

Nevladna delovna skupina za prostovoljstvo

Datum: 24.4.2009

Zadeva: **Končno besedilo predloga Zakona o prostovoljstvu – strokovno  
pojasnilo pridrška PIC**

Skupini za sistemski razvoj prostovoljstva smo posredovali pridršek PIC glede končnega besedila predloga Zakona o prostovoljstvu z dne 24.3.2009, v katerem smo izrazili, da lahko strokovno zagovarjamo le besedilo predloga Zakona o prostovoljstvu, ki je bil podlaga za forum dne 5.12.2009 (z upoštevanjem dveh utemeljenih pripomb, ki so bile podane na forumu glede 10. in 18. člena), ne pa tudi končnega besedila predloga zakona, ki je bil oblikovan na podlagi večjega konsenza nevladnih organizacij, vendar strokovno ni več ustrezen. Pozvani smo bili, da podamo strokovno utemeljitev našega zadržka, ki jo podajamo v nadaljevanju.

Prostovoljstvo se regulira z zakonom predvsem zato, ker gre za široko dejavnost prebivalcev, na katero računa in jo v določenih primerih celo pogojuje tudi oblastna struktura, v smislu družbene odgovornosti pa se vanjo v zadnjem času vključujejo tudi gospodarski subjekti. Ker prostovoljstvo, četudi to implicira, ni samo proces dajanja, ampak je za njegov razvoj nujno potreben pretok energij, ta pa se odvija v regulirani družbi, v kateri so najpomembnejše vrednote že prelite v zakonsko materijo, je potrebno pravice in dolžnosti udeleženih na področju prostovoljstva definirati. Torej gre pri zakonskem urejanju prostovoljstva predvsem za to:

1. da se prostovoljstvo kot vrednota in družben zaklad ter potencial ubesedi v zakonu (v temeljnih uvodnih določbah), s čimer v pravnem sistemu dobi **svoje mesto in priznanje** in
2. da se določijo **pravice in dolžnosti** udeleženih v procesu prostovoljstva in njegovega razvoja ter se odpravijo ovire v obliki že postavljenih pravil, ki prostovoljstvo omejujejo in zavirajo njegov razvoj.

**Jasnost, razumljivost, berljivost in uporabnost** so temeljna vodila pri oblikovanju zakonske vsebine, saj so jasne in nesporne določbe predpostavka za njihovo uporabo in izvajanje v praksi, kakor tudi za vsebinsko razpravo o njej, pri čemer mora biti na podlagi prebranega določila vsem enotno jasno, o čem je govora. Nadalje je pri zakonskem urejanju neke vsebine tudi pomembno, da je področje družbenega življenja, ki ga zakon ureja, urejeno odmerjeno. Ne preveč, ker je lahko omejujoče in zavirajoče (kar je posebej pomembno za področje prostovoljstva), pa tudi ne



## Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC

preohlapno, tako, da pravzaprav v delih ničesar ne določa oziroma vnaša v zakonsko materijo vsebine, ki so bolj primerne za druge strateške dokumente, kot na primer nacionalne programe.

PIC je vse od svoje ustanovitve v letu 1997 velik del svoje dejavnosti posvečal delu na normativnemu okolju, ki predstavlja pogoje za delovanje nevladnih organizacij ter izboljšanju notranje normativne ureditve nevladnih organizacij, kar je pogoj za dobro funkcioniranje organizacij. Tako so se nekateri naši kadri skozi dolgoletno tovrstno delo zelo specializirali za oblikovanje splošnih aktov, predlogov sprememb predpisov in tudi nekaj osnutkov zakonov. Pri tem delu spoštujemo pravno stroko, skrbimo predvsem za enostavnost, jasnost in uporabnost pripravljenega splošnega akta oziroma predpisa, ki vedno nastaja v enakopravnem sodelovanju s strokovnjaki s področja, ki naj ga predpis ureja. Zato menimo, da predlog predpisa, pri pripravi katerega bo zanemarljivo sodelovanje z dobrim pravnim strokovnjakom oziroma strokovnjaki ali upoštevanje njegovega mnenja, ne more biti dober. V tem smislu je bil izražen tudi pridržek PIC do končnega predloga besedila Zakona o prostovoljstvu.

Konkretno pa menimo, da v končno oblikovanem predlogu besedila **niso ustrezno oblikovana** določila pod točko **II. Opredelitev pojmov** in sicer določila, ki se nanašajo na opredelitev prostovoljstva oziroma prostovoljskega dela in prostovoljca (7., 8. in 9. člen). Ta določila so **temeljnega pomena za izvršljivost celotnega zakonskega besedila, saj iz njih izhajajo vse ostale določbe**. Zavedati se je potrebno, da je prostovoljstvo pojem, ki zajema širok spekter aktivnosti, namen zakona pa **ni v urejanju celotnega spektra prostovoljstva**, temveč le izposlovati priznanje prostovoljstvu v pravnem sistemu ter definirati pravice in dolžnosti udeleženih subjektov v procesu prostovoljstva, tako da bi se odpravile najbolj kritične anomalije in riziki prostovoljstva ter, da bi se ustvarili boljši pogoji za razvoj prostovoljstva. Širše reguliranje prostovoljstva ne bi bilo smiselno, ker:

- to ne bi bilo primerno, saj bi dušilo področje življenja, ki je v principu spontano
- je razumno slediti realnim ciljem, ki se lahko dosežajo v aktualnem družbenem in pravnem redu.

Za dosego navedenega pa je **nujno potrebno** v sferi prostovoljstva potegniti **ločnico**, ki razmejuje prostovoljstvo, ki se ureja z zakonom od ostalega prostovoljstva. Zakonsko naj bi se reguliral predvsem tisti del prostovoljstva, ki je najbolj »izpostavljen« torej najbolj angažiran, **družbeno koristen**, hkrati pa v največjih rizikih in brez potrebne podpore. Glede na to, da zakon v nadaljevanju določa pravice prostovoljca, je to ločnico potrebno potegniti razumno, predvsem v smislu **realnosti doseganja teh pravic skozi zakon**.

Že od samega začetka pripravljanja besedila zakona v letu 2003 je bila definicija prostovoljskega dela zaradi tega problematična. Tako je prišlo do oblikovanja določil v predhodni verziji zakona (ki je bila osnova za razpravo na forumu 5.12.2008), ki je opredeljevalo prostovoljsko delo v splošni obliki, nadalje pa tudi organizirano prostovoljstvo – ki je predmet obravnave v zakonu. Sedanje besedilo 7. člena pa je »povozilo« navedeno ločevanje in tako rekoč v prostovoljstvo vključuje celotno prebivalstvo Slovenije (glede na tezo, da se z zakonom ureja predvsem družbeno koristen

**Sredstva v PIC Fond za nevladne organizacije lahko prispevate na transakcijski račun: 02010-0050459754**

Matična številka: 1273345  
Davčna številka: 23238542

Legal Information Center for NGOs  
Povšetova 37, 1000 Ljubljana  
tel. +386 1/521 18 88, fax. +386 1/540 19 13  
email: pic@pic.si, www: http://www.pic.si

**Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC**

del prostovoljstva, je definicija še posebej problematična v delu, ki se nanaša na **delo v lastno dobro**).

Podobno je s spremenjenim 9. členom. Zakon v 11. členu določa, da mora imeti vsak prostovoljec mentorja. Zato določba, da so prostovoljci lahko tudi **poslovno nesposobne osebe**, ki pa morajo imeti mentorja, ne vzdrži. Poslovno nesposobni so v sedanjem predlogu dejansko izenačeni z ostalimi prostovoljci glede vseh pravic in obveznosti (razen da mora biti delo primerno njihovim psihofizičnim sposobnostim). Po zakonu o nepravdnem postopku so poslovno nesposobne tiste osebe, ki **niso sposobne same skrbeti zase**, za svoje pravice in koristi zaradi duševne bolezni, duševne zaostalosti, odvisnosti od alkohola ali mamil ali iz drugega vzroka, ki vpliva na psihofizično stanje. Poslovno nesposobna oseba ne more biti nosilec pravic in obveznosti. Glede na razlog za odvzem poslovne sposobnosti pa tudi dejansko ne more izpolnjevati dolžnosti, ki mu jih zakon nalaga. Zato menimo, da je določba v tem delu absolutno preširoka.

Navedeno v prejšnjih odstavkih **popolnoma onemogoči določanje, komu pravice iz zakona pripadajo, opredelitev števila prostovoljcev in opravljenih prostovoljskih ur**. Določbe zato niso **jasne in razumljivo izvršljive**. Nadalje se s tako opredelitvijo oddaljujemo od cilja zakonskega urejanja, saj je predlog zakona s takim definiranjem **nerealen, nepredstavljen, ne omogoča ocene finančnih posledic in je dejansko neizvršljiv, kar pomeni, da ne more biti sprejet**.

Poleg tega je v končni verziji izpadla tudi definicija prostovoljca. Glede na predhodno opisano (kateri del prostovoljstva naj bi zakon urejal) še vedno menimo, da naj bi bil prostovoljec, katerega prostovoljsko delo ureja zakon, le **poslovno sposoben posameznik, mladoletniki pa so posebej varovani, kot je v končni verziji besedila določeno v 10. členu**. Še vedno ostaja **vprašanje soglasja staršev** (vsaj do 15. leta), ki je v končnem besedilu tudi izpadlo.

Tudi besedilo sedanjega **5. člena (prepoved zlorabe prostovoljstva)** je nomotehnično pomanjkljivo. Razumemo namen določbe, vendar menimo, da bi jo bilo potrebno drugače oblikovati, saj se prepoved zamenjave ne bi smela nanašati na zaposlene delavce, ampak na dela in naloge v okviru opredeljenih delovnih mest. Prav tako pa velja opozoriti, da je sama prepoved, če za njo ne stojita nadzor in kazenska določba, neučinkovita.

Nadalje je sporna tudi sprememba 18. člena glede **vezave stroškov na denarno socialno pomoč**, saj med ureditvama ni nobene konceptualne povezave (DSP je namenjena socialno ogroženim, stroški pa povrnitvi gmotnega položaja, ki ga je imel prostovoljec preden je npr. šel v tujino). Prav tako ni določeno, za kakšno DSP gre (za posameznika, družina z otroci ipd.). Besedilo 4. odstavka 18. člena v sedanji verziji je nepotrebno, saj se izplačilo stroškov po 1. odstavku navezuje na uredbo vlade, poleg tega pa je tudi zelo splošno in pavšalno, v vsakem primeru bo potrebna podzakonsko ureditev, zato se lahko celotna ureditev stroškov prepusti Vladi.

**Sredstva v PIC Fond za nevladne organizacije lahko prispevate na transakcijski račun: 02010-0050459754**

Matična številka: 1273345  
Davčna številka: 23238542

Legal Information Center for NGOs  
P o v š e t o v a 37, 1 0 0 0 L j u b l j a n a  
tel. +386 1/521 18 88, fax. +386 1/540 19 13  
email: pic@pic.si, www: http://www.pic.si



---

## Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC

Pomisleke imamo tudi glede **20. člena**. Ne toliko iz nomotehničnega vidika kot pa iz vidika **obremenitve organizacij**. Prejšnje besedilo je v grobem urejalo dolžnosti organizacije glede obravnavanja pritožb. Organizacija se je lahko sama odločila, kako jih bo obravnavala in za to ni potrebovala posebnega pravilnika. Glede na to, da mnogi drugi zakoni organizacijam nalagajo dolžnosti oblikovanja pravilnikov in izjav, menimo, da to v tem primeru ni potrebno ter predlagamo, da se obdrži prvotno besedilo.

V tretji alineji 1. odstavka 25. člena je med naloge države, regionalnih in lokalnih skupnosti dodano **vrednotenje sistemskih dokumentov prostovoljskih organizacij**, ki prispevajo k razvoju prostovoljstva. Prvotno je bila alineja namenjena ovrednotenju materialnega (finančnega) prispevka prostovoljcev v BDP z namenom, da se lahko prispevek oprijemljivo dokaže, uporablja v projektih ipd. Menimo, da dodatek spreminja namen določbe, s čimer se izgublja pomen vrednotenja materialnega prispevka, prav tako pa se sprašujemo o smiselnosti vrednotenja NVO dokumentov s strani vlade. Če pa je bil namen dodatka poudariti, da se morajo organi odzivati na pobude organizacij in da morajo organizacije sodelovati v procesu odločanja, pa je to konkretnije zajeto v 26. členu.

Določila končnega besedila zakona, ki se nam zdijo sporna, so bila spremenjena na sestanku razširjene skupine za razvoj prostovoljskega dela dne 5.2.2009, ko predstavnica PIC zaradi bolezni ni bila prisotna. Na naslednjem sestanku 12.2.2009 pa je želela podati ugovore glede spremenjene vsebine navedenih členov, vendar je skupina vztrajala, da je to že dogovorjena končna vsebina in se ne bomo vračali na to. Tak način dela ni v duhu strokovnega sodelovanja in dejansko slabi položaj nevladnih organizacij v odnosu do Vlade. V mislih je potrebno imeti tudi skupno željo, da se zakon čim prej sprejme, zato je potrebno pristopiti realno, jasno in določljivo. V nasprotnem primeru se izgublja nepotreben čas za klestenje določb, ki so že bile primerno urejene. Predlagamo torej, da se navedene določbe na sestanku 7.5.2009 še enkrat odprejo in se k njim pristopi z upoštevanjem strokovnih argumentov.

Za PIC:  
Senka Vrbica  
Matej Verbajs  
Tina Divjak