

**Сентенца
(извод из одлуке)**

... "Уколико је крајњи бенефицијар права на родитељски додатак, заправо, дете, Уставни суд сматра да је уставноправно прихватљиво становиште предлагача да позивање на мере афирмативне акције, односно позитивну дискриминацију, на основу *de facto* (стварне) неједнакости између мушкараца и жена у погледу рађања, само по себи, не би могло да представља довољно оправдање да титулар овог права буде само мајка ... Међутим, Уставни суд оцењује да оспоравање одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом ... нема уставноправног утемељења. Ово из разлога што се законодавац оспореним одредбама члана 14. Закона определио за решење да је право на родитељски додатак право родитеља (мајке и оца), које се у поступку остваривања примарно утврђује у односу на мајку као родитеља који рађа дете, али је истовремено прописао да ће се под истим условима право утврдити у односу на оца када постоје неке од објективних околности због којих је мајка спречена да то право оствари, било зато што није жива или постоје друге околности које је спречавају да оствари право, или се својом вољом, напуштањем детета, одрекла дужности родитеља ... Уставни суд оцењује да оспорена одредба члана 14. став 1. Закона, у делу којим се прописује поседовање услова држављанства Републике Србије ради остваривања права на родитељски додатак, није несагласна са Уставом, под условом да се и одредба члана 14. став 7. овог закона тумачи и примењује на начин да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета, ако мајка није држављанин Републике Србије ... У вези оспоравања одредбе члана 14. став 4. наведеног Закона, Уставни суд констатује да су овом одредбом прописани услови за остваривање права на родитељски додатак, које мајка мора да испуњава ... Оцењујући уставност наведених одредаба Закона са становишта навода предлагача, Уставни суд сматра да оне не садрже повреду начела забране дискриминације гарантованог одредбама члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, из разлога што оцу детета није ускраћено право да оствари родитељски додатак ... Из наведених разлога, Суд је одбио предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 4. и 7. наведеног Закона..."

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ђетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 11. јула 2014. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Одбијају се предлози за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 1, 4. и 7. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС”, бр. 16/02, 115/05 и 107/09), под условом да се одредба члана 14. став 7. Закона тумачи и примењује на начин да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета уколико мајка није држављанин Републике Србије.

2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 1. Закона из тачке 1.

Образложење

I

Уставном суду поднета су два предлога овлашћених предлагача којима је покренут поступак за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 1, 4. и 7. и члана 16. став 1. Закона наведеног у тачки 1. изреке.

Подносилац првог предлога оспорава уставност наведених одредаба Закона у односу на одредбе Устава Републике Србије којима је утврђено: да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15.); да се забрањује сваки вид дискриминације и гарантује једнакост пред Уставом и законом (члан 21.); да се јемчи слобода одлучивања о рађању деце и утврђује да Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе (члан 63.), те утврђује да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и да су у томе равноправни (члан 65.). Предлагач наводи да је оспореним законским решењима остваривање права на родитељски додатак у потпуности везано за мајку која се непосредно брине о детету, а да отац има право на родитељски додатак само изузетно, под прописаним условима, чиме је, по мишљењу предлагача, прекршена Уставом гарантована равноправност родитеља, тако што је отац детета доведен у дискриминисани положај у односу на мајку, јер ово право може да оствари само уколико мајка из одређених разлога не брине о детету. Сматра да је такво решење противно и одредбама члана 63. Устава које утврђују обавезу државе да подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и да им помаже у томе, из чега, по мишљењу предлагача, произлази да је право на родитељски додатак везано за родитеље, а не изричито за мајку. Истиче да није оправдано стављати оспореним законским решењима једног родитеља у неповољнији положај, будући да из Устава произлази интенција о развоју породице у правцу

потпуне равноправности оба родитеља у свим областима, а то значи и обезбеђивање равноправног приступа наведеним подстицајима и мерама. Стога сматра да би недискриминаторски дефинисане мере корисника права у питању довеле до афирмисања претпоставке о равноправном положају мајке и оца у породици и отклањања предрасуда о томе да жена једина треба да брине о потомству, чиме се развија политика једнаких могућности жена и мушкараца предвиђена чланом 15. Устава. Из ових разлога предлагач од Уставног суда тражи утврђивање несагласности одредаба Закона с Уставом, с тим што предлаже и формулацију измењених и допуњених одредаба Закона, да би се на тај начин, по његовом мишљењу, обезбедило усклађивање ових одредаба са Уставом.

Предлогом другог овлашћеног предлагача оспорава се уставност одредбе члана 14. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом у односу на одредбе члана 21. Устава којима се утврђује забрана дискриминације по свим основима и члана 64. став 1. Устава којим се гарантује да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости. Истиче се да сам назив "родитељски додатак" није адекватан, с обзиром на то да је формални титулар овог права мајка детета, док отац ово право може остварити само у изузетним случајевима прописаним законом, те би адекватнији назив био „мајчински додатак“. У предлогу се наводи да је законодавац као формалног титулара ставио родитеља који се непосредно стара о детету, што значи да родитељски додатак није помоћ намењена мајци за ублажавање „социо-економских промена“ насталих услед порођаја, нити је помоћ која је намењена родитељима, већ је у питању подршка која је директно усмерена на дете које треба да има крајњу корист од ове мере социјалне заштите. У прилог томе наводи се да је одредбом члана 1. наведеног Закона прописано да финансијска подршка породици са децом обухвата побољшање услова за задовољавање основних потреба деце и подршку породицама са децом, из чега се може закључити да је крајњи корисник ове финансијске подршке дете. Поред овога, у предлогу се истиче да је појединим категоријама деце ово право ускраћено, иако је родитељски додатак намењен свој деци. Наиме, према наводима предлога, деца чија је мајка страна држављанка дискриминисана су у односу на осталу децу чије мајке имају држављанство Републике Србије, а то значи да им је ускраћено ово право на основу личног својства члана породице, односно држављанства мајке. Из ових разлога оспорава се уставност одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона којом су прописани услови за добијање родитељског додатка, међу којима је један од услова и држављанство Републике Србије. С тим у вези, у предлогу се указује на то да су могуће различите ситуације у којима се остварује ово право, као што је то нпр. ситуација у којој је мајка детета страна држављанка која се непосредно стара о детету, али ће њој бити ускраћено право на ову новчану помоћ, а да за то нема објективног и разумног оправдања. Имајући у виду чињеницу да су деца крајњи корисници ове мере социјалне заштите и да се као држављани Републике Србије налазе у истој правној ситуацији, по мишљењу предлагача, ирелевантно је да ли је мајка детета страна или домаћа држављанка, те да, стога, постављање услова у погледу држављанства мајке није оправдано. Оваква тврдња поткрепљује се тиме да се ратификацијом Конвенције о правима детета Република Србија обавезала на поштовање права детета и обезбеђивање права садржаних у Конвенцији сваком детету под њеном јурисдикцијом, без икакве дискриминације и без обзира на расу, боју коже, пол, језик, вероисповест, политичко или друго убеђење, национално, етничко или социјално порекло, имовно стање, онеспособљеност, рођење или други статус детета, његовог родитеља или старатеља. Истиче се да је чланом 26. ове конвенције прописано да државе чланице уважавају право сваког детета да користи социјалну заштиту и социјално осигурање, као и да предузимају све неопходне мере за остваривање тог права у складу са националним законима. Поред овога, указује се и на став Комитета за права детета према коме групе мале деце не смеју бити дискриминисане, потом да је принцип најбољег интереса детета примаран у свим поступцима који се тичу деце, а посебно је истакнуто да се најбољи интерес детета мора узети у обзир приликом израде сваког закона, јавне политике и пружања услуга које се тичу деце, што обухвата поступке који директно погађају децу, као и поступке који имају посредног утицаја на малу децу. Коначно, указује се и на Одлуку Европског суда за људска права у случају „Weller против Мађарске“, број 44399/05, у којој је тај суд утврдио да је Мађарска повредила члан 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода прописивањем да само мајке које су држављанке Мађарске могу остварити право на матерински додатак, чиме је Мађарска ставила у неједнак положај децу чије су мајке стране држављанке, те их је дискриминисала на основу родитељског статуса. Предлогом се тражи од Уставног суда и да изврши оцену сагласности одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона са одредбама чл. 4, 7. и 22. Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09).

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је доставио предлоге Народној скупштини на одговор, сагласно одредбама члана 35а став 2. и члана 107. став 1. Закона о Уставном суду. Народна скупштина је доставила одговор Уставном суду 13. децембра 2012. године у коме је, поред осталог, истакла да је наведени Закон у примени од 2002. године и представља део укупне друштвене бриге о деци, као и да, у оквиру финансијских могућности државе, представља основу за задовољавање основних потреба деце, подстицај за рађање, подршку материјално угроженим породицама, породицама које имају децу са сметњама у развоју, као и деци без родитељског старања. Давалац одговора истиче да је током примене наведеног Закона у пракси уочена потреба да се одређена законска решења модификују и унапреде, те су 2006. и 2009. године извршене одговарајуће измене и допуне дотадашњих законских решења. Право на родитељски додатак уређено је тако да се утврђује у односу на мајку, а у изузетним условима када га користи отац, потребно је да и мајка и отац испуњавају услове, а да захтев подноси отац, јер на страни мајке постоје неке од објективних околности које је спречавају да поднесе овај захтев. Према наводима из одговора, редослед рођења деце се, у смислу оспореног члана, утврђује у односу на мајку, имајући у виду да је она та која рађа, док отац детета може имати и децу из других брачних или ванбрачних заједница чији се број не може поуздано утврдити. Имајући у виду да се деца рађају у брачној и ванбрачној заједници, као и да се те заједнице стварају и прекидају, ако би се прихватила измена наведеног Закона у смислу који се предлаже, не би се поуздано могао утврдити редослед рађања деце, па би једно дете могло више пута да буде рачунато у редослед рођења деце од стране оца, односно мајке, те би наведена мера изгубила свој „пронаталитетни“ карактер и дошло би се у ситуацију да се право на родитељски додатак остварује за много већи број деце него што се објективно рађа, односно могло би се остварити право у

износима предвиђеним за децу вишег реда рођења иако она нису у том статусу. Доносилац акта истиче да је право на родитељски додатак ограничено на четворо деце у односу на редослед рођења мајке, што је мотивисано и препорукама Светске здравствене организације да су четири трудноће медицински безбедне за мајку и децу, а у складу је и са политиком пружања подршке планирању породице и принципима одговорног родитељства. Наводи се да је исти принцип остваривања права на родитељски додатак примењен и у оспореној одредби члана 16. став 1. наведеног Закона којом је предвиђено да се родитељски додатак не може остварити ако мајка или чланови породице у којој живи плаћају порез на имовину на пореску основицу већу од 12.000.000 динара. На основу изнетог, давалац одговора сматра да се оспореним одредбама наведеног Закона не нарушавају Уставом загарантовани принципи равноправности жене и мушкарца, нити се нарушава гарантована једнакост пред Уставом и законом, право о слободном одлучивању о рађању деце, као ни право и дужност родитеља да издржавају, васпитавају и образују своју децу.

II

У поступку пред Уставним судом утврђено је следеће:

Оспореним одредбама члана 14. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС”, бр. 16/02, 115/05 и 107/09) прописано је: да родитељски додатак остварује мајка за прво, друго, треће и четврто дете под условом да је држављанин Републике Србије, да има пребивалиште у Републици Србији и да остварује право на здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање (став 1.); да право из става 1. овог члана остварује мајка која непосредно брине о детету за које је поднела захтев, чија деца претходног реда рођења нису смештена у установу социјалне заштите, хранитељску породицу или дата на усвојење и која није лишена родитељског права у односу на децу претходног реда рођења (став 4.); да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета, уколико мајка детета није жива, уколико је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету (став 7.).

Осталим одредбама овог члана Закона, које су у међусобној повезаности и чине јединствену правну целину, прописано је: да изузетно, ако мајка која има троје деце, а у следећем порођају роди двоје или више деце, оствариће право на родитељски додатак и за свако рођено дете у том порођају, а на основу посебног решења Министарства надлежног за социјална питања (став 2.); да се редослед рођења утврђује према броју живорођене деце мајке у моменту подношења захтева за остваривање права на родитељски додатак (став 3.); да ће се право из става 1. овог члана изузетно признати и уколико је дете претходног реда рођења смештено у установу због потребе континуиране здравствене заштите и неге, односно ако постоји оправдани разлог за смештај детета претходног реда рођења са сметњама у менталном развоју, степена теже и тешке менталне ометености, са тешким телесним обољењима и оштећењима, као и са вишеструким сметњама у развоју, а по претходно прибављеном мишљењу Министарства надлежног за социјална питања (став 5.); да се уз захтев за остваривање права на родитељски додатак подноси и потребна документација и уверење надлежног органа старатељства о испуњености услова из ст. 4. и 5. овог члана (став 6.); да се услови за остваривање права на родитељски додатак утврђују у односу на дан подношења захтева (став 8.).

Одредбом члана 16. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом у односу на коју је поднетим предлогом покренут поступак за утврђивање неуставности, прописано је да се родитељски додатак не може остварити ако мајка или чланови породице у којој живи плаћају порез на имовину на пореску основицу већу од 12.000.000 динара. Ставом 2. овог члана Закона прописано је да се родитељски додатак не може остварити ако родитељи у моменту подношења захтева живе и раде у иностранству.

Одредбама Устава, на чију повреду се указује, утврђено је: да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета, да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21.); да свако има право да одлучи о рађању деце, да Република Србија подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и помаже им у томе (члан 63.); да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитавају и образују своју децу и у томе су равноправни, да сва или поједина права могу једном или обома родитеља бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у складу са законом (члан 65.).

Другим одредбама Устава, које су од значаја за разматрање уставне заснованости оспорених одредаба Закона, утврђено је: да странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (члан 17.); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, а да се Уставом јемче и као таква непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, док се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, а одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); да деца уживају људска права примерено свом узрасту и душевној зрелости, да деца рођена изван брака имају једнака права као деца рођена у браку, а права детета и њихова заштита уређују се законом (члан 64. ст. 1, 4. и 5.); да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја, а посебна заштита се пружа деци о којој се родитељи не старају и деци која су ометена у

психичком или физичком развоју (члан 66. ст. 1. до 3.); да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба имају право на социјалну заштиту чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства, а права запослених и њихових породица на социјално обезбеђење и осигурање уређују се законом (члан 69. ст. 1. и 2.); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, економске и социјалне односе од општег интереса, систем у областима социјалне заштите и бриге о деци (члан 97. тач. 8. и 10.); да је правни поредак Републике Србије јединствен, а да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и не смеју бити у супротности са Уставом, те да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 1, 4. и 5.).

Разматрајући уставност оспорених одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом, Уставни суд је имао у виду и релевантне одредбе Конвенције о правима детета („Службени лист СФРЈ”, бр. 15/90, 4/96 и 2/97), којима је утврђена обавеза држава чланица: да поштују и обезбеђују права садржана у овој конвенцији сваком детету под њиховом јурисдикцијом, без икакве дискриминације и без обзира на расу, боју коже и пол, језик, вероисповест, политичко или друго убеђење, национално, етничко или социјално порекло, имовно стање, онеспособљеност, рођење или други статус детета или његовог родитеља или законског старатеља, те да предузимају све потребне мере како би се обезбедила заштита детета од свих облика дискриминације или казне, засноване на статусу, активностима, израженом мишљењу или убеђењу родитеља, законитих старатеља или чланова породице детета (члан 2.); да су у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја интереси детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела и да се државе чланице обавезују да детету обезбеде такву заштиту и бригу која је неопходна за његову добробит, узимајући у обзир права и обавезе његових родитеља, законских старатеља или других појединаца који су правно одговорни за дете и предузимају у том циљу све потребне законодавне и административне мере (члан 3.); да ће државе чланице уложити све напоре како би се уважило начело да оба родитеља имају заједничку одговорност у подизању и развоју детета, и да родитељи или законити старатељи, у зависности од случаја, имају главну одговорност за подизање и развој детета, а интереси детета су њихова основна брига, те да ради гарантовања и унапређивања права садржаних у овој конвенцији, државе чланице пружају родитељима и законитим старатељима одговарајућу помоћ у обављању дужности васпитавања детета и обезбеђују развој институција, објеката и служби за бригу о деци (члан 18. ст. 1. и 2.); да државе чланице уважавају право сваког детета да користи социјалну заштиту, укључујући социјално осигурање и предузимају све мере неопходне за пуно остваривање тог права у складу са националним законима, те да ове повластице треба да буду признате, ако то одговара, узимајући у обзир средства и услове детета и лица која су одговорна за издржавање детета, као и све остале услове значајне за захтеве за повластице које поднесе дете или који се поднесу у његово име (члан 26.).

III

Полазећи од наведених одредаба Устава и Конвенције о правима детета, након извршене правне анализе оспорених одредаба, као и других одредаба које су међусобно повезане са изричито оспореним одредбама наведеног Закона, Уставни суд налази да је финансијска подршка породици са децом заснована на праву и дужности родитеља да подижу и васпитавају децу, праву детета на услове живота који му омогућавају правилан развој и позитивној обавези државе да подржи добробит породице и детета. Уставни суд констатује да је родитељски додатак овим законом установљен као мера популационе политике која је у функцији подстицања рађања деце, односно подизања стопе наталитета у Републици Србији, у складу са одредбом члана 1. став 2. тачка 2) Закона о финансијској подршци породици са децом којом је одређено да финансијска подршка породици са децом, у смислу овог закона, обухвата и посебан подстицај рађању деце. Другим речима, то значи да родитељски додатак, по својој природи, није превасходно мера социјалног карактера, већ представља и инструмент популационе политике, будући да је циљ његовог увођења подстицање рађања и повећање ефикасности популационе политике у Републици Србији. У оваквом моделу финансијске помоћи породици са децом долази до преношења популационе компоненте са дечијег додатка на родитељски додатак, као израз опредељења законодавца да се раздвајањем социјалне и популационе компоненте подстакне рађање деце. У том смислу, родитељски додатак је, као мера популационе политике, наведеним Законом усмерен на жену, односно мајку као титулара овог права, а не на дете. Међутим, како финансијска подршка породици са децом обухвата побољшање услова за задовољавање потреба деце и подршку породици са децом, то несумњиво упућује на закључак да је у крајњој линији корисник ове финансијске помоћи дете. Овом мером се уједно подстиче рађање само одређеног броја деце (тј. до четвртог детета), при чему се живорођена деца региструју преко мајке, будући да је она та која рађа (независно од тога да ли је отац детета исто лице). Дакле, уколико је крајњи бенефицијар права на родитељски додатак, заправо, дете, Уставни суд сматра да је уставноправно прихватљиво становиште предлагача да позивање на мере афирмативне акције, односно позитивну дискриминацију, на основу *de facto* (стварне) неједнакости између мушкараца и жена у погледу рађања, само по себи, не би могло да представља довољно оправдање да титулар овог права буде само мајка. Суд указује да би, сагласно схватању и пракси Европског суда за људска права израженој у више пресуда овог суда, („[Константин Маркин против Русије](#)”, број 30078/06 од 22. марта 2012. године, „[Hulea против Румуније](#)”, број 33411/05 од 2. октобра 2012. године и „[Weller против Мађарске](#)”, број 44399/05 од 31. марта 2009. године), прихватањем оваквог оправдања за разликовање родитеља по основу пола, у погледу остваривања одређених материјалних бенефиција у домену родитељства, доприносило учвршћивању родних стереотипа о традиционалним улогама мушкарца и жене у породици, односно улога у подизању, васпитању и образовању деце, што се сматра да је дискриминаторске природе, како у односу на жене, тако и у односу на мушкарце, те се овакво разликовање не може сматрати оправданим разлогом за различит третман мушкараца и жена у стварима и питањима која се тичу заштите интереса породице и деце.

Истовремено, Уставни суд истиче да би такво разликовање родитеља било уставноправно спорно и са становишта одредбе члана 65. став 1. Устава којим је утврђено да су родитељи равноправни у остваривању својих права и дужности да издржавају, васпитавају и образују своју децу. Међутим, Уставни суд оцењује да оспоравање одредаба Закона о финансијској подршци породици са децом, са становишта претходно изнетих ставова, нема уставноправног утемељења. Ово из разлога што се законодавац оспореним одредбама члана 14. Закона определио за решење да је право на родитељски додатак право родитеља (мајке и оца), које се у поступку остваривања примарно утврђује у односу на мајку као родитеља који рађа дете, али је истовремено прописао да ће се под истим условима право утврдити у односу на оца када постоје неке од објективних околности због којих је мајка спречена да то право оствари, било зато што није жива или постоје друге околности које је спречавају да оствари право, или се својом вољом, напуштањем детета, одрекла дужности родитеља.

У погледу прописивања поседовања држављанства Републике Србије, као једног од услова за остваривање права на родитељски додатак у смислу оспорене одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона, Уставни суд налази да је законодавац, на основу уставноправног овлашћења да уређује и обезбеђује систем у области бриге о деци и посебну заштиту породице и деце, могао предвидети различите врсте накнада, као облике финансијске помоћи породици са децом, као и услове и начин остваривања права на ове накнаде. Уставни суд је констатовао да појам држављанства означава јавноправни однос између физичког лица и суверене државе на основу кога то лице има статус по коме су му, уз одговарајуће обавезе, формалноправно доступна грађанска, политичка и економско-социјална права у тој држави, без обзира на то да ли се налази на домаћој или страниј територији. Имајући у виду овакво одређење правног појма „држављанства“, Уставни суд оцењује да се посебним законом може предвидети држављанство као услов за остваривање одређених статусних права. Овакав став Суда има своје уставноправно утемељење и у одредби члана 17. Устава којом је утврђено да странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије.

Када је реч о прописивању услова поседовања држављанства Републике Србије, као једног од услова за остваривање права на родитељски додатак прописаног оспореном одредбом члана 14. став 1. наведеног Закона, разлоге за изнету оцену везану за држављанство Уставни суд темељи и на чињеници да је родитељски додатак по својој природи, као што је претходно већ речено, мера популационе политике коју држава уводи са циљем подстицања рађања и повећања наталитета, а што је њена уставна обавеза, утврђена одредбом члана 63. став 2. Устава. У том смислу, сваки инструмент популационе политике, па и овај, значи повећање наталитета сопственог становништва, односно усмерен је управо на домаће држављане, будући да се овакве мере популационе политике реализују на терет јавних прихода, односно из буџетских средстава. Из наведених разлога, Уставни суд је утврдио да прописивање држављанства Републике Србије као једног од услова за остваривање права на родитељски додатак, било на страни мајке, било на страни оца, није несагласно са Уставом. Међутим, имајући у виду да је такође, неспоран посебан утицај родитељског права на побољшање услова за задовољавање основних потреба детета, Уставни суд налази да је оправдано указивање предлагача да прописани услов држављанства мајке, као примарног титулара права на родитељски додатак, на индиректан начин, по основу родитељског статуса, може довести у неједнак положај децу као бенефицијаре права, уколико потичу из мешовитих бракова. Конкретно, применом само језичког тумачења оспорених одредаба члана 14. наведеног Закона следило би да би, уколико су испуњени сви остали услови, право на родитељски додатак имала породица са децом у којој је мајка домаћи држављанин, а отац странац, док ово право не би могла да оствари породица у којој је мајка детета, односно деце странац, а отац домаћи држављанин, јер су услови да отац, држављанин Републике Србије, оствари право на родитељски додатак, према одредби члана 14. став 7. Закона, да мајка није жива, односно да је напустила дете или да објективно није у могућности да се непосредно брине о деци. Стога, Уставни суд налази да је, у конкретном случају, одредбе члана 14. наведеног Закона неопходно посматрати у целини и тумачити их на системски начин и циљно, а у најбољем интересу детета, како то налажу Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и Конвенција о правима детета.

Уважавајући легитимно и разумно опредељење законодавца да подстицајне мере у области популационе политике усмери према домаћим држављанима, системским и циљним тумачењем одредаба члана 14. ст. 1. и 7. наведеног Закона, Уставни суд налази да чињеница да мајка која није држављанин Републике Србије, у смислу одредбе члана 14. став 1. Закона не може бити титулар права на родитељски додатак, представља један од објективних разлога који је спречавају да подношењем захтева оствари право на родитељски додатак који је, у крајњој линији, у интересу детета, будући да је објективно спречена да се на тај начин, односно остваривањем овог права, непосредно брине о детету. Међутим, имајући у виду да су родитељи, према Уставу, равноправни у остваривању својих родитељских дужности, у таквој правној ситуацији на место мајке ступа управо отац, који је домаћи држављанин. Уколико се у овом контексту тумачи оспорена одредба члана 14. став 1. наведеног Закона, онда се недостатак држављанства Републике Србије, по налажењу Суда, има сматрати објективним разлогом, у смислу остваривања права на родитељски додатак, због кога је мајка спречена да се непосредно брине о детету. Са овог становишта, Уставни суд оцењује да оспорена одредба члана 14. став 1. Закона, у делу којим се прописује поседовање услова држављанства Републике Србије ради остваривања права на родитељски додатак, није несагласна са Уставом, под условом да се и одредба члана 14. став 7. овог закона тумачи и примењује на начин да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета, ако мајка није држављанин Републике Србије, како је одлучено у тачки 1. изреке.

Поред овога, Уставни суд констатује да се управо системским и циљним тумачењем одредаба члана 14. ст. 1. и 7. наведеног Закона остварује њихова уставна функција, и то не само заштите уставности, већ и заштите зајамчених људских права. Истовремено, Уставни суд указује и на потребу да се спорно правно питање уреди на јасан и недвосмислен начин наведеним Законом, како би се отклонила евентуална потреба за даљим, односно додатним тумачењем одредаба члана 14. Закона.

У вези оспоравања одредбе члана 14. став 4. наведеног Закона, Уставни суд констатује да су овом одредбом прописани услови за остваривање права на родитељски додатак, које мајка мора да испуњава, а то су

– 1) да непосредно брине о детету за које подноси захтев, 2) да није лишена родитељског права у односу на децу претходног реда рођења и 3) да деца претходног реда рођења нису смештена у установу социјалне заштите, хранитељску породицу или дата на усвојење. Оспореном одредбом члана 14. став 7. наведеног Закона је, под одређеним условима, право на родитељски додатак утврђено и за оца детета, и то уколико мајка није жива или је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету. Оцењујући уставност наведених одредаба Закона са становишта навода предлагача, Уставни суд сматра да оне не садрже повреду начела забране дискриминације гарантованог одредбама члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, из разлога што оцу детета није ускраћено право да оствари родитељски додатак. Напротив, Суд констатује да право на родитељски додатак отац може остварити под условима које предвиђа наведени Закон, односно уколико мајка није жива, ако је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету. Другим речима, будући да је и родитељски додатак посредно, у крајњој линији, намењен добробити детета, као што се то наводи и у пресуди Европског суда за људска права у предмету „Weller против Мађарске“, број 44399/05, од 31. марта 2009. године, родитељски додатак могу остварити мајка или отац, а законодавац је одредбом члана 14. став 4. Закона дао предност мајци искључиво из разлога практичне природе. Наиме, са једне стране, статистички гледано, мајка је та која се у највећем броју случајева у животу непосредно брине о детету након његовог рођења, а са друге стране, законодавац се определио да посебним финансијским мерама стимулише различитим новчаним износима рађање само одређеног броја деце (највише четворо) и изабрао је једноставнији начин да региструје редослед рођене деце преко мајке, на основу древног правног принципа *mater semper certa est*.

Из наведених разлога, Суд је одбио предлог за утврђивање неуставности одредаба члана 14. ст. 4. и 7. наведеног Закона, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд истиче да се оспореним одредбама наведеног Закона ни на који начин не доводи у питање остваривање права на одређене накнаде и бенефиције из области социјалне заштите и социјалног осигурања, имајући у виду чињеницу да се ове две врсте права разликују по својој природи и сврси и да се стога остварују по различитим законским основама. Уставни суд указује да у моделу финансијске помоћи породици са децом који је прихватио важећи Закон у овој области постоје и друге врсте додатака, односно накнада које остварује дете, као облик финансијске помоћи, под условима предвиђеним овим законом. Међу овим накнадама су дечији додатак, накнада трошкова боравка у предшколској установи, одговарајућа накнада за децу са сметњама у развоју, право на регресирање трошкова боравка у предшколској установи за децу из материјално угрожених породица и др.

Разматрајући уставност оспорене одредбе члана 16. став 1. Закона о финансијској подршци породици са децом којом је прописано да се родитељски додатак не може остварити ако мајка или чланови породице у којој живи плаћају порез на имовину на пореску основицу већу од 12.000.000 динара, Уставни суд налази да се условљавањем могућности остваривања права на родитељски додатак прописивањем одређеног имовинског цензуса у виду Законом прописане највише пореске основице пореза на имовину, законодавац кретао у границама својих уставних овлашћења. Суд сматра да је у условима ограничених финансијских могућности државе законодавац морао имати у виду и материјалне могућности потенцијалних корисника како права на родитељски додатак, тако и права на друге накнаде из корпуса социјалних права, а висина пореза на имовину несумњиво представља један од показатеља реалне економске моћи потенцијалних корисника овог права. Стога, Уставни суд сматра да се не може довести у питање овлашћење законодавца да креира законско решење као у оспореној одредби члана 16. став 1. наведеног Закона, те је одбио предлог за утврђивање неуставности наведене одредбе Закона, као у тачки 2. изреке.

Уставни суд се није упуштао у оцену основаности навода да постоје одређене термилошке нејасноће у погледу означавања поменутог права у виду „родитељског додатка“, јер таква питања спадају у домен номотехничког обликовања прописа и не могу представљати разлог неуставности оспорених одредаба Закона. Суд, међутим, указује да значење појединих правних појмова и термина у пропису мора посматрати у светлу предмета и циља одредбе у којој су одговарајући термини употребљени, као и у контексту других одредаба са којима су одредбе у којима су одређени термини употребљени међусобно повезане и чине јединствену правну целину. На тај начин отклонила би се могућност да тумачење одређених правних термина и појмова буде двосмислено, нејасно или очигледно апсурдно.

У вези захтева предлагача да Уставни суд изврши оцену сагласности одредбе члана 14. став 1. наведеног Закона са одредбама чл. 4, 7. и 22. Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, број 22/09), Уставни суд указује да, у смислу одредаба члана 167. Устава, није надлежан да цени међусобну сагласност различитих закона, као аката истоветне правне снаге, односно појединих њихових одредаба, осим ако се не нарушава начело јединства правног поретка гарантовано одредбом члана 194. став 1. Устава.

IV

На основу свега наведеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – Одлука УС), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

Број IУз-40/2012
Председник Уставног суда,
Весна Илић Прелић, с.р.

Издвојено мишљење у предмету IУз-40/2012

На седници Уставног суда која је одржана 11. јула 2014. године одбијен је – између осталог – и предлог Поверенице за заштиту равноправности за утврђивање неуставности одредбе члана 14. ставови 1, 4. и 7. Закона

о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник Републике Србија”, бр. 16/02, 115/05 и 107/09). Међутим, изрека ове одлуке Уставног суда садржи и следећи наставак: ...„под условом да се одредба члана 14. став 7. Закона тумачи и примењује на тај начин да право на родитељски додатак, ако испуњава услове из ст. 1. до 5. овог члана, може остварити и отац детета уколико мајка није држављанин Републике Србије”.

Оспорена одредба Закона о финансијској подршци породици са децом (у даљем тексту: Закон) прописује да право на родитељски додатак остварује мајка ако испуни предвиђене законске услове (члан 14. ставови 1–5), а међу тим условима налази се и захтев да је мајка „држављанин Републике Србије” (члан 14. став 1). Изузетно, право на родитељски додатак може остварити и отац детета, уколико мајка није жива, уколико је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету (члан 14. став 7). Из природе права на родитељски додатак, дакле, неспорно произилази да родитељски додатак има финансијски ефекат који је намењен, пре свега, мајци, али га може искористити и отац уколико постоје законски разлози због којих га не може користити мајка. Стога се може закључити да је родитељски додатак – и поред тога што његов назив може наводити на другачији закључак – у ствари намењен помагању новорођеног детета, а није му сврха само ублажавање промена до којих долази услед порођаја, које су везане само за жену која рађа дете. Другим речима, иако је смисао родитељског додатка да служи, пре свега, подстицању рађања деце, његов посредни утицај на побољшање услова ради задовољавања основних потреба детета које ће се родити такође је несумњив. На то је у овој одлуци указао и Уставни суд, истичући да „родитељски додатак није превасходно мера социјалног карактера, већ представља и инструмент популационе политике, будући да је циљ његовог увођења подстицање рађања и повећање ефикасности популационе политике у Републици Србији”.

Спорно питање које се поставило пред Уставни суд односило се на то да ли се прописивањем држављанства мајке, као услова за остваривање права на родитељски додатак, врши дискриминација у односу на жене које испуњавају све услове прописане овим Законом, али нису домаће држављанке? У овом случају, сумња да постоји дискриминација очитује се у томе што би, према оспореној одредби Закона, породица са децом у којој је мајка српска држављанка, а отац има страног држављанство, била у прилици да преко мајке домаће држављанке оствари право на родитељски додатак. Напротив, у обрнутој ситуацији, ако је мајка страна држављанка, а отац је домаћи држављанин, породица би била спречена да оствари право на родитељски додатак на основу овог разликовања у држављанству мајке. То констатује и Уставни суд, наговештавајући да би можда могао да призна разлику у третману, али само индиректно, и то у односу на децу: ... „Уставни суд налази да је оправдано указивање предлагача да прописани услов држављанства мајке, као примарног титулара права на родитељски додатак, на индиректан начин, на основу родитељског статуса може довести у неједнак положај децу као бенефицијаре права, уколико потичу из мешовитих бракова”.

Разлика у третману јесте дискриминаторна у смислу члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције о људским правима ако нема разумног и објективног оправдања за то разликовање. Стога, кључно спорно питање у овом уставносудском спору јесте то да ли за овакво разликовање у третману домаћих и страних држављанки које остварују право на родитељски додатак постоји било какво разумно и објективно оправдање. Уставни суд такво оправдање проналази у „легитимном и разумном опредељењу законодавца да подстицајне мере у области популационе политике усмери према домаћим држављанима” односно да инструменти популационе политике служе повећању „наталитета сопственог становништва, односно усмерен је управо на домаће држављане, будући да се овакве мере популационе политике реализују на терет јавних прихода, односно из буџетских средстава”. Узгред буди речено, Уставни суд као да је превидео да би та страна држављанка, којој би евентуално било признато право на родитељски додатак да је ова одредба касирана – морала да испуни и све остале услове које Закон предвиђа, а међу њима и то да има пребивалиште у Републици Србији те да остварује право на здравствену заштиту преко Републичког завода за здравствено осигурање (члан 14. став 1 *in fine*), што значи да и она лично, или неко други преко кога остварује право на здравствено осигурање, такође доприноси тим „јавним приходима” односно „буџетским средствима”.

Но, овакво образложење тешко да би било прихватљиво са становишта међународних стандарда људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, на шта иначе Уставни суд обавезује и одредба Устава о тумачењу људских и мањинских права (члан 18. став 3). Тако, на пример, Европски суд за људска права (у даљем тексту: Европски суд) изјаснио се управо супротно у врло сличном предмету, који се односио на оцену одредбе мађарског Закона бр. 84 о помоћи породици (1998), а који је такође условљавао право на матерински додатак домаћим држављанством жене која рађа дете: „Суд констатује да из релевантних одредби Закона произилази да породице са децом мајке која има мађарско држављанство и оца који је страни држављанин имају право на матерински додатак. Међутим, то није случај са другим и трећим подносиоцима представке, будући да је њихов отац мађарски држављанин, а мајка странкиња Суд не налази никакво разумно оправдање овакве праксе. Суд сматра да право на додатак на који имају право породице према члановима 1. и 2. Закона не могу зависити од тога ко од двоје биолошких родитеља деце има мађарско држављанство” (*Case of Weller v. Hungary*, број представке 44399/05, пресуда од 31. марта 2009, § 31. и 38). Идентичан став заузео је Европски суд у пресуди Великог већа *Andrejeva v. Latvia*, који се сматра једним од водећих случајева у питањима дискриминације: „Суду би морали бити предочени врло озбиљни разлози за разлику у поступању која је заснована искључиво на основи држављанства ако би се хтело доказати да је та разлика сагласна са Конвенцијом” (*Case of Andrejeva v. Latvia*, број представке 55707/00, пресуда од 18. фебруара 2009, § 87). Најзад, у скорашњој пресуди *Dhahbi c. Italie* Европски суд поново истиче да једино веома јаки разлози могу да оправдају разлику у поступању засновану само на држављанству. Будући да је у овом случају италијанска Влада износила аргумент да је подносиоцу представке одбијено право на породични додатак из „буџетских” разлога, Европски суд је признао да је заштитна буџетски интереса државе била легитимни циљ, али да овај циљ није могао сам по себи да оправда разлику у поступању: „Упркос широком пољу слободне процене националних власти у области социјалне заштите, буџетски разлози које је Влада навела били су недовољни да увере Суд да је разлика у поступању на коју се подносилац представке жалио била сразмерна. Стога, постоји повреда члана 14. у вези са чланом 8. Конвенције.” (*Affaire Dhahbi c. Italie*, број представке 17120/09, пресуда од 8. априла 2014, § 53-54).

Најзад, увиђајући и сам да оваква легитимизација разликовања на основу држављанства мајке може довести у неједнаку ситуацију и децу домаће држављане која потичу из мешовитих бракова странкиња и домаћих држављана, а бежећи од тога да утврди несагласност оспорене законске одредбе са уставном забраном дискриминације, Уставни суд проналази решење у томе да својом интерпретативном одлуком обезбеди да се у ситуацији када је мајка детета страна држављанка право на родитељски додатак признаје оцу, слично као што отац, у складу са чланом 14. став 7. Закона, има право на родитељски додатак ако мајка није жива, уколико је напустила дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету: „Уколико се у овом контексту тумачи оспорена одредба члана 14. став 1. наведеног Закона, онда се недостатак држављанства Републике Србије, по налажењу Суда, има сматрати објективним разлогом, у смислу остваривања права на родитељски додатак, због кога је мајка спречена да се непосредно брине о детету.“

Ја се никако нисам могла сагласити са оваквим тумачењем. Сматрати страном држављанство таквим хендикепом који је изједначен са објективном спреченошћу мајке да се непосредно стара о детету – без обзира на несумњиво добре намере Уставног суда да оваквом акробацијом пружи заштиту и деци из мешовитих породица – мени личи заправо на једну додатну врсту дискриминације која вређа људско достојанство жене која је родила дете. Другим речима, право на родитељски додатак биће признато и у ситуацији када је мајка страна држављанка, али у том случају она мора бити невидљива. За Уставни суд било је свакако најприхватљивије да тај хендикеп страног држављанства изједначи са објективном спреченошћу мајке да се непосредно брине о детету – што је свакако боље него да је Суд сматрао да мајке нема, односно да је напустила дете – али рогобатно констатовати, макар само за потребе тумачења, да неко не може да се брине о детету зато што има страном држављанство, свеједно је за мене апсолутно спорно са становишта гаранција заштите људских права зајемчених Уставом и међународним уговорима о људским правима.

проф. др Марија Драшкић,
судија Уставног суда