Прегледни научни чланак*
doi: 10.56461/rrsp2402_11

Проф. др Данило Рончевић*
Служба за управљање кадровима Владе Републике Србије
Доц. др Борислав Галић**
Привредна академија у Новом Саду

ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ РОДИТЕЉА НЕГОВАТЕЉА КАО ФУНДАМЕНТАЛНО УСТАВНО ПРАВО СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Апстракт: *Устав Републике Србије предвиђа да грађани и породице којима је неопходна помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба имају право на социјалну заштиту. Закон о социјалној заштити ову уставну категорију разрађује на детаљнији начин, али недовољно да пружи адекватну помоћ родитељима који због неопходне неге детета нису у могућности да раде. Према законским решењима овакви родитељи не испуњавају услове за остваривање права на пензију. Овакво решење у супротности је и са Конвенцијом о правима детета, чија је потписница и Србија. Упоредноправна пракса показује да су многе државе које овим правима посвећују пажњу и државе ЕУ, чијем чланству бар декларативно тежи и Република Србија, у свој законодавни оквир увеле институт родитеља неговатеља и тиме омогућиле да родитељи деце којима је неопходна нега у одговарајућем обиму испуне услове за остваривање права на пензију.*

Не постоји ниједан озбиљан аргумент да се и наше законодавство, изменама и допунама Закона о социјалној заштити, не придружи осталим државама у којима је социјална заштита, укључујући и наведено право, изузетно развијена.

Кључне речи: *социјална заштита, право родитеља неговатеља, право на пензију, уставом загарантована права*

---

* *Рад примљен: 31. 7. 2024.*
Рад прихваћен: 10. 8. 2024.
** Email: danilo.roncevic@gmail.com.
*** Email: galic.bora@gmail.com, ORCid: 0009-0006-7704-8725.

1. УВОД

Једно од актуелних питања које заокупља ширу и стручну јавност у Србији је и питање увођења института родитељ неговатељ у законодавство Републике Србије. Многа удружења грађана која се баве овом проблематиком, као и струковна удружења, синдикати, али и поједине политичке партије као учесници политичког живота у Србији и овлашћени законски предлагачи ово питање посебно апострофирају и истичу неопходност његовог законског регулисања.

Увођење овог института представља и обавезу Републике Србије у процесу приступања Европској унији и усклађивања прописа с прописима ЕУ. Такође, Република Србија је још 2009. године преузела и одређене међународне обавезе потврђивањем – ратификацијом Конвенције о правима особа с инвалидитетом,[1] која је усвојена на 61. заседању Генералне скупштине Уједињених нација још 2006. године. Као и друга спорна питања у погледу неусклађености нашег законодавства са законодавством и позитивном праксом развијенијих земаља и земаља у окружењу и ово питање би у наредном периоду требало решити, али не на начин да то буде последица притиска и међународних обавеза, као и протеста незадовољних и угрожених грађана, већ резултат подизања свести нашег друштва о потреби да се ово питање реши на најбољи могући начин и да се овај проблем више „не гура под тепих“.

2. РОДИТЕЉ НЕГОВАТЕЉ КАО ВИД СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Устав Републике Србије посебну пажњу посвећује људским слободама и правима и у Одељку 2 их утврђује. У оквиру овог дела Устава чланом 69.[2] предвиђено је и право на социјалну заштиту, које се односи на грађане и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба. Наведено право на социјалну заштиту заснива се на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства, а другим ставом овог члана предвиђено је да се социјално обезбеђење и осигурање уређује законом.

Закон који детаљније регулише ову област је Закон о социјалној заштити. Поменути закон у делу VII[3] конкретно се бави материјалном подршком породицама и појединцима, али очито не на у потпуности адекватан начин и у складу са прокламованим уставним начелима. Оваква недореченост законских решења није у складу ни са позитивном праксом земаља окружења и држава чланица ЕУ, чијем чланству тежимо.

1 Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09.

2 Вид. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21, члан 69.

3 Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/11 и 117/22 - одлука УС.

Овај проблем је уочен одавно, од самог почетка примене закона, али је требало времена да заокупи ширу пажњу, како грађанске јавности, тако и стручних кругова.

Више од деценије се покушава изменити Закон о социјалној заштити у том делу, али до данас напори нису уродили плодом, иако су овлашћени предлагачи предали предлог текста измена и допуна закона Народној скупштини Републике Србије и чека се да дође на ред и у поступак јавне расправе и усвајања. Последња иницијатива тог типа покренута је и предата Народној скупштини Републике Србије на даљи поступак 28. 2. 2023. године.[4]

Увођењем института родитељ неговатељ попунила би се правна празнина у овој области права и живота, потпуније би се и доследније третирала права и социјална заштита, адекватније би се заштитиле рањиве категорије друштва и на тај начин показала и реална, а не само декларативна брига о овој категорији грађанства. На овај начин би као држава и друштво ушли у ред држава које се заиста старају и показују бригу за своје грађане и не би штрчали и издвајали се у правној пракси и законским решењима у негативном смислу у односу на државе у окружењу.

Несумњиво је да и актуелна и позитивна решења поменутог закона[5] пружају одређену помоћ родитељима тешко оболеле деце и особа са сметњама у развоју, али је неопходно да се та помоћ прошири и повећа.

Као доказ да у овој правној материји наш законодавац већ има историјско искуство с приличним кашњењем у погледу усклађивања законских решења са животним потребама и промењеним правним оквиром, чак и унутар нашег унутрашњег правног поретка, може послужити и пример Закона о ванпарничном поступку, као општег акта који регулише поступке у коме родитељи остварују право на продужење родитељског права, којим се лица (деца) када наврше осамнаест година лишавају пословне способности. Устав Републике Србије усвојен је 2006. године, а до измена Закона у ванпарничном поступку из 1982. године чекало се до 2014. године. „Иако је сазрела свест да се донесе нов закон којим би се ванпарнична процедура уредила у складу са позитивним међународним уговорима, препорукама Комитета министара Савета Европе, европским правним стандардима и праксом Европског суда за људска права, као што се то догодило са парничним и извршним законима, законодавац се није одлучио за радикалне промене у домену ванпарничне процедуре.“[6]

Упоредноправна пракса у другим државама , па чак и у државама у региону, бившим републикама СФРЈ[7] са којима Република Србија прави поређења,

---

4 Предлог закона о допунама Закона о социјалној заштити, примљен у Народној скупштини Републике Србије 28. 2. 2023. године под деловодним бројем 01 011-389/23.

5 Видети: Закон о социјалној заштити, члан 92.

6 Г. Станковић, „Нова законска решења у поступку за продужење родитељског права“, *Право теорија и пракса*, 10 (12/2014), стр. 1.

7 Видети: Закон о социјалној скрби, „Narodne novine“, бр. 18/22, 46/22, чл. 21, тачка 11, чл. 61–69; Закон о социјалној и дјечијој заштити Републике Црне Горе, „Službeni list CG“, бр. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16, 1/17, 31/17 – одлука УС, 42/17 и 50/17, члан 20, став 1, тачка 7 и члан 39а; Закон о дјечијој заштити Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр.

предвиђа да се статус родитеља неговатеља признаје родитељу који живи с дететом и непосредно негује дете са сметњама у развоју, које је у задовољавању својих основних животних потреба потпуно зависно од помоћи и неге другог лица или негује дете, којем је због одржавања живота неопходно пружање специфичне неге извођењем медицинских, односно техничких захвата за које је родитељ оспособљен, а та специфична нега конституише потпуну зависност детета од родитеља. Ово право и статус неговатеља упоредна правна пракса признаје и родитељу пунолетног детета и када није продужено родитељско право ако родитељ живи с пунолетним дететом и пружа му неопходну негу. У случају да у једној породици живи двоје или више деце којима је утврђена потреба за посебном негом у овом смислу, статус неговатеља могу имати оба родитеља. Осим родитеља, у одређеним случајевима (нпр. смрт родитеља или његова неспособност за рад у смислу прописа о раду и о пензијском и инвалидском осигурању) статус неговатеља може се признати и одређеним сродницима, под условом да живе у заједничком домаћинству с дететом коме је утврђена потреба за негом.

Статус неговатеља може се признати само лицу које је потпуно пословно способно и које је способно за рад у смислу прописа о раду, без обзира на то да ли се налази у радном односу или не, тј. да ли је незапослен.

Регулисање овог статуса неговатеља исходи и материјалну подршку за негу детета, која се огледа у виду посебне новчане накнаде (у Републици Хрватској накнада за родитеља неговатеља или неговатеља износи 663,61 евро, 796.34 евра или 995,42 евра).[8] Новчана накнада по овом основу не искључује право детета и родитеља и на друге врсте материјалне помоћи и подршке, а све у складу с другим позитивноправним прописима.

Управо као последица ратификације конвенције о правима особа с инвалидитетом Република Хрватска подноси периодичне извештаје за све социјалне категорије, па и за родитеље неговатеље, а из приложене табеле може се видети број особа које су у периоду од 2017. до 2020. остварили право на статус родитеља неговатеља.[9]

	2017.	2018.	2019.	2020.
права на особну инвалиднину	27.141	30.503	35.145	37.850
права на доплатак за помоћ и негу	67.579	70.092	78.326	84.788
права на статус родитеља неговатеља/неговатеља	4.241	4.509	4.733	5.177

114/17, 122/18, 107/19, 119/21 и 112/23, члан 10, тачка 9. и Закон о родитељима неговатељима у Федерацији Босне и Херцеговине, „Službene novine federacije BiH“, број 75/21.

8 Портал Владе Републике Хрватске Е Грађанин ,информације и услуге, https://gov.hr/, 19. 7. 2024.

9 Drugo, treće i četvrto periodičko izvješće Republike Hrvatske prema konvenciji o pravima osoba s invaliditetom – Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, стр. 124, https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/NEPID/Drugo,%20treće%20i%20četvrto%20periodičko%20izvješće%20RH%20prema%20Konvenciji%20o%20pravima%20osoba%20s%20invaliditetom.pdf, 19. 7. 2024.

У изменама Закона о социјалној заштити неопходно је да се посебна пажња посвети и питањима трајања, мировања и престанка статуса неговатеља и права која из тога произлазе. У циљу пружања социјалне заштите ово би право било целисходно признати од дана подношења захтева, ако су у моменту подношења захтева испуњени услови за признавање права, а не од момента доношења решења надлежног органа. Када је реч о престанку статуса, моменат престанка би се утврђивао даном коначности решења којим је о захтеву одлучено, а не даном подношења захтева за престанком. Оваквим решењима прихватили би позитивну праксу држава која су овај институт имлементирале у своје законодавство.

Пракса у нашој држави је показала, а на основу Закона о социјалној заштити, да родитељи тешко оболеле деце и особа са сметњама у развоју често остану незаштићени и социјално незбринути. Због природе и особености свог породичног живота и обавеза према деци, ови родитељи нису у могућности да раде и привређују и када наврше одређени број година и уђу у старост или и сами оболе, проблеми им се усложњавају, а у случају смрти детета остају без икаквих примања и средстава за живот.

Према садашњим прописима и законским решењима родитељи овакве деце, уколико желе да остваре било каква примања по основу социјалне заштите након навршене 18. године детета, принуђени су да „туже“ дете. На овај начин покрећу ванпарнични поступак, који се може водити на два начина: подношењем предлога за продужење родитељског права или подношењем предлога за лишење пословне способности.[10] У судском поступку, а након вештачења здравственог стања детета, доноси се судска одлука којом се утврђује доживотно старање. Осим апсурдне позиције и родитеља и деце, родитељи су изложени додатним трошковима, јер су принуђени да плате трошкове судског поступка, таксе и вештачење!

Оваква законска решења су и збуњујућа, јер су оба поступка - и поступак за продужење родитељског старања и поступак за лишење пословне способности веома слични и у суштини проузрокују исту последицу, којом се дете непосредно пре пунолетства лишава пословне способности. Имајући у виду да је пословна способност једно од уставних људских права, оно заслужује посебну пажњу и најквалитетнија законска решења, пре свега јер су у питању лица (деца с навршених осамнаест година) с потешкоћама и немогућношћу да самостално функционишу. Без обзира на сличност оба института - и продужења родитељског старања и лишења пословне способности и Породични закон их је задржао, иако се овакав концепт увелико напушта у свету. Поменути закон има и добре стране, јер је у великој мери изменио положај детета у складу с одредбама Конвенције о правима детета.[11] Деца су овим законом добила посебан спектар права и од објекта права добила статус субјекта права.[12]

---

10 Закон о ванпраничном поступку, „Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 44/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95,18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15 – др. закон и 14/22; Породични закон, „Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 и 6/15 – у даљем тексту: Породични закон.

11 Конвенција о правима детета, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 15/90.

12 З. Поњавић, *Породично право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2005, стр. 236.

Управо због наведених разлога, изменама и допунама Закона о социјалној заштити било би неопходно све мањкавости тренутних законских решења исправити и применити позитивну праксу социјално освешћенијих држава и адекватно регулисати и питања права неговатеља на посебну новчану накнаду и по престанку наведеног статуса. Оваквим лицима се у другим државама, уколико су напунили одређени број година и уколико су одређени број година имали овај статус (најкраће 15 година) признаје право на доживотна месечна примања у одређеном износу, не мањем од најниже пензије у осигурању запослених. Усвајањем оваквих законских решења отклонила би се велика неправда према овим родитељима.

Уставни основ за доношење оваквог закона, осим што је садржан у члану 69. Устава, налази се и у члану 97. став 1. Устава, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује између осталог: систем у области других облика социјалне сигурности и друге социјалне односе од општег интереса (тачка 8), систем у области социјалне заштите (тачка 10), као и финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом (тачка 15).

Основни разлог за доношење овог закона је да се изменама и допунама Закона о социјалној заштити родитељима деце са сметњама у развоју призна статус родитеља неговатеља и на тај начин спречи да се оваква деца нужно измештају из својих примарних породица. На овај начин унапредио би се положај и социјалноекономска заштита породичног живота и пружила материјална подршка родитељима који непосредно негују децу, која су у задовољавању својих основних животних потреба потпуно зависна и упућена на помоћ, у овом случају родитеља. У складу с најбољим интересима детета, на овај начин се предупређује и смештање детета у институције као последња мера, која је најмање у интересу детета. Овакво законско решење било би у складу и с Конвенцијом о правима особа с инвалидитетом. која предвиђа да ће „државе стране уговорнице обезбедити да се дете не раздваја од својих родитеља...“[13] На овај начин смањила би се и месечна давања државе за те намене алтернативним породицама или институцијама, а помоћ родитељима била би уподобљена помоћи која се пружа хранитељима.

Да у Србији постоји институт родитеља неговатеља, положај особа које би испуњавале услов за добијање тог статуса у овом моменту би се у одређеном смислу могао посматрати и као дискриминаторски. Ратификацијом низа међународних конвенција Република Србија је преузела обавезу да на својој територији сваком обезбеди потпуну заштиту у случају дискриминације, како би право на равноправност уистину било делотворно остваривано.[14]

13 Видети: Конвенција о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – међународни уговори“, број 42/09, члан 23, тачка 4.

14 В. Водинелић, „Садржина грађанскоправне заштите од дискриминације“, у: Н. Петрушић (ур.), *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности - Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 220.

У том смислу у поступку је усклађивање српског законодавства и праксе са директивама 2000/43/ЕЗ, 2000/78/ЕЗ и 2006/54/ЕЗ, будући да поједина питања у овој области још увек нису уређена.[15]

Уколико би се родитељима неговатељима изменама прописа признало право и на пензију, то би било својеврстан вид посебног стажа. Посебан стаж се односи на одређена стања или одређене чињенице који су прописима утврђени као посебан стаж и који не представљају плаћање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање (нпр. рођење трећег детета, учешће у рату и сл.).[16]

3. ЗАКЉУЧАК

Очито је да ћемо у наредном периоду приступити изменама прописа у вези са социјалном заштитом и да ћемо у складу с добром праксом других држава увести у наше законодавство и правни систем институт родитеља неговатеља. Увођење овог института може се постићи и изменама и допунама постојећег закона, али се може постићи и доношењем посебног закона о родитељу неговатељу, као што је то случај у Федерацији Босне и Херцеговине. У сваком случају, рањиве и угрожене категорије становништва у најмању руку заслужују посебну пажњу остатка друштва, а све више друштвених чинилаца ово питање посебно апострофира, тражећи адекватна законска решења и нудећи помоћ у изналажењу истих. На тај начин помогло би се и деци , али и родитељима који из тог разлога нису у могућности да раде и зарађују, јер се о њима старају, да остваре по овом основу примања, тј. накнаде, па чак и пензију када дођу у године које би им то омогућиле.

ЛИТЕРАТУРА

Водинелић, В., „Садржина грађанскоправне заштите од дискриминације“, у: Н. Петрушић (ур.), *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности - Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 220-240.

Ковачевић, Љ., „Правна средства за заштиту од дискриминације на раду у Републици Србији - садржај, циљеви и узајамни однос“, *Радно и социјално право* 1, 2022, стр. 81-136.

Поњавић, З., *Породично право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2005.

Станковић Г., „Нова законска решења у поступку за продужење родитељског права“, *Право теорија и пракса*, 10 (12), 2014, стр. 1-16.

15 Љ. Ковачевић, „Правна средства за заштиту од дискриминације на раду у Републици Србији - садржај, циљеви и узајамни однос“ , *Радно и социјално право*, 1/2022, стр. 82.

16 В. Стојановић, „Право на пензију по домаћим прописима и право на пензију по иностраним прописима“, *Радно и социјално право*, 1/2022, стр. 304.

Стојановић, В., „Право на пензију по домаћим прописима и право на пензију по иностраним прописима“, *Радно и социјално право* 1, 2022, стр. 303-310.

Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – међународни уговори“, број 42/09.

Закон о социјалној скрби, „Narodne novine“ бр. 18/22, 46/22.

Закон о социјалној и дјечијој заштити Републике Црне Горе, „Službeni list CG“, бр. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16, 1/17, 31/17 - одлука УС, 42/17 и 50/17.

Закон о дјечијој заштити Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 114/17, 122/18, 107/19, 119/21 и 112/23.

Закон о родитељима његоватељима у Федерацији Босне и Херцеговине, „Službene novine federacije BiH“, број 75/21.

Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/11 и 117/22 - одлука УС.

Закон о ванпарничном поступку, „Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 44/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15 – др. закон и 14/22.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21.

Породични закон, „Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 и 6/15.

Предлог закона о допунама Закона о социјалној заштити, примљен у Народној скупштини Републике Србије 28. 2. 2023. године под деловодним бројем 01 011-389/23.

Портал Владе Републике Хрватске e-Građani, informacije i usluge, https://gov.hr/, 19. 7. 2024.

Drugo, treće i četvrto periodičko izvješće Republike Hrvatske prema konvenciji o pravima osoba s invaliditetom – Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/NEPID/Drugo,%20treće%20i%20četvrto%20periodičko%20izvješće%20RH%20prema%20Konvenciji%20o%20pravima%20osoba%20s%20invaliditetom.pdf, 19. 7. 2024.

Конвенција о правима детета, „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, број 15/90.

Конвенције о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09.

Danilo Roncevic, Ph.D.
Personnel Management Service of the Government of the Republic of Serbia
Borislav Galic, Ph.D.
Assistant professor at the Business Academy in Novi Sad

EXERCISING THE RIGHT TO PENSION OF THE CAREGIVER PARENTS – AS A FUNDAMENTAL CONSTITUTIONAL RIGHT OF SOCIAL PROTECTION

Summary

The Constitution of the Republic of Serbia stipulates that citizens and families who need help to overcome social and life difficulties and create conditions for meeting basic life needs have the right to social protection. The Law on Social Protection elaborates this constitutional category in a more detailed way, but not enough to provide adequate help to parents who are unable to work due to the necessary care of the child. According to legal regulations, such parents do not meet the conditions for exercising the right to a pension. Such a solution is in contradiction with the Convention on the Rights of the Child, to which Serbia is also a signatory.

Comparative legal practice shows that many countries that pay attention to these rights and EU countries, whose membership the Republic of Serbia at least declaratively aspires to, have introduced the institute of parent-caregiver into their legislative framework and thereby enabled parents of children who need care to an appropriate extent to fulfill conditions for exercising the right to a pension.

There is not a single serious argument that our legislation, by amending the Law on Social Protection, should not join other countries where social protection, including the aforementioned right, is extremely developed.

Keywords: *social protection, right of parents – caregivers, the right to a pension, constitutionally guaranteed*