

***Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se utvrđuje da odredba člana 2. stav 1. Odluke o oblicima socijalne i dječje zaštite (»Službeni list Crne Gore - opštinski propisi«, br. 33/08.), koju je donijela Skupština opštine Glavnog grada – Podgorice, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.***

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije – Milorad Gogić, dr Dragoljub Drašković, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, Budimir Šćepanović i Hamdija Šarkinović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore, člana 32. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 64/08., 46/13. i 51/13.), na sjednici od 25. decembra 2014. godine, donio je

## **O D L U K U**

**I. UTVRĐUJE SE** da odredba člana 2. stav 1. Odluke o oblicima socijalne i dječje zaštite (»Službeni list Crne Gore - opštinski propisi«, br. 33/08.), koju je donijela Skupština opštine Glavnog grada – Podgorice, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.

**II.** Ova odluka objaviće se u »Službenom listu Crne Gore« i »Službenom listu Crne Gore - opštinski propisi«

## **O b r a z l o ž e n j e**

1. Predlogom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 2. stav 1. Odluke, označene u izreci.

1.1. Nevladina organizacija »Akcija za ljudska prava«, iz Podgorice, podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti iste odredbe.

1.2. U predlogu i inicijativi navedeno je: da osporena odredba nije u saglasnosti s odredbama člana 17. stav 2. i člana 67. stav 2. Ustava Crne Gore, jer je propisivanjem da prava na oblike socijalne i dječje zaštite utvrđene tom Odlukom mogu ostvariti samo državljani Crne Gore sa prebivalištem na teritoriji Glavnog grada izvršena diskriminacija lica koja nijesu državljani Crne Gore u ostvarivanju svojih prava; da prema Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti prava utvrđena tim zakonom i međunarodnim ugovorima i konvencijama mogu ostvariti lica koja imaju status stranca i lica bez državljanstva; da je Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima propisano da države članice garantuju sva prava, koja su u njemu formulisana, svakoj osobi bez diskriminacije, uključujući i pravo na životni standard dovoljan za nju i njenu porodicu, naročito na pravo na »pristup dovoljnoj hrani«; da su Evropskom socijalnom poveljom propisana prava na socijalnu i medicinsku pomoć na ravnopravnoj osnovi za državljane i državljane drugih strana ugovornica i da član 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju predviđa opštu zabranu diskriminacije.

2. U odgovoru Odbora za Statut i propise Skupštine Glavnog grada – Podgorice, navedeno je: da osporenom Odlukom nije povrijeđeno ustavno načelo zabrane diskriminacije, jer je zaštita prava stranaca regulisana posebnim zakonskim i podzakonskim aktima iz oblasti socijalne zaštite (Zakonom o strancima, Zakonom o azilu i posebnim podzakonskim aktom donijetim u skladu sa njim i Uredbom o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori), čime je u potpunosti obezbjeđena socijalna zaštita tih kategorija i ispoštovana primjena međunarodnih propisa koji regulišu ovu oblast; da se socijalna zaštita ostvaruje po postupku i na način koji sprovode državni organi i javne ustanove formirane za te namjene, na teret sredstava iz budžeta Crne Gore i da se, u skladu sa važećom regulativom, ne prenosi na organe lokalne uprave; da je Glavni grad, polazeći od zakonskih ovlašćenja i materijalnih mogućnosti, osporenom Odlukom propisao dodatne oblike socijalne i dječje zaštite za građane koji se nalaze u stanju socijalne potrebe i posebno ukazuju da pravo na besplatni obrok, saglasno odredbama člana 21. stav 2. Odluke mogu ostvariti i lica bez prebivališta i smještaja, koja se nađu u stanju socijalne potrebe (beskućnici, prolaznici i sl.).

3. Osporenom odredbom Odluke propisano je:

»Član 2. stav 1.

Pravo na oblike socijalne i dječje zaštite, pod uslovima i na način propisan ovom odlukom, mogu ostvariti državljani Crne Gore sa prebivalištem na teritoriji Glavnog grada, ukoliko nijesu korisnici utvrđenih oblika zaštite po odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.«

4. Za odlučivanje u konkretnom predmetu relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

»Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 8. stav 1.

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Član 17. stav 2.

Svi su pred zakonom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Član 67. stav 2.

Država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstva za život.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.«

Zakona o zabrani diskriminacije (»Službeni list Crne Gore«, br. 46/10. i 18/14.):

»Član 2. st. 1., 2. i 3.

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno 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, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, 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.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2. ovog člana.«

Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (»Službeni list Crne Gore«, br. 27/13.):

»Član 2

Socijalna i dječja zaštita je djelatnost kojom se obezbjeđuju i ostvaruju mjere i programi namijenjeni pojedincu i porodici sa nepovoljnim ličnim ili porodičnim okolnostima, koji uključuju prevenciju, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku.

Član 3

Ostvarivanje javnog interesa u socijalnoj i dječjoj zaštiti obezbjeđuju Crna Gora (u daljem tekstu: država) i lokalna samouprava (u daljem tekstu: opština), pod uslovima i na način propisan ovim zakonom.

Član 5.

Prava po ovom zakonu mogu ostvariti crnogorski državljani sa prebivalištem na teritoriji države.

Prava iz socijalne i dječje zaštite utvrđena ovim zakonom i međunarodnim ugovorom može ostvariti lice koje ima status stranca sa odobrenim privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem u državi, u skladu sa posebnim zakonom.«

Zakona o strancima (»Službeni list Crne Gore«, br. 82/08., 72/09., 32/11., 53/11., 27/13. i 61/13.):

»Član 2. stav 2.

Na lica bez državljanstva primjenjuju se odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, ako je to za njih povoljnije.

Član 6. tačka 1.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) stranac je državljanin druge države ili lice bez državljanstva.

Član 55. stav 1. tačka 4. i stav 2.

Stranac kome je odobreno stalno nastanjenje u Crnoj Gori ima pravo na:

4) socijalnu pomoć, zdravstveno i penzijsko osiguranje;

Stranac ostvaruje prava iz stava 1. ovog člana u skladu sa zakonima kojima se uređuje način ostvarivanja navedenih prava.«

Zakona o lokalnoj samoupravi (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 42/03., 28/04., 75/05. i 13/06. i »Službeni list Crne Gore«, br. 88/09., 38/12. i 10/14.):

»Član 6. stav 2.

Stranac može ostvarivati pojedina prava u lokalnoj samoupravi pod uslovima i na način utvrđen zakonom.

Član 32. tačka 16.

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisom:

16) u skladu sa mogućnostima, učestvuje u obezbjeđivanju uslova i unaprjeđenju djelatnosti: zdravstvene zaštite, obrazovanja, socijalne i dječije zaštite, zapošljavanja i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo i vrši prava i dužnosti osnivača ustanova koje osniva u ovim djelatnostima, u skladu sa zakonom.«

Zakona o Glavnom gradu (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 65/05 i »Službeni list Crne Gore«, 72/10):

»Član 5

Glavni grad vrši poslove lokalne samouprave koji su zakonom i drugim propisom utvrđeni za opštinu.«

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 2. stav 1. Odluke, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

6. Načelo saglasnosti pravnih propisa (zakonitosti), iz člana 145. Ustava, je jedno od osnovnih ustavnih načela koje podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskih akata i obuhvata samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito uređeno.

7. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative, Ustavni sud je imao u vidu i ustavno načelo jedinstva pravnog poretka utvrđenog odredbama člana 145. Ustava, s obzirom na to da su pravni položaj i prava stranaca uređeni sa više zakona. Zakonom o strancima, koji je *lex specialis* u toj oblasti, uređen je položaj stranaca u Crnoj Gori, a u okviru toga: uslovi za ulazak, kretanje i boravak stranaca na teritoriji Crne Gore. Strancem, u smislu Zakona, smatra se državljanin druge države ili lice bez državljanstva (člana 6. tačka 1.). Odredbama člana 2. stav 2. Zakona propisano je da se na lica bez državljanstva primjenjuju odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, ako je to za njih povoljnije. Prema odredbama člana 55. stav 1. tačka 4. i stav 2. Zakona, stranac kome je odobreno stalno nastanjenje u Crnoj Gori, ima pravo na socijalnu pomoć, zdravstveno i penzijsko osiguranje i ta prava ostvaruje u skladu sa zakonima kojima se uređuje način ostvarivanja tih prava. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je da ostvarivanje javnog interesa u socijalnoj i dječjoj zaštiti obezbjeđuju Crna Gora i lokalna samouprava, pod uslovima i na način propisan ovim zakonom (član 3. stav 1) i da prava iz socijalne i dječje zaštite utvrđena ovim zakonom i međunarodnim ugovorom može ostvariti lice

koje ima status stranca sa odobrenim privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem u državi, u skladu sa posebnim zakonom (član 5. stav 2.). Osim toga, odredbom člana 6. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da stranac može ostvarivati pojedina prava u lokalnoj samoupravi pod uslovima i na način utvrđen zakonom.

7.1. Iz navedene odredbe člana 32. tačka 6. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojom je propisano da Opština, u skladu sa mogućnostima, pored ostalog, učestvuje u obezbjeđivanju uslova i unaprjeđenju djelatnosti: (...), socijalne i dječije zaštite (...) i drugih oblasti od interesa za lokalno stanovništvo, proizilazi da je Skupština Glavnog grada ovlašćena da svojim aktom uredi ta pitanja. Saglasno tome, Skupština Glavnog grada je donijela osporenu Odluku, s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 5. Zakona o Glavnom gradu, a u vezi s odredbama člana 32. Zakona o lokalnoj samoupravi i čl. 21. i 48. Statuta Glavnog grada. Odlukom su utvrđeni oblici socijalne i dječje zaštite čije ostvarivanje obezbjeđuje Glavni grad, krug korisnika, obim ostvarivanja utvrđenih oblika zaštite i uslovi i postupak za njihovo ostvarivanje. Oblici socijalne zaštite, u smislu ove Odluke, su pomoć i njega u kući, jednokratna pomoć i besplatan dnevni obrok (član 3.), a oblici dječje zaštite su poklon-paketi za novorođenčad, novčana pomoć za kupovinu udžbenika i školskog pribora i besplatni odmor i rekreacija (član 24.). Osporenom odredbom člana 2. stav 1. Odluke propisano je da pravo na oblike socijalne i dječje zaštite, pod uslovima i na način propisan ovom odlukom, mogu ostvariti državljani Crne Gore sa prebivalištem na teritoriji Glavnog grada (...).

8. Osporenom odredbom člana 2. stav 1. Odluke, po nalaženju Ustavnog suda, narušeni su ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz člana 8. stav 1. i člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju.

8.1. Odredbom člana 8. stav 1. Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Zabrana diskriminacije, prema Ustavu ima opšte značenje i nije ograničena samo na uživanje ustavnih prava i sloboda, iako diskriminatorske osnove nijesu *expressis verbis* navedene u Ustavu. Određenje diskriminacije, kao i diskriminatorske osnove u crnogorskom pravu sadržane su u Zakonu o zabrani diskriminacije i obuhvataju sve diskriminatorske osnove navedene u članu 14. Evropske konvencije i članu 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju, kao i druge posebne oblike diskriminacije. U tom smislu, odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije, propisano je da je diskriminacija svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno 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, pored ostalog, zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, (...), kao i drugim ličnim svojstvima i da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova. Iz načela jednakosti,

garantovanog odredbom člana 17. stav 2. Ustava, za donosioca propisa, takođe, proizlaze obaveza zabrane proizvoljnog postupanja, odnosno obaveza strogog vezanja načelom srazmjernosti u slučaju različitog tretiranja lica ili grupe lica, po ličnim svojstvima, koja se nalaze u istoj ili sličnoj pravnoj ili činjeničnoj situaciji.

8.2. Načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) i načelo jednakosti (*principle of equality*) sadržana su i u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima.<sup>1</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u odredbama člana 14., sadrži akcesornu zabranu diskriminacije (koja se odnosi samo na prava zaštićena 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. Konvencije<sup>2</sup>, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju<sup>3</sup> je »samostalna« odredba (*»free standing« provision*), koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga »u uživanju svih prava određenih zakonom« na bilo kojoj diskriminatorskoj osnovi. Evropski sud za ljudska prava je u svojim presudama, u skladu sa formulacijom »drugi status«, ustanovio i druge diskriminatorске osnove<sup>4</sup>, koji nijesu konačni. U kategoriju »drugi status«, u suštini, spada sve ono drugo što nije već navedeno u članu 14 Konvencije. Član 14. Konvencije i član 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju komplementarni su mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije koji se međusobno upotpunjuju.

8.3. Prilikom rješavanja ovog ustavnog spora, Ustavni sud je imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, koju je u brojnim slučajevima izrazio stav o značenju načela zabrane diskriminacije iz člana 14. Evropske konvencije i člana 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju.

8.3.1. U predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*<sup>5</sup> Evropski sud je izrazio stav:

---

<sup>1</sup> Opšta deklaracija o ljudskim pravima UN-a (1948.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN-a (1966.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a (1966.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN-a (1966.), Evropska socijalna povelja (1961., izmijenjena 1996.) i dr.

<sup>2</sup> »Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbjeđuje se bez diskriminacije 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.«

<sup>3</sup> »1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.«

<sup>4</sup> »socijalna orijentacija, bračni status, zakonitost ili nezakonitost po rođenju, profesionalni status, vjerski status, odnosno čin protivljenja služenja vojnog roka na osnovu prigovora savjest (...).«

<sup>5</sup> presuda od 22. decembra 2009. godine, aplikacije br. 27996/06. i 34836/06.).

„42. Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. „Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja“ znači da sporna razlika ne slijedi „legitiman cilj“ ili da nema „razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići“ (vidjeti, među ostalim izvorima, *Andrejeva protiv Latvije* [GC], br. 55707/00, stav 81, 18. februar 2009.). Polje slobodne procjene neke države ugovornice u ovoj oblasti će varirati u zavisnosti od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja (*ibid.*, tačka 82).

8.3.2. U predmetu *Gaygusuz protiv Austrije*<sup>6</sup> Evropski sud je utvrdio da je podnosilac diskriminisan po osnovu državljanstva i da je došlo do povrede člana 14. Evropske konvencije posmatranog u vezi sa članom 1. Protokola br. 1., uz Evropsku konvenciju:

»33. G. Gaygusuz se žalio na odbijanje austrijskih vlasti da mu odobre vanrednu pomoć na osnovu činjenice da nije imao austrijsko državljanstvo, što je bio jedan od uslova propisan Odlukom 33.(2.) (a) Zakona o osiguranju protiv nezaposlenosti (vidi stav 20. ovoga teksta) za odobravanje prava na nadoknadu te vrste. Tvrdio je da je žrtva diskriminacije na nacionalnoj osnovi, protivno članu 14. Konvencije posmatranom u vezi sa članom 1. Protokola br. 1.

42. Prema praksi Suda, razlika u tretmanu je diskriminatorna u smislu člana 14., ako »nema objektivno ili prihvatljivo opravdanje«, to jest ako »nema legitiman cilj« ili ako ne postoji »prihvatljiva veza proporcionalnosti između sredstva koje je upotrebjeno i željenog cilja«. Pored toga, države ugovornice uživaju izvesnu mjeru fleksibilnosti u procjenjivanju da li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju različito postupanje. Međutim, Sudu bi trebalo pružiti razloge veoma velike težine da bi razliku u postupanju zasnovanu isključivo na nacionalnom porijeklu mogao da smatra spojivom sa Konvencijom.

47. Sud je ustanovio da je odbijanje vlasti da podnosiocu predstavke odobre vanrednu pomoć bilo zasnovano isključivo na činjenici da nije imao austrijsko državljanstvo, kako je bilo propisano Odlukom 33.(2.)(a) Zakona o osiguranju protiv nezaposlenosti od 1977. godine (vidi stav 20. u ovom tekstu).«

8.3.3. U predmetu *Koua Poirrez protiv Francuske*<sup>7</sup>, Evropski sud je, takođe, utvrdio povredu člana 14. Evropske konvencije u vezi sa članom 1. Protokola br. 1., uz Evropsku konvenciju, jer nije postojalo objektivno i razumno opravdanje za razliku u tretmanu između francuskih državljana i lica koje nije imalo francusko državljanstvo, u pogledu prava na socijalnu pomoć:

“46. U skladu sa praksom Suda, razlika je diskriminatorna u smislu člana 14. ako “nema objektivno i prihvatljivo opravdanje”, tj. ukoliko ne teži “legitimnom cilju” ili ako ne postoji “prihvatljiva veza proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i željenog cilja”. Pored toga države ugovornice uživaju izvjesnu mjeru fleksibilnosti u procjenjivanju da li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju različito postupanje. (vidi između ostalog *Gaygusuz*, p. 1142, § 42; *Larkos protiv Kipra* [GC], no. 29515/95, § 29, ECHR 1999-I; i *Thlimmenos protiv Grčke* [GC], no. 34369/97, § 40, ECHR 2000-IV). Međutim, Sudu bi trebalo pružiti razloge veoma velike težine da bi razliku u postupanju zasnovanu isključivo na nacionalnom porijeklu mogao da smatra u skladu sa Konvencijom: (vidi *Gaygusuz*, p. 1142, § 42.)

47. U ovom predmetu, na prvom mjestu Sud napominje da je podnosilac legalno boravio u Francuskoj, gdje je primao minimalnu socijalnu pomoć, za koju nije potrebno ispuniti uslov državljanstva. Sud

---

<sup>6</sup> presuda od 31. avgusta 1996. godine, predstavka br. 17371/90

<sup>7</sup> presuda od 30. septembra 2003.. godine, predstavka br. 40892/98.

ponavlja da odbijanje domaćih organa da mu dodijeli navedenu naknadu je zasnovano isključivo na činjenici da nije imao potrebno državljanstvo, što je preduslov za dobijanje naknade prema članu L. 821-1 Zakona o socijalnoj pomoći koji je u tom periodu bio na snazi.

48. Pored toga, nije bilo utvrđeno, niti čak navedeno, da podnosilac žalbe ne ispunjava druge zakonske uslove koji mu daju pravo na navedenu socijalnu pomoć. S tim u vezi, Sud može zaključiti da podnosilac nije primio pomoć nakon 11. maja 1998., tj. od donošenja Zakona koji je ukinuo preduslov državljanstva. Stoga, je on pravno bio u situaciji kao što su francuski državljani ili državljani zemalja koje su potpisale Sporazum kojim je propisan reciprocitet u pogledu prava na naknadu. Sud primjećuje da kasacioni sud takođe smatra da je odbijanjem isplaćivanja naknade Narodnog fonda solidarnosti – isključivo na osnovu stranog državljanstva – podnosiocu koji je rezident Francuske i koji prima invalidsku penziju na osnovu Francuskog plana, prekršen član 14. Konvencije i član 1. Protokola br 1.

49. Sud stoga zaključuje da su argumenti od strane Vlade neubjedljivi. Razlika u tretmanu u pogledu prava na socijalnu pomoć između francuskih državljana ili državljana zemalja koje su potpisale Sporazum o reciprocitetu i drugih stranih državljana nije zasnovana na "objektivnom i prihvatljivom opravdanju" ( nasuprot tome vidi *Moustaquim protiv Belgije*, presuda od 18. februara 1991, stav 49.). Iako, u dato vrijeme Francuska nije vezana uzajamnim Sporazumom sa Obalom Slonovače, ona je prilikom ratifikacije Konvencije, preuzela obavezu da osigura "svima u (njenoj) nadležnosti", prava i slobode određene Poglavljem I Konvencije (vidjeti *Gaygusuz*, stav 51), a podnosilac predstavke neosporno spada u tu nadležnost.

50. Shodno tome došlo je do povrede člana 14. Konvencije zajedno sa članom 1. Protokola br. 1.

8.3.4. U predmetu *Andrejeva protiv Litvanije* [GC]<sup>8</sup> Evropski sud je ponovio istovjetan stav da Sudu moraju biti predočeni ozbiljni razlozi koji bi opravdali diskriminaciju po osnovu državljanstva, zaključujući da je situacija podnositeljke činjenično bila previše slična onoj koju imaju državljani Litvanije da bi se po tom osnovu opravdavalo različito postupanje:

"87. (...). Međutim, Sudu bi morali biti predočeni vrlo ozbiljni razlozi (*very weighty reasons*) za opravdavanje različitog postupanja zasnovanog isključivo na državljanstvu ako bi se htjelo dokazati da je ta razlika saglasna s Konvencijom." (vidi *Gaygusuz*, citirano gore, § 42, i *Koua Poirrez*, citirano gore, § 46).

92. "Uzimajući u obzir sve navedeno, Sud utvrđuje da je u ovom predmetu došlo do povrede člana 14 Konvencije kao i člana 1. Protokola 1."

8.4. Iz navedenih stavova proizilazi da Evropski sud diskriminaciju označava kao različit tretman istih ili sličnih slučajeva, kada za to nema razumnog i objektivnog opravdanja, odnosno, ako ne postoji legitiman cilj kojem se teži, ili ne postoji srazmjera (proporcionalnost) između cilja i načina na koji se ovaj legitiman cilj želi postići. Analiza načela jednakosti i nediskriminacije prema praksi Evropskog suda, upućuje na potrebu istraživanja tri uslova da bi se utvrdilo da li je ovo načelo povrijeđeno. Prvi uslov za postojanje diskriminacije jeste postojanje sličnih, odnosno uporedivih činjeničnih situacija i jednakog ili različitog postupanja. Drugi uslov jeste da se razlika u pravnom postupanju vrši na osnovu određene statusne pripadnosti pojedinca. Pojedinaac treba da bude žrtva manje povoljnog tretmana zbog svoje statusne pripadnosti. Treći uslov čini ispitivanje da li je različito pravno postupanje u sličnim

---

<sup>8</sup> presuda od 18. februara 2009.. godine, predstavka br. 55707/00.



činjeničnim okolnostima, odnosno jednako postupanje u značajno različitim okolnostima, razumno i opravdano. Različito pravno postupanje, prema shvatanju Evropskog suda, može se objektivno i razumno opravdati kad ima legitimni cilj i kad su sredstva koja se pritom primjenjuju razumno srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići.

8.5. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 2. stav 1. Odluke, kojom je pravo na socijalnu i dječiju zaštitu licima sa prebivalištem na teritoriji Glavnog grada, uslovljeno posjedovanjem crnogorskog državljanstava, ima diskriminatorni karakter. Naime, osporenom odredbom člana 2. stav 1. Odluke isključena je mogućnost korišćenja prava na socijalnu i dječiju zaštitu svim licima koja nemaju crnogorsko državljanstvo ili su lica bez državljanstva, iako imaju prebivalište na teritoriji Glavnog grada i ispunjavaju ostale propisane pretpostavke za ostvarenje tog prava. Ustanovljavanjem različitog, povoljnijeg režima za lica koja imaju crnogorsko državljanstvo donosilac akta je diskriminisao lica koja nemaju crnogorsko državljanstvo i lica bez državljanstva, odnosno lica koja imaju status stranca s odobrenim privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem, a nalaze se u istoj pravnoj situaciji, stanju socijalne potrebe i imaju prebivalište na teritoriji Glavnog grada. Uspostavljena razlika između lica koji imaju crnogorsko državljanstvo i svih drugih lica koja nemaju crnogorsko državljanstvo, a nastanjena su na teritoriji Glavnog grada i nalaze se u stanju socijalne potrebe, po ocjeni Ustavnog suda, nema objektivno i razumno opravdanje u pogledu mogućnosti korišćenje tih prava. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da ne postoji ni jedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski - legitimni cilj, koji bi opravdao osporenu diskriminaciju po osnovu državljanstva, odnosno nejednakost u ostvarivanju prava na socijalnu i dječiju zaštitu, po osnovu ličnih svojstava građana Glavnog grada. Stoga su, po nalaženju Ustavnog suda, narušeni ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i o jednakosti, iz odredaba člana 8. stav 1. člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju.

9. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II. Odluka o prestanku važenja osporene odredbe Odluke i objavljivanju ove odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 34. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 49/11 i 59/11  
25. decembar 2014. godine  
P o d g o r i c a

PREDSJEDNICA  
Desanka Lopičić, s.r.