



Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Broj: 01-157/21-2
Podgorica, 12.02.2021. godine

**SKUPŠTINA CRNE GORE
-predsjedniku, Aleksi Bečiću-**

PODGORICA

Poštovani gospodine Bečiću,

U prilogu Vam, dostavljamo Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, br. 01-157/21 od 11.02.2021. godine, na Predlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o socijalnoj dječjoj zaštiti, shodno članu 18 stav 3 i članu 21 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Ostajemo otvoreni za sva dodatna pitanja i saradnju u vezi sa Mišljenjem.

S poštovanjem,



**GENERALNI SEKRETAR ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA
CRNE GORE**

Danko Damjanović

Broj: 01-157/21
Podgorica, 11.02.2021. godine
MK/DK

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u skladu sa odredbom člana 18 stav 3 i člana 21 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 42/11 i 32/14), daje sljedeće:

**MIŠLJENJE
NA PREDLOG ZAKONA
O IZMJENAMA I DOPUNI ZAKONA O SOCIJALNOJI DJECJOJ ZASTITI¹**

1. Odredbom člana 1 Predloga, koji je dostavljen Skupštini Crne Gore od strane pet poslanika, predložene su izmjene člana 42 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti² (koji se odnosi na pravo na dodatak za djecu), te se mijenja na način da glasi:

"Pravo na dodatak za djecu može ostvariti dijete:

- 1. do navršene šeste godine života;*
- 2. koje je korisnik materijalnog obezbjeđenja;*
- 3. koje je korisnik dodatka za njegu i pomoć;*
- 4. koje je korisnik lične invalidnine;*
- 5. bez roditeljskog staranja;*
- 6. čiji je roditelj, usvojlac, staralac, hranitelj, odnosno lice kome je dijete povjereno na njegu, vaspitanje i obrazovanje kao korisnik materijalnog obezbjeđenja zasnovao radni odnos na osnovu sporazuma o aktivnom prevazilaženju nepovoljne socijalne situacije.*

Pravo na dodatak za djecu imaju troje djece u porodici.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, dodatak za djecu obezbjeđuje se i djeci koja su rođena kao dvojke, trojke i si. nezavisno od broja djece utvrđenog u stavu 2 ovog člana.

Dijete iz stava 1 tačka 3, 4 i 5 ovog člana ostvaruje pravo na dodatak za djecu nezavisno od broja djece utvrđenog u stavu 2 ovog člana."

2. Predložena zakonska odredba člana 1 stav 2 tačka 1 „do navršene šeste godine života“ nije u skladu sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima, kao i domaćim zakonodavstvom, te cijenimo da istu treba izmijeniti, odnosno uskladiti sa važećim propisima, na način da se otkloni suštinska nejednakost prema različitim uzrasnim dobima djece.

¹ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/132/2486-14278-19-6-21-2.pdf>

² ("Službeni list Crne Gore", br. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16, 1/17, 31/17, 42/17, 50/17)

3. Postojećim, a i predloženim zakonskim rješenjem, propisano je da „pravo na dodatak za djecu imaju troje djece u porodici“, što takođe nije u skladu sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima, kao i domaćim zakonodavstvom, te cijenimo da istu treba izmijeniti, odnosno uskladiti sa važećim propisima, na način da se otkloni suštinska nejednakost prema broju djece u porodici.

Obrazloženje

Zaštitnik pozdravlja svaku inicijativu koja je usmjerena na uvođenje novih prava ili proširenje opsega postojećih prava kojim se poboljšava položaj djece u Crnoj Gori, a koja moraju biti u skladu sa međunarodnim i domaćim pozitivno-pravnim propisima.

Skupštini Crne Gore, na osnovu člana 93 Ustava Crne Gore, grupa od pet poslanika, podnijela je Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

Tekst predloga zakona objavljen je na sajtu Skupštine Crne Gore. Dnevnim redom Skupštine, na Sjednici Trećeg vanrednog zasijedanja u 2021. godini zakazanog za 18.02.2021. godine, ovo je planirano kao prva tačka dnevnog reda³.

Predloženim izmjenama, propisana je novina da pravo na dodatak za djecu može ostvariti dijete do navršene šeste godine života.

U obrazloženju za donošenje izmjena i dopuna zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, navodi se da su predložene izmjene ovog zakona usmjerene u pravcu "unaprjeđenja položaja najosjetljivije populacije društva, odnosno djece do navršene šeste godine života". Međutim, obrazloženjem nije jasno precizirano koji su to razlozi opredijelili predlagača da ocjeni da se djeca do šest godina smatraju najosjetljivijom populacijom društva, kao i da li ova mjera ima socijalno zaštitni karakter, ili se eventualno radi o mjeri populacione politike.

Zaštitnik ukazuje da shodno Konvenciji o pravima djeteta UN-a, koju je Crna Gora ratifikovala, a koja je krovni međunarodni dokument za djecu, **dijete je svako ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života.**

Takođe, u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, dijete je lice do navršenih 18. godine života (član 19 stav 1 tačka 6).

Da bi ispitao da li priznavanje prava na dodatak za djecu do navršene šeste godine, predstavlja neopravdano pravljenje razlike među djecom u smislu člana 2 stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije, Zaštitnik je primijenio standardni test diskriminacije, koji je u skladu sa metodologijom Evropskog suda za ljudska prava⁴. Stoga je bilo neophodno odrediti osnov diskriminacije, a u konkretnom slučaju kao osnov je uzet uzrast djece do navršene šeste godine. Drugi korak u ispitivanju testa je postojanje nejednakog postupanja, te u odgovoru na to pitanje Zaštitnik upozorava da bi moglo doći do nejednakog postupanja prema djeci do šest godina, u odnosu na djecu od 6-18 godina. Treći element navedenog testa je označavanje uporedne grupe prema kojoj bi se povoljnije postupalo, a koja nema isti osnov/lično svojstvo, kao i potencijalno diskriminirana lica/djeca, što su u datoj situaciji sva djeca koja su u dobi od 6-18 godine.

³ <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/sjednice-skupstine-crne-gore>

⁴ Thilimmenos protiv Grčke – presuda od 6.04.2000. godine

Nakon što je utvrđeno da bi došlo do nejednakog postupanja usvajanjem predloženih izmjena i dopuna, u pogledu ostvarivanja prava na dodatak za djecu u oblasti socijalne i dječje zaštite, Zaštitnik podsjeća da se neposredna diskriminacija ne može opravdati za razliku od posredne koja se opravdava objektivnim i razumnim postupanjem, uz upotrebu legitimnog cilja i sredstava koja su srazmjerna upotrijebljenim sredstvima i cilju koji se želio postići. Država ima i pravo i obavezu da uvodi/proširuje dati obim prava i da odgovarajućim stimulativnim mjerama unaprjeđuje položaj pojedinih kategorija, što ima legitimni cilj. No, međutim, predložene mjere ne opravdavaju razlike koje će proizaći usvajanjem i primjenom ponuđenog zakonskog rješenja. Ukoliko se željela poboljšati zaštita djece predškolskog uzrasta, jedna od opravdanih mjera mogla bi biti pohađanje predškolskih ustanova, bez učešća roditelja/staratelja u troškovima boravka.

Naime, usvajanje predložene norme, dvije trećine djece u Crnoj Gori (prema podacima Monstata, sredinom 2019. godine u Crnoj Gori je bilo ukupno 135.533 djece⁵) bi dovelo u nepovoljniji položaj od gupacije djece do navršanih šest godina (Procjenjujemo da je to jedna trećina od ukupnog broja djece), a predlagач je bez prethodno sprovedenog istraživanja zauzeo stav da su djeca do šest godina "najosjetljivija populacija našeg društva", što može ukazati na činjenicu da je takav stav donijet proizvoljno.

Ukazujemo da je predloženu normu potrebno upodobiti sa važećim međunarodnim i domaćim propisima. U smislu postizanja cilja predložene norme ističemo da, ukoliko je cilj norme smanjenje siromaštva (članovi 26 i 27 Konvencije o pravima djeteta, kojima se između ostalog, priznaje pravo svakog djeteta na životni standard koji odgovara njegovom fizičkom, mentalnom, duhovnom moralnom i socijalnom razvoju, a u skladu sa mogućnostima države) jedan od načina bio bi propisivanje novih uslova za ostvarivanje prava na dodatak za djecu, čime bi se mogao obezbijediti veći obuhvat djece iz socijalno ugroženih porodica. Ukoliko je međutim, norma definisana kao mjera populacione politike⁶, u tom slučaju potrebno je istu upodobiti tako da omogućava ostvarivanje prava na dodatak za djecu svakom djetetu bez izuzetka. Zaštitnik konstatuje da u kreiranju pronatalne populacione politike državi stoji na raspolaganju čitav niz različitih mjera koje dugoročno mogu da promijene reproduktivno ponašanje stanovništva i usmjere ga u željenom pravcu, a što je isticao u svojim mišljenjima⁷.

Podsjećamo i na stav Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv UK⁸: „razlika u postupanju je diskriminatorska ukoliko "ona nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje", odnosno, ako ne služi postizanju "legitimnog cilja" ili ako ne postoji "razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji treba ostvariti".

Takođe, upućujemo i na odluku Ustavnog suda Crne Gore⁹ kada je ukinuo pojedine diskriminatorne odredbe propisa koji je važio jedan određeni period. Nepoznavanjem instituta diskriminacije, u tom

⁵ Procjene stanovništva i osnovni demografski pokazatelji 2019. godina
<https://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/2019/n/procjene%20stanovnistva%20i%20osnovni%20demografski%20indikator%20-%202019.pdf>

⁶ Podsjećamo da je prema podacima MONSTAT-a o osnovnim demografskim pokazateljima, negativan prirodni priraštaj u 15 crnogorskih opština, koje u najvećoj mjeri imaju i negativan migracioni saldo. Dvije opštine imaju nulti prirodni priraštaj, dok je šest opština sa pozitivnim prirodnim priraštajem: Kotor, Bar, Tivat, Podgorica, Rožaje i Budva. Navedene opštine, osim Rožaja, imaju pozitivan i migracioni saldo. (Izveštaj Zaštitnika za 2019. godinu)

⁷ https://www.ombudsman.co.me/docs/1472201593_diskriminacija-sk.pdf

⁸ predmetu Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenoga Kraljevstva 4 Evropski je sud ukazao na mjerila koja se primjenjuju prilikom ocjene da li je "razlika u postupanju" opravdana ili ne, u smislu člana 14. Konvencije o ljudskim pravima

⁹ Kojom se ukidaju odredbe člana 4. (Čl. 54.a st. 2. 3. i 4. I Čl. 54.b St. 2.) Zakona o dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Sl. list CG", Br. 42/15)

periodu stvoreno je nejednako postupanje među različitim kategorijama žena, a čije posljedice još uvijek traju.

S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća da član 2 Konvencije o pravima djeteta propisuje da će države potpisnice poštovati i obezbjeđivati prava utvrđena Konvencijom svakom djetetu koje se nalazi pod njihovom jurisdikcijom bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, vjeroispovest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno, etničko ili socijalno porijeklo, imovinsko stanje, onesposobljenost, rođenje ili drugi status djeteta, njegovog roditelja ili zakonskog staratelja.

Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti u članu 7 u okviru principa socijalne i dječije zaštite, između ostalog propisano je:

Socijalna i dječja zaštita se zasniva na principima:

1) uvažavanja integriteta i dostojanstva korisnika socijalne i dječje zaštite koja se zasniva na socijalnoj pravdi, odgovornosti i solidarnosti, koja se pruža uz poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta, bezbjednosti, kao i uz uvažavanje moralnih, kulturnih i religijskih ubjeđenja, uskladu sa zajamčenim ljudskim pravima i slobodama;

2) **zabrane diskriminacije korisnika po osnovu** rase, pola, **starosti**, nacionalne pripadnosti, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, vjeroispovijesti, političkog, sindikalnog ili drugog opredjeljenja, imovnog stanja, kulture, jezika, invaliditeta, prirode socijalne isključenosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili drugog ličnog svojstva.

Nadalje, odredbama Zakona o zabrani diskriminacije¹⁰ zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

"Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, *starosnoj dobi*, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima." (čl. 2)

Isti Zakon u članu 13 propisuje: "Onemogućavanje ili ograničavanje ostvarivanja prava ili bilo koje drugo neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema licu ili grupi lica, po osnovu **starosne dobi**, smatra se diskriminacijom.

Diskriminacijom djeteta smatra se svako pravljenje razlike između bračne i vanbračne djece, davanje prednosti djeci jednog pola u odnosu na djecu drugog pola, pravljenje razlike po osnovu izraženog mišljenja ili uvjerenja roditelja, odnosno staratelja i članova porodice djeteta, kao i **razlike između djece i po drugom osnovu** iz člana 2 stav 2 ovog zakona.

Načelo zabrane diskriminacije i načelo jednakosti sadržano je i u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odredba člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena Evropskom konvencijom), po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Za razliku od člana 14 Evropske konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj

¹⁰ ("Službeni list CG", br. 46/10, 40/11 18/14, 42/17)

Konvenciji, član 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju je samostalna odredba koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga "u uživanju svih prava određenih zakonom" po bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Takođe, Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, kada je riječ o pojmu "drug status", ustanovio i druge diskriminatorne osnove.

Zaštitnik ukazuje i na postojeće i predloženo rješenje da „pravo na dodatak za djecu imaju troje djece u porodici“, koje takođe nije u skladu sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima, kao i domaćim zakonodavstvom, jer dovodi u neravnotežan položaj djecu iz iste porodice. Naime, ukoliko u jednoj porodici ima više od troje djece, pravo na dodatak za djecu mogu ostvariti samo troje djece, te cijenimo da istu treba izmijeniti, odnosno uskladiti sa važećim propisima, na način da se otkloni suštinska nejednakost prema broju djece u porodici.

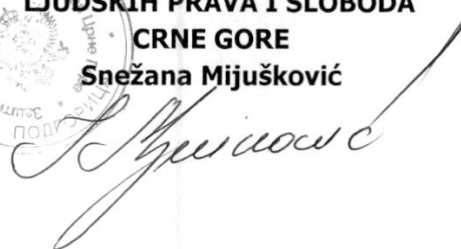

Diskriminacija je u suprotnosti sa načelom jednakosti u skladu sa kojim se prema osobama koje se nalaze u istoj ili sličnoj činjeničnoj situaciji mora jednako postupati bez obzira na to kog su pola, rase, nacionalnosti, vjere, koja su im politička uvjerenja, uzrast, da li imaju invaliditet ili neko drugo lično svojstvo.

Cijenimo da bi izmjena ove norme i omogućavanje da sva djeca u porodici primaju dodatak za djecu, doprinijela i smanjenju siromaštva, jer su prema relevantnim istraživanjima porodice sa više djece naročito izložene riziku od siromaštva.

Napominjemo da je ovo mišljenje dato i u cilju sprovođenja Strategije za ostvarivanje prava djeteta 2019–2023¹¹ kojom je u operativnom cilju 2 (Poboljšana primjena zakonodavno-strateškog i finansijskog okvira i koordinacija svih aktera u ostvarivanju i monitoringu prava djeteta), predviđeno sprovođenje aktivnosti prevencije diskriminacije djece.

Polazeći od navedenog, kao i Ustavne odredbe da Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, smatramo da se Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti treba normativno urediti, odnosno usaglasiti shodno antidiskriminatornom zakonodavstvu.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA
CRNE GORE**
Snežana Mijušković



¹¹ www.gov.me file:///D:/Downloads/4_123_30_05_2019%20(17).pdf