

**USTAVNOM SUDU
REPUBLIKE HRVATSKE**

HITNO!!!

**PRIJEDLOG ZA ODREĐIVANJE PRIVREMENE MJERE PODNIJET
TEMELJEM ODREDBE ČL. 45. UZUSRH!!!**

- 1x

Predlagatelj: odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**,
iz Kraljevice, Banj 64,
OIB 99279205847,
e-mail immobilis@iskon.hr

P R I J E D L O G

- za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 64/1. Zakona o socijalnoj skrbi¹

I. Temeljem odredbe čl. 38. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske², dalje kratkoće radi UZUSRH, u svojstvu predlagatelja, naslovnom Sudu podnosim predmetni Prijedlog za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 64/1. Zakona o socijalnoj skrbi, dalje kratkoće radi ZSS, s Ustavom Republike Hrvatske³, dalje kratkoće radi Ustav, smatrajući da je istom povrijeđeno nekoliko temeljnih ustavnopravnih vrednota, načela i odredaba posljedično čemu je ista materijalnopravno protuustavna.

II. No, prije ustavnopravne argumentacije i elaboracije Prijedloga, predlagatelj naslovnom Sudu predlaže da do donošenja konačne odluke o predmetnom Prijedlogu, temeljem odredbe čl. 45. UZUSRH, donese privremenu mjeru kojom obustavlja izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju osnovom navedene odredbe ZSS-a jer bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice za zakonske ovlaštenike na pravo na status roditelja njegovatelja i njegovatelja kao jednog od prava iz sustava socijalne skrbi.

¹ Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/13), dalje ZSS

² Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 49/02 – pročišćeni tekst)

³ Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14)

Dakle, temeljem povišeg, predlagatelj naslovnom Sudu predlaže da donese sljedeće

R J E Š E N J E

I. Na temelju odredbe članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o suglasnosti s Ustavom odredbe čl. 64/1. Zakona o socijalnoj skrbi, privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporene zakonske odredbe.

II. Rješenje će se objaviti u Narodnim novinama.

III. Nastavno, predlagatelj citira spornu odredbu:

...Iznimno, kada su roditelji djeteta s teškoćama u razvoju umrli ili nijedan od roditelja ne živi s djetetom i o njemu se ne brine, ili živi s djetetom ali nije u mogućnosti pružiti mu potrebnu njegu zbog svog psihofizičkog stanja, status njegovatelja može se priznati jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici...

Predlagatelj smatra da je kod ove odredbe posrijedi bio normativni šlamperaj, prvo po ovlaštenom predlagatelju, Vladi Republike Hrvatske, a potom i zakonodavcu, Hrvatskom saboru, koji su u citiranoj stilizaciji omaškom nakon dijela stilizacije koji glasi *...roditelji djeteta s teškoćama u razvoju...* propustili dodati dio stilizacije koji glasi **...ili osobe s invaliditetom...**

Bjelodano je to, naime, iz odredbe čl. 63/1. ZSS-a koja glasi:

...Pravo na status roditelja njegovatelja priznaje se jednom od roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom koje ispunjava jedan od sljedećih uvjeta...

ali, nota bene, i iz st. 2. iste koji glasi:

...Ako u obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju, odnosno osoba s invaliditetom iz stavka 1. ovoga članka, status roditelja njegovatelja mogu steći oba roditelja...

Nadalje, to je razvidno i iz st. 2. i 3. odredbe čl. 64. koji glase:

...Pravo na status roditelja njegovatelja, umjesto roditelju, može se priznati i bračnom ili izvanbračnom drugu roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s

invaliditetom iz članka 63. ovoga Zakona s kojim živi u obiteljskoj zajednici...-

...Ako u jednoroditeljskoj obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju, odnosno osoba s invaliditetom, status roditelja njegovatelja iz članka 63. ovog Zakona može se priznati, osim roditelju, i jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici...

Jednako vrijedi i za odredbu čl. 65. ZSS-a jer i u njoj se svugdje koristi stilizacija ...dijete s teškoćama u razvoju ili osoba s invaliditetom.. pa predlagatelj, opetuje se, smatra da je u pitanju normativni propust i šlamperaj predlagača i zakonodavca, a ne mens legislatoris potonjeg.

Međutim, u upravnoj praksi taj eklatantan i razvidan normativni propust na dnevnoj bazi rezultira time da mjerodavna javnopravna tijela, dakle Centri za socijalnu skrb i Ministarstvo socijalne politike i mladih, kad su ispunjene zakonske pretpostavke normirane odredbom čl. 64/1. ZSS-a, dakle ...kada su roditelji djeteta s teškoćama u razvoju umrli ili nijedan od roditelja ne živi s djetetom i o njemu se ne brine, ili živi s djetetom ali nije u mogućnosti pružiti mu potrebnu njegu zbog svog psihofizičkog stanja..., pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja priznaju samo članovima obiteljske zajednice djece s teškoćama u razvoju, a odbijaju zahtjeve članova obiteljske zajednice punoljetnih osoba s invaliditetom uz obrazloženje da oni nisu djeca.

Nadalje, u slučaju da to nije zakonodavni propust, nego prava volja predlagatelja Zakona i zakonodavca, predlagatelj prvotno apostrofira da je to protivno nekim od temeljnih načela socijalne skrbi, i to načelu socijalne pravičnosti normiranom odredbom čl. 8., načelom poštivanja ljudskih prava i integriteta korisnika normiranim odredbom čl. 14. i načelom zabrane diskriminacije normiranim odredbom čl. 15. ZSS-a.

Jer, predlagatelj postavlja pitanje nadajući se sudskom odgovoru u obrazloženju odluke - zbog čega bi članovi obiteljske zajednice osobe s invaliditetom, primjerice braća ili sestre, u kontekstu stjecanja ovog prava, bili nejednaki i diskriminirani u odnosu na članove obiteljske zajednice djece s teškoćama u razvoju, posebice zato što se predmetno pravo, temeljem odredbe čl. 64/2. ZSS-a, umjesto roditelju može priznati i (van)bračnom drugu osobe s invaliditetom?

Zaključno, u ustavnopravnom smislu, napadana odredba na dnevnoj bazi ugrožava pravnu sigurnost zakonskih ovlaštenika ovog prava, punoljetnih osoba s invaliditetom i članova njihove obiteljske zajednice, u slučaju egzistencije zakonskih pretpostavki propisanih osporavanom zakonskom odredbom, što

iziskuje promptnu i bezodgodnu reakciju naslovnog Suda određivanjem predložene privremene mjere.

Drugo, ista je protivna ustavnim vrednotama socijalne pravde, vladavine prava, jednakosti i poštivanja prava čovjeka normiranim odredbom 3. Ustava.

Vrednoti socijalne pravde, prvo u ovom podkontekstu, jer je izrazito društveno nepravedno da se djeca s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom razlikuju u pravima u slučaju kad su ispunjene gorenavedene zakonske pretpostavke.

Vrednosti jednakosti, drugo, jer su jedni korisnici i ovlaštenici ovog prava iz sustava socijalne skrbi eklatantno nejednaki s drugima, osobe s invaliditetom u odnosu na djecu s teškoćama u razvoju.

Vrednosti poštivanja prava čovjeka, treće, jer se opisanim diskriminativnim (ne)normiranjem povrjeđuju prava osoba s invaliditetom odnosno članova njihove obiteljske zajednice koji to pravo sada ne mogu steći jer se njihovi zahtjevi za priznanjem prava redom odbijaju kao pravno neosnovani.

Vrednoti vladavine prava, četvrto, jer podnormiranost, nejasnost i nepreciznost u (ne)normiranju, što je posrijedi kod ove odredbe, narušavaju pravnu sigurnost, te prava i interese članova obiteljske zajednice osoba s invaliditetom, kao i njih samih.

Judikatura naslovnog Suda o neodređenom i nepreciznom normiranju:

...Ustavni sud smatra nespornim da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja "jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava" (presuda Europskog suda u predmetu Beian protiv Rumunjske, 6. prosinca 2007., zahtjev br. 30658/05, § 39: "... constitue l'un des éléments fondamentaux de l'Etat de droit") i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. On osigurava da demokratski legitimirani zakonodavac samostalno zakonom razrađuje temeljna prava i slobode, da izvršna i upravna vlast raspoložu jasnim zakonskim i podzakonskim regulatornim mjerilima za svoje odluke te da sudbena vlast i sudovi mogu provoditi kontrolu zakonitosti pravnog poretka (presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda 1 BvR 370/07 od 27. veljače 2008., § 209). Kad se taj zahtjev ne poštuje, neodređeni i neprecizni zakoni ustavnopravno nedopušteno delegiraju

dijelove ovlasti zakonodavca na subjektivno rješavanje od upravnih i sudbenih vlasti. Ustavni sud podsjeća da zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme nije samo semantički zahtjev koji traži da se odnos između njezina adresanta i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti. Ti su zahtjevi temeljna mjerila za normativnu regulaciju svih slučajeva u kojima odgovor na pitanje iznalaženja i tumačenja mjerodavnog prava ne bi bio jednoznačan. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, uključujući i područje izvršavanja kazne zatvora. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivan i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme neće biti ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti. Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti. Prva smiju postupati samo na temelju dovoljno jasnih zakonskih mjerila koja ih pravno vezuju ili im pak dopuštaju određeni stupanj slobodne prosudbe (najčešće u obliku diskrecijske ocjene). U suprotnom bi ono ugrozilo slobodu građana od samovolje i zlorabe državne vlasti, posebice u slučajevima mjera i radnji koje se poduzimaju prema njima bez njihova prethodnog znanja. Druga moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanja primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila. Nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti i nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavnopravno ograničenje prava ili slobode građana (članak 16. stavak 2. Ustava)⁴...

...Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna.

⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-3843/2007

Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druge sastavnice načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava, osobito zahtjeve za jedinstvenom primjenom prava te poštovanjem učinaka pravomoćnih presuda i drugih odluka tijela državne i javne vlasti. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Ako to ponašanje reguliraju dvije ili više pravnih normi, njihov donositelj mora osigurati njihovu jasnoću i predvidljivost i u pogledu sadržaja svake od njih i u pogledu učinka koji one stvaraju u svojem međuodnosu. Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme, međutim, nije ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti. Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti. Prva smiju postupati samo na temelju dovoljno jasnih zakonskih mjerila koja ih pravno vezuju ili im pak dopuštaju određeni stupanj slobodne prosudbe (najčešće u obliku diskrecijske ocjene). U suprotnom bi ono ugrozilo slobodu građana od samovolje i zlouporabe državne vlasti, posebice u slučajevima mjera i radnji koje se poduzimaju prema njima bez njihova prethodnog znanja. Druga moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanje primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila. Pri tome, nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavnopravno ograničenje prava ili slobode građana (članak 16. stavak 2. Ustava)⁵...

Treće, protivna je načelu ustavnosti normiranom odredbom čl. 5. Ustava.

Četvrto, ista je u ustavnopravnom nesuglasju s odredbom čl. 14/1. i 2. Ustava jer punoljetne osobe s invaliditetom i

⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske broj U-I-722/2009

članove njihove obiteljske zajednice stavlja u nejednak i diskriminirajući pravni položaj u odnosu na djecu s teškoćama u razvoju i članove njihove obiteljske zajednice bez opravdanog, objektivnog i razumnog razloga.

Peto, ista je ustavnopravno suspektna u smislu odredbe čl. 35. Ustava jer narušava ustavno pravo punoljetnih osoba s invaliditetom i članova njihove obiteljske zajednice na štovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života, te pravo na dostojanstvo kao jedno od prava osobnosti.

Zaključno, šesto, no ne i najmanje važno, navedena je zakonska odredba protuustavna jer eklatantno kolidira s odredbom čl. 58/2. Ustava kojom je normirano da država *...posebnu skrb posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život...*

Konačno, sublimirajući sve poviše, predlagatelj smatra da je kod osporavane odredbe posrijedi bjelodana normativna diskriminacija po dobnoj osnovi bez ikakvog opravdanog, razumnog i objektivnog razloga.

O toj je vrsti protuustavne diskriminacije naslovni Sud, temeljem Prijedloga istog predlagatelja, već zauzeo ustavnopravno shvaćanje ukinuvši diskriminatornu odredbu čl. 55. tadavrijedećeg Zakona o socijalnoj skrbi:

...Republika Hrvatska, kao socijalna država (članak 1. Ustava), obvezala se na stvaranje uvjeta za ostvarivanje zaštite i posebne skrbi o osobama koje imaju povećane potrebe i teškoće s uključivanjem u društveni život te na osiguranje takvim osobama socijalnih, materijalnih i drugih uvjeta radi ostvarenja tog cilja. Takvo socijalno određenje države zahtijeva ustrojavanje sustava socijalne sigurnosti u kojemu će se sustavno i optimalno osiguravati prava i poduzimati mjere radi prevladavanja socijalnih rizika, kao što su bolest, invalidnost, nezaposlenost, nesposobnost za rad i slično. Članak 58. Ustava sadrži obvezu države da pojedinim kategorijama osoba, koje su nesposobne za rad, osigura pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba te da posebno skrbi o invalidnim osobama. Prava i obveze u tom području pobliže se uređuju zakonima i drugim propisima. 7. ZSS uređuje način obavljanja i financiranja djelatnosti socijalne skrbi, određuje tko su korisnici socijalne skrbi, prava tih korisnika i postupak za ostvarivanje tih prava te druga pitanja važna za obavljanje djelatnosti socijalne skrbi (članak 1.). Korisnik u smislu ZSS-a je osoba ili obitelj koja ostvaruje prava iz socijalne skrbi na osnovi tog Zakona (članak 2. stavak 1. točka 6. ZSS-a). Ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi i jedinice područne (regionalne) samouprave ustrojavaju i usklađuju djelatnost socijalne skrbi; obavljanje djelatnosti

socijalne skrbi nadzire ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi; sredstva za obavljanje djelatnosti i ostvarivanje prava socijalne skrbi utvrđenih tim Zakonom osigurava Republika Hrvatska i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pod uvjetima i na način propisan tim Zakonom (članak 5. ZSS-a). **7.1.** Prema članku 3. ZSS-a, socijalna skrb je djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku kojom se osigurava i ostvaruje pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba koje one same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih i drugih okolnosti (stavak 1.); radi sprječavanja, ublažavanja i otklanjanja uzroka i stanja socijalne ugroženosti socijalnom skrbi pruža se potpora obitelji, posebice djeci i drugim osobama koje ne mogu brinuti same o sebi (stavak 2.). Sustav socijalne skrbi, u dijelu koji se odnosi na osobe s invaliditetom, uređen je tako da te osobe, radi prevladavanja poteškoća koje proizlaze iz njihovog fizičkog i zdravstvenog stanja, mogu ostvarivati prava na određene novčane pomoći, kao što su: jednokratna novčana pomoć, doplatak za pomoć i njegu, osobna invalidnina, naknada do zaposlenja, ili da mogu ostvarivati pravo na određene usluge socijalne skrbi, kao što su: skrb izvan vlastite obitelji, pomoć i njega u kući, savjetovanje i pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća te druge oblike pomoći u skladu s mjerodavnim propisima. **7.2.** Sukladno člancima 55. do 59. ZSS-a, osobna invalidnina je jedno od prava u sustavu socijalne skrbi (propisanih člankom 12. ZSS-a), kojim država podupire uzdržavanje invalidnih osoba s osnove njihovih povećanih potreba zbog njihova tjelesnog oštećenja ili promjena u zdravstvenom stanju. Korisnik tog novčanog primanja je teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju (osoba s invaliditetom) kod koje je to oštećenje ili trajna promjena u zdravstvenom stanju nastupila prije 18. godine života, pod uvjetom da to pravo ne ostvaruje po drugoj osnovi. Vrstu i stupanj tjelesnog ili mentalnog oštećenja te trajnu promjenu u zdravstvenom stanju korisnika osobne invalidnine propisuje ministar nadležan za poslove socijalne skrbi uz suglasnost ministra nadležnog za poslove zdravstva (članak 59. ZSS-a). Ako je u postupku ostvarivanja prava iz socijalne skrbi ili drugih prava po posebnim propisima potrebno utvrditi postojanje činjenica iz članka 59. ZSS-a, centar za socijalnu skrb, odnosno druga nadležna tijela, zatražit će nalaz i mišljenje tijela vještačenja (članak 147. stavak 1. ZSS-a). **8.** Zakonodavac je osporenim člankom 55. ZSS-a propisao uvjete koje mora ispuniti osoba s invaliditetom da bi ostvarila pravo na osobnu invalidninu. To su: 1. teže tjelesno ili mentalno oštećenje ili teže trajne promjene u zdravstvenom stanju, 2. koje oštećenje ili bolest su nastali do navršene 18. godine njenog života i 3. to pravo ne smije već ostvarivati po nekoj

drugoj osnovi. **9.** Predlagatelj osporava ustavnost uređenja prava na osobnu invalidninu iz članka 55. ZSSS-a smatrajući diskriminacijom ograničavanje ostvarivanja tog prava životnom dobi korisnika, tj. samo ako je nastala do navršene 18. godine budući da oni kod kojih je ista invalidnost nastala poslije 18. godine života to pravo nemaju. Takvo uređenje, prema mišljenju predlagatelja, dovodi do nejednakosti u ostvarivanju tog socijalnog prava. **10.** U postupku je, stoga, bilo potrebno ispitati je li propisivanje dobne granice za ostvarivanje prava na osobnu invalidninu, kao što je učinjeno osporenim člankom 55. ZSS-a, protivno načelima nediskriminacije i jednakosti kao temeljnim načelima zaštite ljudskih prava i sloboda, zajamčenima člankom 14. Ustava te navedenim međunarodnim aktima. **11.** Budući da ni Ustav niti prethodno navedene konvencije pobliže ne određuju što je diskriminacija, Ustavni sud je u konkretnom slučaju imao u vidu stajališta Europskog suda, koji u svojim odlukama navodi: "Diskriminacija je različito postupanje, bez objektivnog i razumnog opravdanja, prema osobama u relativno sličnim situacijama." (predmet Nachova i drugi protiv Bugarske, presuda, veliko vijeće, 6. srpnja 2005., zahtjevi br. 43577/98 i 43579/98, § 145.). **11.1.** Treba, nadalje, spomenuti da Zakon o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine" broj 85/08.), koji utvrđuje osnove za zabranu diskriminacije, uključivo i po osnovi invaliditeta, u članku 1. propisuje: "Članak 1. (1) Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije. (2) Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama. (3) Diskriminacijom se smatra i stavljanje neke osobe u nepovoljniji položaj na temelju pogrešne predodžbe o postojanju osnove za diskriminaciju iz stavka 1. ovoga članka." **12.** Nema dvojbe da postupanje nadležnih tijela na temelju osporene zakonske odredbe dovodi do nejednakosti u stjecanju novčanog socijalnog prava, kao što je pravo na osobnu invalidninu između osoba kod kojih je invalidnost, u smislu članka 55. ZSS-a, nastala do i/ili poslije navršene 18. godine života jer prva skupina može ostvariti to pravo, dok druga to ne može. Zbog toga su te osobe u nejednakom položaju glede temeljnih zahtjeva socijalizacije osoba s invaliditetom, a to je uključivanje u društveni život (tzv. socijalna integracija) na ravnopravnoj osnovi s drugim građanima te

poboljšanje kvalitete života i pravnog položaja osoba s invaliditetom. Razvidno je, nadalje, da u konkretnom slučaju nije riječ o "klasičnoj" diskriminaciji po osnovi invalidnosti (*discrimination based on disability*) budući da nije riječ o nejednakosti između invalidnih i neinvalidnih osoba, već o nejednakosti unutar iste skupine invalidnih osoba s istim stupnjem invalidnosti. Njih u ostvarivanju navedenog prava jedino razlikuje vrijeme (životna dob) nastanka te invalidnosti, suglasno kojem kriteriju se prema njima različito postupa. **13.** Stoga je Ustavni sud u postupku morao utvrditi jesu li osobe s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju, nastalim poslije 18. godine života, u diskriminirajućem položaju zbog nemogućnosti stjecanja navedenog prava te je li zakonodavac za osporenu regulaciju i različito postupanje imao objektivno i razumno opravdanje, odnosno s kojim legitimnim ciljem je to učinjeno. Analiza je moguća jer je riječi o usporedivoj situaciji budući da se isti pravni odnos unutar iste socijalne skupine različito tretira. **14.** Za ocjenu suglasnosti članka 55. ZSS-a s Ustavom bila su relevantna i stajališta Europskog suda, osobito ona koja se odnose na tumačenje i primjenu odredbi Konvencije koje uređuju zabranu diskriminacije. Mjerodavni su citirani članak 14. Konvencije te članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, koji, kao i članak 14. stavak 1. Ustava, sadrže osnove po kojima se zabranjuje diskriminacija (tzv. diskriminatorne osnove). **14.1.** Europski sud je u odnosu na značenje i sadržaj članka 14. Konvencije u svojim odlukama navodio sljedeće: "Članak 14. štiti pojedince, stavljene u slične situacije, od diskriminacije." (predmet *Van der Musselle protiv Belgije*, presuda, 23. studenoga 1983., zahtjev br. 8919/80, § 46.); "U smislu članka 14. razlika u postupanju (*difference of treatment*) bit će diskriminatorna ako 'nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje', što znači ako ne postiže 'legitiman cilj' ili ako ne postoji 'razuman odnos razmjernosti između uporabljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići'." (predmet *Abdulaziz Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, 28. svibnja 1985., zahtjevi br. 9214/80, 9473/81 i 9474/81, § 72.; isto i predmet *Unal Tekeli protiv Turske*, presuda, 16. studenoga 2004., zahtjev br. 29865/96, § 50.). U razmatranju prakse Europskog suda, vezane za zabranu diskriminacije, Ustavni sud uzeo je u obzir i odluke u kojima je Europski sud zauzeo stajalište o postojanju "područja slobodne prosudbe" koje imaju države ugovornice u području primjene članka 14. Konvencije. Prema praksi Europskog suda, široko područje slobodne prosudbe postoji kad je riječ o nejednakostima u socijalnoj politici, odnosno u sustavu socijalne sigurnosti države ugovornice, u kojim slučajevima Europski sud u pravilu poštuje izbor zakonodavne politike države ugovornice, osim ako je očito bez razumne osnove (predmet *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda,

veliko vijeće, 12. travnja 2006., zahtjevi br. 65731/01 i 65900/01, § 52.). **15.** Polazišna točka u ocjeni Ustavnog suda bila je priroda osobne invalidnine. Ustavni sud primjećuje da je, sukladno ZSS-u, riječ o novčanom davanju koje pripada osobi s težim invaliditetom, kojoj je zbog njezina tjelesnog oštećenja ili trajnih promjena u zdravstvenom stanju potrebna povećana socijalna skrb pa, stoga, spada u socijalno ugroženu skupinu. Osobna invalidnina strogo je osobno pravo njegova korisnika i ne može se prenositi na drugu osobu niti nasljeđivati (članak 11. stavak 4. ZSS-a). U takvoj pravnoj i faktično istovjetnoj situaciji opravdano je i razumno očekivati da će takve osobe imati jednak pravni položaj u ostvarivanju prava. **16.** Prema stajalištu Ustavnog suda, legitimno je pravo države da u okviru svoje socijalne politike i strategije uređuje sustav socijalne skrbi, koji će biti odgovarajući ustavnim načelima i obvezama u formalnopravnom i materijalno pravnom smislu. Naime, iako je člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava propisana ovlast Hrvatskog sabora da samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, u skladu s Ustavom i zakonom, pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. U konkretnom slučaju to su jednakost, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka i zabrana diskriminacije. Međutim, legitiman cilj koji se osporenim člankom 55. ZSS-a želio postići priznavanjem prava na osobnu invalidninu - materijalna (novčana) pomoć, kojom država, u okviru Ustavom zajamčene posebne i povećane skrbi za zaštitu invalidnih osoba, podupire uzdržavanje osoba s težim invaliditetom radi udovoljavanja osnovnim životnim potrebama tih osoba i njihovog uključivanja u društveni život - objektivno nije ostvaren budući da ostvarivanje prava na osobnu invalidninu osporenim normiranjem nije omogućeno svima koji imaju isti stupanj invalidnosti, propisan člankom 55. ZSS-a. **17.** Ocjena je Ustavnog suda da za ograničavanje ostvarivanja prava na osobnu invalidninu životnom dobi korisnika u kojoj je invalidnost nastala (granica je navršena 18. godina života), kao što je to učinjeno člankom 55. ZSS-a, nema objektivnog i razumnog opravdanja. Budući da takva pravna situacija uzrokuje nejednakost među istim korisnicima, osporena zakonska odredba diskriminirajuće je naravi. Pored toga, mišljenje je Ustavnog suda, takvo različito postupanje protivno je javnom interesu i umanjuje važnost dobara zaštićenih Ustavom Republike Hrvatske. **18.** Polazeći od ustavnog i konvencijskog standarda da se prava i slobode, zajamčene Ustavom i Konvencijom te drugim mjerodavnim međunarodnim aktima, moraju ostvarivati bez diskriminacije te da zaštita prava na jednakost, kao i zabrana diskriminacije mora biti djelotvorna, ocjena je Ustavnog suda da članak 55. ZSS-a u dijelu koji glasi: "ako je takvo oštećenje ili bolest

nastala prije navršene 18. godine života," nije u suglasnosti s člankom 14. u vezi s člankom 58. Ustava⁶...

III. Slijedom poviše ustavnopravne argumentacije i elaboracije predlagatelj predlaže naslovnom sudu da po provedbi ustavnosudskog postupka donese sljedeće

R J E Š E N J E

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 64/1. Zakona o socijalnoj skrbi s Ustavom Republike Hrvatske.

II. Odluka će se objaviti u Narodnim novinama.

Kraljevica, 03. veljače 2015.

odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**

⁶ Broj: U-I-4170/2004