

ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

Београд

дел. бр. 766/2011 датум: 18. 07. 2011.

Поступајући у оквиру законом прописане надлежности да прима и разматра притужбе због повреда одредаба Закона о забрани дискриминације, даје мишљења и препоруке и изриче законом утврђење мере (члан 33. став 1. тачка 1. Закона о забрани дискриминације „Службени гласник РС“ бр.22/2009), поводом притужбе Комитета правника за људска права „YUCOM“ из Београда, Повереница за заштиту равноправности даје

МИШЉЕЊЕ

Одлуком о финансијској помоћи брачним паровима бр. 011-92/10-10-1 Скупштине града Јагодине од 23. децембра 2010. године, којом су прописани услови, начин и поступак за остваривање права брачних парова на једнократну помоћ, повређено је начело једнаких права и обавеза, чиме је извршена дискриминација на основу рођења, као и брачног и породичног статуса појединих категорија грађана и грађанки Јагодине.

Повереница за заштиту равноправности, сагласно члану 33. став 1. тачка 1. и члану 39. став 2. Закона о забрани дискриминације, даје Влади Републике Србије

ПРЕПОРУКУ

I Скупштина града Јагодине елиминисаће из Одлуке о финансијској помоћи брачним паровима бр. 011-92/10-10-1 Скупштине града Јагодина од 23. децембра 2010. године услове којима је повређено начело једнакости ускраћивањем права на финансијску помоћ појединим категоријама грађана и грађанки Јагодине на основу њихових личних својстава, и то онима:

- а) који су склопили ванбрачну заједницу
- б) који нису рођени у Јагодини
- в) који пре закључења брака имају децу из ванбрачних заједница
- г) који су пре закључења брака били у ванбрачној заједници.

II Скупштина града Јагодине ће убудуће водити рачуна да својим одлукама не крши одредбе Закона о забрани дискриминације, односно, да се суздржи од неоправданог прављење разлике или неједнаког поступања и пропуштања (искључивања, ограничавања или давање првенства), у односу на лица или групе лица, које се заснива на неком личном својству.

III Скупштина града Јагодине ће обавестити Повереницу за заштиту равноправности у року од 30 дана од дана пријема мишљења и препоруке о мерама које ће спровести у циљу поступања по препоруци.

Образложење:

Повереница за заштиту равноправности је 20. маја 2011. године примила притужбу Комитета правника за људска права „YUCOM“ из Београда, у којој је наведено да је Одлука о финансијској помоћи брачним паровима бр. 011-92/10-10-1 Скупштине града Јагодине од 23. децембра 2010. године представља тежак облик дискриминације према одређеним категоријама грађана и грађанки, и то на основу њиховог брачног и породичног статуса, као и старосног доба.

Имајући у виду да је Повереница за заштиту равноправности, на основу овлашћења да органима јавне власти препоручује мере за остваривање равноправности (члан 33. став 1. тачка 9. Закона о забрани дискриминације), већ упутила препоруку Скупштини града Јагодине бр. 431/2011 од 12. 04. 2011. године, у поступку по притужби Комитета правника за људска права „YUCOM“ из Београда је 27. маја 2011. године упућен захтев Скупштини града Јагодине да допуни претходно достављено изјашњење, уколико сматра да је потребно.

На предлог Градског већа, Скупштина града Јагодине, на седници одржаној 23. децембра 2010. године је донела Одлуку о финансијској помоћи брачним паровима бр. 011-92/10-10-1. Овом Одлуком предвиђено је да се после закључења брака супружницима исплати, на равне делове, једнократна помоћ у износу од 3000 ЕУР-а у динарској противвредности. Одлука се примењује од 01. јануара 2011. године.

Чланом 2. ове Одлуке прописани су следећи услови за добијање помоћи:

1. да се ради о првом браку супружника (чл. 2. ст. 1. одлуке о додели финансијске помоћи,
2. да је барем један од супружника старији од 38 година,
3. да је један од супружника рођен на територији града Јагодина, односно десет година непрекидно живи на територији града Јагодина пре ступања на снагу ове Одлуке, (чл. 2 ст. 1. т. 1)
4. да пре закључења овог брака супружници немају деце из ванбрачних заједница (чл. 2. ст. 1. т. 4)
5. да пре закључења брака супружници нису били у ванбрачној заједници (чл. 2. ст. 1 т. 4).
6. закључени брак мора трајати најмање пет година и у том периоду супружници морају имати исту адресу становања (чл. 2. ст. 1. т. 2.),
7. из ове заједнице у периоду од пет година мора бити рођено барем једно дете (чл. 2. став 1 тачка 3).

Имајући у виду садржину Одлуке и услове који су њоме постављени, као и притужбу Комитета правника за људска права „YUCOM“, Повереница за заштиту равноправности је спровела поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности, у складу са чланом 3. ставови 7. и 9, чланом 35. став 4. и чланом 37. став 2. Закона о забрани дискриминације.

Дана 14. јануара 2011. године Повереница је упутила председнику Скупштине града Јагодина допис са захтевом да се изјасни о следећим околностима: из којих разлога је право на једнократну новчану помоћ признато само брачним паровима, а не и ванбрачним партнерима; зашто је право на једнократну новчану помоћ признато

супружницима под условом да је један од њих старији од 38 година; зашто је право на једнократну новчану помоћ признато под условом да један од супружника рођен на територији града Јагодина и да 10 година непрекидно живи на територији града Јагодина пре ступања на снагу Одлуке; из којих разлога право на једнократну новчану помоћ није признато супружницима који пре закључења брака имају децу из ванбрачних заједница; из којих разлога право на једнократну новчану помоћ није признато супружницима који су пре закључења брака били у ванбрачној заједници; на којим прописима је заснована одредба чл. 4. Одлуке, којим се предвиђа контрола постојања брачне заједнице и подношење извештаја о „стању брачне заједнице“, на основу увида стечених обиласком супружника и прибављањем извештаја од стране председника савета месних заједница и шефова месних канцеларија Градске управа са територији на којој живе супружници; шта обухвата појам „стање брачне заједнице“, употребљен у чл. 4. ст. 2. Одлуке; према којим критеријумима ће брачни парови враћати добијени износ, за случај престанка брачне заједнице, односно неиспуњења услова предвиђених одлуком.

Дана 3. фебруара 2011. године Повереница је примила тражено изјашњење, у коме су објашњени циљеви и мотиви Одлуке и дати одговори на постављена питања. У изјашњењу се наводи да је разлог за доношење ове одлуке жеља локалне самоуправе да „и на овај начин обезбеди финансијску помоћ брачним паровима који желе да закључе брак, да (локална самоуправа) исказује сталну бригу за побољшање материјалног положаја грађана и тиме даје допринос на повећању наталитета“.

Поступајући на основу притужбе Комитета правника за људска права „YUCOM“ из Београда, 27. маја 2011. године је упућен захтев Скупштини града Јагодине да допуни претходно достављено изјашњење, уколико сматра да је потребно.

Скупштина града Јагодине је 17. јуна 2011. године доставила допуну изјашњења бр. 07-30/11-01-1, у којем је поново наведено да је циљ одлуке да се повећа наталитет, као и да се оживе напуштена села. Као разлог за признавање овог права особама са територије града Јагодине је наведено њихово издвајање у буџет града, па је ово начин да им се нешто средстава врати. На крају, наведено је да се ради о потезу локалне самоуправе који треба похвалити и потенцирати да и друге локалне самоуправе предузму сличне мере.

Анализа Одлуке о финансијској помоћи брачним паровима показала је да су њоме, с обзиром на прописане услове, очигледно у неједнак положај стављена лица:

- која су већ била у браку у односу на лица која до сада нису склопила брак;
- млађа од 38 година у односу на лица старија од 38 година;
- рођена на територији града Јагодина у односу на лица рођена у другим местима;
- која дуже од 10 година живе на територији града Јагодина у односу на свака остала лица;
- која имају децу из ванбрачних заједница у односу на лица која немају децу из ванбрачних заједница;
- која су била у ванбрачној заједници у односу на лица која нису била у ванбрачној заједници.

Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006) у члану 21. забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу.

Закон о забрани дискриминације у члану 4. прописује општу забрану дискриминације тако што прописује да су сви једнаки и уживају једнак положај и једнаку правну

заштиту, без обзира на лична својства, те да је свако дужан да поштује начело једнакости.

Одредбом члана 8. Закона о забрани дискриминације прописано је да до повреде овог начела долази ако се лицу или групи лица, због његовог односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује.

Да би се испитало да ли је Одлуком повређено начело једнаких права и обавеза, потребно је размотрити:

- да ли је циљ који се постиже овом мером допуштен и оправдан,
- да ли се циљ (или циљеви) могу постићи прописаном мером, односно да ли постоји сразмера између предузетих мера и циљева који се том мером остварују, као и
- да ли постоји објективно и разумно оправдање да се појединим категоријама грађанки/грађана ускрате права предвиђена овом мером.

Кад је у питању допуштености и оправданости циља, у образложењу одлуке и у изјашњењу које је достављено, наводи се читав низ разлога за доношење ове одлуке: финансијска помоћ паровима који желе да закључе брак, брига за побољшање материјалног положаја грађана, допринос повећању наталитета, посебно у удаљеним и забаченим сеоским срединама у којима постоји већи број нежења и неударних девојака, званично закључивање бракова, формирање породица, спречавање пропадања и гашења села, као и спречавање гашења сеоских и градских породица.

Извесно је да је Скупштина града Јагодина овлашћена да доноси одлуке којима унапређује социјалну сигурност својих грађана и, у складу с тим, има право да из буџета града издваја средства за заштиту социјалног положаја угрожених грађана, да утврђује правила за расподелу тих средстава и да их расподељује у складу са законом. То право се ни на који начин не доводи у питање. Скупштина града Јагодине, такође, има право да подстиче наталитет и да доноси мере за стимулисање рађања било на читавој својој територији, било на деловима територије које карактеришу „удаљене и забачене сеоске средине“, што се ни на који начин не може довести у питање. Штавише, спремност да се властитом иницијативом и властитим средствима допринесе решавању проблема, макар се то решење ограничавало само на територију једног града или општине, свакако је позитиван пример на који се могу угледати друге локалне самоуправе у Србији. У том делу, доношење одлуке је сасвим оправдано и потпуно разумљиво.

Међутим, спорно је да ли је „званично закључивање бракова“ циљ који се оправдано може подстицати јавним средствима. Са једне стране, Устав Србије (чл. 29) обезбеђује посебну заштиту породици и браку на коме се она заснива, па би се то могло узети као основ за доношење мера којима се подстиче ступање у брак. С друге стране, Устав Србије изједначава ванбрачну и брачну заједницу (чл. 62. ст. 5), а Закон о забрани дискриминације изричито забрањује било какву дискриминацију по том основу. Треба, такође, имати у виду и ставове Уставног суда Србије изражене у Одлуци Уставног суда о уставности члана 4. став 1. Породичног закона („Сл. гласник РС“, бр. 18/2011). По ставу овог Суда, уставотворац је изједначавањем ванбрачних и брачних заједница, „*одређивање суштинских елемената потребних за настанак ванбрачне заједнице везао за постојање елемената потребних за настанак брачне*“. Другим речима, изједначавајући ванбрачну и брачну заједницу, дао је предност садржини, елементима потребним за настанак заједнице, у односу на форму, односно начин закључења брака. Оно што се законом штити и подстиче је трајна заједница живота мушкарца и жене између којих не постоје трајње сметње а не *форма* те заједнице.

Имајући у виду изнете аргументе, подстицање „званичног закључивања бракова“ не може се сматрати оправданим циљем доношења ове Одлуке.

Да би се испитало да ли је усвајањем Одлуке о финансијској помоћи породице дошло до повреде начела једнакости, анализиран је сваки од постављених услова у светлу разлога којима су они образложени од стране Скупштине града Јагодина. Циљ анализе је да се утврди постоји ли сразмера између предузетих мера и постављених циљева, односно постоји ли објективно и разумно оправдање да се појединим категоријама грађанки и грађана ускрате права предвиђена овом мером.

Разлог због кога је право на финансијску помоћ признато само лицима која закључују брак а не и лицима која заснивају ванбрачне заједнице је, према наводима Скупштине града Јагодина наводно, „лака доказивост брака (извод из матичне књиге) и непостојање евиденције о ванбрачним заједницама“. Овај аргумент је неприхватљив јер евентуалне тешкоће у погледу доказивања ванбрачне заједнице нису оправдан разлог за ускраћивање права на финансијску помоћ лицима која је опредељују за склапање ванбрачне заједнице. С друге стране, ако је основни циљ доношења Одлуке повећавање наталитета, поставља се питање зашто није предвиђено да се новчана помоћ додељује по рођењу детета, без обзира на то да ли је рођено у браку или ван брака, већ се она условљава закључењем брака.

Кад су у питању разлози због којих је право на финансијску помоћ признато само паровима код којих је барем један члан старији од 38 година, у изјашњењу које је упућено наводи се да је овај услов постављен због тога што се желело да се што већи број старијих од 38 година одлучи да склопи брак, при чему се ова одлука нарочито односи на удаљене и забачене сеоске средине где постоји већи број „старијих момака“ и „неудатих девојака“ које Скупштина града Јагодина жели да стимулише на склапање брака „како би се спречило гашење сеоских и градских породица“. Наведени разлози се могу прихватити јер се основано може препоставити да је Скупштина града Јагодине ову групу грађанки и грађана привилеговала имајући у виду расположива средства и брижљиво прикупљене податке о старосној структури становништва, привилегујући на основу тога управо оне који су старији од 38 година, а још увек нису засновали породицу, за које је оценила да их посебном мером треба додатно стимулисати да то учине.

У погледу разлога због којих је право на финансијску помоћ признато под условом да је један од супружника рођен на територији града Јагодине и да 10 година непрекидно живи у Јагодини пре ступања на снагу Одлуке, у изјашњењу је наведено да су ови услови одређени због тога што се желело пружање помоћи социјално угроженом становништву. Нејасно је, међутим, како се овај циљ остварује, будући да се Одлуком не предвиђа провера социјалног стања, нити је социјална угроженост превиђена као критеријум за додељивање финансијске помоћи. С друге стране, наводи се да су ови услови постављени како би се спречиле злоупотребе „досељавањем“ из других градова и општина, као и чињеницом да се ради о средствима из буџета града, те да је оправдано да се дају грађанима Јагодине. Наведеним разлозима може се оправдати услов који се тиче десетогодишњег непрекидног живота у Јагодини. Нема, међутим, објективног и разумног оправдања да се право на добијање финансијске помоћи ускрати супружницима од којих ниједан није рођен у Јагодини јер је место рођења пука случајност.

Услов за добијање финансијске помоћи који се огледа у томе да супружници немају ванбрачну децу, образложен је тиме да је „основни повод за доношење Одлуке о финансијској помоћи брачним паровима повећање наталитета и званично закључење бракова, а основна тежња локалне самоуправе је да се спречи даље пропадање и гашење села закључивањем оваквих брачних заједница“. Ови разлози

нису прихватљиви јер околност да један или оба супружника имају ванбрачну децу није сметња да се оствари крајњи циљ ради којег је Одлука донета, а то је повећање наталитета.

Кад је реч о разлозима због којих је право на финансијску помоћи признато супружницима под условом да *нису били у ванбрачној заједници*, они су у изјашњењу образложени потребом да се елиминишу они који би, руковођени „погрешним“ мотивима (добивањем финансијске помоћи) закључили брак јер да су њихови мотиви аутентични и „поштени“, они би већ били у браку. Овакво оправдање се не може прихватити јер противречи циљу који се наводи. Наиме, ако се материјална помоћ даје како би се стимулисало закључивање бракова, онда би закључење брака оних који већ јесу у ванбрачним заједницама требало заправо поздравити, стимулисати и наградити. У вези са тим, треба указати на непринципијелни став у вези са доказивањем испуњености овог негативног услова (да пре склапања брака супружници нису били у ванбрачним заједници). Ако се ова чињеница може доказати, онда се може доказати и постојање ванбрачне заједнице, што додатно потврђује да су неприхватљиви разлози због који се право на финансијску помоћ признаје само лицима која закључују брак, а не и лицима која заснивају ванбрачне заједнице.

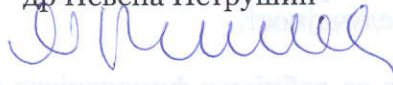
Сагледавајући аргументе којима су у изјашњењу Скупштине града Јагодина правдани поједини услови за добијање финансијске помоћи, евидентно је да није било оправданих и разумних разлога да се на основу личних својстава ставе у неравноправан положај лица која су склопила ванбрачну заједницу у односу на лица која су склопила брачну заједницу, лица која су рођена у другим местима, у односу на лица која су рођена у Јагодини, лица која имају децу из ванбрачне заједнице са лицима која такву децу немају, као и лица која су била у ванбрачној заједници у односу на лица која нису била у таквој заједници. Различит третман ових категорија грађана и грађанки, којима је на основу њихових личних својстава, ускраћено право које се даје другим лицима у истој ситуацији, нема објективно и разумно оправдање.

Према томе, због услова који су утврђени Одлуком о финансијској помоћи брачним паровима, право на добијање финансијске помоћи неоправдано је ускраћено појединим категоријама грађана и грађанки, и то: онима који су склопили ванбрачну заједницу, онима који нису рођени у Јагодини, онима који пре закључења брака имају децу из ванбрачних заједница, као и онима који су пре закључења брака били у ванбрачној заједници.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница за заштиту равноправности, сагласно члану 33. став 1. тачке 1. и 9. Закона о забрани дискриминације, дала је мишљење и препоруку Скупштини града Јагодина ради предузимања радњи којима ће се отклонити повреда начела једнакости у односу на оне категорије грађана и грађанки којима је неоправдано ускраћено право на финансијску помоћ на основу њихових личних својстава.

ПОВЕРЕНИЦА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ

др Невена Петрушић



Доставити:

- Скупштина града Јагодине
Краља Петра I, бр. 6, Јагодина
- Комитет правника за људска права „YUCOM“
Светогорска 17, Београд