



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

183-25/2017
Београд



Заштитник грађана
Zastitnik građana

УПРАВА ЗА ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОСЛОВЕ
РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА
ПИСАРНИЦА - 33

ПРИМЉЕНО: 18-10-2017

дел.бр. 37866 датум 13.10.2017.

Орган	Орг. јед.	Број	Прилог	Вредн.
10				

МИНИСТАРСТВО ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ, БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА

БЕОГРАД
Немањина 22-24

- За господина Милоша Јанковића, помоћника министра -

Поштовани,

На састанку Заштитника грађана и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, који је одржан 20. 09. 2017. године, разматране су примедбе Заштитника грађана на достављени текст Нацрта закона о финансијској подршци породици са децом.

Том приликом договорено је да се Министарство писаним путем изјасни о томе које од изнетих примедби Заштитника грађана су прихваћене, а које нису, уз навођење разлога неприхватања.

У вези са тим, молимо да нам што пре доставите договорено писано изјашњење, као и нови текст Нацрта закона о финансијској подршци породици са децом (измењен у складу са прихваћеним примедбама Заштитника грађана и других органа).

У прилогу достављамо мишљење Заштитника грађана на текст Нацрта који је овом органу достављен, а које је било основ за састанак са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Захваљујемо се на сарадњи.

С поштовањем,

ЗАМЕШНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА



Гордана Стевановић

Прилог:

- Мишљење Заштитника грађана на Нацрта закона о финансијској подршци породици са децом



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

183-25/2017
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 37867 датум: 13.10.2017.

На основу члана 18. става 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр.79/05 и 54/07), Заштитник грађана је са становишта своје законом утврђене надлежности, размотрио текст Нацрта Закона о финансијској подршци породици са децом, који је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања доставило овом органу на мишљење у прилогу акта број: 401-00-02584/2015-13 од 5. 9. 2017.године и даје следеће

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ФИНАНСИЈСКОЈ
ПОДРШЦИ ПОРОДИЦИ СА ДЕЦОМ**

Заштитник грађана поздравља новине које Нацрт закона доноси, а којима се уводе нове категорије корисника права на финансијску подршку, а нарочито увођење накнаде зараде/прихода за жене које се баве пољопривредном делатношћу и жене које обављају повремене и привремене послове, које до овог закона нису биле препознате као категорија жена које остварују права на финансијску подршку у случају трудноће, порођаја, неге детета и посебне детета.

I Начелне примедбе

У циљу унапређења решења садржаних у Нацрту закона, Заштитник грађана указује и на потребу да се одређене одредбе додатно размотре и прецизирају као и да се преиспита целисходност појединих предложених решења, водећи при томе рачуна о унапређењу заштите права грађана, а превасходно права деце.

У вези са тим Заштитник грађана указује да је фокус закона којим се уређује финансијска подршка породици са децом на деци, прецизније на обезбеђивању финансијских средстава за побољшање услова за задовољавање основних потреба деце у социјално угроженим породицама. Стога је по узору на одредбе важећег Закона о финансијској подршци породици са децом¹ потребно Нацртом закона изричито прописати да се финансијска подршка породици са децом додељује на првом месту ради побољшања услова за задовољавање основних потреба деце.

Надаље, прокламована сврха доношења новог закона „унапређење права“ није у корелацији са предложеним законским решењима. Иако се у образложењу као основни разлог и сврха доношења новог закона истиче унапређење права у области социјалне заштите и финансијске подршке породици, приметно је да се знатан део образложења заснива на

¹ („Службени гласник РС“, бр. 16/2002, 115/2005 и 107/2009),

анализи узрока и начину злоупотребе права у поступцима остваривања права на накнаду зараде, што је по мишљењу Заштитника грађана контрадикторно и у супротности са прокламованим циљем и сврхом доношења закона. Законска решења заснована и прописана у циљу сузбијања злоупотреба могу у пракси производити негативне последице и ефекат супротан од жељеног, а то је да одређена категорија грађанки не остваре онај обим права која би иначе имале. У прилог закључку да прокламована сврха доношења новог закона „унапређење права“ није у корелацији са предложеним законским решењима, говори и чињеница да један број одредби иде у правцу смањења достигнутог нивоу права у области социјалне заштите, као што се то чини чланом 11. Нацрта закона, којим се родитељу који је остварио право на додатак за помоћ и негу другог лица ускраћује могућност остваривања права на одсуство са рада ради неге и посебне неге детета. У вези са тим важно је напоменути да се механизми за спречавање злоупотреба не могу заснивати на суспендовању појединих права и тиме санкционисању појединих категорија грађана, већ искључиво на ефикасној контроли и законитом, савесном и благовременом поступању надлежних органа.

Поред тога, једна од значајних примедби Заштитника грађана на Нацрт закона јесте поновни изостанак одредби којима се обезбеђује подршка родитељима детета које је потпуно зависно од медицинске или друге неге и помоћи коју му пружа родитељ, односно детета коме је ради задовољавања основних животних потреба и обезбеђивања и очувања квалитета живота у породици и заједници неопходна стална нега и помоћ. Заштитник грађана подсећа да је 2013. године Народној скупштини Републике Србије поднет Предлог закона о изменама и допунама Закона о раду и Предлога закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, чије вам копије у прилогу достављамо.

Наведени предлога закона који упутио Заштитник грађана заснован је на чињеници да је у најбољем интересу деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесне деце да се о њему брину њихови родитељи, уз доступне услуге у заједници које су усмерене ка укључивању детета у заједницу, његово/њено осамостаљивање у највећој могућој мери, што истовремено омогућава родитељима да се радно и професионално ангажују и остварују, а себи и члановима породице обезбеђују егзистенцију и финансијску независност. Када су, међутим, услуге детету и породици недоступне, одговорност је државе да обезбеди подршку родитељима који сами те услуге пружају свом детету.

Допуна Нацрта закона у описаном правцу била би и корак напред и велики помак усмерен, како ка самом реформисању система социјалне заштите и образовања, тако и процеса деинституционализације, нарочито кад је реч о установама социјалне заштите за децу. Такође, неувођењем оваквог вида подршке, родитељи деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и деце оболеле од тешких болести би били стављени у лошији положај, и практично дискриминисани у односу на хранитеље овакве деце.

У вези са тим Нацрт закона би требало допунити одредбама којима се у листу права на финансијску подршку породици са децом која гарантује овај закон уведе два нова права:

- право на накнаду незапосленом родитељу који негује дете коме је неопходна стална нега и помоћ;
- право на накнаду зараде једном од родитеља који је стекао право да ради са скраћеним радним временом ради неге детета старијег од пет година коме је неопходна стална нега и помоћ.

II Појединачне примедбе, предлози и сугестије

У склад са напред изнетим начелним примедбама, у одредбу члана 1. став 2. Нацрта закона потребно је додати нову тачку 1) која гласи: „побољшање услова за задовољавање основних потреба деце;“. Досадашње тач. 1), 2) и 3), постају тач. 2), 3) и 4).

Одредбу члана 2. став 1. Нацрта који гласи:

„Породицу у смислу овог закона чине: родитељи, односно старатељи, хранитељи, усвојитељи и деца, као и други сродници, под условом да живе у заједничком домаћинству.“ - потребно је ускладити са одредбама члана 81. Закона о социјалној заштити².

Појам „породица“ у горе наведеној одредби Нацрта закона прешироко је дефинисан и одступа од истог појма прописаног одредбама члана 81. Закона о социјалној заштити који уређује круг корисника права на новчану социјалну помоћ.

У циљу ефикасније примене, потребно је прецизирати одредбу члана 4. став 5. Нацрта која гласи: **„У приходе породице рачунају се и приходи од пољопривредне делатности са имовине на којој чланови заједничког домаћинства живе, коју су стекли или је користе на основу уговора или договора, без обзира да ли је извршена њена укњижба односно закључен одговарајући правни посао.“**

Из наведене одредбе није јасно како се обрачунавају приходи од пољопривредне делатности и на који ће се начин доказивати приходовање од пољопривредне делатности када земљиште није укњижено, а посебно у ситуацијама када је „договор“ предвиђен као правни основ коришћења.

У одредбама члана 4. став 1. Нацрта, потребно је брисати одредбу тачке 9) која гласи: **„и приходи од осталих активности.“** Наиме, одредбама члана 4. став 1. тач. 1) до 8) таксативно су наведени приходи од утицаја на остваривање права предвиђених Нацртом закона. Наведена одредба оставља на слободну оцену органу који одлучује о остваривању права, које ће приходи рачунати у сваком конкретном случају, односно шта ће се у конкретном случају сматрати приходом од активности. Услови за остваривање права морају бити јасно прописани законом, а ближе дефинисани подзаконским прописом. Нејасно прописивање услова за остваривање права из корпуса финансијске подршке породици са децом било је извор бројних спорних правних ситуација, које будући закон мора да сведе на најмању могућу меру.

Такође, **чланом 4. Нацрта** требало би прописати неколико изузетака од прихода који су прописани као приходи од утицаја на остваривање права предвиђених овим законом, и то:

1. приход и имовина члана породице који је извршилац насиља у породици и злостављања и занемаривања детета;
2. потраживање по основу правноснажне и извршне судске пресуде којом је досуђено издржавање, уколико дужник издржавања не плаћа издржавање а извршење пресуде није могуће обезбедити коришћењем доступних правних средстава и поступака, као што су случајеви када извршни поступак није окончан у разумном року, или када нема имовине из које се потраживање може наплатити. На овај начин, разрешиће се ситуација када породица не може да оствари права прописана овим законом јер постоји правноснажно и извршно досуђено издржавање које прималац издржавања не остварује јер дужник издржавања не плаћа, а извршни и други поступци нису обезбедили извршење правноснажне и извршне одлуке о издржавању.

Одредбе члана 7. ст. 3. и 4. Нацрта које гласе:

² („Службени гласник РС“, број 24/2011),

„Изузетно од ст. 1. и 2. овог члана право на дечији додатак може се остварити уколико подносилац захтева, односно чланови његове породице, осим стамбеног простора у коме породица живи, поседују и другу непокретност на територији Републике Србије и у иностранству, у идеалном делу, не већем од 20 квадратних метара, стечену у складу са прописима о наслеђивању.

Изузетно од ст. 1. и 2. овог члана право на дечији додатак може се остварити уколико подносилац захтева, односно чланови његове породице, осим стамбеног простора у коме породица живи, поседују и гаражу и изнајмљени пословни простор (закуп) не већи од 20 квадратних метара.“ – потребно је преиспитати са становишта оправданости и сврхе прописаних изузетака.

Није јасно зашто се чињеници поседовања непокретности у иностранству и то искључиво по основу наслеђивања (а не по основу на пример поклона) и чињеници да неко изнајмљује пословни простор даје предност. Образложење Нацрта закона не садржи објашњење за увођење ових изузетака, а Заштитник грађана имајући у виду остала рестриктивна решења која садржи Нацрт чији је циљ спречавање злоупотреба и смањења непотребних трошкова, сматра да су наведени изузеци контрадикторни и у супротности са разлозима доношења закона.

Члан 11. став 6. Нацрта којим је прописано:

„Право на накнаду зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета не може се остварити за дете за које је остварено право на додатак за помоћ и негу другог лица.“ – потребно је брисати из разлога што сагласно Закону о раду, родитељ који оствари право на одсуство са рада ради неге и посебне неге детета, има право и на накнаду зараде за време тог одсуства без обзира на то да ли је, или није, остварио какво друго право прописано другим прописима. Закон о раду прописује у којим случајевима родитељ може да одсуствује са рада ради посебне неге детета. Када родитељ испуњава услове прописане тим законом и прописима донетим на основу њега, и када користи то право, њему по сили закона припада и право на накнаду зараде. Право на накнаду зараде изведено је из права на одсуство са рада ради посебне неге детета, и стога не може бити суспендовано нити умањено услед постојања других чињеница. Право на додатак за помоћ и негу другог лица је право у оквиру система социјалне заштите, комплементарно је праву на одсуство са рада ради посебне неге детета и не постоје ни правни, ни логички разлози да се ова права међусобно условљавају и/или искључују.

Потребно је прецизирати одредбе члана 12. Нацрта које гласе:

„Основица накнаде зараде за лица из члана 11. овог закона, утврђује се на основу збира месечних основица на коју су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе првом месецу отпочињања одсуства због компликација у вези са одржавањем трудноће, или породилског одсуства, уколико није коришћено одсуство због компликација у вези са одржавањем трудноће.

Основица накнаде зараде запосленог који је засновао радни однос након рођења детета, утврђује се на основу збира месечних основица на коју су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање на примања која имају карактер зараде, за последњих 18 месеци који претходе месецу отпочињања одсуства по заснивању радног односа.

Месечна основица накнаде зараде, добија се дељењем збира основица из става 1. односно става 2. овог члана са 18 и не може бити већа од три просечне месечне зараде у Републици Србији, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике на дан подношења захтева.

Месечна основица накнаде зараде представља бруто обрачунску вредност.“ Наведене одредбе прописују да је основица за обрачун накнаде зараде збир месечних основица на које су плаћени доприноси за обавезно социјално осигурање. **Нацрт није уредио ситуацију – која је нажалост врло честа у Републици Србији – када послодавац није извршавао своју обавезу уплате доприноса за социјално осигурање запосленог.**

Одредбе члана 16. Нацрта којима је регулисана накнада осталих прихода по основу рођења и неге детета и посебне неге детета доводе у различит правни положај у истој правној и чињеничној ситуацији (трудноћа, порођај, нега и посебна нега детета) запослене жене и жене које се баве самосталном делатношћу, пољопривредном делатношћу, односно обављају повремене и привремене послове. Наиме, према одредбама Закона о раду запослена жена која роди треће дете има право на накнаду зараде у трајању од две године. Нацрт закона, уважавајући ове одредбе, није прописао ограничења о трајању права на накнаду зараде. Међутим, Нацрт је таква ограничења установио када је реч о предузетницама, пољопривредницама и женама које обављају повремене и привремене послове, па је у члану 16. прописао да оне остварују право на накнаду прихода у трајању од годину дана од дана рођења детета, без обзира на редослед рођења детета. На тај начин, предузетнице, пољопривреднице и жене које обављају привремене и повремене послове не остварују право на накнаду зараде/прихода и тиме и одсуства са обављања делатности и послова у трајању од две године колико је – као мера подстицаја рађању – прописано Законом о раду. Стога је потребно изменити одредбе Нацрта закона које се односе на накнаду осталих прихода тако да запослене жене, предузетнице, пољопривреднице и жене које обављају привремене и повремене послове буду у једнаком правном положају приликом остваривања права на накнаду зараде, односно накнаду прихода за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета.

Одредбе члана 21. Нацрта којима је регулисан институт родитељског додатка потребно је допунити тако што ће се као основ да отац оствари право на родитељски додатак прописати и ситуација када је мајка лице без држављанства.

Одредбу члана 23. став 1. Нацрта којом је прописано да **уколико у току исплате права на родитељски додатак која се врши у месечним ратама корисник права напусти дете или умре, обуставља се даља исплата права до одлуке министарства надлежног за социјална питања** - потребно је изменити тако што ће се прописати да, у случају смрти корисника права на родитељски додатак, право може наставити да користи, односно у сразмерном износу стећи други родитељ. Смрт једног родитеља не треба да буде сметња да други родитељ настави да прима родитељски додатак, односно стекне право да прима родитељски додатак у сразмерном износу, с обзиром да би такву могућност имао и приликом подношења захтева (родитељски додатак је право мајке, а отац ако је мајка детета страни држављанин, није жива, напустила је дете или је из објективних разлога спречена да непосредно брине о детету). Постојећа одредба оправдана је уколико је корисник права и једини родитељ.

Одредбе члана 25. Нацрта закона којима је прописано да **је надлежни орган дужан да у сарадњи са одговарајућом школом, у току трајања школске године, крајем сваког тромесечја провери редовност похађања наставе детета за које се остварује право.**“ - потребно је додатно прецизирати. Реч је о личним правима и нарочито осетљивим подацима о личности, те се поставља питање да ли се на овај начин школа обавештава ко је корисник права на дечји додатак. Потребно је законом утврдити који орган је надлежан за проверу, коме ће и на који начин ови подаци бити доступни и сва друга питања од значаја за заштиту података о личности.

Одредбе члана 27. став 1. Нацрта закона које гласе:

„Једнородитељска породица у смислу овог Закона, јесте породица у којој један родитељ самостално врши родитељско право, под условом:

- 1) да је други родитељ непознат;
- 2) да је други родитељ преминуо, а није остварено право на породичну пензију;
- 3) да је други родитељ постао потпуно и трајно неспособан за рад, а није стекао право на пензију;
- 4) да је други родитељ преминуо, а остварено је право на породичну пензију;
- 5) да је други родитељ на издржавању казне затвора дуже од шест месеци;
- 6) да други родитељ не врши родитељско право по одлуци суда.“ -

потребно је допунити одредбом да се дете и родитељ који самостално врши родитељско право сматрају једнородитељском породицом и када други родитељ не доприноси издржавању детета, а извршење обавезе издржавања није било могуће обезбедити постојећим и доступним правним средствима и поступцима.

Одредбе члана 32. уређује основни износ дечијег додатка и гласе:

„Висина дечијег додатка, почевши од 1. јула 2018. године, износи 3.000,00 динара.

Износ дечијег додатка, утврђен у ставу. 1. овог члана, за једнородитељске породице и старатеље, увећава се за 30%, а за родитеље детета са сметњама у развоју и детета са инвалидитетом, за које је донето мишљење интерресорне комисије, и за дете које остварује додатак за помоћ и негу другог лица, а које није смештено у установу за смештај, увећава се за 50%.

Уколико су испуњени услови да се износ дечијег додатка увећа по више основа у складу са ставом 3. овог члана, укупан износ увећања не може бити већи од 80%.

Износ дечијег додатка усклађује се 1. априла и 1. октобра текуће године, на основу статистичких података, са кретањем индекса потрошачких цена на територији Републике у претходних шест месеци.“ Заштитник грађана уважава напор државе да постигне економску стабилност и опоравак и да у ту сврху уводи и одговарајуће рестриктивне мере, али истовремено подсећа да терет економског опоравка не смеју сносити деца, нарочито она која се налазе у посебно осетљивом положају, односно деца из маргинализованих група. Како би се постигла сврха дечијег додатка, остваривање егзистенцијалних потреба детета, потребно је да износ наведеног права почива на одређеним економским параметрима. Висина дечијег додатка која је Нацртом одређена у износу од 3.000,00 динара, не одговара циљу који треба да оствари, имајући у виду да је просечна потрошачка корпа за четворочлану породицу за јул месец 2017. године износила 69.511,12 динара.

Одредбама члана 38. које уређују поступак остваривања права утврђених Нацртом прописано је:

„Права утврђена овим законом остварују се по прописима о општем управном поступку, ако овим законом није другачије одређено.

Податке који су потребни за решавање захтева по овом закону, а налазе се у доступним службеним евиденцијама државних органа, органа локалних самоуправа и носилаца јавних овлашћења, органи надлежни за решавање о правима по овом закону прибављају по службеној дужности у складу са законом који уређује управни поступак.

Органи надлежни за решавање о правима по овом закону преузимају податке из доступних службених евиденција електронским упитом уколико су умрежени са базама података у складу са прописом о канцеларијском пословању за подносиоце захтева и чланове заједничког домаћинства који се односе на: ЈМБГ, име и држављанство из матичних књига, податке о пребивалишту из регистра пребивалишта, податке о приходима из службених евиденција пореске управе и Централног регистра и податке о поседовању непокретности из катастра непокретности.

Органи надлежни за решавање о правима по овом закону који нису умрежени са базама података, податке из става 3. овог члана прибављају упитом као дописом од органа у чијој надлежности је вођење службене евиденције о овим чињеницама.

Уредност захтева за остваривање права по овом закону не условљава се прилагањем доказа о чињеницама о којима се воде подаци у доступним службеним евиденцијама из става 2. овог члана."

Потребно је, као сувишне, брисати одредбе члана 38. ст. 2, 3, 4 и 5. Нацрта, с обзиром да се њима само прецизира и разрађује примена одредаба чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку³ којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција. Наиме, разраду самог поступка размене података је Министарство државне управе и локалне самоуправе већ учинило доношењем Упутства о примени ових чланове. При томе ово Упутство прописује идентична правила поступања која садржи и члан 38. Нацрта закона, уз упућивање на могућност накнадних измене и прилагођавања услед технолошког развоја, што се може постићи доношењем или изменама постојећег Упутства или другог подзаконског акта. Овакво пренормирање, у конкретном случају може имати за последицу смањење нивоа гарантованих права што је супротно одредбама новог Закона о општем управном поступку којима је предвиђена обавеза усклађивања посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима и које дозвољавају посебности али не оне које смањују ниво гарантованих права утврђених тим законом.

Одредбу члана лана 53. став 1. **Нацрта** потребно је допунити тако што ће се прописати да ће се поступци за остваривање права на дечији додатак који су започети пре почетка примене овог закона окончати у складу са прописима који су били на снази у моменту подношења захтева.


 ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА
 Гордана Стевановић

³ („Службени гласник РС“, број 18/2016),