

Zakonodavni okvir organizacije i provedbe humanitarne akcije

Legislative framework of organization and realization of humanitarian action

¹Antea Janković, ²Marija Radonić, ³Iva Bego Tadin
^{1,2,3}Visoka škola za menadžment i dizajn Aspira, Mike Tripala 6, Split
e-mail: ¹antea.jankovic@aspira.hr, ²marija.radonic@aspira.hr, ³iva.bego@aspira.hr

Sažetak: *Nastupom izvanrednih društvenih, gospodarskih i elementarnih kriza u Republici Hrvatskoj, a koje uzrokuju veliki broj žrtava, došlo je do izraženije potrebe za pružanjem i prikupljanjem humanitarne pomoći. U skladu s nastalim potrebama zakonodavac je predvidio različite oblike prikupljanja i pružanja iste, poput organizacije i provedbe humanitarne akcije i stalnoga prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći. Analizom odredbi Zakona o humanitarnom pomoći i njegovih podzakonskih akata prikazat će se stanje i regulacija predmetnoga pravnoga područja. Cilj ovoga rada je analizirati zakonsku ulogu regulacije humanitarnih aktivnosti te dati pregled zakonske regulative organizacije i provedbe humanitarne akcije u svrhu pružanja brze i učinkovite humanitarne pomoći.*

Ključne riječi: *humanitarna pomoć, zakon o humanitarnoj pomoći, humanitarna akcija*

Summary: *With the occurrence of extraordinary social, economic, and elemental crises in the Republic of Croatia, resulting in a large number of casualties, there has been a greater need for providing and collecting humanitarian aid. In accordance with the emerging needs the legislator has predicted various forms of collecting and providing aid, such as the organization and implementation of humanitarian action and continuous collection and provision of humanitarian aid. The analysis of the humanitarian aid law and its subsidiary acts will show the state and regulation of this legal field. The aim of this paper is to analyze the legal role of regulation of humanitarian activities and to provide the an overview of the legal regulation of organization and implementation of humanitarian action in order to provide quick and effective humanitarian aid.*

Key words: *humanitarian aid, law on humanitarian aid, humanitarian action*

1. Uvod

Nastupom humanitarnih kriza, kao operativno dubokih društvenih kriza okarakteriziranih brojnim žrtvama, velikim raseljavanjem unutar i izvan zemlje te raširenom gladi i bolesti (Binder, 2009), kojih smo svjedoci posljednjih godina (poput pandemije COVID-19, razornih potresa, i sl.) nastaje sve veća potreba za hitnim i učinkovitim pružanjem humanitarne pomoći žrtvama katastrofa, kriza i nesreća. Stoga, veoma je važno postojanje regulatornoga zakonodavnoga okvira za organizaciju i provedbu pružanja humanitarne pomoći, a koji će omogućiti njenu brzu i učinkovitu provedbu. U Republici Hrvatskoj predmetno pitanje je regulirano Zakonom o humanitarnoj pomoći (NN 102/15, 98/19, u nastavku teksta: ZOHP) s pripadajućim podzakonskim aktima koje donosi ministar nadležan za socijalnu skrb te je istim predviđeno više oblika, odnosno načina prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći.

Kodifikacija humanitarne pomoći te sadržajno vezanih pojmova, instituta, subjekata i postupaka je prikaz socijalne politike i civilnoga sektora oblikovane pod utjecajem društvenih, ekonomskih i političkih okolnosti (Lukić Krstanović, 2013). Ne umanjujući ulogu i značaj drugih načina humanitarnoga pomaganja, nastavak stručnoga rada fokusiran je na organizaciju i provedbu humanitarne akcije.

2. Humanitarna pomoć

Zakonodavac je humanitarnu pomoć formalno definirao tako da humanitarnu pomoć čine sva prikupljena i pružena materijalna i financijska dobra i humanitarne aktivnosti u svrhu zaštite i spašavanja žrtava katastrofa, velikih nesreća i kriza izazvanih ljudskim djelovanjem te u svrhu podmirivanja potreba socijalno osjetljivih skupina (čl. 1. ZOHP). Organizator prikupljanja i pružanja može biti bilo koja fizička ili pravna osoba koja je u skladu sa zakonskim odredbama ishodila odobrenje u obliku rješenja izdanoga od strane nadležnoga upravnoga tijela, dok je pružena humanitarna pomoć, u skladu sa odredbama čl. 4. ZOHP-a, odnosno zakonskim načelima, bez izuzetka: obostrano inkluzivna, besplatna i ne može se nasljeđivati. Korisnikom pružene humanitarne pomoći mogu biti isključivo fizičke osobe, odnosno krajnji korisnici neprofitnih pravnih osoba. Može se zaključiti kako zakonodavac takvom formulacijom nije predvidio životinje kao moguće subjekte humanitarne pomoći, dok su pitanja donacije hrane i hrane za životinje regulirana posebnim odredbama poput Pravilnika o doniranju hrane i hrane za životinje (NN 91/19). Organizacija humanitarne pomoći provodi se za svrhe osiguravanja života, zdravlja i drugih esencijalnih, odnosno egzistencijalnih elemenata koji čine temelje životnoga standarda, kao i ublažavanja ili sprječavanja uzroka socijalne isključenosti, dok se sukladno odredbama čl. 2. i 3. Pravilnika o razvrstavanju humanitarnih akcija (NN 120/15), ovisno o svrsi, ista razvrstava prema vrstama s njihovim dodijeljenim oznakama.

3. Humanitarna akcija

Razlikuju se dva oblika prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći, odnosno stalno prikupljanje i pružanje te organiziranje humanitarne akcije. Humanitarna akcija je vremenski ograničeno, organizirano prikupljanje humanitarne pomoći za određenoga korisnika, odnosno korisnika ili za definiranu svrhu, a kojeg mogu provesti neprofitne i profitne pravne osobe (bez obzira imaju li rješenje kojim se odobrava stalno prikupljanje i pružanje humanitarne pomoći) te fizičke osobe (čl. 10. ZOHP). Razlika između oblika jest vremensko ograničenje provedbe istih, dok humanitarna akcija predstavlja kratkoročan odgovor na krizu, stalno prikupljanje i pružanje humanitarne pomoći obuhvaća provedbu dugotrajnih humanitarnih aktivnosti. Humanitarna akcija ne može trajati dulje od 90 dana, no ne postoji ograničenje koliko se istih može provesti na godišnjoj razini. Na izneseno možemo zaključiti kako teorijski organizatori mogu iste provesti više puta u godini, ovisno o duljini trajanja provedbe istih, a što potvrđuju i podatci iz službene evidencije Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (Uprava za obitelj i socijalnu politiku - Popis izdanih rješenja (2023.)), a pri čemu je samo u razdoblju od 1. listopada 2022. godine do 6. veljače 2023. godine izdano sveukupno 148 odobravajućih rješenja pravnim i fizičkim osobama. Službenu evidenciju i izvješća o prikupljenoj i pruženoj humanitarnoj pomoći po službenoj dužnosti transparentno i redovito ažurirano, a u skladu sa odredbama čl. 2. Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja evidencija humanitarne pomoći (NN 16/20), vodi nadležno upravno tijelo i ministarstvo nadležno za socijalnu skrb. Mnogo je načina provedbe humanitarnih aktivnosti, poput organizacije humanitarnoga telefonskoga broja, raznih kulturnih i sportskih događaja te prikupljanja pomoći na javnim mjestima, dok za organizaciju i provedbu istih organizatori moraju ispunjavati sve zakonske uvjete u svrhu ishoda rješenja kojim se odobrava zakonita provedba te namjensko raspolaganje prikupljenim sredstvima za točno unaprijed određene korisnike.

3.1. Organizatori i korisnici humanitarne pomoći prikupljene organiziranjem humanitarnih akcija

Sukladno zakonom definiranim subjektima u kontekstu organizatora humanitarnih akcija, humanitarnu akciju mogu provoditi stalni prikupljači humanitarne pomoći, neprofitne pravne osobe koje nemaju rješenje kojim se odobrava stalno prikupljanje i pružanje humanitarne pomoći, profitne pravne osobe i fizičke osobe (čl. 10., stavak 2. ZOHP-a). Organizatori humanitarnu pomoć ne mogu prikupljati radi stjecanja vlastitih osobnih koristi, imovine i potreba ili pak podmirjenja svojih ili tuđih redovnih troškova poslovanja. Obvezni su uredno i transparentno provoditi aktivnosti, u slučaju nadzora nesmetano osigurati obavljanje istog te sva prikupljena financijska sredstva voditi i uplatiti na namjenski bankovni račun za humanitarnu akciju, a po završetku humanitarne akcije sva prikupljena sredstva dodijeliti korisniku uz ishođenje dokaza za obavljanje i pruženu uslugu. Troškovi organizacije i provedbe humanitarne akcije mogu se podmiriti iz prikupljenih sredstava na temelju vjerodostojne dokumentacije.

Korisnik humanitarne akcije obavezan je namjenski koristiti prikupljena sredstva i ostalu humanitarnu pomoć prikupljenu u određene svrhe, dok istu stječe temeljem pisane izjave. Izjava sadržava specifikaciju materijalnih potreba te može biti dana od strane korisnika, njegovoga zakonskoga zastupnika ili člana obitelji.

3.2. Ispunjavanje uvjeta za organizaciju i provedbu humanitarne akcije

Temelj zakonite organizacije i provedbe humanitarne akcije jest pravovremeno ishođenje rješenja od strane mjesno nadležnoga upravnoga tijela županije putem namjenske aplikacije nadležnost ministarstva (MROSP - aplikacija za humanitarnu pomoć). Rješenje kojim se odobrava organizacija humanitarne akcije izdaje se na zahtjev organizatora, u roku od petnaest dana prije planirane provedbe humanitarnih aktivnosti, dok se predmetni zahtjev podnosi digitalno na propisanom obrascu uz valjanu priloženu dokumentaciju i druge obvezne obrasce (poput razrade plana provedbe humanitarna akcije te plana korištenja prikupljene humanitarne pomoći) koji dokazuju ispunjenje zakonskih uvjeta. Predmetni obrasci sastavni su dio Pravilnika o obrascima za prikupljanje humanitarne pomoći (NN 16/20) koji propisuje sadržaj i oblik istih. Iznimno, zahtjev za izdavanje rješenja može biti podnesen i nakon zadanoga roka te sama organizacija humanitarne akcije može biti provedena i prije ishođenja rješenja pod uvjetom da postoje izvanredne ugroze i prijetnje opasnosti za život ili zdravlje korisnika. Uz navedene obrasce, organizator u svrhu ishođenja rješenja mora otvoriti namjenski bankovni račun za humanitarnu akciju te mora priložiti dokumente kojima dokazuje ispunjenost obveze plaćanja dospjelih poreznih obveza i obveza za mirovinsko i zdravstveno osiguranje i dokaze kako se protiv organizatora ne vodi kazneni postupak niti da je organizator prethodno pravomoćno kazneno osuđivan za zakonom taksativno navedena kaznena djela.

Ako organizator ispunjava sve uvjete bit će donošeno rješenje o odobrenju zahtjeva, a koje sadržava izreku o odobrenju, evidencijsku oznaku dodijeljenu u skladu sa odredbama čl. 2. i 3. Pravilnika o evidencijskoj oznaci humanitarne akcije (NN 120/15 i 16/20) i vrstu humanitarne akcije, naziv i trajanje iste te broj namjenskoga računa. Isto će biti dostavljeno po službenoj dužnosti nadležnim tijelima od interesa, ovisno o vrsti humanitarne akcije, dok organizatori imaju pravo ulaganja pravnoga lijeka na rješenje, ali bez odgode izvršenja. Ako organizator nepravovremeno dostavi traženu dokumentaciju ili temeljem iste ne dokaže ispunjenje uvjeta ili ako se utvrdi da planirane aktivnosti ne opravdavaju svrhu humanitarne akcije, zahtjev organizatora bit će rješenjem odbijen, a na to rješenje organizator ima pravo žalbe.

U svrhu provjere ispunjena uvjeta i zakonitosti humanitarne akcije moguća je provedba inspeksijskoga ili upravnoga nadzora koji mogu biti redovni, izvanredni i kontrolni. Ovisno o

zatečenim okolnostima, nadležne osobe za provedbu istih mogu izreći zabranu, mjere, upozorenja ili pak pokrenuti postupke utvrđivanja odgovornosti organizatora.

3.3. Provedba humanitarne akcije

Po izvršnosti rješenja, organizator je ovlašten poduzimati sve planom predviđene humanitarne aktivnosti u skladu sa zakonskim pravima i obvezama. S obzirom na vrstu akcije, na odgovarajući način je obvezan javno isticati logotip humanitarne pomoći, poput isticanja istoga na javno postavljanim kutijama ili štandovima za prikupljanje humanitarne pomoći te izvršavati druge obveze spram trećih osoba koje pružaju usluge u svrhu provedbe humanitarne akcije. Izgled logotipa propisan je odredbama čl. 2. i 3. Pravilnika o izgledu logotipa za prikupljanje humanitarne pomoći (NN 120/15) s pripadajućim dodacima koji sadrže izgled logotipa za svaku pojedinu oznaku vrste humanitarne akcije.

Slika 1. *Primjer logotipa za ostale humanitarne akcije u smislu Zakona o humanitarnoj pomoći (OST)*



Izvor: Dodatak II. Izgled logotipa humanitarne akcije za svaku pojedinu oznaku vrste humanitarne akcije

<https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/438239.pdf> (09.02.2023.)

Organizator ima obvezu i odgovornost upravljanja svom prikupljenom humanitarnom pomoći te po završetku humanitarne akcije, u roku od 30 dana od dana završetka, dostaviti nadležnom upravnom tijelu na propisanom obrascu izvješće o provedenoj humanitarnoj akciji s dokaznom dokumentacijom (izjave korisnika, odobrenja teleoperatera za korištenje humanitarnoga broja, i sl.) te konačno izvješće u roku od petnaest dana nakon posljednje transakcije povezane s provedenom humanitarnom akcijom (čl. 48. ZOHP). U slučaju postojanja neutrošenih financijskih sredstava zbog podmirenja ili prestanka potrebe korisnika, iste organizator zadržava na namjenskom računu te ih iskazuje u završnom izvješću dok o njegovom daljnjem raspolaganju odlučuje nadležno upravno tijelo. Ono će po uputi nadležnoga ministarstva rješenjem naložiti organizatoru da po izvršnosti istoga neutrošena sredstva uplati na račun prve sljedeće odobrene humanitarne akcije iste oznake vrste. Iznimno, ako protekom roka od 90 dana od dana podnošenja izvješća organizatora nije odobrena ni jedna humanitarna akcija iste vrste, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske takva sredstva se mogu isplatiti na račun određene odobrene humanitarne akcije druge vrste. U slučaju nenamjenske uplate utvrđene inspekcijskim nadzorom organizator će snositi prekršajnu odgovornosti te će po ovršnom rješenju imati obvezu utvrđena sredstva pravovremeno uplatiti na račun državnoga

proračuna i s tim deponiranim sredstvima će nadležno ministarstvo raspolagati dalje u skladu sa zakonom.

4. Zaključak

Humanitarni rad je aktivno i filantropijsko djelovanje svih zainteresiranih dionika koji žele pomoći onima najpotrebitijima. Republika Hrvatska je prepoznala neophodnost regulacije prikupljanja i pružanja humanitarne pomoći te je zakonodavac posebnim propisima jasno definirao subjekte, njihova prava i obveze, načine pružanja iste te mehanizme nadzora zakonitosti provedbe u svrhu suzbijanja zlouporabe prikupljene humanitarne pomoći. Organizacija humanitarne akcije, u kontekstu ispunjena zakonskih i administrativnih obveza, učinkovita je, digitalna i ekonomična te široko primjenjiva, tj. istu mogu organizirati sve pravne i fizičke osobe koje ispunjavaju zakonske uvjete. Prema iskazanim podacima nadležnih tijela o brojnosti izdanih provedenih humanitarnih akcija možemo zaključiti kako potreba za zakonitu provedbu humanitarnih akcija u Republici Hrvatskoj postoji, a što je pokazatelj kako za ovo specifično pravno područje postoji mjesta za daljnji regulatorni napredak.

Literatura

1. Binder, Martin (2009). „Humanitarian Crises and the International Politics of Selectivity“. *Human Rights Review* 10 (3):327-348.
2. Dodatak II. Izgled logotipa humanitarne akcije za svaku pojedinu oznaku vrte humanitarne akcije, preuzeto s: <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/438239.pdf> (09.02.2023.)
3. Lukić Krstanović, Miroslava (2013). „Humanitarne akcije u fokusu narativa: tržište empatije i interesa“. *Etnoantropološki problemi* 8, no. 4 (2013). 1071-1087.
4. Pravilnik o evidencijskoj oznaci humanitarne akcije. NN 120/15, 16/20.
5. Pravilnik o doniranju hrane i hrane za životinje. NN 91/19.
6. Pravilnik o izgledu logotipa za prikupljanje humanitarne pomoći. NN 120/15.
7. Pravilnik o obrascima za prikupljanje humanitarne pomoći. NN 16/20.
8. Pravilnik o razvrstavanju humanitarnih akcija. NN 120/15.
9. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencija humanitarne pomoći. NN 16/20.
10. Uprava za obitelj i socijalnu politiku - Popis izdanih rješenja (2023.) Popis izdanih rješenja kojima se odobrava provođenje humanitarne akcije koje su nadležna upravna tijela županije, odnosno Grada Zagreba, izdali organizatorima humanitarnih akcija u Republici Hrvatskoj, temeljem Zakona o humanitarnoj pomoći (NN 102/15 i 98/19.), preuzeto: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Socijalna%20politika/Evidencije//Evidencija%20rje%C5%A1enja%20o%20provo%C4%91enju%20humanitarnih%20akcija,%20stanje%20na%20dan%206.%20velja%C4%8De%202023.pdf> (07.02.2023.)
11. Zakon o humanitarnoj pomoći. NN 102/15, 98/19.