

Številka: 0.1 - 30 / 2010 - 17 - AD
Datum: 20. 07. 2011

USTAVNO SODIŠČE RS
Beethovnova 10
1000 Ljubljana

Spoštovani,

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) na podlagi 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/2007, v nadaljevanju ZUstS-UPB1) vlaga

ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI

prvega odstavka 2. člena Zakona o humanitarnih organizacijah (Uradni list RS, št. Ur.l. RS, št. 98/2003, v nadaljevanju ZHO), ki se glasi: »Status humanitarne organizacije po tem zakonu lahko pridobijo društva in zveze društev, v katerih njihovi člani po načelih nepridobitnosti in prostovoljnosti v javnem interesu opravljajo humanitarno dejavnost na področjih socialnega in zdravstvenega varstva v skladu s tem zakonom.«.

Izpodbijana določba je po oceni vlagatelja zahteve v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v :

Varuh obravnava pobudo, v kateri nas Humanitarni zavod VID seznanja, da je zaradi določbe drugega člena ZHO, ki pridobitev statusa humanitarne organizacije omogoča izključno društvom, ne pa tudi zavodom, na Ustavno sodišče RS (US RS) vložil pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZHO. Drugi člen tega zakona naj bi predstavljal kršitev načela enakosti pred zakonom. Čeprav naj bi Zavod VID izpolnjeval vse vsebinske pogoje za pridobitev statusa humanitarne organizacije, ki jih zahtevajo 15., 16. in 17. člen ZHO, pa zaradi svoje pravno-organizacijske oblike (zavod) ne more pridobiti statusa humanitarne organizacije. Zgolj na podlagi organizacijske oblike pravne osebe, naj bi bil Zavod VID tako izključen iz nekaterih ugodnosti, ki jih prinaša status humanitarne organizacije, kot so kandidiranje na javnih razpisih in na razpisih Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO), davčne ugodnosti in podobno.

Varuh je ocenil, da bi bile navedbe Humanitarnega zavoda VID lahko utemeljene. Zato je na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) ter na Ministrstvo za zdravje (MZ) naslovil poizvedbi o razlogih za ureditev, na podlagi katere nekatere organizacije, kot na primer zavodi, zgolj zaradi svoje pravno-organizacijske oblike ne morejo pridobiti statusa humanitarnih organizacij. Zanimalo nas je tudi, ali ministrstvo razmišlja o morebitnem predlogu sprememb v tem delu ZHO.

MDDSZ nam je odgovorilo, da je za pripravo in izvajanje Zakona o humanitarnih organizacijah pristojno MZ. Pristojno ministrstvo meni, da je bistvena razlika med društvom in zavodom odprtost delovanja, prostovoljnost in neplačljivost. Večina društev, ki pridobijo status humanitarne organizacije, naj bi svoje dejavnosti opravljala s prostovoljci in neplačljivo. Vsako društvo naj bi imelo po navedbah MZ mrežo prostovoljcev, ki marsikje presega število sto, humanitarne organizacije pa naj bi svoje dejavnosti opravljale preko regijskih društev večinoma po vsej Sloveniji in naj bi bile pomembne za vso Slovenijo. V nadaljevanju odgovora MZ opozori še na en vidik ugodnosti, ki jih prinaša status humanitarne organizacije, in sicer na možnost kandidiranja na javnih razpisih fundacije FIHO. Sredstva fundacije naj bi bila že sedaj premajhna za vse interesente, zato bi bilo po mnenju MZ potrebno kriterije za pridobitev statusa humanitarne organizacije zaostri, ne pa širiti.

* * *

Odgovori MZ nas niso prepričali, da zakonsko razlikovanje med društvi in zavodi v zvezi s pridobitvijo statusa humanitarne organizacije temelji na stvarno utemeljenih razlogih. Po mnenju Varuha zato določba 2. člena ZHO pomeni kršitev načela enakosti pred zakonom.

Kadar se zakonodajalec odloči, da bo z zakonom uredil določeno področje družbenega življenja, tega ne sme storiti na način, da pravne naslovljence, ki so si v bistvenih značilnostih enaki, postavlja v različen položaj. Takšna ureditev namreč pomeni kršitev načela enakosti pred zakonom. O tem se strinjata tako pravna teorija kot tudi praksa Ustavnega sodišča RS (US RS).

Teorija na primer navaja, da je pri abstraktnem pravnem urejanju družbenih razmerij pravodajalcu dopuščena relativno visoka stopnja prostega preudarka pri odločanju o tem, katere naslovljence ali dejanska stanja bo obravnaval. Kljub temu pa mora biti morebitno različno (neenako) pravno obravnavanje pravnih naslovljencev utemeljeno na ustavno dopustnem in stvarno upravičenem razlogu. Pri ustavnosodnem odločanju o utemeljenosti različnega obravnavanja se morajo izkristalizirati odgovori na vprašanja, (1) katere razlike pri pravnih naslovljencih so takšne narave, da utemeljujejo neenako pravno obravnavanje, (2) katere razloge oziroma kriterije je moč upoštevati kot temelj neenakega obravnavanja ter (3) v čem je obseg in vsebina neenakega obravnavanja (povzeto po Benjamin Flander: Pozitivna diskriminacija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004. Str. 73 in 74).

V praksi US RS se je v določbi št. U-I-57/92-33 izoblikovalo stališče, da načelo enakosti »prepevuje, da bi zakon uveljavil neposredno ali posredno, neupravičeno razliko v pravnih položajih, neodvisno od narave stvari in opredelitve subjektov. Načelo enakosti zagotavlja, da mora zakon prevevati načelo razumnosti in namen zakona (rationabilitas in causa legis).« V isti odločbi je sodišče poudarilo, da zakonodajalec pri zakonskem urejanju »nima polne svobode in lahko uveljavlja razlike samo iz utemeljenih razlogov. Različnost dejanskih stanov mora biti dovolj pomembna, razlikovanje mora ustrezati izkušnjam iz vsakdanjega življenja.« Da določba drugega odstavka 14. člena zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, je US RS ponovilo še večkrat, med drugim v odločbah št. U-I-68/04 in U-I-

40/09. V odločbi U-I-358/04 je US RS zapisalo, da mora različna obravnava pravnih naslovljencev temeljiti na razumnem, iz narave stvari izhajajočem razlogu. Iz 139. točke odločbe US RS številka U-I-92/07 izhaja tudi, da se enakost pred zakonom ne nanaša samo na fizične, pač pa tudi na pravne osebe.

* * *

Po veljavni ureditvi zavod, ki bi vsebinsko izpolnjeval vse pogoje za pridobitev statusa humanitarne organizacije, zahtevane v 15., 16. in 17. členu ZHO, samo zaradi svoje pravno-organizacijske oblike ne more pridobiti statusa humanitarne organizacije. Zgolj zaradi svoje pravno-organizacijske oblike je tak zavod izključen iz nekaterih ugodnosti, ki jih prinaša status humanitarne organizacije, kot so kandidiranje na javnih razpisih in na razpisih FIHO, davčne ugodnosti in podobno. Status humanitarne organizacije je ne nazadnje tudi simbolnega pomena v smislu, da ima organizacija s takšnim nazivom večji ugled v javnosti, tako nacionalni kot tudi mednarodni.

Varuh je s poizvedbo na MZ skušal pridobiti odgovor na vprašanje, kakšni so stvarno utemeljeni razlog za različno obravnavo društev in zavodov v zvezi s pridobitvijo statusa humanitarnih organizacij.

MZ se v svojem odgovoru med drugim sklicuje na načelo odprtosti. V zvezi s tem velja poudariti, da načela odprtosti ne vsebuje ZDru-1, pač pa ZHO v 3. členu. Načelo odprtosti je torej specialna določba, ki opredeljuje izvajanje dejavnosti humanitarnih organizacij, in bi se v enaki meri kot na društva, lahko nanašalo tudi na zavode.

Tudi prostovoljnost in neplačljivost sta splošni merili javnega interesa iz 16. člena ZHO, katerih izpolnjevanje bi v zvezi z delovanjem zavodov lahko preverjali na enak način, kot to velja za društva. Enako kot načelo odprtosti, sta tudi merili prostovoljnosti in neplačljivosti vsebovani v ZHO in nista merili, ki bi ju društva izpolnjevala že kar na podlagi ZDru-1.

MZ nadalje navaja kriterija številčnosti in teritorialne prisotnosti. Merilo številčnosti deloma pojasnjuje 20. člen ZHO, kriterij teritorialne prisotnosti po vsej Sloveniji pa si na podlagi pravnih virov težko pojasnimo. Pomenljivo je, da v zvezi s tem kriterijem MZ ugotavlja, da humanitarne organizacije svoje dejavnosti *večinoma* opravljajo po vsej Sloveniji. V primeru kriterija številčnosti gre torej ponovno za kriterij iz ZHO, v primeru teritorialne prisotnosti pa celo za nek dodaten kriterij, ki sploh ne temelji na ZHO, niti na ZDru-1.

Ureditev društev določa Zakon o društvih (Ur. l. RS, št. 61/2006 s spremembami, ZDru-1), ureditev zavodov pa Zakon o zavodih (Ur.l. RS, št. 12/1991 s spremembami, ZZ). Varuh ugotavlja, da izpolnjevanje nobenega izmed kriterijev za podelitev statusa humanitarne organizacije iz ZHO ni zagotovljeno že na podlagi same statusno-pravne organizacijske oblike (npr. društvo). Varuh ugotavlja tudi, da ni razlogov, da katerega izmed naštetih kriterijev zavodi po naravi stvari ali pa na podlagi zakonskih določb Zakona o zavodih ne bi mogli izpolnjevati.

Varuh meni, da ne obstaja noben ustavno dopusten ali stvarno upravičen razlog za razlikovanje med društvi in zavodi v zvezi s pridobitvijo statusa humanitarne organizacije. Prav nasprotno; obe pravni obliki, tako društvo, kot tudi zavod imata nekatere bistvene podobnosti: a) cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (tretji odstavek 1. člena ZDru-1 in drugi odstavek 1. člena ZZ) in b) presežek prihodkov nad odhodki lahko tako društvo, kot tudi zavod praviloma namenita le za uresničevanje svojega namena oziroma razvoja dejavnosti (tretji odstavek 24. člena ZDru-1 ter drugi odstavek 48. člena ZZ).

Kot že izpostavljeno, ZHO razmeroma natančno določa pogoje, ki jih mora organizacija (društvo) izpolniti, da lahko pridobi status humanitarne organizacije. Tako zakon med drugim natančno določa cilje in namen humanitarne organizacije, oblike in način njene dejavnosti, načela odprtosti, strokovnosti, prostovoljnosti in neplačljivosti delovanja ter podobno. V petem poglavju ZHO podrobno ureja tudi način nadzora nad poslovanjem humanitarnih organizacij. ZHO torej natančno in restriktivno opredeljuje pogoje in pravila delovanja humanitarnih organizacij, zato Varuh ne najde utemeljenih razlogov, za ureditev, ki zavodom vnaprej onemogoča pridobitev statusa humanitarnih organizacij. Ugotavljanje izpolnjevanja kriterijev za pridobitev statusa humanitarne organizacije iz ZHO je predmet posebnega postopka, iz katerega zavodi po našem mnenju ne smejo biti že vnaprej izločeni zgolj zaradi svoje pravno-organizacijske oblike.

V zvezi z navedbo MZ, da naj bi restriktivno podeljevanje statusa humanitarnih organizacij narekovala omejenost sredstev FIHO, naj opozorimo, da je tudi kandidiranje za sredstva FIHO predmet posebnega postopka, in sicer javnega razpisa, ki določa tudi pogoje kandidiranja. Restriktivnost pogojev za kandidiranje za sredstva FIHO se lahko opredelijo v razpisni dokumentaciji in ne sodijo v okvir zakonske opredelitve humanitarnih organizacij v okviru ZHO. Status humanitarnih organizacij namreč ne prinaša le možnosti financiranja iz sredstev FIHO, pač pa tudi druge ugodnosti. Sklicevanje MZ na ogroženost sredstev FIHO je iz tega razloga po mnenju Varuha neutemeljeno.

Varuh se strinja tudi z opozorilom pobudnika, da na podlagi četrtega odstavka 2. člena ZHO status humanitarne organizacije že sedaj lahko pridobijo tudi tiste organizacije, ki jih za opravljanje humanitarne dejavnosti ustanovijo verske skupnosti in to ne glede na pravno-organizacijsko obliko. Na podlagi veljavne določbe lahko torej status humanitarne organizacije že sedaj pridobijo ne samo zavodi, pač pa tudi druge pravno-organizacijske oblike. To dejstvo le še utrjuje naše prepričanje, da je razlikovanje med društvi in zavodi v zvezi s pridobivanjem statusa humanitarne organizacije arbitrarno in da ne temelji na zakonitih, ustavnih ali po naravi stvari utemeljenih razlogih.

Po mnenju Varuha je določba **prvega odstavka 2. člena ZHO v delu, ki se nanaša na omejitev pridobitve statusa humanitarne organizacije zgolj na društva in zveze društev, v nasprotju z ustavno določbo o enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave RS), zato Varuh**

p r e d l a g a:

da Ustavno sodišče RS ugotovi protiustavnost izpodbijanega prvega odstavka 2. člena ZHO v delu, ki se nanaša na omejitev pridobitve statusa humanitarne organizacije zgolj na društva in zveze društev, ter Državnemu zboru RS naloži, da v določenem roku ugotovljeno protiustavnost odpravi.

Dr. Zdenka Čebašek – Travnik, dr. med.
varuhinja človekovih pravic