zakona, razumijevaju se materijalna i financijska dobra namijenjena ratnim i mirnodopskim vojnim invalidima Domovinskog rata te civilnim invalidima Domovinskog rata i njihovim obiteljima, prognanicima, izbjeglicama, osobama u stanju socijalno-zaštitne potrebe uzrokovane elementarnim nepogodama i drugim korisnicima socijalne zaštite utvrđenim posebnim propisima

Članak 2.

Ovaj Zakon primjenjuje se na udruženja građana i društvene organizacije kojima je jedan od ciljeva prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći (u daljnjem tekstu: "humanitarne organizacije").

Članak 3.

Javnim interesom u smislu ovoga Zakona, razumijevaju se osobito oblici humanitarne pomoći kojima je cilj zaštita zdravlja pučanstva; osiguranje i poboljšanje kvalitete življenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane; osiguranje uvjeta školovanja te pomoći u obnovi stambenih, javnih i drugih objekata.

II. UVJETI PRIKUPLJANJA HUMANITARNE POMOĆI

Članak 4.

Humanitarne organizacije ne mogu prikupljati i raspoređivati humanitarnu pomoć bez prethodno pribavljene suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi.

NACRT ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI

I. TEMELJNE ODREDBE

Članak 1.

(1) Humanitarnom pomoći, u smislu ovoga Zakona, razumijevaju se prikupljena materijalna i financijska dobra, stručna i laička psihosocijalna pomoć (psihološka pomoć i pomoć u socijalnoj prilagodbi) te usluge namijenjene socijalno ugroženim osobama prema posebnim propisima, žrtvama prirodnih i drugih katastrofa kao i osobama čiji prihod ne prelazi razinu nacionalnog praga siromaštva.

(2) Humanitarna pomoć iz stavka 1. ovoga članka je besplatna za korisnika.

Članak 2.

Ovaj Zakon primjenjuje se na udruge (domaće i strane), vjerske zajednice i druge domaće i strane neprofitne pravne osobe kojima je jedan od ciljeva pružanje humanitarne pomoći (u daljnjem tekstu: "humanitarne organizacije").

Članak 3.

(1) Humanitarne organizacije u pružanju humanitarne pomoći s ciljem zaštite zdravlja stanovništva; osiguranja i poboljšanja kvalitete življenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane; osiguranja uvjeta školovanja te pomoći u obnovi stambenih, javnih i drugih objekata; okupljanja i organiziranog rada s djecom i mladeži, te osobama s posebnim potrebama, čija pomoć nije uvjetovana članstvom, djeluju za opće dobro i kao takve uživaju poseban pravni položaj.

(2) Na zahtjev humanitarnih organizacija, nadležna tijela državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužna su davati informacije iz svog djelokruga rada o stanju i potrebama korisnika humanitarne pomoći te, ako to drugim zakonom ili propisom nije drugačije uređeno, razmatrati i predlagati rješenja na području pružanja humanitarne pomoći u suradnji s humanitarnim organizacijama.

(3) Humanitarne organizacije iz stavka 1. te građani i pravne osobe koji daruju humanitarne organizacije uživaju carinske, porezne i druge povlastice koje se utvrđuju posebnim propisima.

II. UVJETI PRUŽANJA HUMANITARNE POMOĆI

Članak 4.

(1) Pravne osobe iz članka 2. ovoga Zakona stječu status humanitarne organizacije utvrđen člankom 3. stavkom 1. ovoga Zakona nakon što pribave suglasnost za pružanje humanitarne

Zahtjev za davanje suglasnosti obvezatno sadrži:

1. naziv i sjedište podnositelja zahtjeva te imena osoba ovlaštenih za zastupanje,
2. izvod iz statuta, odnosno akta kojim se utvrđuju izvori i način prikupljanja te kriteriji i način raspodjele humanitarne pomoći i
3. predočenje dokaza o postojanju uvjeta i sredstava za obavljanje djelatnosti prikupljanja i raspodjele humanitarne pomoći.

Dobivenu suglasnost podnositelj zahtjeva dužan je priložiti pri upisu u registar.

Ministarstvo rada i socijalne skrbi uskratit će suglasnost kad ocijeni da izvori i kriteriji te način prikupljanja i raspodjele humanitarne pomoći nisu u javnom interesu.

Protiv rješenja kojim se uskraćuje suglasnost nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

pomoći Ministarstva rada i socijalne skrbi (u daljnjem tekstu: "Ministarstvo").

(2) Uz zahtjev za davanje suglasnosti potrebno je dostaviti:

1. dokaz o registraciji pravne osobe,
2. statut, odnosno drugi akt kojim se uređuju ustrojstvo i djelokrug rada pravne osobe,
3. program rada na području pružanja humanitarne pomoći s podacima o korisnicima, vrsti i načinu pružanja pomoći iz članka 1. ovoga Zakona.

(3) Suglasnost iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se tijelu nadležnom za registraciju, upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove socijalne skrbi, kao i tijelu državne uprave nadležnom za nadzor javnih prihoda.

(4) Ministarstvo će rješenjem odbiti zahtjev za davanje suglasnosti, ako utvrdi da korisnici i vrsta pomoći nisu opisani u članku 1. i 3. ovoga Zakona, odnosno ako utvrdi da bi način pružanja pomoći mogao dovesti u pitanje zdravlje, sigurnost i dostojanstvo osobe korisnika.

(5) Protiv rješenja iz stavka 1. i 4. ovoga članka nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(6) Izuzetno od odredbe stavka 1. ovoga članka, neprofitne osobe (neformalne udruge, građanske inicijative), mogu sporadično pružati humanitarnu pomoć u obliku materijalnih dobara za podmirenje osnovnih životnih potreba korisnika iz članka 1. ovoga Zakona bez suglasnosti Ministarstva, ako o tome prethodno obavijeste Ministarstvo.

(7) Neprofitne pravne osobe koje pružaju humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva ne uživaju status humanitarne organizacije sukladno ovom Zakonu.

Članak 5.

Humanitarne organizacije dužne su voditi evidenciju o korisnicima i opsegu prikupljene i raspodijeljene humanitarne pomoći te o tome dostavljati izvješća Ministarstvu rada i socijalne skrbi.

Način vođenja evidencije te sadržaj i rokove izvješća iz stavka 1. ovoga članka, propisuje ministar rada i socijalne skrbi.

Članak 6.

Ministarstvo rada i socijalne skrbi može, razmjerno trenutnim potrebama, predložiti humanitarnim organizacijama usmjeravanje humanitarne pomoći.

Članak 7.

Nadzor nad provođenjem ovoga Zakona te nad zakonitošću rada humanitarnih organizacija glede prikupljanja i namjenske raspodjele humanitarne pomoći, provodi Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

Nadzor iz stavka 1. ovoga članka provodi se praćenjem odgovarajućih dokumenta i izvješća te neposrednim uvidom u rad i poslovanje humanitarnih organizacija.

Članak 5.

(1) Humanitarne organizacije dužne su voditi evidenciju o korisnicima i načinu pružanja humanitarne pomoći te o tome dostavljati izvješća Ministarstvu.

(2) Način vođenja evidencije te sadržaj i rokove izvješća iz stavka 1. ovoga članka, pravilnikom će propisati ministar rada i socijalne skrbi.

Članak 6.

(1) Inspekcijski nadzor nad radom humanitarnih organizacija provode upravna tijela jedinica lokalne samouprave nadležna za poslove socijalne skrbi te Ministarstvo.

(2) Nadzor iz stavka 1. ovoga članka provodi se praćenjem odgovarajućih dokumenta i izvješća te neposrednim uvidom u rad i poslovanje humanitarnih organizacija.

(3) Inspekcijski nadzor neposrednim uvidom u rad i poslovanje humanitarnih organizacija provode upravna tijela jedinica lokalne samouprave nadležna za poslove socijalne skrbi, a izuzetno Ministarstvo rada i socijalne skrbi, kad ima saznanja da se radi o slučajevima koji za posljedicu mogu imati gubitak statusa humanitarne organizacije bez mogućnosti ispravljanja nepravilnosti u radu humanitarne organizacije.

(4) Na inspekcijski nalaz upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne skrbi može se izjaviti

prigovor Ministarstvu u roku od 15 dana od dana kada je uručen zapisnik o nadzoru.

(5) Ministarstvo po zaprimljenom prigovoru može tražiti dodatne dokaze i podatke od upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne skrbi ili samo provesti inspekcijski nadzor, te u roku od 60 dana odlučiti o prigovoru.

Članak 8.

Ministar rada i socijalne skrbi, rješenjem će zabraniti prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći humanitarnim organizacijama kod kojih se provođenjem nadzora utvrdi jedan od sljedećih slučajeva:

1. nenamjensku uporabu prikupljene humanitarne pomoći,
2. raspodjelu prikupljene humanitarne pomoći suprotno vlastitim aktom utvrđenim načinima i kriterijima raspodjele,
3. nepostojanje propisanih evidencija o prikupljanju i raspodjeli humanitarne pomoći,
4. izostanak dostavljanja propisanog izvješća u rokovima utvrđenim u propisu donijetom na osnovi članka 5. stavak 2. ovoga Zakona.

Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Primjerak rješenja iz stavka 1. ovoga članka obvezatno se dostavlja na daljnji postupak organu uprave kod kojeg je registrirana humanitarna organizacija kojoj se zabranjuje prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći.

Članak 9.

Organ nadležan za registraciju brisat će iz registra djelatnost prikupljanja i raspodjele humanitarne pomoći, kad je rješenjem iz članka 8. ovoga Zakona, humanitarnoj organizaciji zabranjeno prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći.

Članak 10.

Ministarstvo rada i socijalne skrbi vodi jedinstvenu evidenciju korisnika humanitarne pomoći iz članka 1. ovoga Zakona na temelju podataka iz službenih evidencija koje vode nadležna tijela državne vlasti i na temelju podataka pribavljenih od humanitarnih organizacija sukladno članku 5. ovoga Zakona

Članak 7.

(1) Ministarstvo će po službenoj dužnosti ili na prijedlog upravnog tijela jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove socijalne skrbi donijeti rješenje o oduzimanju statusa humanitarne organizacije iz članka 3. stavka 1. ovoga Zakona i izvršiti brisanje humanitarne organizacije iz evidencije iz članka 8. stavka 1. ovoga Zakona, kada se provedbom nadzora utvrdi jedan od sljedećih slučajeva:

1. statusne promjene i promjene u radu uslijed kojih humanitarna organizacija više ne ispunjava uvjete iz članka 2. i članka 3. stavka 1. ovoga Zakona,
2. propuštanje ispravljanja nepravilnosti u radu na koje je upozorilo upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove socijalne skrbi ili Ministarstvo u provedbi inspekcijskog nadzora,
3. nenamjenska uporaba humanitarne pomoći i
4. pružanje pomoći kojim se dovodi u pitanje zdravlje, sigurnost i dostojanstvo osobe korisnika,

(2) U slučaju nepostojanja propisanih evidencija i neopravdanog izostanka dostavljanja propisanog izvješća u rokovima utvrđenim u propisu donijetom na osnovi članka 5. stavka 2. ovoga Zakona, mogu se izreći mjere ispravljanja nepravilnosti u radu humanitarne organizacije.

(3) Rješenje iz stavka 1. ovoga članka donijet će se i u slučaju da to zatraži humanitarna organizacija.

(4) Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(5) Primjerak rješenja iz stavka 1. ovoga članka obvezatno se dostavlja tijelu nadležnom za registraciju, upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove socijalne skrbi, kao i tijelu državne uprave nadležnom za nadzor javnih prihoda.

(6) Neprofitna pravna osoba koja je izgubila status humanitarne organizacije ponovno može zatražiti suglasnost za pružanje humanitarne pomoći nakon proteka dvije godine od dana kada je rješenje o oduzimanju statusa humanitarne organizacije postalo konačno.

Članak 8.

(1) Ministarstvo vodi jedinstvenu evidenciju humanitarnih organizacija i programa pomoći koje provode na temelju izdanih suglasnosti za pružanje humanitarne pomoći iz članka 4. stavka 1. ovoga Zakona, podataka iz službenih evidencija koje vode nadležna tijela državne vlasti i na temelju podataka pribavljenih od humanitarnih organizacija sukladno članku 5. ovoga Zakona.

(2) Tijela nadležna za registraciju pravnih osoba koje su pribavile

suglasnost za pružanje humanitarne pomoći, dužna su upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove socijalne skrbi i Ministarstvu dostavljati rješenja koja se odnose na upis statusnih promjena u registar.

Članak 11.

Strane pravne osobe, vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe osim pravnih osoba iz članka 2. ovoga Zakona, koje prikupljaju i raspodjeljuju humanitarnu pomoć na teritoriju Republike Hrvatske mogu to činiti nakon što o tome obavijeste Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

Izuzetno, od odredbe stavka 1. ovoga članka Ministarstvo rada i socijalne skrbi može osobi iz stavka 1. ovoga članka uvjetovati prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći primjenom odredbi ovoga Zakona, a može joj i zabraniti prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći na teritoriju Republike Hrvatske.

Članak 12.

Za proizvode koji se prikupljaju i raspoređuju kao humanitarna pomoć, ako prema važećim propisima nisu oslobođeni od plaćanja carine ili poreza na promet, Vlada Republike Hrvatske može propisati oslobađanja ili olakšice.

Vlada Republike Hrvatske može propisati za prijevoz humanitarne pomoći oslobađanja ili olakšice za plaćanje naknada za upotrebu cesta i objekata na cestama.

Naknada za prijevoz trajektom ili brodom koju plaćaju prijevoznici humanitarne pomoći iz inozemstva jednaka je naknadama koje plaćaju domaći prijevoznici.

III. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 13.

Postojeće humanitarne organizacije dužne su u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona zatražiti od Ministarstva rada i socijalne skrbi suglasnost iz članka 4. ovoga Zakona.

Humanitarnoj organizaciji koja ne zatraži suglasnost za prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći ili pomoć prikuplja i raspodjeljuje protivno ovom Zakonu Ministarstvo rada i socijalne skrbi zabranit će prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći.

Ako humanitarna organizacija nastavi s prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći, nadležni organ uprave koji vodi registar društvenih organizacija i udruženja građana, na prijedlog Ministarstva rada i socijalne skrbi, brisat će je iz registra društvenih organizacija, odnosno udruženja građana.

Članak 14.

Strane i domaće pravne osobe iz članka 11. ovoga Zakona dužne su o prikupljanju i raspodjeli humanitarne pomoći obavijestiti Ministarstvo rada i socijalne skrbi u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga zakona.

Članak 15.

III. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 9.

Pravne osobe koje se bave prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći temeljem odredbi Zakona o humanitarnoj pomoći ("Narodne novine", broj 83/92) nastavljaju s radom do pribavljanja suglasnosti iz članka 4. stavak 1 ovoga Zakona, a najdulje 120 dana po stupanju na snagu ovoga Zakona.

Članak 10.

(1) Ministar rada i socijalne skrbi donijet će pravilnik iz članka 5. stavka 2. ovoga Zakona u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Do stupanja na snagu propisa iz stavka 1. ovoga članka ostaje na snazi Pravilnik o načinu vođenja evidencije o korisnicima, opsegu prikupljene i raspodijeljene humanitarne pomoći, te o sadržaju i rokovima izvješća ("Narodne novine", broj 10/93).

(3) Ministarstvo će ustrojiti evidenciju iz članka 8. ovoga Zakona u roku od 120 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 11.

Ministar rada i socijalne skrbi propis iz članka 5. ovoga zakona donijet će u roku od 30 dana od dana njegovog stupanja na snagu.

Ministarstvo rada i socijalne skrbi ustrojiti će evidenciju iz članka 10. ovoga Zakona u roku od 60 dana od dana njegovog stupanja na snagu.

Članak 16.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

Klasa: 550-05/92-01/04
Zagreb, 27. studenoga 1992.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o humanitarnoj pomoći ("Narodne novine", broj 83/92).

Članak 12.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

VII STRUČNA MIŠLJENJA KOJA SU PRIBAVLJENA I UGRAĐENA U ZAKONSKI TEKST

U Nacrt prijedloga Zakona o humanitarnoj pomoći ugrađena su mišljenja i prijedlozi Ureda za zakonodavstvo, Središnjeg ureda Carinske uprave Ministarstva financija i Ureda za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, za koje je predlagatelj ocijenio da ih može prihvatiti, odnosno za koja je smatrao da su predmet ovoga Zakona. Nije usvojeno mišljenje Ureda za zakonodavstvo da se nadzor uredi dvostupanjski iz razloga koje smo naveli u obrazloženju odredbe članka 6. Zakona. Također, nije usvojen prijedlog Središnjeg ureda Carinske uprave Ministarstva financija da se ovim zakonom uredi humanitarna djelatnost u cjelini, budući je ocijenjeno da je riječ o pojmu mnogo širem od djelokruga rada predlagatelja, te da bi takav zakonski projekt trebao biti međuresorski, odnosno sastavni dio nekog budućeg zakonskog projekta kojim bi se regulirala djelatnost organizacija za opće dobro. Usvojen je prijedlog Ureda za ljudska prava da se riječ "pučanstva" iz članka 3. stavka 1. Zakona zamijeni riječju "stanovništva", kao i da se u članku 6. navede je li riječ o upravnom ili inspeksijskom nadzoru. Glede zahtjeva Ureda o potrebi određivanja roka za donošenje suglasnosti za pružanje humanitarne pomoći, kao i rokova iz članka 6. i 7. Zakona, budući da je to riješeno Zakonom u općem upravnom postupku. Ostale primjedbe i prijedlozi rečenih tijela ugrađeni su u tekst Zakona.

Kao stručna podloga za izradu Zakona korišteno je i mišljenje Međunarodnog centra za neprofitno pravo sa sjedištem u Budimpešti, Mađarska.

Također, radna verzija Nacrta Zakona dostavljena je kroz bilten Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske "Spona" (u prilogu) svim registriranim udrugama u Republici Hrvatskoj uz poziv da sudjeluju u javnoj raspravi putem foruma na Internet stranici Ministarstva rada i socijalne skrbi ili pismenim putem. Nažalost, ovaj je poziv naišao na slab odaziv, tako da je očekivani doprinos udruga gotovo u potpunosti izostao.

U svezi s gore narečenim priloženo dostavljamo očitovanja, primjedbe i stručna mišljenja sljedećih organizacija i državnih tijela:

- Međunarodnog centra za neprofitno pravo,
- Ministarstva zdravstva,
- Ministarstva hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata,
- Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave,
- Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske,
- Ministarstva za europske integracije,
- Ministarstva financija,
- Ureda za zakonodavstvo, i
- Ureda za ljudska prava.



USA Office:
733 15 St., NW, Suite 420
Washington, DC 20005 USA
202-624-0766; 202-624-0767 (fax)
infoicnl@icnl.org / <http://www.icnl.org>

Central Europe Regional Office
Apaczai Csere Janos u. 17
Budapest 1052
Hungary
(36-1) 318-6923 (tel)
(36-1) 266-1479 (fax)
icnl@pronet.hu

Republika Hrvatska
Ministarstvo rada i socijalne skrbi
Prisavlje 14
10 000 Zagreb

Budimpešta 15.02.2002.

**NAČELNO OČITOVANJE O PREDLOŽENIM IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA
O HUMANITARNOJ POMOĆI**

Na zahtjev gospodina Siniše Kuhara iz Ministarstva rada i socijalne skrbi, dostavljamo naše očitovanje glede predloženih izmjena i dopuna Zakona o humanitarnoj pomoći («Narodne novine», br. 83/92). Cilj ovog očitovanja nije sveobuhvatna analiza pojedinačnih odredbi predloženih izmjena i dopuna Zakona. Očitovanje pokušava odgovoriti na pitanje da li bi predložene izmjene i dopune u cjelosti pridonijele daljem unaprijeđenju sustava humanitarne pomoći. Nadamo se da će očitovanje biti od koristi Ministarstvu u pružanju odgovora na ovo pitanje.

1. PRETHODNO PITANJE

Gospodin Kuhar je također zahtjevao da se ICNL službeno očituje glede pitanja da li Zakonom o humanitarnoj pomoći treba općenito uređivati pitanja organizacija za javno dobro. Drugim riječima, da li ovaj Zakon treba utvrđivati kriterije na osnovu kojih bi neka organizacija imala status organizacije od javnog dobra.

Opis problema

Status organizacije od javnog dobra, uporedno pravno posmatrano, ne ograničava se samo na neprofitne (nevladine) organizacije koje obavljaju humanitarnu djelatnost. Ovaj status također uživa i niz drugih neprofitnih organizacija koje obavljaju djelatnost koju zakonodavac kvalificira kao javno dobro; primjerice, neprofitne organizacije za zaštitu okoliša, promidžbu ljudskih prava, edukaciju o opasnostima od zaraznih bolesti, itd.

Osnovni *ratio legis* razlikovanja organizacija koje obavljaju djelatnost od javnog dobra od organizacija koje obavljaju djelatnost koja je od prvenstvenog interesa za njihovo članstvo (primjerice, strukovne organizacije), je u povoljnijem poreznom i proračunskom tretmanu ovih prvih organizacija. Slijedom toga, kriteriji za stjecanje svojstva organizacija koje obavljaju djelatnost od javnog dobra uređeni su najčešće poreznim propisima (kao što je to, primjerice, slučaj u Sjedinjenim Američkim Državama), ili posebnim zakonom o organizacijama koje obavljaju djelatnost od javnog dobra (primjerice, Mađarska, Češka).

Hrvatsko porezno zakonodavstvo, čini se, takođe pravi načelnu razliku između neprofitnih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost od javnog dobra, te sukladno tome uživaju veće porezne povlastice, i neprofitnih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost od prvenstvenog interesa za svoje članstvo. Na žalost, čini se da ova distinkcija nije konzekventno provedena (usporediti članak 5 (15) Zakona o porezu na dobit, «Narodne novine» br. 127/00), niti bi se nedostaci u postojećoj poreznoj regulativi mogli otkloniti reguliranjem ovog pitanja u Zakonu o humanitarnoj pomoći (već samo noveliranjem poreznih propisa, ili donošenjem posebnog zakona).

Mišljenje: Iz naprijed navedenih razloga, mišljenja smo da Zakon o humanitarnoj pomoći ne bi trebao općenito regulirati pitanje kriterija organizacija za javno dobro.

2. PRIJEDLOG IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI

Načelne napomene

Zakonom o humanitarnoj pomoći uređuju se uvjeti i osobe koje mogu pružati humanitarnu pomoć. Treba napomenuti da praksa zasebnog reguliranja humanitarne pomoći, prema našim saznanjima, nije tako česta; po pravilu se ova materija uređuje zakonima o socijalnoj skrbi. Takav je, primjerice, slučaj s talijanskim Zakonom o socijalnoj skrbi, čiji smo prijevod dostavili Ministarstvu. Neke druge zemlje, primjerice Mađarska, imaju posebne zakone koji se odnose na pružanje humanitarne pomoći u uvjetima elementarnih nepogoda, ali ovaj zakon prvenstveno regulira obveze države u takvim situacijama.

Opća ocjena predloženih izmjena

Prema našem sudu, prijedlogom izmjena i dopuna na precizniji način se regulira pojam humanitarne pomoći te krug osoba koje pružaju humanitarnu pomoć, posebice imajuću u vidu da društvene organizacije više ne postoje kao zaseban statusno-pravni oblik neprofitnih osoba. Značajno je i da predložene izmjene ne predviđaju zaseban upis u registar za stjecanje svojstva pravne osobe organizacija koje obavljaju humanitarnu djelatnost, već se ostaje pri rješenju da se humanitarne organizacije upisuju u registar i stječu svojstvo pravne osobe suglasno općim propisima koji uređuju osnivanje, upis u registar, unutarnje ustrojstvo i prestanak udruga, zaklada i drugih neprofitnih organizacija.

Međutim u članku 2 predloženih izmjena utvrđuje se da se Zakon odnosi na: udruge (domaće i strane), vjerske zajednice i druge domaće neprofitne pravne osobe. Ovako definiran krug osoba koje mogu pružiti humanitarnu pomoć implicira da strane zaklade, preko svojih predstavništava u Republici Hrvatskoj, ne bi mogle pružiti ovakvu pomoć, usprkos činjenici da se Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o zakladama i fondacijama («Narodne novine» broj 64. od 16. srpnja 2001) omogućava i stranoj zakladi odnosno fondaciji da registrira svoje predstavništvo u Republici Hrvatskoj. Člankom 2 Zakona o zakladama i fondacijama uređuje da se zaklada osniva radi ostvarivanja neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Sukladno tome, smatramo da ne postoje razlozi uvjerljivog javnog interesa koji bi sprječavali predstavništva stranih zaklada (koje se po prirodi stvari ne mogu podvesti pod pojam domaće neprofitne pravne osobe, budući da nemaju status pravne osobe u Republici Hrvatskoj) da takođe budu obuhvaćeni člankom 2 predloženih izmjena.

Prijedlogom izmjena utvrđuje se pravo informiranja i konzultiranja organizacija koje obavljaju humanitarnu djelatnost sa tijelima državne uprave, te lokalne i područne samouprave o pitanjima iz svog djelokruga rada, što pridonosi učinkovitijem obavljanju humanitarne pomoći. Ovaj je prijedlog na tragu dobre međunarodne prakse i sve izraženije suradnje između neprofitnih organizacija i lokalne i centralne vlasti u rješavanju pitanja od zajedničkog interesa (usporediti, primjerice, članak 1, stavak 4. 5. 6., talijanskog Zakona o socijalnoj skrbi). Međutim, da ova odredba ne bi ostala deklarativna, nužna je njena dalja razrada, odnosno preciznije reguliranje mehanizma obavještanja, konzultacije i suradnje.

Konačno, čini se da se prijedlogom izmjena (članak 7 izmjena) omogućuje humanitarnim organizacijama da otklone uočene nepravilnosti u radu, prije nego što im se zabrani prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći, što sužava neopravdana diskreciona ovlaštenja državnih tijela u postupku nadzora djelatnosti humanitarnih organizacija.

Zaključne napomene

Iz naprijed navedenih razloga, smatramo da bi predložene izmjene Zakona o humanitarnoj pomoći načelno pridonijele učinkovitijem obavljanju i transparentnijem postupku nadzora nad pružanjem humanitarne pomoći. Osim toga, predložene izmjene bi pridonijele usklađivanju odredbi ovog Zakona s odredbama novog Zakona o udrugama. Dakako, pitanja obuhvaćena predloženim izmjenama i dopunama zahtjevaju detaljniju i širu raspravu kako bi se pronašla najbolja rješenja.



USA Office:
733 15 St., NW, Suite 420
Washington, DC 20005 USA
202-624-0766; 202-624-0767 (fax)
infoicnl@icnl.org / <http://www.icnl.org>

Central Europe Regional Office
Apaczai Csere Janos u. 17
Budapest 1052
Hungary
(36-1) 318-6923 (tel)
(36-1) 266-1479 (fax)
icnl@pronet.hu

Republika Hrvatska
 Ministarstvo rada i socijalne skrbi
 Prisavlje 14
 10 000 Zagreb

Budimpešta. 20.05.2002.

OČITOVANJE NA ČLANAK 4. STAVAK 6 NACRTA ZAKONA O HUMANITARNOJ POMOĆI

Na zahtjev gospodina Siniše Kuhara iz Ministarstva rada i socijalne skrbi, Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL) ima zadovoljstvo očitovati se glede članka 4. stavak 6 Nacrta Zakona o humanitarnoj pomoći. Nadamo se da će ovo očitovanje biti od koristi Ministarstvu u daljem radu na Nacrtu Zakona o humanitarnoj pomoći.

1. POSTAVLJANJE PROBLEMA

Prema odredbama članka 4. stavak 6 Nacrta Zakona o humanitarnoj pomoći (u daljem tekstu: Nacrt): «organizacije koje pružaju humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi mogu to činiti, ali pri tomu ne uživaju status humanitarne organizacije sukladno ovom Zakonu».

Ovako koncipirana odredba članka 4. stavak 6 Nacrta, prema našem sudu, otvara najmanje dva bitna pitanja: 1) koje su to (neprofitne) organizacije koje mogu pružati humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi (u daljem tekstu Ministarstvo)?; 2)

da li postoje razlozi javnog interesa koji bi opravdali postojanje dva zasebna pravna režima pružanja humanitarne pomoći (sa i bez suglasnosti Ministarstva)?

2. ORGANIZACIJE KOJE MOGU PRUŽATI HUMANITARNU POMOĆ BEZ SUGLASNOSTI MINISTARSTVA

Kao što je već napomenuto, odredbe članka 4. stavak 6 Nacrta otvaraju pitanje koje su to (neprofitne) organizacije koje mogu obavljati humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva?

Članak 2. Nacrta utvrđuje dva *kumulativna* uvjeta za primjenu ovog zakona, trenutačno u formi Nacrta; zakon se primjenjuje na: (i) «udruge (domaće i strane), vjerske zajednice i druge domaće i strane *neprofitne pravne osobe*» kojima je (ii) «*jedini ili jedan od glavnih ciljeva pružanje humanitarne pomoći* sukladno odredbama Zakona». (kurzivi naši).

Argumentum a contrario analiza odredbi članka 2. Nacrta upućuje na zaključak da se odredbe zakona neće primjenjivati ukoliko neprofitna organizacija ispunjava jedan od sledećih uvjeta : (i) neprofitna organizacija *nema* status pravne osobe; ili (ii) pružanje humanitarne pomoći *ne predstavlja* osnovni ili jednu od osnovnih (statutarnih) ciljeva neprofitne organizacije. Slijedom toga, organizacija koja ne ispunjava jedan od ova dva uvjeta mogla bi pružati humanitarnu pomoć bez suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi, sukladno članku 4. stavak 6 Nacrta.

2.1. NEPROFITNE ORGANIZACIJE KOJE NEMAJU SVOJSTVO PRAVNE OSOBE

Kada je riječ o neprofitnim organizacijama koje mogu obavljati djelatnost bez obveze upisa u registar, odnosno sticanja statusa pravne osobe, treba napomenuti da hrvatski pravni sustav priznaje nekoliko osnovnih statusno-pravnih oblika za obavljanje neprofitnih djelatnosti: udrugu, zakladu, fundaciju, ustanovu i gospodarsko interesno udruženje. Osim u slučaju udruga, za sve ostale statusno-pravne oblike obavljanja neprofitnih djelatnosti nužan je *upis u registar*, odnosno sticanje svojstva *pravne osobe*, prije započinjanja bilo kakve statutarne djelatnosti (usporediti ICNL-ov *Priručnik o pravnom, poreznom i carinskom sustavu za nevladine organizacije u Republici Hrvatskoj* iz travnja 2000, kojeg su izradili Mladen Ivanović i Marija Zuber). Obveza upisa u registar isto je tako propisana i za »strane« udruge. Kada je riječ o vjerskim zajednicama, one snagom zakona (*ipso iure*) imaju status pravne osobe (usporediti Zakon o pravnom statusu vjerskih zajednica, »Narodne novine« br.14/78).

Slijedom toga, naše dalje razmatranje u ovom poglavlju fokusiraće se na pitanje da li i pod kojim uvjetima udrugama koje nisu upisane u registar (neformalne udruge) treba omogućiti pružanje humanitarne pomoći bez suglasnosti Ministarstva.

Prema odredbama članka 14. stavak 1 Zakona o udrugama (Narodne novine br. 88/2001), upis u registar udruga je «dobrovoljan i obavlja se na zahtjev osnivača udruge». Odredbe Zakona o udrugama uvažavaju činjenicu da je *opća obveznost* registriranja udruga u suprotnosti sa člankom 11. Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kojom se garantira pravo građanima da se udružuju radi zaštite svojih interesa, bez uspostavljanja dodatnih ograničenja u ostvarivanju tog prava, osim onih koji su izričito

propisani u samoj Konvenciji. Argumenti kojima se obrazlaže ovaj pravni stav navedeni su u komentarima Vijeća Europe na Prijedlog Zakona o udrugama Republike Hrvatske od 23.03.1997, u komentarima na Prijedlog Zakona o udrugama Republike Hrvatske našega uvaženog kolege profesora Urlicha Drobniča od 13.05.1996, urađenim za potrebe Centra za razvoj neprofitnog sektora iz Zagreba (CERANEO), te u Ustavnoj tužbi koju su CERANEO i Hrvatski pravni centar podnijeli Ustavnom sudu 18. veljače 1999.

Bez namjere ponavljanja argumenata koji su navedeni u gore citiranim dokumentima, želimo samo istaknuti da je neprijeporno da stjecanje svojstva pravne osobe pruža za udruge niz pogodnosti (na primjer, ograničenu odgovornost za obveze koje je udruga preuzela u pravnom prometu, mogućnost sudjelovanja u pravnom prometu u svoje ime i za svoj račun, stjecanja imovine, obavljanja gospodarskih djelatnosti, itd), te da će upravo zbog navedenih razloga najveći broj udruga vjerojatno željeti da se registrira. Međutim - u mjeri u kojoj ne postoji izraženi *javni interes* koji bi *opravdao* zahtjev za obveznim registriranjem - odluku o registriranju bi trebalo ostaviti diskreciji samih udruga (osobito onih koje se osnivaju za ostvarivanje različitih *ad hoc* ciljeva). Ovaj *ratio legis* članka 11. Europske Konvencije prepoznat je ne samo u zemljama članicama Europske Unije, nego i u zemaljama Centralne Europe (primjerice, Slovenija, Mađarske, Češka, Slovačka, Poljska).

To ne znači da obveza upisa u registar koja je propisana za pojedine udruge, primjerice za udruge koje primaju financijsku potporu iz državnog proračuna, ili za udruge koje uživaju porezne povlastice, nužno dovodi do povrede članka 11. Europske Konvencije. Isto se može reći i za udruge koje žele *trajno* obavljati *neke* od djelatnosti koje je zakonodavac kvalificirao djelatnostima od «javnog interesa» (članak 3. Zakona o humanitarnoj pomoći, «Narodne novine», br. 83/92), odnosno na udruge koje «djeluju za opće dobro» i slijedom toga uživaju «poseban pravni položaj» (članak 3. stavak 1 Nacrta).

U nabrojanim slučajevima, nužnost obezbjeđivanja više razine transparentnosti djelovanja ovih udruga mogu opravdavati načelan zahtjev za obveznim upisom u registar, odnosno stjecanje svojstva pravne osobe, kao *jednog od preduvjeta* za obavljanje određenih djelatnosti, odnosno uživanja poreznih i drugih povlastica.

2.2. GLAVNI VERSUS SPOREDNIH STATUTARNIH CILJEVA

Kao što je već napomenuto, član 2. Nacrta uređuje da se zakon primjenjuje na neprofitne pravne osobe, kojima je «jedini ili jedan od glavnih ciljeva pružanje humanitarne pomoći sukladno odredbama Zakona».

Prema našem razumijevanju, *ratio legis* ove odredbe jeste razlikovanje između pružanja humanitarne pomoći kao trajne djelatnosti, koja je moguće samo ako pružanje humanitarne pomoći predstavlja jedini ili jedan od glavnih statutarnih ciljeva nevladine organizacije, te povremenog (*ad hoc*) pružanja humanitarne pomoći, koja je moguća ako je pružanje humanitarne pomoći utvrđeno u statutu kao jedna od sporednih ciljeva neprofitne organizacije

Čini se, međutim, da je ovo razlikovanje upitno. Prema našem sudu, nije pravnog značaja da li je pružanje humanitarne pomoći utvrđeno kao jedan od osnovnih ili sporednih statutarnih ciljeva, već je od pravnog značaja da li neprofitna organizacija ispunjava zakonom propisane uvjete za pružanje određene vrste humanitarne pomoći, neovisno od toga da li se radi o

pružanju humanitarnoj pomoći koja je u statutu definirana kao osnovni ili sporedni statutarni cilj. Tim prije što se, prema našim saznanjima, u statutarnoj praksi često ne pravi razlika između glavnih i sporednih statutarnih ciljeva, što bi dodatno otežalo primjenu ove odredbe. Primjećujemo da članak 2. aktualnog Zakona o humanitarnoj pomoći takođe ne pravi razliku između osnovnih i sporednih statutarnih ciljeva.

3. OPRAVDANOST DVA PRAVNA REŽIMA ZA PRUŽANJE HUMANITARNE POMOĆI

Prethodna razmatranja ukazuju da odredbe Nacrta načelno dopuštaju mogućnost postojanja dva pravna režima za pružanje humanitarne pomoći; (i) pravnog režima koji bi se primjenjivao na neprofitne pravne osobe, a koje bi bile pod redovitom jurisdikcijom Ministarstva; (ii) pravnog režima koji bi se primjenjivao na neregistrirane udruge, ili neprofitne pravne osobe, koje se ne bi nužno nalazile pod redovitom jurisdikcijom Ministarstva (usporediti članak 4. stavak 1 i 6 Nacrta).

Mišljenja smo da je ovakav pristup u Nacrtu načelno opravdan, jer pruža fleksibilniji normativni okvir za rješavanje raznovrsnih humanitarnih potreba. Naime, ovaj pristup uvažava činjenicu da za pružanje barem pojedinih vrsta humanitarne pomoći nije nužna suglasnost Ministarstva, odnosno da bi se traženje takve suglasnosti teško moglo braniti razlozima javnog interesa. Slijedom toga, za pružanje takve vrste humanitarne pomoći ne bi bio nužan ni prethodni upis udruge u registar udruga, odnosno sticanje svojstva pravne osobe (usporediti članak 11. stavak 1 aktualnog Zakona o humanitarnoj pomoći koji pravi razliku između *pravnih osoba* koje pružaju humanitarnu pomoć, prije nego *vrste* humanitarne pomoći).

Međutim, u Nacrtu su po ovom pitanju takođe nužna daljna poboljšanja. Naime, budući da je pružanje humanitarne pomoći načelno kvalificirano u aktualnom Zakonu o humanitarnoj pomoći kao djelatnost od javnog interesa, odnosno u Nacrtu kao djelatnost od općeg dobra, nužno je precizirati vrstu humanitarne pomoći koje neformalna udruga, ili neprofitna pravna osoba može obavljati bez suglasnosti Ministarstva. Tim prije što iz odredbi Nacrta nije jasno da li bi postojao bilo kakav nadzor u pružanju humanitarne pomoći koja bi se odvijala bez suglasnosti Ministarstva, na koji bi se način obezbjedilo poštivanje propisanih uvjeta za pružanje takve humanitarne pomoći, zaštita od eventualnih zlouporaba u prikupljanju i raspodjeli humanitarne pomoći, itd.

PREPORUKA:

Iz gore navedenih razloga, sugeriramo da se članak 4. stavak 6 Nacrta izmjeni tako da se njime precizira da se, iznimno od odredbi članka 4. stavak 1 Nacrta, neprofitne organizacije mogu baviti pružanjem određenih vrsta humanitarne pomoći bez prethodne suglasnosti Ministarstva, nakon što o tome obavjeste Ministarstvo (usporediti članak 11. stavak 1 aktualnog Zakona o humanitarnoj pomoći). U Nacrtu bi bilo poželjno i taksativno navesti o kojoj se vrsti humanitarne pomoći radi (primjerice, povremena raspodjela obuće i odjeće socijalno ugroženim osobama, organiziranje humanitarnih priredbi za socijalno ugrožene tijekom blagdana, trenutačno pružanje pomoći žrtvama prirodnih i drugih katastrofa, itd), kako bi se umanjila opasnost od neopravdanih diskrecionih ovlašćenja Ministarstva pri

odlučivanju o ovom pitanju (da li je za pružanje određene humanitarne pomoći nužna saglasnost Ministarstva, ili je dovoljna prijava Ministarstvu).

Takođe sugeriramo da se članak 2. Nacrta izmjeni tako da se umjesto «jedini ili jedan od glavnih ciljeva», navede *jedan od ciljeva*, sukladno odredbama članka 2.aktualnog Zakona o humanitarnoj pomoći.

INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW (ICNL)

