

Ob novem Zakonu o društvih

1. SPLOŠNA VPRAŠANJA

Človek je družbeno bitje in svobodno združevanje je zato eden temeljnih načinov njegove uveljavitve kot posameznika. Svobodno združevanje pa je tudi za celotno družbo, njeno demokratičnost in možnost materialnega in duhovnega razvoja potrebno kot zrak za dihanje. Svoboda misli, govora in združevanja so medsebojno tesno povezane in človeku omogočajo družbeno udejanjanje. Zato ne more biti nobenega dvoma, da je svobodno združevanje v demokratični družbi moralna in politična nujnost.

Ustava Republike Slovenije med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami v 42. členu zagotavlja pravico do zbiranja in združevanja. V drugem odstavku je vsakomur zagotovljena pravica, da se svobodno združuje z drugimi. S tretjim odstavkom so določene meje možnega omejevanja teh pravic, in sicer so dopustne le zakonske omejitve pravice do združevanja, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni.

Republiko Slovenijo dalje obvezuje še Evropska konvencija o priznavanju pravne

osebnosti mednarodnih nevladnih organizacij iz leta 1986, ki jo je z zakonom ratificiral Državni zbor leta 1993.

Med pravnimi akti zakonske narave je zaradi določb Ustave Republike Slovenije nujno upoštevati tudi splošnoveljavna načela mednarodnega prava in mednarodne pogodbe, ki Slovenijo obvezujejo. V tem okviru moramo upoštevati zlasti Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. Njegov 22. člen določa v prvem odstavku, da ima vsakdo pravico do svobodnega združevanja z drugimi, vključno s pravico ustanavljati sindikate in se jim pridružiti za zavarovanje svojih interesov. Edine omejitve, ki jih pakt dopušča v drugem odstavku tega člena, so tiste, ki jih določa zakon in so v demokratični družbi potrebne za nacionalno in javno varnost ter javni red ali varstvo javnega zdravja ali morale, ali pa pravic in svoboščin drugih. Ta določba ni ovira za zakonske omejitve glede te pravice, ki veljajo za člane oboroženih sil in policije.

Zaradi sprememb v družbenem in pravnem sistemu Republike Slovenije je nujno opozoriti na pomen zagotovljene pravice do svobodnega združevanja. Za razliko od pravnega reda, v katerem je dovoljeno le tisto, kar je izrecno

dovoljeno, je temeljna značilnost novega pravnega reda Republike Slovenije ta, da je dovoljeno vse, kar ni s pravnim redom izrecno prepovedano. Zato je pomen z Ustavo Republike Slovenije zagotovljene pravice do svobodnega

združevanja veliko večji, kot se zdi na prvi pogled. Z njo so namreč postavljeni temelji za najrazličnejše oblike interesnega združevanja posameznikov, ne da bi čakali na poseben zakon, ki bi "dovoljeval" njegovo posebno pojavno obliko. Seveda pa vprašanje ni tako preprosto rešljivo, zato najprej pogledimo, kaj spremenjeni pristop pomeni.

Ugotovimo lahko, da najrazličnejše pojavne oblike subjektov civilne družbe lahko svoje združevanje, in temu posledično svoje delovanje, utemeljijo na tako široko zagotovljeni ustavni pravici. To pomeni, da ni več potrebe, kot je bilo doslej, da bi se najrazličnejše asociacije ustanovljale kot društva, če to ne ustreza njihovi dejavnosti.

Spremembe v družbenih odnosih so namreč v zadnjih letih vzpodbudile nastajanje raznih asociacij posameznikov (mirovniška, ekološka gibanja, mladinske in študentske organizacije, nevladne organizacije), ki jih glede na njihov značaj, način ustanovitve in organiziranosti ni bilo mogoče registrirati niti po *Zakonu o političnem združevanju* niti po *Zakonu o društvih*. Te asociacije bi želele delovati kot organizacije civilne družbe in kot take sodelovati pri urejanju raznih področij. V zvezi s tem je bilo predlagano, da bi poiskali sistemsko rešitev tudi za ureditev statusa vseh interesnih organizacij, ki se po veljavnih predpisih ne morejo registrirati. Ena od opcij je bila tudi ta, da se namesto zakona o društvih pripravi splošen registracijski zakon, ki bi določal minimalne pogoje za ustanovitev, registracijo in delovanje vseh oblik interesnega združevanja na področju civilne družbe.

S pravnega vidika je nujno opozoriti, da je namen ustvarjanja zakonov v tem, da pravice in obveznosti subjektov omejujejo, nikakor pa ne dajejo. Glede asociacij to seveda velja za

***Zakon o društvih mora biti splošen.
Poleg temeljnih načel prostovoljnosti,
samostojnosti, neprofitnosti in javnosti
naj bi določal le minimalne pogoje za
ustanovitev, delovanje in registracijo
društev oziroma za pridobitev statusa
pravne osebe.***

njihovo ustanovitev in dejansko delovanje, ne pa za nastopanje v pravnem prometu. Za slednje je potrebna registracija, ki naj zaščiti pravice tretjih oseb, ki z asociacijami stopajo v pravna razmerja.

Izhajajoč iz tega, se nam vsak zakon,

posledično tudi *Zakon o društvih*, kaže kot nujno zlo, ki naj prispeva k pravni državi, kar določa tudi Ustava Republike Slovenije.

O problematiki nevladnih organizacij v demokratičnih družbah in njihovem statusu je bil v začetku leta 1993 organiziran pod pokroviteljstvom Sveta Evrope seminar. Udeležili so se ga tudi številni strokovnjaki Sveta Evrope, ki se ukvarjajo s problematiko nevladnih organizacij. Del srečanja je bil namenjen tudi vprašanjem bodoče pravne ureditve tega področja. Sklepi in stališča, sprejeti na seminarju, so potrdili, da je za celovito pravno ureditev vseh oblik interesnega združevanja potrebno pripraviti več zakonov, med katerimi sta najpomembnejša zakon o društvih ter zakon o nevladnih in mednarodnih nevladnih organizacijah. Področje ustanavljanja zasebnih skladov pa bo potrebno urediti z ustreznim zakonom o ustanovah.

Z zakonom o društvih je potrebno uzakoniti takšno pravno ureditev ustanavljanja in delovanja društev, ki bo njihovim članom omogočila enostavno in ustrezno uresničevanje osebnih interesov, seveda upoštevajoč določbe celotnega pravnega reda Republike Slovenije. Zakon o društvih mora biti splošen. Poleg temeljnih načel prostovoljnosti, samostojnosti, neprofitnosti in javnosti naj bi določal le minimalne pogoje za ustanovitev, delovanje in registracijo društev oziroma za pridobitev statusa pravne osebe. S tem bi bile asociacijam zagotovljene kar najširše možnosti za uresničevanje interesov, ki jih v civilni družbi, kot tretjem sektorju v državi, uresničujejo posamezniki.

Poglejmo na kratko, kakšna je vsebina teh načel.

A) NAČELO PROSTOVOLJNOSTI

Na podlagi z ustavo zajamčene pravice do svobodnega združevanja ni mogoče predvideti obveznega združevanja v društva. Načelo prostovoljnosti pomeni, da nikogar ni mogoče prisiljevati v združevanje z drugimi, niti ni dopustno predvideti kakršnegakoli avtomatizma združevanja na podlagi določenih lastnosti posameznikov.

B) NAČELO SAMOSTOJNOSTI

To načelo se nanaša na delovanje društev pri uresničevanju njihovih ciljev. Društva si s temeljnim aktom samostojno določijo področje svojega delovanja, pri tem pa so v skladu z ustavo omejeni zgolj iz razlogov varnosti države ali javne varnosti ter varstva pred širjenjem nalezljivih bolezni.

C) NAČELO NEPROFITNOSTI

Zaradi širokih možnosti uveljavljanja osebnih interesov je združevanje v društva možno zgolj za uresničevanje tistih, katerih namen ni ustvarjanje dobička. Kolikor društvo v skladu s pravnim redom Republike Slovenije opravlja določene dejavnosti, s katerimi ustvarja dobiček, ga mora uporabiti za izvajanje osnovne dejavnosti, za katero je društvo ustanovljeno.

Č) NAČELO JAVNOSTI

Brez načela javnosti delovanja društev si seveda ne moremo predstavljati uresničevanja z ustavo zajamčene pravice do svobodnega združevanja. Z njim je zagotovljena bistvena sestavina delovanja društev tako glede notranjih razmerij v društvih kakor tudi delovanja društva kot celote v družbi.

Posebej pa velja opozoriti na v praksi premalo upoštevano dejstvo, da se veljavnost pravnih norm, ki so vsebovane v določenem pravnem redu, razteza na delovanje vseh sub-

jektov v družbi, tako na občane in njihove organizacije kot tudi na državne organe. Zakon o društvih ureja le specifična vprašanja, ki niso posebej urejena v drugih pravnih normah in aktih. Glede vseh vprašanj in razmerij, v katere vstopajo člani društev ali društva oziroma njihove zveze, je zato potrebno uporabljati norme, ki jih določajo področne ureditve, če ni z zakonom o društvih določeno vprašanje urejeno drugače.

Na podlagi predstavljenega lahko sklenemo, da je nujno sprejeti nov zakon, s katerim bo ustanavljanje in delovanje društev urejeno na način, ki ustreza doseženi stopnji družbene in pravne ureditve v Republiki Sloveniji ter sorodnih demokratično urejenih evropskih držav. Glede na široko paleto oblik, v katerih lahko občani in njihove organizacije uresničujejo svoje interese, je potrebno sprejeti tak zakon o društvih, ki bo dopuščal njihovo ustanavljanje in delovanje le skladno z vsebino ustavne pravice do združevanja. Le na tak način bo možno tudi učinkovito delovanje državnih organov, ki morajo skrbeti za varovanje pravnega reda v Republiki Sloveniji. Nenazadnje pa pomeni ustrezna pravna ureditev na področju društev tudi prispevek h krepitvi pravnega reda Republike Slovenije kot celote.

2. KRATKA PREDSTAVITEV NOVEGA ZAKONA O DRUŠTVIH

Ker je integracijski okvir asociacij zavest o lastnih in skupnih interesih, je s predlaganim zakonom določeno, da se fizične osebe združujejo v društva zaradi skupnih interesov, ki jih opredelijo v temeljnem aktu.

Z namenom krepiti pravni red v Republiki Sloveniji, zakon omejuje samostojnost le na takšno delovanje, ki je določeno v statutu društva in je v skladu s pravnimi normami, ki urejajo področje, na katerega spada. Čeprav je na prvi pogled to razumljivo samo po sebi, je glede na trenutno stanje nujno potrebno, saj

pri reševanju konkretnih vprašanj nudi pravno podlago za pravilno ravnanje subjektov.

Izhajajoč iz načela neprofitnosti,

S pravnega vidika je nujno opozoriti, da je namen ustvarjanja zakonov v tem, da pravice in obveznosti subjektov omejujejo, nikakor pa ne dajejo.

predlagani zakon ne dovoljuje združevanja v društva z namenom pridobiti dobiček. Za uresničevanje teh interesov pravni red Republike Slovenije omogoča druge oblike udejstvovanja. Vendar pa društva z opravljanjem svoje dejavnosti lahko ustvarijo dobiček, zato predlagatelj meni, da je potrebno z zakonom določiti, da ga je potrebno uporabiti za izvajanje s temeljnim aktom določene dejavnosti društva.

Zagotovitvi pravne varnosti oseb, s katerimi društva vstopajo v medsebojna razmerja, je namenjena dolžnost, ki društvom nalaga izbiro takšnega imena društva, ki se jasno razlikuje od imen drugih društev. Iz imena društva mora biti dalje razvidno, da so se občani združili v društvo, prav tako pa mora biti iz njegovega imena razvidna dejavnost, ki jo bo izvajalo. Iz teh razlogov mora biti ime takšno, da ni zavajajoče. Prav tako z vidika varovanja javnega reda ni dopustno, da bi društva izbrala žaljivo ime.

Ker združevanje v društva temelji na ustavni pravici, ki je zajamčena vsem občanom, je vprašanje omejevanja izredno občutljivo. Včlanjevanje v društva je omejeno le pod pogoji, ki so za vse enaki in vnaprej določeni. Predlog zakona vsebuje tiste omejitve, ki jih društva in njihove zveze ne morejo spremeniti oziroma jih morajo upoštevati v svojem temeljnem aktu.

Javnost društev se nanaša tako na delovanje društva v celoti kot na podatke, ki so vpisani v register društev. Društvo mora v svojem temeljnem aktu določiti načine uresničevanja tega načela in jih dejansko izvajati.

Glede samega akta ustanovitve predlog zakona določa najmanj deset (variantno tri ali pet) polnoletnih občanov, ki društvo ustanovijo na ustanovnem zboru, na katerem sprejmejo sklep o ustanovitvi in temeljni akt društva.

Če ima društvo manj kot 15 članov, bi bilo oblikovanje vseh predvidenih organov nesmiselno. V takšnih primerih predlagani zakon predvideva zgolj izvolitev zastopnika društva, saj je na ta način zagotovljeno predstavljanje društva, vsi člani pa skupno opravljajo naloge, ki bi jih sicer opravljali organi društva.

Iz same narave pravice do svobodnega združevanja z drugimi izhaja, da se ne izčrpa z združevanjem občanov v društva. Ker gre v primeru pravice do svobodnega združevanja z drugimi za pravico, ki je dana posameznikom, določa predlog zakona možnost, da se lahko

društva, ki pa so civilne pravne osebe, združujejo v zveze društev, in zanje določa primerno uporabo predpisov, ki veljajo za društva.

Posebna pozornost je namenjena tudi mednarodnim društvom in njihovim zvezam.

Predvidene so tri temeljne možnosti, in sicer: društva, ki se ustanovijo ali imajo sedež na območju Republike Slovenije, društva, ki jim je status priznan po mednarodnih pogodbah, in slednjič takšna, ki so sicer ustanovljena po tujem pravu, pa pridobijo za svoje delovanje dovoljenje Vlade Republike Slovenije.

Ureditev položaja simpatizerjev in častnih članov izhaja iz obstoječe prakse delovanja društev. Predvsem na športnem področju obstajajo najrazličnejše oblike podpore delovanja društev, ki se kažejo predvsem kot navijanje za določen klub in podobno. Ker pogojno imenovani navijači niso člani društev z vsemi pravicami in obveznostmi, ki bi izhajale iz rednega članstva (npr. igranje na tekmi, sprejemanje odločitev), ampak so le na določen način zainteresirani za čimboljše opravljanje dejavnosti (npr. zmago v prvenstvu), po drugi strani pa so seveda tudi društva zainteresirana za njihovo podporo, predlagani zakon predvideva možnost, da se njihov položaj uredi s temeljnim aktom društva. Glede častnih članov je predvidena podobna ureditev položaja, pri čemer bodo društva s temeljnimi akti predvidela častno članstvo v primerih, ko imajo določene osebe posebne zasluge za dejavnost, s katero se društvo ukvarja, ali za samo društvo. Takšna določitev daje zakonsko podlago poenotenju in ureditvi njihovega položaja, saj niso novum, ampak v različnih oblikah v praksi že obstajajo.

Posebno poglavje predlog zakona namenja registraciji društva, na čemer je pravzaprav težišče problematike. Glede na dosedanjo razpravo je še naprej določena pristojnost upravnih organov za notranje zadeve. Bistvo registracije je zagotavljanje pravne varnosti vseh, ki vstopajo v razmerja (zlasti pravna) z društvii. Zato predlog zakona nastanek civilne pravne osebe in začetek opravljanja dejavnosti društva, določenih z njihovim temeljnim aktom, veže na vpis društva v register društev.

Glede same registracije predlagani zakon vsebuje določbe, s katerimi pristojni organ in društva sili k hitremu delovanju, po drugi strani pa društva zavezuje k predložitvi vseh za ta namen potrebnih dokumentov.

Ker so za opravljanje vsakršne dejavnosti potrebna finančna sredstva, vsebuje predlagani zakon tudi določbe, s katerimi opredeljuje naslove, iz katerih lahko društva zbirajo potrebna sredstva. Da bi preprečili zlorabe, so predvideni le omejeni viri financiranja kakor tudi zagotavljanje podatkov o materialno-finančnem poslovanju, ki je sicer lahko preprostejše, pomembna pa je zahteva za izkazovanje resničnega stanja.

Glede prenehanja društva predlagani zakon določa dve možnosti, in sicer po volji članov ali po samem zakonu. Po volji članov društvo preneha obstajati, ko njegov najvišji organ sprejme takšen sklep.

Zastopnik društva o takšnem sklepu obvesti organ, pristojen za registracijo društev. Po samem zakonu pa prenehajo obstajati društva, ki dejansko prenehajo delovati in po nepotrebnem obremenjujejo register društev.

V obeh primerih izda pristojni organ odločbo, kar je namenjeno varovanju društev pred samovoljnim ravnanjem, saj je izbris iz registra društev možen le na podlagi pravno-močne odločbe.

Ker društva v času svojega obstoja lahko ustvarijo premoženje, je v skladu z načelom neprofitnosti potrebno urediti vprašanje njegovega prenosa v primeru prenehanja društva. Predlagani zakon skladno z načelom neprofitnosti določa kot nično razpolaganje s premoženjem po prenehanju društva z njegovo delitvijo med člane društva. V skladu z načelom samostojnosti predlagani zakon določa, da mora sklep o prenehanju društva vsebovati tudi ime po dejavnosti sorodnega društva, na katerega se po poravnavi vseh obveznosti prenese preostalo premoženje društva. V primeru ugotovljenih proračunskih sredstev se le-ta vrnejo proračunu. Če društvo iz kakršnegakoli razloga ob prenehanju ne sprejme takšnega sklepa, določa predlagani zakon pristojnost državnega organa, ki naj izvede likvidacijski postopek.

S kazenskimi določbami so posebej kot prekršek sankcionirana ravnanja v nasprotju z nekaterimi določbami tega zakona. Predvidene so denarne kazni za društva in njihove zastopnike.

S prehodnimi in končnimi določbami so urejena vprašanja, ki se odpirajo ob sprejetju predlaganega zakona. Načeloma so neproblematične določbe o uskladitvi aktov in delovanja društev s tem zakonom uradna dolžnost, po

kateri je treba v primeru prenosa pristojnosti odstopiti spis pristojnemu organu, ne da bi za to bilo potrebno posebno dejanje društev, in pooblastilna določba za izdajo navodila o registru društev.

Drugače pa je z določbo, ki ureja vprašanje gospodarske dejavnosti. Društvom, ki so jo doslej opravljala po *Zakonu o društvih* (Ur.l. SRS, št. 37/74), namreč odvzema to pravno podlago in jim v primeru, da jo želijo opravljati še naprej, nalaga obveznost uskladitve s pravnim redom Republike Slovenije na področju izvajanja pridobitne dejavnosti.

Toliko na kratko o vsebini predlaganega novega zakona o društvih. V nadaljevanju si na podlagi predstavljenega oglejmo še vprašanja, ki se s predlaganim novim zakonom odpirajo v praksi in dvigujejo precej prahu.

3. ODPRTA VPRAŠANJA

Od vseh odprtih vprašanj bom obravnaval le tista, ki v obravnavi predlaganih rešitev vzbujajo največ pozornosti. Doslej je bilo največ pozornosti posvečene ureditvi posebnega položaja nevladnih organizacij, društev, katerih dejavnost ima pomen splošne, javne družbene koristi oziroma uresničujejo tudi naloge javnega sektorja, neprofitnost, število ustanoviteljev, vloga temeljnega akta, nadzor nad opravljanjem dejavnosti ter finančnim poslovanjem društva, opravljanje gospodarske dejavnosti in premoženje društev.

Glede nevladnih organizacij se kot temeljni problem pojavlja stališče, da gre za posebno pravno entiteto. Za obdobje pred spremembami družbenega in političnega sistema v Republiki Sloveniji je bilo značilno favoriziranje "družbenega sektorja". Tako se je le s težavo prebijala zasebna iniciativa in delovanje. Možnost za preboj družbenega je na obravnavanem področju dajala pravna ureditev društev. Z vsemi deklaracijami človekovih pravic in svoboščin je predstavljala možnost delovanja posameznikov, ki so želeli uresničevati svoje posebne, bodisi osebne ali strokovne interese. Z leti se je bolj in bolj oddaljeval tudi čas, ko je bila pravna ureditev civilne družbe splošno znana in nenazadnje tudi v veliki meri zadostna.

Izguba znanja s tega področja, po drugi strani pa vse močnejši razmah pomena civilne

družbe mednarodnih razsežnosti in vse večja struktuiranost področij delovanja posameznih subjektov civilne družbe so v našem prostoru pripeljali do stanja, ko pravna ureditev

zgolj z *Zakonom o društvih* ni mogla zadovoljiti vseh potreb. Tako se je povečal pritisk na upravne organe, pristojne za registracijo društev, da naj bo razlaga zakona bolj nestriktivna, tako da bo mogoče na tej podlagi registrirati nove in nove subjekte, ki s svojo dejavnostjo niso zgolj klasična ljubiteljska društva. Hkrati s tem pa se je začela kazati potreba in kasneje tudi zahteva, naj zakonodajalec reši nastalo utesnjujočo situacijo in da prosto pot razmahu civilne družbe.

Tako smo v danem trenutku priča pritiskom, ki so sami s seboj v nasprotju. Preko zakonodajnega postopka, katerega rezultat naj bo nov zakon o društvih, naj se uredijo vse oblike subjektov civilne družbe, ki jih lahko zbirno imenujemo tudi nevladne organizacije. Tako pregled mednarodnih pravnih aktov kot tudi tujih pravnih ureditev pokaže, da nevladne organizacije niso posebna pravna entiteta, ampak zbirni pojem za pisano paleto zasebnopravnih subjektov (npr. gibanj, društev, fundacij, dobrodelnih, humanitarnih in podobnih organizacij), zato je takšen pritisk privedel do zapleta, ki ga lahko primerjamo z gordijskim vozlom.

Tudi na sestankih z eksperti Sveta Evrope smo odprli to vprašanje in prišli do skupnega spoznanja, da gre za zbirni pojem, zato seveda tega instituta ni mogoče urediti v zakonu, ki ureja eno od njegovih pojavnih oblik ali, če hočete, sestavnih delov.

Podobno je z vprašanjem tistih društev, katerih dejavnost ima pomen splošne, javne družbene koristi oziroma ki uresničujejo tudi naloge javnega sektorja, le da odgovor ni enak. Podobnost je v stiski, ki izhaja iz pomanjkanja ustreznih pravnih podlag za njihovo ustrezno registracijo. Seveda družba je oziroma bi morala biti zainteresirana za tovrstne nevladne organizacije, zaradi njihovega nesporno velikega pomena za uresničevanje interesov

Kolikor društvo v skladu s pravnim redom Republike Slovenije opravlja določene dejavnosti, s katerimi ustvarja dobiček, ga mora uporabiti za izvajanje osnovne dejavnosti, za katero je društvo ustanovljeno.

posameznikov in njihovih organizacij.

Različnost pa je v stiski na drugi strani. Težko, da ne rečem pravno nemogoče je urediti vsako specifično delovanje določene ali določenih vrst društev, če želimo

spoštovati temeljno sistematiko pravnega reda. Kolikor želimo ustvariti splošen zakon, uporaben za vse subjekte, na katere se nanaša, ne moremo vanj vnašati določb o izjemah. V prvem delu tega prispevka je že bil govor o tem, da je v pravnem redu Republike Slovenije dovoljeno delovanje subjektov, ki je v skladu s celotnim pravnim redom, če ni z zakonom izrecno prepovedano.

Zato sta seveda obstoj in delovanje tovrstnih društev omogočena. Če pa nastopajo posebna vprašanja, ki bi jih bilo potrebno posebej urediti, mislim, da *Zakon o društvih* ni prava pot, ampak bo potrebno za vsako posebno vrsto društev, ki opravljajo "splošno, javno koristno" dejavnost, sprejeti poseben zakon, ki bo lahko ustrezno uredil vso specifiko. Nenazadnje smo tudi v omenjenem obdobju omejenih možnosti delovanja civilne družbe poznali družbene organizacije, ki naj služijo za ilustracijo možne rešitve vprašanja.

Neprofitnost je podobno abstrakten pojem kot nevladne organizacije. Ure in ure seminarjev so bile posvečene temu vprašanju in premnoge vrstice so bile zapisane o njem, pa še vedno nismo prišli do enopomenskega razumevanja in njegove sprejetosti v družbi. Vendar imam občutek, da gre pri izpostavljanju tega vprašanja za sprenevedanje ali pa dejansko neznanje ter nepripravljenost za sprejetje njegovega pomena.

Nikakor pri določitvi neprofitnosti za društva ne gre za onemogočanje njihovega delovanja, ki bi ga "nekdo" želel doseči. Neprofitnost je ena od temeljnih značilnosti vseh nevladnih organizacij. Ne da bi posebej zahajal v podrobnosti, naj poudarim, da je pravica združevanja v Ustavi Republike Slovenije zajamčena v poglavju Človekove pravice in temeljne svoboščine, profitnost pa je značilnost podjetništva, ki je urejeno v poglavju Gospodarska in socialna razmerja.

Zaradi tega gre za temeljno nezdržljivost obeh institutov.

Neprofitnost kot temeljno načelo za ustanavljanje društev tako pomeni, da društva ni mogoče ustanoviti z namenom pridobiti dobiček. Ne pomeni pa to načelo, da društvo oziroma njegovi člani ne bi mogli opravljati določenih dejavnosti, ki so enkratne, občasne ali stalne, s pomočjo katerih pridobivajo sredstva za opravljanje osnovne dejavnosti, zaradi katere so se posamezniki združili in ustanovili društvo. Pomeni le, da ni mogoče s takšnimi dejavnostmi ustvarjenega dobička deliti med člane društva v obliki finančnih sredstev.

Glede ustanoviteljev društva se postavlja vprašanje minimalnega števila posameznikov, ki lahko ustanovijo društvo. Z najrazličnejšimi argumenti se pojavljajo števila 3, 7, 10, 20. Menim, da z izjemo števila 3 nobeno ni plod resnega razmisleka in utemeljenih razlogov. Glede na dejstvo, da Ustava Republike Slovenije vsakomur jamči svobodo združevanja in da ne daje podlage za omejevanje glede števila ustanoviteljev, menim, da je vsakršno tovrstno omejevanje v nasprotju z ustavo. Morda je v tem smislu tudi število 3 omejevalno, saj bi načeloma bilo prvo v pošteev prihajajoče število 2, če naj velja z Ustavo Republike Slovenije zajamčena svoboda združevanja z drugimi; vendar pri odločitvi za število 3 sledim večitsočletni tradiciji, znani zlasti v rimskopravni ureditvi.

Med obravnavanimi vprašanji se mi s pravnega stališča kaže za najpomembnejše odprto vprašanje temeljnega akta društva. Njegovo bistvo je v tem, kako natančno naj bo določena njegova vsebina v zakonu. Glede na celotno strukturo in umeščenost *Zakona o društvih* v pravnem redu Republike Slovenije, je temeljni akt prav gotovo najpomembnejši akt. Glede na abstraktnost zakona bomo šele iz temeljnega akta lahko razbrali pravo naravo in delovanje društva.

Ker Ustava pri zagotavljanju ustavne pravice ne omogoča nikakršne omejitve pri določevanju njegove vsebine, je mogoče vsebino temeljnega akta v zakonu določiti le z uporabo določb, ki se nanašajo na pravno državo. Tako je z namenom pomagati društvom pri pripravi temeljnega akta in zaradi pravnega varstva članov društva in tretjih oseb, ki stopajo z društvi v razmerja, potrebno z zakonom določiti vprašanja, ki jih morajo društva s temeljnim aktom urediti.

Nadzor nad opravljanjem dejavnosti in finančnim poslovanjem društva je še posebej občutljivo vprašanje, saj se nenehno pojavlja vprašanje "policijskega" obravnavanja uresničevanja zagotovljenega svobodnega združevanja. Zlasti v pogovorih z že omenjenimi eksperti Sveta Evrope je bil odgovor na to vprašanje, da je določen nadzor seveda potreben, nikakor pa ni sprejemljivo, da bi ga opravljal upravni organ, ki je pristojen za registracijo društev. Tako je seveda nadzor nad opravljanjem dejavnosti in finančnim poslovanjem enak, kot velja za vse subjekte v družbi, in ni nikakršne potrebe po posebni vrsti nadzora, ki bi bil določen za društva.

Opravljanje gospodarske dejavnosti in premoženje društev sta seveda vprašanji posebnega pomena, ne da bi pri tem zmanjševal pomen kateregakoli od spredaj obravnavanih. Njun pomen je drugačen zaradi pomembnih finančnih posledic, ki so za vsak subjekt še kako pomembne. Ne glede na neprofitnost oziroma v dopolnitev zgoraj predstavljenega, je tudi za delovanje društev, tako kot za večino uresničevanja interesov sploh, potrebno zagotoviti

finančna sredstva. Za uvod v odgovor na ti dve vprašanji naj še enkrat opozorim na težko dediščino, ki jo na področju civilne družbe nosimo iz družbenolastninskega obdobja naše zgodovine.

Zlasti z "nesrečnim" 10. členom *Zakona o društvih* iz leta 1974, ko je bila uzakonjena možnost izvajanja gospodarske

Tako pregled mednarodnih pravnih aktov kot tudi tujih pravnih ureditev pokaže, da nevladne organizacije niso posebna pravna entiteta, ampak zbirni pojem za pisano paletto zasebnopravnih pravnih subjektov (npr. gibanj, društev, fundacij, dobrodelnih, humanitarnih in podobnih organizacij), zato je takšen pritisk privedel do zapleta, ki ga lahko primerjamo z gordijskim vozlom.

dejavnosti, se je zaradi pomanjkanja ustreznih oblik podjetniškega delovanja povečal pritisk na registracijski organ. Društva, ki so ob svoji temeljni dejavnosti kot dopolnilno opravljala še gospodarsko dejavnost, so bila vse številnejša. Samo po sebi to seveda ni problematično. Z vidika nastalih sprememb v Republiki Sloveniji lahko rečemo bolj zasebna iniciativa skozi zadnja vrata kot nobene. Danes pa takšno mnenje ne vzdrži resnejšega obravnavanja.

Stanje se je seveda popolnoma spremenilo in položaj je obraten. Sedaj ni več omejenih možnosti za gospodarsko oziroma podjetniško delovanje. Zasebna iniciativa je bila sprva spodbujana, sedaj pa je že povsem normalna. Smo v fazi prestrukturiranja oziroma transformiranja vsega družbenolastninskega.

Ob tem je s pravnega stališča nevzdržno, da ob zajamčeni svobodni gospodarski pobudi in prepovedi dejanj nelojalne konkurence, določeni s 74. členom Ustave Republike Slovenije, in ob vsej zakonodaji, ki ureja široke možnosti gospodarskega delovanja zasebnopravnih subjektov, obstaja možnost opravljanja gospodarske dejavnosti subjektu, ki se vpiše v register društev. Podlaga oziroma namen zakona o društvih je urediti vprašanja, ki izhajajo iz pravice do svobodnega združevanja, ne pa vprašanje s področja gospodarskih razmerij.

Mislim, da bi drugačno stališče ali ureditev vprašanja prispevalo k zmanjšanju pravne urejenosti na področju opravljanja gospodarske dejavnosti.

Zadnje vprašanje, ki sem ga želel obravnavati v pričujočem prispevku, je vprašanje premoženja društev. Gre za prav tako občutljivo vprašanje, vse probleme, ki se okoli njega pojavljajo, pa vidim kot posledico nedoslednega delovanja tako društev kot tudi države.

Ne glede na različne pojavne oblike se kaže interes, da bi z zakonom o društvih spreminjali lastninsko pravico na premoženju društev.

Najlažje je tak interes rešljiv v tistem delu, kolikor posamezni člani društev ali njihove strokovne službe želijo olastniniti premoženje društva. To seveda ni mogoče, saj ne gre za družbeno lastnino. Lastnik je že znan, zato seveda ne pridejo v poštev modeli, ki so predvideni na družbeno premoženje. V večini primerov je lastnik društvo kot pravna oseba zasebnega prava.

Dodatno pa se zaplete v primerih, kadar je društvom ali zvezam društev zemljiškoknjižno (ali pa še tako ne) dano v uporabo premoženje javnopravnega subjekta. Ne glede na možnosti specifičnih situacij mislim, da bi tudi v takih primerih morali spoštovati splošno pravno ureditev lastninskoopravnih razmerij, kar pomeni, da je lastnik tisti, ki je vpisan v zemljiški knjigi. Kolikor so stvari nejasne ali celo sporne, ne vidim razloga, da bi s tem vprašanjem obremenjevali zakon, saj je na voljo dovolj pravnih poti, po katerih je mogoče razreševati konkretne situacije.

4. SKLEP

Zavedam se, da je problematika, obravnavana v tem članku, nadvse kompleksna, zato si ne domišljam, da sem zadovoljil slehernega bralca. Upam pa, da bo ob branju vsak lahko začutil, da v tako strnjeni obliki ni mogoče do konca predstaviti področja in dati vseh odgovorov. Če sta mi vsaj osvetlitev temeljnih dilem in vpogled vanje uspela, sem več kot zadovoljen.

Mitja Horvat, magister prava, asistent na Katedri za upravnopravne znanosti Pravne fakultete v Ljubljani.