



**REPUBLIKA HRVATSKA
PRAVOBRANITELJICA
ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA**

Ev. broj: PRS 10-01/18-11

Ur. broj: 23-18-04

Zagreb, 08. kolovoza 2018.

**MINISTARSTVO ZA DEMOGRAFIJU,
OBITELJ, MLADE I SOCIJALNU POLITIKU**

pisarnica@mdomsp.hr

N/p ministrica Nada Murganić

Predmet: Prijedlog Zakona o udomiteljstvu,
preporuka, daje se

Poštovana gospodo ministrice,

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova upoznata je s činjenicom da je u zakonodavnom postupku Prijedlog Zakona o udomiteljstvu (dalje u tekstu: Prijedlog Zakona).

Pravobraniteljica pozdravlja ovu inicijativu kojoj je svrha deinstitutionalizacija djece i odraslih osoba koji su na smještaju u ustanovama, prevencija institucionalizacije te poboljšanje kvalitete usluge skrbi u udomiteljskim obiteljima.

Ipak, ista je dužna ukazati na uočene problematične dijelove predmetnog Prijedloga Zakona, a koji se tiču pitanja iz njezine nadležnosti.

Naime, u *Uvodnim odredbama* Prijedloga Zakona naziva *Značenje pojmova* propisano je sljedeće:

Članak 3.

U smislu ovoga Zakona pojedini pojmovi imaju sljedeće značenje:

1. *Udomiteljstvo* je oblik socijalne usluge smještaja ili boravka djeteta ili odrasle osobe koju pruža udomitelj sa svojom obitelji ili udomitelj koji živi sam, pod uvjetima propisanim ovim Zakonom.
2. *Udomitelj* je član udomiteljske obitelji ili samac koji pruža usluge smještaja ili boravka korisniku udomiteljstva koji ispunjava uvjete za obavljanje udomiteljstva i upisan je u Registar udomitelja.

3. *Udomiteljska obitelj* je zajednica koju čine udomitelj, njegov bračni ili izvanbračni drug, djeca i drugi srodnici s kojima udomitelj živi u zajedničkom kućanstvu.

...

Ono što su Pravobraniteljica, ali i druge institucije, organizacije civilnog društva te građani i građanke zamijetili te Naslovu u javnom savjetovanju o Nacrtu prijedloga Zakona o udomiteljstvu ukazali je činjenica da su iz definicije udomiteljske obitelji u potpunosti izostavljeni životni partneri te neformalni životni partneri.

Odgovor koji je sudionicima javne rasprave u pogledu navedene primijedbe dan je: *„Udomiteljstvo kao socijalna usluga smještaja priznaje se sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi u kojem obitelj, u smislu toga Zakona, ima značenje zajednice koju čine bračni ili izvanbračni drugovi, djeca i drugi srodnici koji zajedno žive, privređuju, ostvaruju prihod na drugi način i troše ga zajedno te pojam udomiteljske obitelji prati značenje iz osnovnog Zakona“.*

Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17) propisuje:

Članak 4.

Pojedini izrazi u smislu ovog Zakona imaju sljedeće značenje:

1. *Samac* je osoba koja živi sama.
2. *Kućanstvo* je obiteljska ili druga zajednica osoba koje zajedno žive i podmiruju troškove života bez obzira na srodstvo.
3. *Obitelj* je zajednica koju čine bračni ili izvanbračni drugovi, djeca i drugi srodnici koji zajedno žive, privređuju, ostvaruju prihod na drugi način i troše ga zajedno. Članom obitelji smatra se i dijete koje ne živi u obitelji, a nalazi se na školovanju, do završetka redovitog školovanja, a najkasnije do navršene 29. godine života.

...

Pravobraniteljica smatra kako isključivanje životnih i neformalnih životnih partnera iz definicije obitelji, koje u konačnici proizvodi nepovoljne učinke za iste onemogućavajući im jednaki status i jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, nije u skladu s načelom ravnopravnosti spolova.

Pored toga, Zakon o socijalnoj skrbi propisuje:

Članak 183.

- 1) Udomiteljstvo je oblik pružanja socijalnih usluga kojim se djetetu ili odrasloj osobi osigurava smještaj u udomiteljsku obitelj.
- 2) Uvjeti koje mora ispunjavati udomiteljska obitelj, način obavljanja i prestanak obavljanja udomiteljstva te druga pitanja povezana s udomiteljstvom, uređuju se posebnim zakonom.

Dakle, budući da se u Zakonu o socijalnoj skrbi govori o pružanju socijalnih usluga smještaja u, ne bilo kakvu, nego udomiteljsku obitelj koja niti nije definirana tim Zakonom, već će biti definirana Zakonom o udomiteljstvu, nema razloga da se u istu ne uključe i životni i neformalni životni partneri. **Zakon o udomiteljstvu će u odnosu na Zakon o socijalnoj skrbi u svakom slučaju biti *lex specialis***, odnosno poseban zakon koji ga po svojoj pravnoj prirodi isključuje/nadjačava.

Konačno, Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola (NN 92/14) u čl.2. propisuje: „Životno partnerstvo je **zajednica obiteljskog života** dviju osoba istog spola sklopljena pred nadležnim tijelom u skladu s odredbama ovog Zakona“. Čl.3. istog Zakona propisuje: „Neformalno životno partnerstvo je zajednica obiteljskog života dviju osoba istog spola, koje nisu sklopile životno partnerstvo pred nadležnim tijelom, ako zajednica traje najmanje tri godine i od početka je udovoljavala pretpostavkama propisanim za valjanost životnog partnerstva“. **Dakle obiteljsku zajednicu, odnosno obitelj ne čine samo bračni i izvanbračni drugovi, nego sukladno Zakonu o životnom partnerstvu osoba istog spola čine ju i životni i neformalni životni partneri.**

U Priopćenju Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013. isti se pozvao na presudu Europskog suda za ljudska prava Schalk i Kopf protiv Austrije (presuda, 24. lipnja 2010., zahtjev br. 30141/04) te naveo:

„U presudi Schalk i Kopf protiv Austrije (2010.) ESLJP je učinio još jedan važan korak. Priznao je prvi put da stabilne veze kohabitacije istospolnih parova potpadaju pod pojam »obiteljskog života« u smislu članka 8. Konvencije. To je otvorilo mogućnost da se sudskim pravorijekom utvrdi kako su istospolni parovi diskriminirani po spolu u svom pravu na poštovanje osobnog i obiteljskog života (članak 14. u vezi s člankom 8. Konvencije).

93. Sud bilježi da se od 2001., kada je donesena odluka Mata Estevez, u mnogim državama članicama dogodila rapidna evolucija društvenih stajališta o istospolnim parovima. Od tada znatan broj država članica i pravno priznaje istospolne parove ... Pojedine odredbe prava EU također odražavaju rastuću tendenciju da se u pojam 'obitelj' uključe i istospolni parovi. ...

94. S obzirom na tu evoluciju, Sud smatra neprirodnim zadržati stajalište da istospolni par, za razliku od para različitog spola, ne može uživati 'obiteljski život' u smislu članka 8. Stoga odnos podnositelja zahtjeva, kohabirajućeg istospolnog para koji živi u stabilnom de facto partnerstvu, potpada pod pojam 'obiteljski život', kao što bi pod njega potpadao i odnos između para različitog spola u istoj situaciji.“

Ustavni je sud u svojem Priopćenju završno zaključio:

„Ustavni sud na kraju smatra potrebnim istaknuti sljedeće: eventualna dopuna Ustava odredbom prema kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca ne smije imati nikakvog utjecaja na daljnji razvitak zakonskih okvira instituta izvanbračne i istospolne zajednice u skladu s ustavnim zahtjevom da svatko u Republici Hrvatskoj ima pravo na poštovanje i pravnu zaštitu svoga osobnog i obiteljskog života te svoga ljudskog dostojanstva.“

Iz spomenutog proizlazi kako je i Ustavni sud Republike Hrvatske, baš kao i Europski sud za ljudska prava, prepoznao da stabilne veze kohabitacije istospolnih parova, a koje predstavljaju zajednice životnih i neformalnih životnih partnera, čine obitelj, za razliku od braka koji je kao

životna zajednica žene i muškarca posebno definiran Obiteljskim zakonom (NN 103/15) i Ustavom Republike Hrvatske.

Razvoj prava koje uređuje zajednice osoba istog spola također prati navedeno stajalište, budući da je Zakon o istospolnim zajednicama (NN 116/03) definirao istospolnu zajednicu kao životnu zajednicu dviju osoba istog spola, dok trenutno važeći Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola određuje životno partnerstvo kao zajednicu obiteljskog života dviju osoba istog spola.

Naime, u *Obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola od lipnja 2014. godine koje je donijela Vlada Republike Hrvatske, I. Razlozi zbog kojih se Zakon donosi* navedeno je:

„Postojeći pravni okvir nije u skladu sa sustavom zaštite ljudskih prava Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Od donošenja Zakona o istospolnim zajednicama prije 10 godina, Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) donio je niz odluka iz kojih jasno proizlazi kako trenutne norme koje uređuju položaj istospolnih zajednica u hrvatskom društvu ne zadovoljavaju standarde koje je ESLJP razvio tumačeći članak 8. i članak 14. Konvencije. ESLJP je postavio jasan standard kako države članice ne mogu istospolnim zajednicama uskratiti ona prava koja su pružila heteroseksualnim zajednicama. Koja od heteroseksualnih zajednica predstavlja odgovarajućeg komparatora ESLJP procjenjuje od slučaja do slučaja.

Nadalje, ESLJP je jasno našao kako stabilne emocionalne istospolne zajednice predstavljaju obiteljsku jedinicu i kao takve uživaju zaštitu članka 8. Konvencije, bez obzira na poredbenu situaciju heteroseksualnih zajednica. Slijedom navedenog, države članice imaju obvezu istospolnim zajednicama osigurati ona prava koja su neophodna za uspješno funkcioniranje stabilne emocionalne zajednice života tj. obiteljske jedinice.

Isto tako, ESLJP ne smatra kako je u ovoj fazi razvoja sustava zaštite Konvencije, nužno od država članica zahtijevati da se omogući potpuna bračna jednakost. No, Sud je izričito napomenuo kako u budućnosti takvo što može postati slučaj, tim više što je Povelja ljudskih prava Europske unije odustala od dosad tradicionalne definicije braka kao heteroseksualne zajednice odnosno što je sve veći broj Europskih država propisao potpunu bračnu jednakost.

Iz navedenog jasno proizlazi pravna obveza zakonodavne vlasti da osigura odgovarajući pravni položaj zajednicama istospolnih osoba kako prema Europskoj konvenciji, ali još važnije i prema Ustavu Republike Hrvatske.“

Nadalje, Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 82/08, 69/17) propisuje:

Članak 5.

Ravnopravnost spolova znači da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata.

Članak 6.

- 1) Diskriminacija na temelju spola (u daljnjem tekstu: diskriminacija) označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje učinjeno na osnovi spola kojemu je posljedica ili svrha ugrožavanje ili onemogućavanje priznanja, uživanja ili korištenja ljudskih prava i osnovnih sloboda u političkom, gospodarskom, društvenom, obrazovnom, socijalnom, kulturnom, građanskom ili drugom području na osnovi ravnopravnosti muškaraca i žena.
- 2) Zabranjuje se diskriminacija na temelju bračnog i obiteljskog statusa. Nepovoljnije postupanje prema ženama na osnovi trudnoće i materinstva smatra se diskriminacijom.
- 3) Zabranjuje se diskriminacija na temelju spolne orijentacije.
- 4) Zabranjuje se diskriminacija u odnosu na mogućnosti dobivanja i nabave roba kao i diskriminacija u pružanju i pristupu uslugama.
- 5) Poticanje druge osobe na diskriminaciju smatra se diskriminacijom u smislu ovog Zakona, ako je učinjeno s namjerom.

Članak 7.

- 1) Izravna diskriminacija je svako postupanje uvjetovano spolom kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji.
- 2) Neizravna diskriminacija postoji kada neutralna pravna norma, kriterij ili praksa stavljaju osobe jednog spola u nepovoljniji položaj od osobe suprotnog spola, osim ako je ta pravna norma, kriterij ili praksa objektivno opravdana legitimnim ciljem, a sredstva usmjerena postizanju tog cilja su primjerena i nužna.

Imajući u vidu kako je u dijelu Prijedloga Zakona *Ocjena stanja* izražena zabrinutost zbog činjenice da je broj novih udomiteljskih obitelji unazad nekoliko godina u stalnom opadanju, posebice obitelji mlađe životne dobi i višeg stupnja obrazovanja (kako je navedeno, više od polovice evidentiranih udomitelja u dobi je iznad 55 godina, a 29% udomitelja ima završeno osnovnoškolsko obrazovanje ili nezavršenu osnovnu školu) te imajući u vidu da je kao jedan od ciljeva Prijedloga Zakona povećanje broja udomiteljskih obitelji, nije jasno kako je oportuno te koji bi bili opravdani razlozi da se jednoj društvenoj skupini, određenoj isključivo temeljem njezine spolne orijentacije, onemogući pristup pružanju socijalne usluge udomiteljstva.

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja u svojoj preambuli propisuje:

(23) Različito postupanje može se opravdati u vrlo malom broju slučajeva, ako određena značajka povezana s vjerom ili uvjerenjem, invaliditetom, dobi ili spolnim opredjeljenjem predstavlja stvarni ili odlučujući uvjet za obavljanje tog posla te ako je cilj opravdan, a zahtjev razmjernan. Takve bi slučajeve trebalo navesti u obavijesti koje države članice dostavljaju Komisiji.

Nadalje, u Općim odredbama Direktive Vijeća 2000/78/EZ navedeno je:

Članak 4.

Uvjeti za obavljanje zanimanja

1. Neovisno o članku 2. stavcima 1. i 2., države članice mogu propisati da različito postupanje, koje se temelji na nekoj od značajki u vezi s bilo kojim od razloga iz članka 1., ne predstavlja diskriminaciju kada zbog prirode određenih profesionalnih djelatnosti ili zbog uvjeta u kojima se obavljaju takva značajka predstavlja stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje određenog zanimanja, ako je svrha opravdana, a zahtjev proporcionalan.

Budući da se u Prijedlogu Zakona **ne spominju nikakvi objektivni stručni kriteriji povezani s kompetencijama za udomiteljstvo koji isključuju životne i neformalne životne partnere te se radi o nepovoljnijem postupanju prema jednoj društvenoj skupini koje je uvjetovano spolnom orijentacijom**, navedeno ulazi u doseg čl.7.st.1. Zakona o ravnopravnosti spolova u svezi s čl.6.st.3., točnije, predstavlja izravnu diskriminaciju temeljem spolne orijentacije.

Kao što sam čl.1. Prijedloga Zakona navodi, istim se uređuje udomiteljstvo kao **socijalna usluga smještaja ili boravka**, uvjeti i način obavljanja udomiteljstva te prava i obveze udomitelja i centra za socijalnu skrb koji sudjeluje u udomiteljstvu.

Važno je naglasiti i da Prijedlog Zakona razlikuje tri vrste udomiteljstva – tradicionalno udomiteljstvo, udomiteljstvo kao zanimanje i specijalizirano udomiteljstvo. Dok udomitelj koji obavlja tradicionalno udomiteljstvo ima pravo na opskrbninu za potrebe korisnika i pravo na naknadu za rad udomitelja, udomitelj koji obavlja udomiteljstvo kao zanimanje ima pravo na opskrbninu za potrebe korisnika i pravo na naknadu za rad udomitelja, prava iz mirovinskog i obveznog zdravstvenog osiguranja i prava za vrijeme nezaposlenosti kao zaposlena osoba u skladu s posebnim propisima te ima pravo na naknadu za rad i za vrijeme privremene nesposobnosti za obavljanje udomiteljstva zbog bolesti što predstavlja prava iz radnog odnosa. Udomitelj koji obavlja specijalizirano udomiteljstvo također ima prava iz mirovinskog i obveznog zdravstvenog osiguranja.

S tim u vezi Pravobraniteljica napominje da čl.13.st.1. Zakona o ravnopravnosti spolova **zabranjuje diskriminaciju u području zapošljavanja i rada u javnom i privatnom sektoru u odnosu na uvjete za zapošljavanje, samozapošljavanje ili obavljanje zanimanja**, uključujući kriterije za izbor kandidata/kinja za radna mjesta u bilo kojoj grani djelatnosti i na svim razinama profesionalne hijerarhije. Osim toga, čl.6.st.4. istog Zakona **zabranjuje diskriminaciju u odnosu na mogućnosti pružanja usluga**.

Nadalje, čl.40. Prijedloga Zakona propisano je da udomitelj ima pravo na osobni dignitet i privatnost. Pitanje spolne orijentacije svakako potpada u privatnu sferu te niti na razgovorima za posao poslodavci/ke ne smiju o istoj ispitivati kandidate/kinje.

Konačno, u javnoj je raspravi čak i Centar za socijalnu skrb Zagreb naveo u komentaru čl.3. Nacrta Prijedloga Zakona o udomiteljstvu sljedeće: „*ŽIVOTNO PARTNERSTVO OSOBA ISTOG SPOLA – u slučaju da su za udomiteljstvo zainteresirani parovi koji su sklopili životno partnerstvo osoba istog spola ili žive u dugogodišnjoj zajednici bez da su sklopili životno partnerstvo, nejasno je mogu li biti udomitelji kao obitelji, s obzirom da nisu uključeni u*

definiciju pojma udomiteljske obitelji. Radi nedostatnog objašnjenja pojma udomiteljska obitelj vezano uz zajednicu partnera istog spola, dolazi do situacije da partner istog spola ne mogu biti smatrani udomiteljskom obitelji niti u slučaju udomiteljstva za odrasle osobe, što ih radi nemogućnosti obavljanja udomiteljstva kao zanimanja sukladno ovom zakonu, stavlja u diskriminirajući položaj.“

Dakle, i struka je prepoznala te se zalaže za to da se osobama koje žive u zajednici osoba istog spola omogući barem obavljanje udomiteljstva za odrasle osobe.

Slijedom svega navedenog, Pravobraniteljica preporuča da se u definiciju udomiteljske obitelji iz čl.3. Prijedloga Zakona uključe i životni partneri i neformalni životni partneri.

Pravobraniteljica je također primijetila da je u dijelu Prijedloga Zakona *Zapreke za obavljanje udomiteljstva* navedeno sljedeće:

Članak 7.

(1) Udomiteljstvo ne može obavljati osoba:

1. u čijoj obitelji su poremećeni obiteljski odnosi ili je izrečena mjera za zaštitu prava i dobrobiti djeteta
2. koja ima psihičku, zaraznu ili drugu bolest, ako bi time bilo ugroženo zdravlje ili drugi interesi korisnika ili
3. koja je društveno neprihvatljivog ponašanja

(2) Osobom društveno neprihvatljivog ponašanja stavka 1. točka 3. ovoga članka smatra se:

1. osoba koja je pravomoćnom presudom proglašena krivom za počinjenje kaznenog djela koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaj za nasilje u obitelji, dok za isto nije nastupila rehabilitacija
2. osoba protiv koje se vodi kazneni postupak za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti ili prekršajni postupak za nasilje u obitelji
3. osoba koja je ovisna o alkoholu, opojnim drogama i/ili kockanju i drugim oblicima ovisnosti
4. osoba kojoj je izrečena mjera za zaštitu dobrobiti djeteta sukladno zakonu kojim se uređuju obiteljskopравни odnosi.

(3) Sve zapreke iz stavka 1. ovoga članka odnose se i na članove obitelji s kojima osoba iz stavka 1. ovoga članka zajedno živi.

(4) Centar udomitelja obavezan je po službenoj dužnosti pribaviti dokaz da se protiv osobe koja je podnijela zahtjev za obavljanje udomiteljstva i članova njegove obitelji ne vodi kazneni postupak te da nisu osuđeni za kaznena djela ili prekršaj.

Budući da se među korisnicima udomiteljstva mogu naći i djeca i odrasle osobe – žrtve obiteljskog nasilja i žrtve trgovanja ljudima, ali i druge najosjetljivije društvene skupine, Pravobraniteljica je dužna ukazati na to da bi omogućavanje obavljanja udomiteljstva osobama koje su pravomoćno osuđene za djela Nasilja u obitelji, bilo kao kaznenog bilo prekršajnog djela, kod kojeg je nastupila rehabilitacija, postavilo pitanje zaštite dobrobiti korisnika.

Naime, Pravobraniteljica ni u kojem slučaju ne osporava pravni institut rehabilitacije, no želi istaknuti da u nezanemarivom broju slučajeva počinitelji nasilja ponavljaju istovrsno

prekršajno ili kazneno djelo, da se teži oblici nasilja u obitelji ponekad procesuiraju kroz prekršajni postupak iako bi u navedenim slučajevima bilo primjerenije pokrenuti kazneni postupak i da rehabilitacija za prekršaje nastupa već nakon isteka tri godine te u tom smislu preporuča **da se razmotri uključivanje višestrukog počinjenja (recidivizma) kod prekršajnog i kaznenog djela Nasilja u obitelji, ali i drugih kaznenih djela koja pogađaju tjelesni i duševni integritet žrtve u zapreke za obavljanje udomiteljstva, neovisno o nastupjeloj rehabilitaciji.**

Slijedom navedenog, molim Vas da me obavijestite o tome hoće li Pravobraniteljčina preporuka vezano za izmjene čl.3. i čl.7. biti raspravljena u okviru zakonodavnog postupka o Prijedlogu Zakona o udomiteljstvu.

S poštovanjem,

**PRAVOBRANITELJICA
ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA**

Višnja Ljubičić, dipl.iur.

Dostaviti:

- naslovu
- arhivi