|  |  |
| --- | --- |
|  | **U-I / 3851 / 2004** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Odluka / rješenje:** | Odluka o ukidanju zakona i drugih akata zakonodavnog tijela |
|  |
|  |

**Objave:
Narodne novine broj 37/08.,
Bilten Venecijanske komisije, izdanje 2008/1 [CRO-2008-1-005]**

|  |
| --- |
| **Zaključak:**Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te se ukida članak 8. stavak 2. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine", broj 94/01., 138/06. i 107/07.).Ukinuti članak 8. stavak 2. Zakona o doplatku za djecu prestaje važiti 31. prosinca 2008. godine. |
|  |

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Željko Potočnjak, predsjedavajući sudac, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Kos, Davor Krapac, Ivan Matija, Jasna Omejec, Agata Račan, Aldo Radolović i Nevenka Šernhorst, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 12. ožujka 2008. godine, donio je

**O D L U K U**

**I.** Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te se ukida članak 8. stavak 2. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine", broj 94/01., 138/06. i 107/07.).

**II.** Ukinuti članak 8. stavak 2. Zakona o doplatku za djecu prestaje važiti 31. prosinca 2008. godine.

**III.** Odluka će se objaviti u "Narodnim novinama".

**O b r a z l o ž e n j e**

**1.** Mario Maretić i Norina Benčić iz Pule, koje zastupa Mirjana Žrvnar, odvjetnica iz Pule (u daljnjem tekstu: predlagatelji), podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 8. stavka 2. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine", broj 94/01.,138/06. i 107/07., u daljnjem tekstu: ZDD).

**2.** Člankom 8. stavkom 2. ZDD propisano je:

*(2) Za unučad i drugu djecu uzetu na uzdržavanje pripada doplatak za djecu korisniku i kad ta djeca imaju roditelje, i to:*
*1. kad im se roditelj nalazi na odsluženju vojnog roka, a dijete nema drugog roditelja,*
*2. ako su im roditelji potpuno i trajno nesposobni za privređivanje,*
*3. ako im se roditelji nalaze na izdržavanju kazne zatvora ili su upućeni radi primjene mjere sigurnosti, odnosno odgojne ili zaštitne mjere u ustanove prema propisima o izvršenju kaznenih sankcija,*
*4. ako je roditeljima oduzeto roditeljsko pravo.*

**3.** Predlagatelji smatraju da članak 8. stavak 2. ZDD (posebno u dijelu točaka 1. do 4.) nije suglasan s člankom 14. stavkom 2., člankom 26., člankom 57. stavkom 2., člankom 62. i člankom 63. stavkom 5. Ustava.

Prijedlog obrazlažu navodima da su kao baka/djed udomitelji svoje unučadi jer se roditelji o njima ne brinu, a inače su djeca osobe ometene u psihofizičkom razvoju. Navode da su korisnici doplatka za djecu bili do 1. ožujka 2004., kad je njihov zahtjev za nastavak isplate doplatka za djecu odbijen, pozivom na osporenu zakonsku odredbu, uz obrazloženje da su oni samo udomitelji djece, čijim roditeljima nije oduzeto roditeljsko pravo. Smatraju da je to pogrešno stajalište jer je opći uvjet za stjecanje prava na doplatak za djecu život djeteta u kućanstvu s udomiteljem ili skrbnikom, što znači da pravo na doplatak za dijete smješteno u udomiteljsku obitelj ili obitelj skrbnika ima udomitelj ili skrbnik, a ne roditelj koji se o djetetu stvarno ne brine. Predlažu "poništenje" članka 8. stavka 2. ZDD.

**4.** Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), od Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti Republike Hrvatske pribavljeno je očitovanje o navodima predlagatelja.

*Prijedlog je osnovan.*

**5.** Za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 8. stavka 2. ZDD mjerodavne su odredbe članka 14. stavka 2., članka 62., članka 63. stavka 5. te članka 64. stavka 1. Ustava.

Članak 14. stavak 2. Ustava propisuje: *Svi su pred zakonom jednaki.*

Članak 62. Ustava propisuje: *Država štiti (...) djecu (...) te stvara socijalne, (...), odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.*

Člankom 63. stavkom 5. Ustava propisano je: *Država osobitu skrb posvećuje (...) onima za koje se roditelji ne brinu.*

Člankom 64. stavkom 1. Ustava propisano je: *Dužnost je svih da štite djecu (...).*

**6.** U ovom ustavnosudskom postupku uzete su u obzir i odredbe Konvencije o pravima djeteta ("Sl. SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 15/90., u daljnjem tekstu: Konvencija), preuzete u pravni poredak Republike Hrvatske na temelju Odluke o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora, kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji ("Narodne novine", broj 12/93.).

Tako je odredbom članka 2. stavka 1. Konvencije propisano da će države stranke poštivati i osigurati svakom djetetu prava navedena u toj Konvenciji bez ikakve diskriminacije prema djetetu, njegovim roditeljima ili zakonskim skrbnicima, bez obzira na njihovu rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno, etničko ili socijalno podrijetlo, imovinu, teškoće u razvoju ili druge okolnosti.

Također je odredbom članka 3. stavka 2. Konvencije propisano da se države stranke obvezuju odgovarajućim zakonodavnim i upravnim mjerama djetetu osigurati zaštitu i skrb kakva je prijeko potrebna za njegovu dobrobit, uzimajući u obzir prava i dužnosti njegovih roditelja, zakonskih skrbnika ili drugih osoba koje su za njega zakonski odgovorne.

**7.** Ustavom propisana obveza svih da štite djecu, kao i ustavno načelo prema kojemu država osobitu skrb posvećuju onima za koje se roditelji ne brinu, dakle, djeci, ostvaruju se na način i uz uvjete propisane zakonom i na zakonu utemeljenim propisima.

**8.** Doplatak za djecu socijalno je davanje kojim država podupire odgoj i uzdržavanje djeteta. Taj se doplatak ostvaruje na način i uz ispunjenje uvjeta koje propisuje zakon. Njegov korisnik je, prije svega, roditelj, međutim, korisnici mogu biti i druge osobe za dijete o kojem se stvarno brinu i uzdržavaju ga, a pod uvjetima propisanim zakonom.

**9.** Mjerodavnim odredbama ZDD propisano je:

*Članak 1.*

*Doplatak za djecu je novčano primanje koje koristi roditelj ili druga osoba određena ovim Zakonom, radi potpore uzdržavanja i odgoja djece.*

*Članak 2. stavak 1.*

*Pravo na doplatak za djecu stječe se i ostvaruje ovisno o visini ukupnog dohotka članova kućanstva korisnika i drugih uvjeta utvrđenih ovim Zakonom.*

*Članak 6. stavak 1.*

*Pravo na doplatak za djecu može ostvariti roditelj, posvojitelj, skrbnik, očuh, maćeha, baka, djed i osoba kojoj je na temelju rješenja nadležnog tijela za poslove socijalne skrbi dijete povjereno na čuvanje i odgoj (korisnik), za svu djecu koju korisnik uzdržava pod uvjetima utvrđenim ovim Zakonom.*

*Članak 8. stavak 1.*

*(1) Doplatak za djecu pripada za svu djecu koju korisnik stvarno uzdržava i to:*
*1. za vlastitu djecu, posvojenu djecu ili pastorčad,*
*2. za uzdržavanu unučad i*
*3. drugu djecu bez roditelja.*

**10.** Razmatrajući osporenu zakonsku odredbu u odnosu na mjerodavne odredbe Ustava, Ustavni sud ocjenjuje da u članku 8. stavku 2. ZDD nije suglasan s Ustavom.

Polazeći od činjenice da je doplatak za djecu potpora države onome tko se stvarno brine, uzdržava, čuva i odgaja djecu, zakonodavac je člankom 6. stavkom 1. ZDD utvrdio tko ima položaj korisnika tog doplatka, dok je člankom 8. stavkom 1. ZDD propisano za koju djecu se taj doplatak daje - vlastitu, posvojenu, pastorčad, unučad i djecu bez roditelja.

Nakon takvih utvrđenja, ocjena je Ustavnog suda da nema ustavnopravno prihvatljivih razloga niti potrebe za dodatno propisivanje osporenom odredbom stavka 2. članka 8. ZDD slučajeva (točke 1. do 4.) kada za unučad i drugu djecu uzetu na uzdržavanje, koja imaju roditelje, uzdržavatelju pripada pravo na doplatak za djecu. Potpuno je razumljivo i jasno proizlazi iz odredbi članka 6. i članka 8. stavka 1. ZDD da će se za djecu, za koju se roditelji iz različitih razloga ne mogu brinuti, odnosno koju ne mogu uzdržavati, doplatak za djecu priznati osobi koja je u takvim slučajevima preuzela obvezu odgoja i uzdržavanja te djece.

**11.** Prema stajalištu Ustavnog suda, uskrata ostvarivanja prava na doplatak za djecu onima koji se stvarno brinu i uzdržavaju djecu o kojoj djeci se roditelji ne mogu ili ne žele brinuti, u izravnoj je protivnosti s interesom i dobrobiti djeteta. Takvo zakonsko uređenje nesuglasno je i ustavnoj obvezi države da se posebno - "osobito" skrbi za djecu za koju se roditelji ne brinu (članak 65. stavak 5. Ustava). Provedba tog ustavnopravnog načela zahtijeva stvaranje optimalnih uvjeta za ostvarivanje i zaštitu prava djeteta, što podrazumijeva brigu o njemu i osiguranje njegovog uzdržavanja, ukoliko to ne dobiva od roditelja, pri čemu ne može biti presudno iz kojih razloga je briga roditelja izostala pa tako niti to je li roditeljima zbog nebrige oduzeto ili ne roditeljsko pravo.

S druge strane, Konvencija, zahtijevajući od država potpisnica poštivanje i osiguravanje prava djeteta propisanih Konvencijom, ne dopušta postupanja protivna interesima djeteta, što podrazumijeva i nepriznavanje određenih novčanih primanja namijenjenih uzdržavanju djeteta, a zbog nesposobnosti ili nemogućnosti roditelja da se o njima brinu.

**12.** Slijedom izloženog, Ustavni sud je ocijenio da odredba članka 8. stavka 2. ZDD nije suglasna s Ustavom.

Stoga je, na temelju članka 55. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona, odlučeno kao u izreci (t. I. i II.). Objava odluke (t. III. izreke), temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-I-3851/2004
Zagreb, 12. ožujka 2008.

PREDSJEDAVAJUĆI SUDAC
dr. sc. Željko Potočnjak, v. r.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine” broj 99/99., 29/02., 49/02. – pročišćeni tekst) i članka 50. stavka 1. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 181/03., 16/06. i 30/08.) prilažem

**IZDVOJENO MIŠLJENJE**
uz obrazloženje Odluke broj: U-I-3851/2004 od 12. ožujka 2008.

Odlukom broj: U-I-3851/2004 od 12. ožujka 2008. (dalje u tekstu: Odluka) Ustavni sud ukinuo je članak 8. stavak 2. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine” broj 94/01., 138/06. i 107/07., dalje u tekstu: ZDD). Moje je mišljenje da Odluka ne sadrži relevantnu ustavnu interpretaciju mjerodavnih odredaba Ustava. Također ne sadrži ni relevantnu interpretaciju odredaba Konvencije o pravima djeteta. Republiku Hrvatsku ova Konvencija obvezuje temeljem notifikacije o sukcesiji (“Narodne novine” broj 12/93.), a dio je unutarnjeg pravnog poretka, po pravnoj je snazi iznad zakona temeljem odredbe članka 140. Ustava.

Kao mjerodavne odredbe Ustava Ustavni sud u Odluci navodi odredbu članka 14. stavka 2., članka 62., članka 63. stavka 5. i članka 64. Ustava a uzete su u obzir i odredbe članka 2. stavka 1. i članka 3. stavka 2. Konvencije o pravima djeteta.

Navedene mjerodavne odredbe Ustava sistematizirane su u Glavi III. Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, posebice odjeljak 3. Gospodarska, socijalna i kulturna prava. Navedene odredbe Ustava, sistematizirane u odjeljku 3., ustavna su osnova za zakonsko uređenje zaštite djece (i obitelji), one glase:

*Članak 62.*

*Država štiti, materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.*

*Članak 63.stavak 5.*

*Država osobitu skrb posvećuje maloljetnicima bez roditelja i onima za koje se ne brinu roditelji.*

*Članak 64.stavak 1.*

*Dužnost je svih da štite djecu i nemoćne osobe.*

Konvencija o pravima djeteta uređuje prava djeteta kao posebna ljudska prava. Konvencija razlikuje nekoliko skupina prava djeteta: osobna, društvena, obrazovna, zdravstvena, socijalna, ekonomska prava i dr. Socijalna prava podrazumijevaju povlastice iz socijalne sigurnosti u koje ulazi i pravo na doplatak za djecu.

*Odredbom članka 2. stavka 1. Konvencije o pravim djeteta propisano je da će države stranke poštivati i osigurati svakom djetetu prava navedena u toj Konvenciji bez ikakve diskriminacije prema djetetu, njegovim roditeljima ili zakonskim skrbnicima, bez obzira na njihovu rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno, etničko ili socijalno podrijetlo, imovinu, teškoće u razvoju ili druge okolnosti.*
*Odredbom članka 26. Konvencije o pravima djeteta propisano je države stranke priznat će svakom djetetu pravo na povlastice iz socijalne sigurnosti, uključujući socijalno osiguranje, i poduzet će sve potrebne mjere za postizanje potpune primjene ovog prava u skladu s domaćim zakonodavstvom (st.1). Povlastice se moraju podijeliti gdje god je to moguće, uzimajući u obzir sredstva i okolnosti na strani djeteta i osoba koje su odgovorne za uzdržavanje djeteta, kao i svaku drugu okolnost značajnu za zahtjev za dobivanje povlastice, koje je podnijelo dijete osobno ili je podnesen u njegovo ime (st.2).*

Pravo djeteta u stručnoj literaturi označava se i kao podvrsta ljudskih prava čiji smisao se sastoji u priznavanju posebnih potreba djeteta radi njegove zaštite za vrijeme njegova odrastanja do punoljetnosti.

Bitno obilježje prava djeteta jest da je dijete ovlaštenik prava, pa tako i prava na doplatak za djecu (pretpostavka je ispunjenje uvjeta propisanih zakonom, imovinski cenzus).
Uvažavajući hijerarhiju pravnih propisa u pravnom poretku Republike Hrvatske ZDD mora biti u skladu s Ustavom i Konvencijom o pravima djeteta.

Koncepcija i normativni sadržaj ZDD ne slijedi zahtjeve Ustava i Konvencije opravima djeteta. Posljedično ZDD različito definira doplatak za djecu, pored ostalog i kao “osobna pravo korisnika određenog ovim Zakonom” (članak 3. stavak 2.), sporazum bračnih drugova ako oba mogu ostvariti pravo na doplatak za djecu (članak 3. stavak 4.), korisnici doplatka za djecu taksativno su navedeni (članak 6. stavak 1.), razlikuje djecu koja imaju i djecu koja nemaju roditelje (članak 8. stavak 2.) itd.

S obzirom da ZDD doplatak za djecu ne uređuje kao pravo djeteta ima za posljedicu neostvarenje tog prava u slučaju iz članka 8. stavka 2. posebice točka 4. (koji je ukinut) ali i drugim slučajevima. Tako u slučaju “ako oba bračna druga mogu ostvariti pravo na doplatak za djecu” dužni su se sporazumjeti koji od njih će to pravo ostvariti (članak 3. stavak 4.) doplatak za djecu ponekad pripada bračnom drugu koji ne skrbi o djetetu.

Interpretacija mjerodavnih odredaba članaka 62., 63. i 64. Ustava i to po pravilima teleološke interpretacije trebala je polaziti od stajališta da je pravo na doplatak za djecu pravo djeteta i “slijedi” dijete neovisno o tome živi li dijete u zajedničkom domaćinstvu sa svojim biološkim roditeljima ili je smješteno u udomiteljsku obitelj, odnosno obitelj skrbnika, neovisno o tome je li oduzeta roditeljska skrb. To stajalište kao nesporno proizlazi i iz odredaba Konvencije o pravima djeteta.

Slijedom izloženog, prema mojem mišljenju, u obrazloženju Odluke Ustavni sud trebao je izraziti stajalište da je doplatak za djecu pravo djeteta, a roditelji, skrbnici (zastupnici) dužni su poduzeti radnje za ostvarenje tog prava.

Stajalište o pravu djeteta Ustavni sud izrazio je u Odluci broj: U-II-1993/2001 (“Narodne novine” broj 19/02).

S obzirom da nemam dvojbe o tome da osporena odredba članka 8. stavka 2. ZDD nije suglasna s Ustavom glasovala sam za Odluku.

Zagreb,14. ožujka 2008.

Sutkinja
Agata Račan, v. r.