

KOMENTARI ZAKONA

Komentar Nacrta zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom

<https://www.a11initiative.org/>



Komentari na Nacrt zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom

U Beogradu, 2. aprila 2021. godine

U sklopu javne rasprave o Nacrtu zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava dostavila je svoje komentare i sugestije na predloženi zakonski tekst nadležnom Ministarstvu za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Predložene izmene tiču se ukidanja ograničenja i diskriminatornih uslova koji posebno pogađaju porodice sa više dece i romsku decu.

Neophodno je ukidanje ograničenja broja dece za koju je moguće ostvariti pravo na roditeljski i dečiji dodatak

Članom 22, stav 1 i 3 i članom 26 stav 1 kojima se propisuju uslovi za ostvarivanje prava na roditeljski, odnosno dečiji dodatak, predviđen je limit u broju dece za koju je moguće ostvariti ova prava. Tako se u članu 22. Zakona propisuje da roditeljski dodatak ostvaruje majka za prvo, drugo, treće i četvrto dete, pod uslovom da je državljanin R. Srbije i da ima prebivalište. Isto tako, propisano je da samo izuzetno majka koja ima troje dece, pa u narednom porođaju dobije dvoje ili više dece, može ostvariti pravo na roditeljski dodatak i za svako rođeno dete u tom porođaju, na osnovu posebnog rešenja ministarstva nadležnog za socijalna pitanja. Sa druge

strane, dečiji dodatak ostvaruje se za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u porodici, a samo izuzetno i za dete višeg reda rođenja, ukoliko zbog starosne granice za neko od prvo četvoro dece po redu rođenja više ne može ostvariti pravo.

Ovakvo ograničavanje broja dece koja se uračunavaju u davanja za roditeljski i dečiji dodatak disproportionalno više pogađa najugroženije porodice sa decom. Naime, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, prema poslednjem Popisu iz 2011. godine, u Srbiji ima samo 5264 porodica sa preko petoro dece. Pritom, posebnom obradom podataka prikupljenim prilikom popisa, Inicijativa A 11 je od Republičkog zavoda za statistiku dobila podatke koji pokazuju da je od 5264 porodica sa petoro ili više dece čak 1719 porodica u kojima je jedan od roditelja ili oba roditelja izjavilo da su romske nacionalnosti. Nadalje, od ovog broja, u 782 porodice jedan roditelj je nepismen ili su oba roditelja nepismena, dok je 1024 porodice u kojima su oba roditelja bez škole ili samo sa završenim od prvog do trećeg razreda osnovne škole. Da se radi o porodicama koje su posebno ekonomski i socijalno ugrožene, potvrđuje i činjenica da je od ovog broja skoro 300 porodica koje dele stan sa porodicom koja je vlasnik stana ili žive u vikendici ili u nastanjenim poslovnim prostorijama ili prostorijama nastanjenim iz nužde, odnosno kolektivnim stanovima. Prema opremljenosti stanova u kojima žive, čak 767 ovih porodica nema kupatilo, a 644 nema nužnik.

Ovi podaci pokazuju da su najugroženiji građani i građanke, odnosno porodice posebno pogođeni ovakvim prethodno opisanim ograničenjem. Na primeru Roma to je posebno vidljivo. Naime, iako Romi prema Popisu iz 2011. godine čine svega 2.05% stanovništva, među porodicama koje imaju 5 i više dece oni su višestruko zastupljeniji i čine čak 32.66%. Imajući u vidu da ne postoje objektivna obrazloženja zbog kojih se ograničava broj dece za koju je moguće ostvariti pravo na roditeljski, odnosno dečiji dodatak, kao i da je reč o malom broju porodica sa petoro i više dece, nisu neophodni ni veliki budžetski izdaci za ukidanje ovog ograničenja. Ograničavanjem broja dece za koju se može ostvariti pravo na roditeljski i dečji dodatak, porodice sa petoro ili više dece koje se već nalaze u veoma nepovoljnom položaju, ostaju bez podrške koja bi mogla sprečiti njihovo zapadanje u još dublje siromaštvo, dok na drugoj strani raste rizik od kršenja prava dece iz ovih porodica, posebno prava na obrazovanje, na adekvatan životni standard i prava na najviši dostignuti nivo zdravlja. Na kraju, time će se ukinuti naizgled neutralna norma koja disproportionalno više pogađa najugroženije porodice, čime se na osnovu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom vrši posredna diskriminacija iz čl. 7 Zakona o zabrani diskriminacije.

Neophodno je ukidanje diskriminatornog uslovljavanja ostvarivanja prava na roditeljski dodatak koje posebno pogađa romsku decu

Član 25 Zakona o finansijskoj podršci sa decom onemogućava ostvarivanje prava na roditeljski dodatak ukoliko makar jedno dete u porodici nije primilo sve obavezne vakcine ili ne pohađa redovno osnovnu školu ili predškolski pripremni program. Iako naizgled neutralna, ova odredba ima nesrazmerno negativne i diskriminatorne efekte na decu iz najugroženijih romskih porodica jer je među njima najveći broj onih koji ne mogu da ispune uslove za roditeljski dodatak. Brojna istraživanja, statistički podaci iz izveštaja državnih organa, domaćih i međunarodnih organizacija pokazuju da u Srbiji postoje drastične nejednakosti u obuhvatu imunizacijom, osnovnim obrazovanjem i obaveznim predškolskim pripremnim programom među romskom i neromskom decom.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i UNICEF-a za 2019. godinu, obuhvat romske dete obrazovanjem u ranom detinjstvu je svega 7%, a u opštoj populaciji 61%.¹ Dok u opštoj populaciji 3% dece predškolskog uzrasta ne pohađa blagovremeno predškolski pripremni program, u romskoj populaciji 24% dece ne pohađa predškolski pripremni program.² Regionalno istraživanje o Romima Programa Ujedinjenih nacija za razvoj iz 2018. godine pokazuje da, u proseku, jedno od šestoro romske dece osnovnoškolskog uzrasta i dalje ostaje izvan obrazovnog sistema.³ Isto istraživanje ukazuje na to da svega 57% romskih devojčica završi osnovno obrazovanje, u odnosu na 93% neromskih devojčica i 66% romskih dečaka.⁴

I kod vakcinacije, obuhvat romske dece je niži. Tako, prema podacima UNICEF-a i Republičkog zavoda za statistiku za 2019. samo oko jedne trećine romske dece (oko 35%) je primilo sve vakcine na vreme, u odnosu na 69% dece u opštoj populaciji.⁵ Na nejednakosti u obuhvatu obaveznom imunizacijom ukazuje se i u Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u

¹ Republički zavod za statistiku i UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji i Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji, Izveštaj o nalazima istraživanja*, Beograd, 2019, xxvii.

² Isto. Neto stropa pohađanja predškolskog obrazovanja u opštoj populaciji iznosi 97 procenata, dok je ta stopa kod dece u romskim naseljima znatno manja i iznosi 76 procenata.

³ UNDP, *Roma at Glance - Serbia*, April 2018, dostupno na: https://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Factsheet_SERBIA_Roma.pdf, p. 2.

⁴ UNDP, *Roma at a glance*, April 2018, str. 4.

⁵ Republički zavod za statistiku i UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji i Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji, Izveštaj o nalazima istraživanja*, xxiii.

Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine koju je usvojila Vlada Republike Srbije i u kojoj se ističe da je obuhvat romske dece imunizacijom približan imunizaciji dece u opštoj populaciji samo u vezi sa primanjem BCG vakcine pre navršene prve godine, dok se obuhvat posebnim vakcinama u kasnijim uzrastima smanjuje.⁶

Imajući u vidu veliku nejednakosti u obuhvatu imunizacijom i obaveznim obrazovanjem između dece romske nacionalnosti i dece iz opšte populacije, nesumnjivo je da uslovi u pogledu imunizacije i obuhvata obrazovanjem nesrazmerno pogađaju decu romske nacionalnosti. Pri tome, broj dece koja su pogođena ovom merom još je veći od broja dece koja nisu vakcinisana ili ne pohađaju obavezno obrazovanje ili predškolsko vaspitanje – osporene odredbe pogađaju svu decu iz porodica u kojoj makar jedno dete nije obuhvaćeno obaveznom imunizacijom ili obrazovanjem.

Prema odavno ustanovljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije, politika ili opšta mera koja nesrazmerno pogađa jednu grupu ljudi, ukazuje na postojanje diskriminacije čak i kada nije posebno usmerena na tu grupu.

Deca pripadnici romske nacionalne manjine koja ostaju van sistema obrazovanja ili obuhvata obaveznom imunizacijom jedna su od naugroženijih grupa u Srbiji. Član 25 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom nesrazmerno pogađa upravo ovu decu, stavlja ih u još nepovoljniji položaj i dodatno produbljuju jaz u odnosu na ostalu decu. Iako primarni cilj Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom nije smanjenje siromaštva među decom, nego je reč o podsticajnoj meri za povećanje nataliteta, isključivanje najugroženijih iz mogućnosti ostvarivanja ovog prava i izlaganje dodatnom riziku od siromaštva, suprotno je načelu socijalne pravde.

I izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu ukazuje na nove odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje roditeljski dodatak uslovljavaju imunizacijom, podsećajući ujedno i na razlike u obuhvatu vakcinama koji postoji između romske i neromske dece.

Neophodno je imati u vidu i da je član 25 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom suprotnosti je i sa preporukom Komiteta za ljudska prava povodom razmatranja trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u kojoj se ističe da država treba da pojača nastojanja kako bi promovisala

⁶ Vlada Republike Srbije, Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period d 2016. do 2025. godine, str. 50.

jednak pristup pravima i uslugama u svim oblastima za pripadnike romske zajednice.⁷ Imajući u vidu da zbog prevelikih razlika u obuhvatu obaveznom imunizacijom i obrazovanjem nesrazmerno pogađa romsku decu, član 25 Zakona u suštinskoj je suprotnosti sa pomenutom preporukom. Posebno naglašavamo da je, ispitujući ispunjenost preporuka iz Zaključnih zapažanja u odnosu na treći periodični izveštaj Republike Srbije, Komitet zaključio da Srbija, između ostalog, nije ispunila preporuke koje se odnose na isključenost Roma.⁸ Nadalje, **Komitet za ljudska prava zatražio je da, u okviru narednog izveštajnog ciklusa, Srbija posebno dostavi informacije o tome kako izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i član 25 tog Zakona utiču na romsku zajednicu.**⁹ Da bi izbegla ponovni zaključak o neispunjenosti preporuka koje se odnose na Rome i pokazala da ispunjava obaveze iz Pakta o građanskim i političkim pravima, Srbija će morati dodatno da obrazloži izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, sa posebnim osvrtom na član 25 i njegov uticaj na romsku zajednicu.

Na neohodnost da se romskoj deci umesto dodatnog sankcionisanja pruži podrška u pristupu obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, govori i podatak da se tokom školovanja, svega 7% romske dece smatra da se nikada nije susrelo sa diskriminacijom, dok čak 59,9% romske dece navodi da se sa diskriminacijom u školi susrelo najmanje 10 puta.¹⁰

Ukratko, čl. 25 Zakona je u suprotnosti sa:

- zabranom diskriminacije (jer nesrazmerno pogađa romsku decu);
- principom socijalne pravde (jer uskraćuje roditeljski dodatak onima koji su već u najnepovoljnijem položaju);
- jedinstvom pravnog poretka (jer Zakon uvodi nove sankcije za ponašanja koja su već sankcionisana relevantnim zakonima iz oblasti obrazovanja i zaštite stanovnika od zaraznih bolesti);
- principom najboljeg interesa deteta (jer umesto podrške uvodi sankcije, i to ne samo za decu koja nisu vakcinisana ili su ostala izvan sistema obaveznog obrazovanja nego za svu decu iz iste porodice).

⁷ Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, CCPR/C/SR/CO/3, 2017, str. 3, st. 15,

⁸ Human Rights Committee, Follow-up letter sent to the State party – Discontinuance of the Follow-up procedure, 26 November 2020 (general distribution – 21 February 2021), dostupno na https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/SRB/INT_CCPR_FUL_SRB_44136_E.pdf,

⁹ Ibid, str. 4.

¹⁰ Dr Goran Bašić, *Romi u Republici Srbiji: Izazovi diskriminacije*, Evropska grupa za prava manjina, mart 2021, dostupno na http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/MRG_Rep_RomaSerb_SE_Mar21_E.pdf, str. 8. Isto istraživanje ukazuje i na probleme Roma u pristupu pravu na zdravlje: 33,1% Roma obuhvaćenih istraživanjem istaklo je da su kod lekara bili diskriminisani do 10 puta, a 15% više od 10 puta.

Imajući u vidu sve navedeno, kao i očigledno negativan i diskriminatorni uticaj člana 25 Zakona na Rome i romsku decu i njegovu suprotnost sa domaćim propisima, uključujući i Ustav, sa međunarodnim obavezama Srbije i preporukama međunarodnih nadzornih tela, neophodno je da se iz Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom briše sporni član 25 st. 1-6.