

ODLUKA I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-I-144/2019 i dr. od 29. siječnja 2020.

S A Ž E T A K

Sedam predlagatelja i jedan podnositelj zahtjeva osporili su suglasnost s Ustavom članka 9. točke 3., članka 11. stavka 3. i članka 13. stavka 2. Zakona o udomiteljstvu zbog toga što su iz njihovog sadržaja izostavljene istospolno orijentirane osobe koje žive u životnim i neformalnim životnim partnerstvima.

Ustavni sud utvrdio je da osporene zakonske odredbe iz kojih je izostavljena ("prešućena") određena društvena skupina proizvode generalne diskriminatorne učinke prema istospolno orijentiranim osobama koje žive u životnim i neformalnim životnim partnerstvima, što je ustavnopravno neprihvatljivo.

Ustavni sud ocijenio je da diskriminatorne učinke nije moguće otkloniti odnosno nadomjestiti intervencijom Ustavnog suda u postojeći sadržaj zakona. Naime, Zakon o udomiteljstvu u cjelini ima legitiman cilj - zaštita interesa i dobrobiti socijalno ugroženih osoba - i u tom pogledu nije u nesuglasnosti s Ustavom. Puko ukidanje osporenih zakonskih odredaba dovelo bi do praznine u postojećem modelu javne usluge udomljavanja i izazvalo bi štetne posljedice za prava i interese korisnika udomiteljstva. Stoga Ustavni sud nije prihvatio prijedloge i zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih članaka Zakona o udomiteljstvu.

Međutim, Ustavni sud zaključio je da su sudovi odnosno druga nadležna tijela koja u rješavanju pojedinačnih slučajeva neposredno odlučuju o pravima i obvezama građana dužni tumačiti i primjenjivati zakone u skladu s njihovim smislom i legitimnom svrhom te odluke donositi na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih izvora prava. U konkretnom slučaju to znači da su osporene zakonske odredbe dužni tumačiti i primjenjivati na način koji će svim osobama pod jednakim uvjetima omogućiti sudjelovanje u javnoj usluzi udomljavanja, neovisno o tome živi li potencijalni udomitelj u životnom ili neformalnom životnom partnerstvu.

Svrha udomiteljstva

Zakonom o udomiteljstvu ("Narodne novine" broj 115/18.; u daljnjem tekstu: ZoU) udomiteljstvo je definirano kao oblik pružanja socijalne usluge smještaja djetetu ili odrasloj osobi koju pruža udomitelj sa svojom obitelji ili udomitelj koji živi sam, pod uvjetima propisanim ZoU-om (članci 1. stavak 1. i 9. stavak 1. točka 1.). Svrha udomiteljstva je osigurati skrb i potporu korisniku u poticajnom i pozitivnom obiteljskom okruženju (članak 3. ZoU-a).

Udomiteljstvo se provodi u skladu s temeljnim načelima socijalne skrbi, načelom najboljeg interesa korisnika, ravnopravnosti u obiteljskom okruženju, održivosti socijalnih veza, uključenosti korisnika i zabrani diskriminacije (v. članak 3. i ostale članke ZoU-a citirane u točki 24. obrazloženja odluke i rješenja).

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

Udomitelj je predstavnik udomiteljske obitelji ili samac koji pruža uslugu smještaja, na čije ime se izdaje dozvola za obavljanje udomiteljstva i upisan je u registar udomitelja (članak 9. stavak 1. točka 2. ZoU-a).

Udomiteljska obitelj je zajednica koju čine udomitelj, njegov bračni ili izvanbračni drug, djeca i drugi srodnici s kojima udomitelj živi u zajedničkom kućanstvu (članak 9. stavak 1. točka 3. ZoU-a).

Prigovori podnositelja zahtjeva i predlagatelja / osporeni članci ZoU-a

Podnositelji zahtjeva i predlagatelji osporili su tri odredbe ZoU-a jer njihov sadržaj odnosno nedostatak sadržaja proizvodi ustavnopravno neprihvatljive učinke:

- članak 9. točka 3. ZoU-a - zbog toga što su iz pojma "udomiteljska obitelj" izostavljeni istospolni životni partneri (pri čemu je za udomitelja-samca irelevantno koje je seksualne orijentacije, a za udomitelje-predstavnike udomiteljskih obitelji "presumira" se kako je riječ o heteroseksualno orijentiranim osobama);
- članak 11. stavak 3. ZoU-a - zbog toga što se u tradicionalnom udomiteljstvu, u kojem je pravilo da se usluga smještaja pruža posebno djeci, a posebno odraslim osobama, odstupa od tog pravila kada postoji potreba za zajedničkim smještajem roditelja s djecom, braće i sestara, maloljetnih roditelja ili bračnih/izvanbračnih drugova, no ne i kada postoji potreba za takvim smještajem istospolnih životnih partnera;
- članak 13. stavak 2. - zbog toga što srodnički udomitelji mogu biti baka, djed, stric, teta, ujak, braća/polubraća, sestre/polusestre, unuci, te njihovi bračni/izvanbračni drugovi, no ne i istospolni životni partneri u odnosu na svoje srodnike, korisnike udomiteljstva.¹

Sažeto, podnositelji zahtjeva i predlagatelji smatraju da izostavljanje jedne skupine građana kao potencijalnih udomitelja odnosno korisnika udomiteljstva - istospolno orijentiranih osoba koje žive u životnim i neformalnim životnim partnerstvima - nije posljedica pukog zakonodavnog propusta već je, kako to proizlazi iz postupka predlaganja i donošenja zakona, riječ o svjesnom pravopolitičkom odabiru. Stoga, iako im ništa nije izrijeком zabranjeno, nije im ni dozvoljeno, pa proizlazi da su jednostavno "prešućeni".

Takvo "prešućivanje" proizvodi generalne diskriminatorne učinke prema navedenoj društvenoj skupini koja bi na temelju Ustava i zakona, te međunarodnih pravnih akata morala uživati potpunu zaštitu od nepovoljnijeg postupanja i/ili diskriminacije na osnovi spolne orijentacije. Zbog toga ZoU ima takve nedostatke koji generiraju ozbiljan sustavni i strukturalni poremećaj u pravnom poretku.

¹ Iako nije izrijeком osporen članak 12. ZoU-a ("Udomiteljstvo kao zanimanje"), prigovori su se odnosili i na okolnost da se istospolni životni partneri ne mogu ni profesionalno baviti udomiteljstvom.

Ocjena Ustavnog suda

U ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud bio je dužan odgovoriti na pitanje: je li normativno rješenje koje je zakonodavac ponudio ZoU-om ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica ili ono doista generira ozbiljni sustavni i strukturalni poremećaj u pravnom poretku Republike Hrvatske?

Načelna stajališta Ustavnog suda

Ustavni sud uvodno je podsjetio na svoja načelna stajališta prema kojima je na temelju članka 125. alineje 1. Ustava ovlašten odlučivati o suglasnosti zakona s Ustavom u tekstu u kojem je osporeni zakon ili zakonska odredba na pravnoj snazi. Ustavni sud stoga, kako je već isticao u nizu ranijih odluka,² ne može ocijeniti neustavnima zakon ili zakonsku odredbu samo zato što u njima neko pitanje nije uopće uređeno ili je nepotpuno uređeno ili nije uređeno na način koji predlagatelj smatra ispravnim, ako postojeće uređenje određenog pitanja, samo po sebi, osporeni zakon odnosno zakonsku odredbu ne čini neustavnima (v. točku 19. obrazloženja odluke i rješenja).

Ustavni sud osobito je naglasio da na ostvarenom stupnju razvoja demokratskog društva i njegove pravne stečevine - i bez formalnih odluka Ustavnog suda - postoji opća obveza pridržavanja Ustava u svim sferama društvenog života (članak 5. Ustava) te da su svi vezani uz najviše vrednote ustavnog poretka kao temelja za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava).

Ustavne vrednote, načela i jamstva ostvaruju puni smisao i značenje kroz opće ili pojedinačne pravne akte koji čine pravni poredak Republike Hrvatske. Na temelju vertikalnog djelovanja odredaba Ustava, sudska, upravna i druga tijela koja obnašaju javne ovlasti dužna su tumačiti i primjenjivati pravne propise u skladu s Ustavom i ustavnim vrednotama.

Ustavom i drugim pravnim aktima propisana je opća zabrana diskriminacije i zajamčena je jednakost svih pred zakonom (v. točku 20.1. u vezi s točkama 14. - 18.3. obrazloženja odluke i rješenja).

Opća zabrana diskriminacije, svima zajamčeno pravo na jednakost pred zakonom i zahtjev za ograničenje prava razmjerno naravi potrebe za ograničenjem nalažu jednako postupanje u istovjetnim ili bitno usporedivim situacijama (članak 14. Ustava), uz ustavnopravno dopustive razlike u pogledu prava i obveza pojedinih istovrsnih ili sličnih društvenih skupina, samo kada za to postoje opravdani, jasni i na Ustavu utemeljeni razlozi (v. točku 20.1. obrazloženja odluke i rješenja).

² Rješenja broj: U-I-2826/2014 od 6. prosinca 2016., broj: U-I-286/2012 od 13. ožujka 2018., broj: U-I-1452/2014 od 18. prosinca 2018. i dr. (sve na www.usud.hr).

Primjena načelnih stajališta na konkretan slučaj

Polazeći od uvodno ZoU-om opisane svrhe udomiteljstva, Ustavni sud ocijenio je da udomiteljstvo nije obična "djelatnost" usporediva s bilo kojom drugom, već je to specifična, prije svega duboko humana, a istodobno i iznimno zahtjevna zadaća. Stoga je nužna motiviranost, jedinstvo volje i spremnost svih uključenih osoba da korisniku udomiteljstva pruže emotivno toplo okruženje i sigurnost doma (v. točku 23. obrazloženja odluke i rješenja).

Polazeći od ustavnih odredaba na kojima se temelje propisi iz područja socijalne skrbi (članci 61., 62., 63. i 64. Ustava) nedvojbeno je da je "središnja figura" cjelokupnog sustava socijalne skrbi osoba u potrebi, to jest korisnik nekog oblika socijalne skrbi, uključujući i udomiteljstva, u fokusu su njegova prava i njegov najbolji interes, a ne prava i interesi pružatelja socijalnih usluga pa tako ni udomitelja. Ne postoji, naime, "pravo biti udomitelj", već obveza države da skrbi za osobe u potrebi, među ostalima za socijalno zapuštenu i/ili tjelesno/duševno oštećenu djecu, mladež i nemoćne osobe. Kada se država, izvršavajući svoje obveze iz područja socijalne skrbi, opredijeli za uspostavu instituta udomiteljstva, tada prava propisana tim institutom pripadaju korisnicima udomiteljstva, a sva ostala prava i obveze iz mjerodavnog zakona u funkciji su ostvarivanja prava korisnika te moraju biti dostupna svima pod jednakim uvjetima.

Za ostvarivanje svrhe udomiteljstva nije odlučno živi li potencijalni udomitelj s obitelji ili sam, već je odlučna spremnost i sposobnost udomitelja i osoba koje s njime eventualno žive da korisniku pruže sve što je u njegovom najboljem interesu.³

Ustavni sud prihvatio je da ZoU kao cjelina ima legitiman cilj u javnom interesu.

Međutim, u odnosu na osporene zakonske odredbe u kojima su "prešućeni" odnosno iz kruga potencijalnih udomitelja izostavljeni istospolni životni partneri, Ustavni sud ocijenio je da pri predlaganju i donošenju ZoU-a nisu izneseni uvjerljivi objektivni argumenti koji bi opravdali nužnost tako restriktivnog pristupa.⁴ Osobito stoga što u odnosu na udomitelje-samce ZoU-om nisu predviđena bilo kakva ograničenja u vezi s njihovom seksualnom orijentacijom.

Ustavni sud istaknuo je da je antidiskriminacijskim zakonima (Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Zakonom o ravnopravnosti spolova, Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola) pripadnicima te društvene skupine u pravnom poretku Republike Hrvatske priznat pravni položaj "zajednice obiteljskog života" s odgovarajućim pravnim učincima u raznim sferama života.

³ U slučaju kada se član obitelji namjerava baviti udomiteljstvom (kao udomitelj - predstavnik udomiteljske obitelji) dužan je, za razliku od udomitelja samca, od ostalih (punoljetnih) članova obitelji koji s njime žive u zajedničkom kućanstvu zatražiti pristanak (članak 14. stavak 1. točka 9. ZoU-a).

⁴ Takvo zakonodavno uređenje argumentirano je jedino socio-kulturološkim razlozima, to jest time da u hrvatskom društvu pojava istospolnih partnera kao udomitelja još uvijek nije prihvaćena, izaziva osudu i stoga bi dodatno stigmatizirala udomljenu djecu.

Slijedom navedenog Ustavni sud ocijenio je da *a priori* isključivanje ("prešućivanje") osoba iz kruga potencijalnih udomitelja zbog oblika obiteljske zajednice u kojoj žive s obzirom na svoju spolnu orijentaciju nije nužno u demokratskom društvu, da je diskriminatorno u smislu članka 14. Ustava i nerazmjerno u smislu članka 16. Ustava.

Zaključna utvrđenja Ustavnog suda

ZoU u postojećem normativnom sadržaju koji je na snazi ima legitiman cilj i u tom pogledu nije u nesuglasnosti s Ustavom (v. točku 29. obrazloženja odluke i rješenja).

Međutim, osporene zakonske odredbe, iz kojih je svjesnim odabirom zakonodavca izostavljena određena društvena skupina, proizvode generalne diskriminatorne učinke prema društvenoj skupini istospolno orijentiranih osoba koje žive u životnim i neformalnim životnim partnerstvima, što je ustavnopravno neprihvatljivo (v. točku 29.1. obrazloženja odluke i rješenja).

Ustavni sud ocijenio je da zbog specifičnosti konkretnog predmeta u čijem se središtu nalazi zaštita interesa socijalno ugroženih osoba, a osobito zaštita dobrobiti djece, te učinke nije moguće "nadomjestiti" intervencijom Ustavnog suda u postojeći sadržaj zakona. Puko ukidanje osporenih zakonskih odredaba dovelo bi do praznine u postojećem modelu javne usluge udomljavanja i izazvalo bi štetne posljedice za prava i interese korisnika udomiteljstva, dakle, one društvene skupine radi ostvarivanja prava kojih i njihovog najboljeg interesa je ZoU i donesen (v. točku 29.2. obrazloženja odluke i rješenja).

Ustav i zakonodavni antidiskriminacijski okvir kojim se razrađuje ustavna vrednota ravnopravnosti spolova iz članka 3. Ustava odnosno jamstvo društvene jednakosti iz članka 14. stavka 1. Ustava jamči istospolnim zajednicama obiteljskog života ravnopravno sudjelovanje u svim aspektima društvenog života, što uključuje i pristup javnoj usluzi udomiteljstva. Ustavni poredak Republike Hrvatske, polazeći od navedenih ustavnih vrednota, poštuje dostojanstvo svih manjinskih društvenih skupina, osigurava im jednaka prava i zabranjuje diskriminaciju njihovom ostvarivanju, što su nadležna tijela i sudovi dužni poštovati u tumačenju i primjeni mjerodavnog zakonodavstva.

Ustavni sud zaključio je da su sudovi odnosno druga nadležna tijela koja u rješavanju pojedinačnih slučajeva neposredno odlučuju o pravima i obvezama građana dužni tumačiti i primjenjivati zakone u skladu s njihovim smislom i legitimnom svrhom te odluke donositi na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih izvora prava, i bez izravne intervencije Ustavnog suda. To se odnosi i na slučajeve u kojima je u pitanju primjena prava na subjekte i situacije na koje određena pravna norma protumačena isključivo gramatički ne bi bila adresirana. Stoga su sudovi i druga tijela dužni osporene zakonske odredbe tumačiti i primjenjivati na način koji će svim osobama pod jednakim uvjetima omogućiti sudjelovanje u javnoj usluzi udomljavanja, dakle, neovisno o tome živi li potencijalni udomitelj u životnom ili neformalnom životnom partnerstvu (v. točku 29.3. obrazloženja odluke i rješenja).⁵

⁵ Ustavni sud pozvao se na svoja načelna stajališta iz ranijih odluka (broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016., "Narodne novine" broj 25/16., i U-III-3034/2012 od 21. veljače 2017., www.usud.hr).

Tijela nadležna za primjenu propisa o udomiteljstvu dužna su, na temelju članka 31. stavaka 1., 2. i 3. Ustavnog zakona, poštovati i provoditi odluku i rješenje Ustavnog suda (v. točku 29.4. obrazloženja odluke i rješenja).