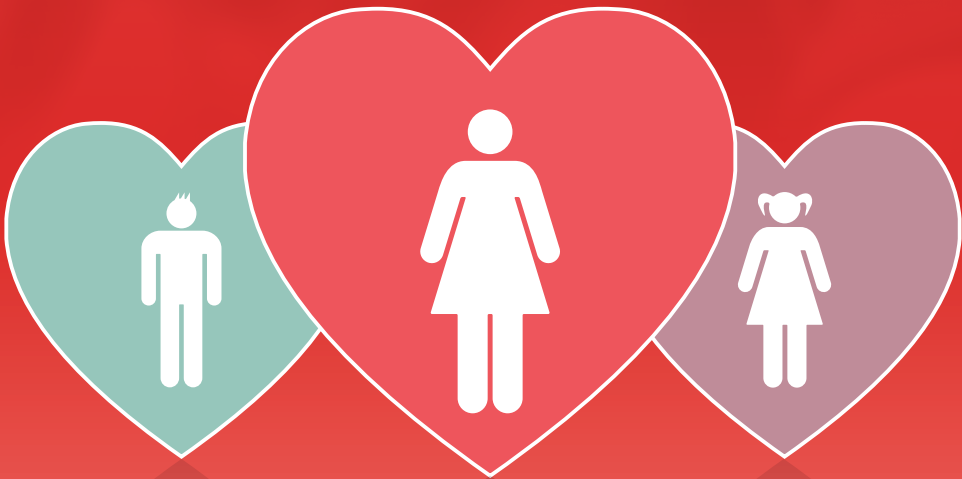

ZAŠTITA SAMOHRANIH RODITELJA U REPUBLICI SRBIJI

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PREPORUKE

Jelena Arsić, Mario Reljanović, Aleksandra K. Petrović

Beograd 2015.



Zaštita samohranih roditelja u Republici Srbiji Analiza pravnog okvira i preporuke

Ova publikacija nastala je u okviru projekta „Jačanje ljudskih prava i ekonomsko osnaživanje samohranih majki u Srbiji“, koji sprovodi Fondacija Ana i Vlade Divac u partnerstvu sa Udruženjem Jelek, a koji finansira Evropska unija u okviru programa Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava.

Štampanje ove publikacije pomogla je Evropska unija. Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost Fondacije Ana i Vlade Divac i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.

Autori:

Doc. dr Jelena Arsić

Doc. dr Mario Reljanović

Aleksandra K. Petrović

Publikacija je realizovana u saradnji sa Centrom za dostojanstven rad

Izdavač:

Fondacija Ana i Vlade Divac, Ilije Garašanina 53 a, Beograd

Za izdavača:

Ana Koeshall

Dizajn i grafička obrada:

Grid Point d.o.o. Beograd

Tiraž: 400

Štampa:

Štamparija PROOF, Zaplanjska 86, 11 000 Beograd

ISBN 978-86-918455-0-6

Copyright © Fondacija Ana i Vlade Divac, 2015.

**ZAŠTITA SAMOHRANIH RODITELJA
U REPUBLICI SRBIJI**

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PREPORUKE

Jelena Arsić, Mario Reljanović, Aleksandra K. Petrović

Beograd, 2015.

Sadržaj

Reč izdavača	6
Predgovor	8
1. UVODNE NAPOMENE	15
1.1 Samohrani roditelj i jednoroditeljska porodica – teškoće u pojmovnom određenju	15
1.2 Statistički podaci o broju samohranih roditelja u Srbiji	18
1.3 Problemi samohranog roditeljstva	20
2. MEĐUNARODNI STANDARDI ZAŠTITE MATERINSTVA, RODITELJSTVA I PORODICE	23
2.1 Ujedinjene nacije	24
2.2 Međunarodna organizacija rada	27
2.3 Savet Evrope	30
2.4 Evropska unija	34
3. UPOREDNOPRAVNI STANDARDI ZAŠTITE RODITELJSTVA	37
4. ZAŠTITA RODITELJSTVA U PROPISIMA REPUBLIKE SRBIJE	44
4.1 Strateški dokumenti	44
4.2 Zaštita od diskriminacije	50
4.3 Zaštita trudnica, majki i roditelja na radu i u vezi sa radom	52
4.4 Zdravstvena zaštita	55
4.5 Socijalna briga o deci i roditeljima – Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom	56
4.6 Zakon o socijalnoj zaštiti	58
4.7 Porodičnopravna zaštita	59
4.8 Drugi relevantni propisi	65
5. NEDOSTACI U SISTEMU ZAŠTITE SAMOHRANIH RODITELJA U SRBIJI	67
6. PREPORUKE	72
7. ZAKLJUČAK	78

Reč izdavača

Fondacija „Ana i Vlade Divac“ kroz Program za unapređenje uslova za kvalitetno odrastanje dece i mladih pomaže jednoroditeljskim porodicama da se razvijaju u povoljnijim socijalnim uslovima i svojoj deci obezbede spokojnije detinjstvo.

Do sada smo kroz ovaj Program pomogli više od 20 porodica i to kroz izgradnju kuća, dodelu ekonomskih grantova i pružanje psihološke podrške. Brojne uspešne priče, ali i želja da dodatno pomognemo i osnažimo ove porodice, podstakle su nas da sa Udruženjem „Jelek“* pokrenemo projekat Jačanje ljudskih prava i ekonomsko osnaživanje samohranih majki u Srbiji, koji finansira Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji. Projekat ima za cilj da unapredi kvalitet života samohranih roditelja u Srbiji i podstakne njihovo aktivno učešće u društvu, kroz jačanje institucionalne podrške i ekonomsko osnaživanje.

Publikacija Zaštita samohranih roditelja u Republici Srbiji: analiza pravnog okvira i preporuke, predstavlja korak dalje u našem radu u ovoj oblasti i nastala je na osnovu velikog broja identifikovanih problema sa kojima se jednoroditeljske porodice svakodnevno susreću. Jedan od primarnih ciljeva izrade i objavljivanja ove publikacije jeste pružanje podrške donosiocima odluka i najvažnijim činiocima u sistemu socijalne zaštite kako u sagledavanju problematike tako i u pronalaženju adekvatnih rešenja za unapređenje postojećeg pravnog okvira koji reguliše položaj samohranih roditelja.

Pravna analiza sadrži osvrt kako na nacionalni pravni sistem, tako i na uporednopravna rešenja i dobru praksu država. Jasno su identifikovane prepreke koje se javljaju u pogledu ostvarivanja pojedinih prava. Neke od tih situacija vezane su za specifičan položaj samohranih roditelja, dok se druge odnose na slabe tačke u sistemu socijalne zaštite uopšte. Uvodna razmatranja imaju za predmet definiciju samohranog roditelja i jednoroditeljske porodice, koje nedostaju u pravnom okviru Republike Srbije. Iz detaljnog razmatranja najznačajnijih međunarodnih instrumenata u ovoj oblasti, jasno se mogu identifikovati standardi normiranja i postupanja kojima bi trebalo težiti, dok se iz uporednopravnog okvira i prakse mogu iskoristiti mnoge ideje za

* Udruženje Jelek se zalaže za bolji socio-ekonomski položaj samohranih roditelja, naročito kroz unapređenje zakonskih rešenja

poboljšanje položaja jednoroditeljskih porodica. Konačno, analiza sadrži i osvrt na normativne i praktične nedostatke u propisima i domaćoj praksi, kao i konkretne preporuke kako se propisi mogu učiniti kvalitetnijim, a praksa poboljšati. Poseban činilac na koji bi valjalo obratiti pažnju, tiče se uloge lokalnih zajednica i lokalnih samouprava u realizaciji postizanja višeg standarda zaštite samohranih roditelja i omogućavanja kvalitetnijeg uživanja prava koja im pripadaju.

Zbog svega navedenog, može se reći da su napori na stvaranju ove publikacije rezultirali analizom koja će u narednom periodu predstavljati nezaobilaznu početnu tačku prilikom projektovanja narednih koraka državnih i drugih činilaca u ostvarivanju strateških ciljeva u ovoj oblasti socijalne zaštite.

Predgovor

Samohrano roditeljstvo nije adekvatno prepoznata pravna kategorija u Republici Srbiji. Ustav Republike Srbije, u članu 66. stav 1, samohranom roditelju garantuje posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom. U pojedinim propisima mogu se naći odredbe kojima se regulišu određena prava, situacije ili pitanja od značaja za samohrane roditelje. Međutim, ne postoji jedinstvena pravna definicija ovog pojma, kao ni njegovih osnovnih pojava oblika. Ne postoje ni opšteprihvaćeni kriterijumi na osnovu kojih bi neko lice moglo dobiti ovaj status, što u praksi dovodi do različitih shvatanja o tome ko je samohrani roditelj, odnosno ko se faktički nalazi u ovom statusu. Tako se, u zavisnosti od prava koje roditelj u konkretnom slučaju želi da ostvari, pojam samohranog roditelja različito tumači.

U zavisnosti od faktora koji dovode do pojave samohranog roditeljstva, na osnovu važećih propisa Republike Srbije, moglo bi se govoriti o samohranom roditeljstvu u pravnom i faktičkom smislu. Samohrani roditelj u pravnom smislu jeste onaj roditelj koji se sam stara o detetu u situaciji u kojoj je drugi roditelj preminuo, ili je nepoznat, ili je lišen roditeljskog prava. Ovakav zaključak proističe iz odredbe Porodičnog zakona prema kojoj roditeljsko pravo, između ostalog, prestaje smrću roditelja, punoletstvom deteta (osim u situaciji kada postoje uslovi za produženje roditeljskog prava), kao i lišenjem roditelja roditeljskog prava odlukom nadležnog suda. Sa druge strane, samohrani roditelj u faktičkom smislu jeste roditelj koji se sam stara o detetu u okolnostima u kojima je drugi roditelj živ, nije lišen roditeljskog prava ali iz nekog razloga faktički ne vrši svoja prava i dužnosti roditelja (na primer, ne ostvaruje kontakt sa detetom, ne daje izdržavanje, ne učestvuje u donošenju bitnih odluka o životu deteta i sl). U ovu grupu mogli bi se svrstati roditelji čija je samohranost uzrokovana razvodom, rastavom, izdržavanjem kazne zatvora drugog roditelja, odsluženja vojnog roka, bolesti drugog roditelja, njegovog dužeg boravka u inostranstvu i slično. Imajući navedeno u vidu, pravno definisanje pojma samohranog roditelja mora da uvaži pravni tretman roditeljstva u našem pravnom sistemu, ali ne sme da ima za posledicu zanemarivanje onih roditelja koji se u faktičkom smislu svakodnevno sami staraju o svojoj deci. Zbog toga, precizna pravna definicija predstavlja prvi korak na putu prepoznavanja i jednakog ostvarivanja prava lica kojima treba priznati svojstvo samohranih roditelja.

Samohrani roditelji se, u sistemu koji ih kao takve ne prepoznaje, suočavaju sa brojnim problemima, kao što su: nerešeno stambeno pitanje, nezaposlenost, diskriminacija prilikom zapošljavanja, diskriminacija na radu i u vezi sa radom, nedostatak novca, izostanak plaćanja izdržavanja za dete od strane drugog roditelja,

nedostatak pomoći drugog roditelja u procesu brige o detetu, neinformisanost samohranih roditelja o njihovim pravima, odsustvo adekvatne društvene - institucionalne i vaninstitucionalne podrške, itd. Za većinu navedenih i drugih problema koji opterećuju samohranog roditelja postojeći propisi ne sadrže adekvatna zakonska rešenja ili, ako postoje, u praksi često izostaje pravovremena i potpuna primena istih.

Na međunarodnom novou, zaštita samohranih roditelja proizlazi iz uspostavljenih principa zaštite materinstva i roditeljstva, sadržanih u aktima Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije, koji su smernica ali i svojevrsan okvir nacionalnog sistema zaštite. Značajni aspekti ove zaštite se vrše kroz zabranu diskriminacije prema osnovima bračnog i porodičnog statusa. Pored toga, poseban značaj imaju međunarodni standardi zaštite porodice koji se primenjuju i na porodice sa jednim roditeljem (jednoroditeljske porodice) na temelju kojih se realizuju različiti mehanizmi podrške roditeljima da se adekvatno staraju o svojoj deci. Konačno, zaštita samohranih roditelja dobija svoj potpuni smisao kada se posmatra kroz prizmu zaštite deteta i obezbeđenja svih potrebnih uslova za njegov pravilan i potpun razvoj. Razumevanje relevantnih međunarodnih pravnih standarda ima posebnu važnost budući da je pravna zaštita materinstva, roditeljstva i porodice u Republici Srbiji opredeljena i međunarodnim obavezama koje je naša država preuzela brojnim međunarodnim ugovorima kojima se utvrđuju okviri zaštite osnovnih ljudskih prava.

U Republici Srbiji, niz strateških dokumenata, usvojenih na nivou Vlade, ukazuje na spremnost države da se ozbiljnije posveti rešavanju pojedinih problema od posebnog značaja za samohrane roditelje. U nastojanjima da se u određenim segmentima društvenog života unapredi položaj osetljivih grupa, ovi dokumenti podržavaju sistemski pristup i, u sadejstvu sa relevantnim propisima, predstavljaju potencijal za efikasnije rešavanje relevantnih pitanja u pogledu pravnog položaja samohranih roditelja. Međutim, primena usvojenih strategija i planova u praksi još uvek nije u potpunosti ostvarena, uključujući i kontinuirano praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i aktivnosti što, ujedno, predstavlja i najveći nedostatak državne politike u ovoj oblasti. Kada je reč o nacionalnim propisima, postoji veći broj zakona i podzakonskih akata kojima se direktno ili posredno regulišu prava roditelja uopšte, kao i posebna prava samohranih roditelja (Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, Porodični zakon, Zakon o radu, Zakon o zabrani diskriminacije, i dr). Međutim, na polju zaštite samohranih roditelja, naš pravni sistem je daleko od zaokruženog, dok se postojeći propisi neretko primenjuju selektivno, pogrešno, ili njihova primena u potpunosti izostaje.

Uočeni problemi vezuju se, između ostalog, za: nepostojanje zakonske definicije samohranog roditelja; nepostojanje evidencije o samohranim roditeljima; diskriminaciju žena, trudnica, porodice, samohranih majki i očeva; nedovoljnu iskorišćenost pojedinih instituta radnog prava i nepostojanje posebne zaštite radno angažovanih roditelja van radnog odnosa; neprepoznavanje samohranih

roditelja kao korisnika usluga socijalne zaštite; nepoštovanje sudskih odluka o vršenju roditeljskog prava od strane drugog roditelja, nemogućnost ostvarivanja prioriteta prilikom upisa u vrtić dece čiji roditelji nisu zaposleni; nemogućnost obezbeđenja adekvatnih uslova stanovanja.

U cilju prevazilaženja navedenih problema, bolje primene postojećih propisa, kao i unapređenja pravnog okvira zaštite samohranih roditelja, date su preporuke koje se odnose na:

- Definisane pojma samohranog roditelja u odgovarajućim propisima;
- Uvođenje sistema evidencije samohranih roditelja izmenom Zakona o socijalnoj zaštiti ili dopunom Zakona o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja;
- Prepoznavanje samohranih roditelja kao korisnika usluga socijalne zaštite izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti;
- Unapređenje pravne zaštite radno angažovanih roditelja van radnog odnosa izmenama i dopunama Zakona o radu;
- Podsticanje društveno odgovornog poslovanja kroz modele zaštite porodice: poreske olakšice za poslodavce koji sprovode ovakve mere (plaćanje posebnog dodatka roditeljima; organizovanje dnevnog boravka dece zaposlenih do određenog uzrasta, u prostorijama poslodavca; plaćanje usluga čuvanja dece ukoliko zaposleni rade prekovremeno, ili van mesta rada; omogućavanje zaposlenima da ostvaruju određene usluge ili kupuju proizvode vezane za roditeljstvo po povoljnijim cenama i dr);
- Kreiranje mreže ekonomski i lokacijski lako dostupnih pružalaca usluga roditeljima u vođenju domaćinstva i brige oko dece, na lokalnom nivou (servisi za peglanje, pranje, servisi za pripremu polugotovih obroka, dečije ishrane, servisi za odvođenje i dovođenje dece iz škole);
- Pružanje veće institucionalne podrške modelu zajedničkog roditeljstva;
- Veća primena vansudskih načina rešavanja sukoba između roditelja;
- Obezbeđivanje dostupnosti usluga besplatne pravne pomoći samohranim roditeljima;
- Jačanje sistema usluga psihosocijalne podrške samohranim roditeljima, prevashodno na lokalnom nivou;
- Kreiranje programa senzibilizacije profesionalaca za rad sa samohranim roditeljima;
- Unapređenje multisektorske saradnje između pružalaca usluga od značaja za ostvarivanje prava samohranih roditelja;
- Kvalitetnije informisanje samohranih roditelja o njihovim pravima;
- Potpuna i efikasna primena postojećih, dobro koncipiranih zakonskih rešenja u praksi;
- Unapređenje saradnje između državnih organa i službi sa organizacijama civilnog društva koje se bave problemima samohranih roditelja.

Single parenthood is not adequately recognized legal category in the Republic of Serbia. The Constitution of the Republic of Serbia, article 66, paragraph 1, guarantees special protection of single parents, in accordance with the law. In certain regulations, provisions can be found that regulate particular rights, situations or issues significant for single parents. However, there is no universal legal definition of this term or its basic types. There are no generally accepted criteria based on which one could be granted this status, which leads to different understanding of who actually single parent is, namely, who de facto has this status. Therefore, the term “single parent” is interpreted differently, depending on the right that a parent wishes to realize in any given case.

Depending on the factors that lead to single parenthood, and on the basis of existing regulations of the Republic of Serbia, one could discuss single parenthood in legal and factual sense. A single parent in a legal sense is the parent who single-handedly takes care of a child in a situation where the other parent is dead, or unknown, or is deprived of parental rights. This conclusion ensues from the provision of Family Law according to which parental right, inter alia, shall be terminated when parent dies, when child reaches the age of majority (unless in a situation where there are conditions for extension of the parental right), as well as by depriving a parent of the parental right by the decision of the relevant court. On the other hand, a single parent, as a matter of fact, is a parent who single-handedly takes care of a child in circumstances where the other parent is alive, not deprived of parental authority, but for some reason does not realize his/her parental rights and obligations (for instance, the other parent does not maintain contact with the child, does not pay child support, does not participate in making decisions on issues that significantly influence the child's life, etc.). This category could involve parents whose single parenthood was caused by divorce, separation, imprisonment of the other parent, army service, other parent's illness, his or her longer sojourn abroad, and so on. Having the above in mind, the legal definition of a single parent must acknowledge the legal treatment of parenthood in our legal system, but this must not lead to ignorance of those parents who, de facto, single-handedly and on a daily basis take care of their children. For this reason, a precise legal definition represents the first step toward recognition and equal realization of the rights of persons who should be recognized as single parents.

In a system that does not recognize them as such, single parents are facing a number of problems, such as: unsolved housing issues, unemployment, employment discrimination, discrimination at work and work-related discrimination, lack of money, the absence of child support due by the other parent, unavailability of the other parent in the child-caring process, the single parents' lack of information on their rights, absence of adequate social – institutional and non-institutional support, etc. The existing regulations do not contain adequate legal solutions for

most of the above listed and other problems that are burdening a single parent, or, if they do contain them, the implementation of these solutions is often partial and untimely.

On the international level, protection of single parents derives from established principles of protection of motherhood and parenthood, contained in the United Nations, Council of Europe and European Union legal instruments which are guidelines, but also a framework, for the national protection system. Significant aspects of this protection are implemented through the prohibition of discrimination based on marital and family status. Furthermore, especially significant are international standards of family protection that also apply to one-parent families, on the basis of which different mechanisms are realized to support parents in taking adequate care of their children. Ultimately, protection of single parents becomes complete when perceived through the prism of child protection and provision of all necessary conditions for its proper and full development. Understanding of the relevant international legal standards is of particular importance, considering that the legal protection of motherhood, parenthood and family in the Republic of Serbia is conditioned by international obligations undertaken by our country through numerous international treaties which establish the framework for protection of basic human rights.

In the Republic of Serbia, a number of strategic documents, adopted on the Government level, confirm the readiness of the state to make a serious commitment to solving certain problems that are particularly significant for single parents. By trying to improve the status of vulnerable groups in certain segments of social life, these documents support the systemic approach and, in correlation with relevant regulations, represent a potential for more efficient resolving of relevant issues regarding the legal status of single parents. However, implementation of adopted strategies and plans has still not been fully realized in practice, including the continuous monitoring of fulfillment of established objectives and activities that, at the same time, presents the major deficiency of the state policy in this field. Regarding the national regulations, greater number of laws and bylaws exist which directly or indirectly regularize the parents' rights in general, as well as special rights of single parents (Law on Social Care, Law on Financial Support to Families with Children, Family Law, Labour Law, Law on the Prohibition of Discrimination, etc.). But, in the field of protection of single parents, our legal system is far from complete, while the existing regulations are often implemented selectively, wrongly, or are not enforced at all.

The noted problems relate, *inter alia*, to the following: non-existence of legal definition of „single parent“; non-existence of the records on single parents; discrimination of women, pregnant women, family, single mothers and single fathers; insufficient use of certain institutes of labour law, and non-existence of special protection of working parents; the lack of recognition of single parents as us-

ers of social care services; disrespect for court decisions on exercise of parental rights by the other parent, the lack of kindergarten enrollment priority benefit for unemployed parents; the lack of provision of adequate housing.

With the aim of overcoming the above stated problems, better implementation of existing regulations, as well as improvement of the legal framework for the protection of single parents, the following recommendations have been given:

- Define the term “single parent” in relevant regulations;
- Introduce the system of recording single parents by amending the Law on Social Care, or by amending the Law on the Central Register of Mandatory Social Insurance;
- Recognize single parents as users of social care services by amending the Law on Social Care;
- Improve legal protection of working parents by amending the Labour Law;
- Stimulate socially responsible behavior through family protection models: tax exemptions for employers implementing such measures (special payment for parents; organizing day care for children of employed parents up to a certain age at the employer’s premises; payment of child care services if the employees work extra hours, or work out of the workplace; providing special benefits for employees, such as the right to certain services, or the right to purchase parenthood-related products at favourable prices, etc.);
- Create the network of economically and geographically easily accessible service providers for parents, in connection with keeping the household and child care, at the local level (laundry services, preparation of semi-cooked meals, taking children to school and bringing them home, etc.);
- Provide greater institutional support to the model of shared parenting;
- Support the use of out-of-court resolution of disputes between parents;
- Provide accessibility to free legal aid services for single parents;
- Strengthen the system of psychosocial support services for single parents, primarily at the local level;
- Create awareness programs for professionals that work with single parents;
- Improve multi-sectoral cooperation between providers of services that are significant for realization of single parents rights;
- Provide single parents with better quality information on their rights;
- Complete and efficient implementation of the existing, well-defined legal solutions;
- Improve cooperation between the state authorities and institutions with the civil society organizations dealing with problems of single parenting.

1. UVODNE NAPOMENE¹

Osnovna svrha ovog teksta je analiza pravnog položaja samohranih roditelja u Republici Srbiji i identifikacija mera koje se mogu preduzeti u cilju unapređenja pravnog statusa ove kategorije lica, kao i adekvatnih društvenih mehanizama za zadovoljavanje njihovih osnovnih potreba. U tom nastojanju, analiza polazi od relevantnih međunarodnih i uporednih standarda zaštite samohranih roditelja i jednoroditeljskih porodica, kao i nacionalnih propisa koji uređuju pitanja od značaja za samohrano roditeljstvo. U tekstu su date preporuke za unapređenje postojećih propisa, poboljšanje kvaliteta prava samohranih roditelja i obezbeđivanje efikasnijih procedura za njihovo ostvarivanje.

1.1 Samohrani roditelj i jednoroditeljska porodica – teškoće u pojmovnom određenju

Samohrano roditeljstvo ne postoji kao pravna kategorija u Republici Srbiji. U pojedinim propisima mogu se naći odredbe kojima se regulišu pojedina prava, situacije ili pitanja od značaja za samohrane roditelje. Nigde, međutim, ne postoji jedinstvena pravna definicija ovog pojma, kao ni njegovih osnovnih pojava oblika. Ne postoje ni opšteprihvaćeni kriterijumi na osnovu kojih bi neko lice moglo dobiti ovaj status, što u praksi dovodi do različitih shvatanja o tome ko je samohrani roditelj, odnosno ko se faktički nalazi u ovom statusu. O samohranim roditeljima govori se u širem društvenom kontekstu, ali njihov položaj uglavnom ostaje neregulisan ili, u najboljem slučaju, delimično regulisan. Precizna definicija, međutim, predstavlja prvi korak na putu prepoznavanja i ostvarivanja prava lica kojima treba priznati svojstvo samohranih roditelja.

Ustav Republike Srbije, u članu 66. stav 1, samohranom roditelju garantuje posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom.² Relevantni nacionalni propisi sadrže odredbe kojima se prepoznaje pojam samohranog roditelja³, ali se sam pojam uobičajeno ne definiše, već se u zavisnosti od prava koje roditelj u konkretnom

¹ Pojmovi koji su u ovom tekstu upotrebljeni u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju muški i ženski prirodni rod.

² „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

³ Videti, između ostalih, čl. 20. i 22. stav 3. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, član 10. Zakona o socijalnom stanovanju, član 22. stav 1. tačka 16. Zakona o zdravstvenom osiguranju, član 11. stav 2. tačka 16. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, član 91. stav 2. Zakona o radu, član 23. stav 2. Zakona o ravnopravnosti polova, član 58. stav 1. Zakona o strancima, član 15. Zakona o azilu, član 29. stav 1. Zakona o legalizaciji objekata, član 45. stav 2. Zakona o civilnoj službi, član 23. stav 2. Zakona o vanrednim situacijama (koji prepoznaje pojam samohranog oca), itd.

slučaju želi da ostvari pojam samohranog roditelja različito tumači. Jedina zakonska definicija samohranog roditelja vezuje se za ostvarivanje prava iz sfere socijalne zaštite regulisanih Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom. Naime, pojam samohranog roditelja određen je Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom⁴ koji u članu 32. stav 1. utvrđuje da se samohranim roditeljem, u smislu ovog zakona i pravilnika, smatra roditelj koji samostalno vrši roditeljsko pravo u skladu sa odredbama Porodičnog zakona.⁵ Prema ovom Pravilniku, roditelj će se smatrati samohranim i u slučaju: 1) kada je drugi roditelj postao potpuno i trajno nesposoban za privređivanje, a nije stekao pravo na penziju; 2) kada se drugi roditelj nalazi na odsluženju vojnog roka; 3) kada se drugi roditelj nalazi na izdržavanju kazne zatvora duže od šest meseci. Pravilnikom se određuje da se samohranim roditeljem ne smatra roditelj koji je po prestanku ranije bračne, odnosno vanbračne zajednice, zasnovao novu bračnu, odnosno vanbračnu zajednicu.

Ovakva definicija, nažalost, ne prepoznaje sva lica koja se u svakodnevnom životu, kao roditelji sami brinu o svojoj deci. Sa druge strane, upućivanje na odredbu Porodičnog zakona o samostalnom vršenju roditeljskog prava ne može se smatrati pravno preciznim izborom jer se tako zanemaruje činjenica da u pojedinim slučajevima samostalnog vršenja roditeljskog prava, pravno gledano, postoji drugi roditelj koji takođe ostvaruje pojedina prava i obaveze iz sadržine roditeljskog prava tj. koji po samom zakonu i dalje vrši roditeljsko pravo.⁶ Naime, na osnovu odredbi Porodičnog zakona, o pravnoj mogućnosti vršenja roditeljskog prava od strane oba roditelja ne bi se moglo govoriti samo u slučaju kada je jedan roditelj preminuo, ili je nepoznat, ili je sudskom odlukom lišen roditeljskog prava ili je lišen poslovne sposobnosti.⁷ U svim drugim slučajevima, moglo bi se govoriti samo o faktičkoj nemogućnosti, odnosno faktičkom nevršenju roditeljskog prava od strane jednog roditelja.

⁴ "Službeni glasnik RS", br. 29/2002, 80/2004, 123/2004, 17/2006, 107/2006, 51/2010, 73/2010 i 27/2011 – odluka US.

⁵ Prema članu 77. Porodičnog zakona, jedan roditelj sam vrši roditeljsko pravo (1) kada je drugi roditelj nepoznat, ili je umro, ili je potpuno lišen roditeljskog prava odnosno poslovne sposobnosti; (2) kada samo on živi sa detetom, a sud još nije doneo odluku o vršenju roditeljskog prava; (3) na osnovu odluke suda kada roditelji ne vode zajednički život, a nisu zaključili sporazum o vršenju roditeljskog prava; (4) na osnovu odluke suda kada roditelji ne vode zajednički život, a zaključili su sporazum o zajedničkom ili samostalnom vršenju roditeljskog prava, ali sud proceni da taj sporazum nije u najboljem interesu deteta, i (5) na osnovu odluke suda kada roditelji ne vode zajednički život ako zaključče sporazum o samostalnom vršenju roditeljskog prava i ako sud proceni da je taj sporazum u najboljem interesu deteta. Videti „Službeni glasnik RS“, broj 18/2005 i 72/2011.

⁶ Slično mišljenje, uz nešto drugačiju argumentaciju, zastupa i M. Draškić. Videti M. Draškić, „Kako Ustav vidi porodicu?“, u: N. Šarkić (ur.), Sistem porodičnogpravnog zaštite u Srbiji, Zbornik radova, Glosarijum, Beograd, 2009, str. 37-38.

⁷ Isto se primenjuje i u slučaju usvojenja deteta, jer je po samom zakonu položaj usvojitelja jednak položaju roditelja Videti član 7. stav 4. Porodičnog zakona.

U vezi sa navedenim, treba konstatovati da se u literaturi koja se bavi pitanjima samohranog roditeljstva, kao i propisima pojedinih država, navode različiti faktori koji dovode do nastanka samohranog roditeljstva kao što su, na primer, smrt supružnika ili vanbračnog partnera, razvod, rastava, teška bolest drugog roditelja, izdržavanje kazne zatvora od strane drugog roditelja, odsustvo drugog roditelja zbog posla ili lečenja, lišenje drugog roditelja poslovne sposobnosti ili roditeljskog prava, slučajevi u kojima nije poznat otac deteta, slučajevi u kojima je prebivalište ili boravište drugog roditelja nepoznato i drugi.⁸ U zavisnosti od faktora koji dovode do pojave samohranog roditeljstva, a na osnovu važećih propisa Republike Srbije, moglo bi se eventualno govoriti o samohranom roditeljstvu u pravnom i faktičkom smislu. Tako bi se, na osnovu relevantnih odredbi Porodičnog zakona, moglo zaključiti da samohrani roditelj u pravnom smislu jeste onaj roditelj koji se sam stara o detetu u situaciji u kojoj je drugi roditelj preminuo, ili je nepoznat, ili je lišen roditeljskog prava. Ovakav zaključak proističe iz zakonske odredbe koja upućuje da roditeljsko pravo, između ostalog, prestaje smrću roditelja, punoletstvom deteta (osim u situaciji kada postoje uslovi za produženje roditeljskog prava), kao i lišenjem roditelja roditeljskog prava odlukom nadležnog suda.⁹ Sa druge strane, samohrani roditelj u faktičkom smislu jeste roditelj koji se sam stara o detetu u okolnostima u kojima je drugi roditelj živ, nije lišen roditeljskog prava ali iz nekog razloga faktički ne vrši svoja prava i dužnosti roditelja (na primer, ne ostvaruje kontakt sa detetom, ne daje izdržavanje, ne učestvuje u donošenju bitnih odluka o životu deteta i sl).¹⁰ U ovu grupu mogli bi se svrstati roditelji čija je samohranost uzrokovana razvodom, rastavom, izdržavanjem kazne zatvora drugog roditelja, odsluženja vojnog roka, bolesti drugog roditelja, njegovog dužeg boravka u inostranstvu i slično. U skladu sa navedenim, potrebno je dakle imati u vidu da pravno definisanje pojma samohranog roditelja mora da uvaži pravni tretman roditeljstva u našem postojećem pravnom sistemu. To, međutim, ne sme da ima za posledicu zanemarivanje onih roditelja koji se u faktičkom smislu svakodnevno sami staraju o svojoj deci. Naprotiv, sve

8 Tako, recimo, Zakon o socijalnoj skrbi Republike Hrvatske, u članu 4. stav 1. tač. 4. definiše samohranog roditelja kao roditelja koji se sam stara o svom detetu i izdržava ga. Videti „Narodne novine“ br. 157/13; Porodični zakon Republike Srpske sadrži užu definiciju pojma samohranog roditelja i uređuje da se samohranim roditeljem smatra roditelj koji „samostalno vrši roditeljsko pravo nad djetetom, čiji je drugi roditelj umro ili nije poznat.“ Videti član 79. stav 3. Porodičnog zakona Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 63/14.

9 Videti član 84. stav 1. Porodičnog zakona.

10 U vezi sa navedenim može da deluje zbunjujuće činjenica da Porodični zakon u ovim slučajevima drugog roditelja (koji se primarno ne stara o detetu) u pojedinim odredbama kvalifikuje kao „roditelja koji ne vrši roditeljsko pravo“. Mora se, međutim, primetiti da zakonski pojam „roditelja koji ne vrši roditeljsko pravo“ nije adekvatan imajući u vidu da se navedeni pojam u praksi odnosi i na roditelja sa kojim dete ne živi usled prestanka zajednice života roditelja nakon razvoda, rastave ili nekog drugog razloga (koji nema tzv. fizičko roditeljstvo) ali koji je i dalje titular određenih prava i dužnosti iz sadržine roditeljskog prava kao što su pravo na održavanje ličnih odnosa sa detetom i pravo da odlučuje o pitanjima koja bitno utiču na život deteta (kao što je obrazovanje deteta, promena mesta prebivališta itd.). Kada se to ima u vidu, pojam roditelja koji ne vrši roditeljsko pravo nije, po svojoj suštini, adekvatan izbor zakonodavca.

kategorije samohranih roditelja moraju odgovarajućim propisima biti prepoznate, jer se samo u tom slučaju može očekivati da se prava koja moraju biti garantovana ovoj kategoriji lica jednako ostvaruju, bez bilo kakve diskriminacije.

U literaturi se pojam samohranog roditelja i jednoroditeljske porodice često koristi da uputi na isto - roditelja koji sam brine o detetu, odnosno porodicu koju čine samohrani roditelj i njegovo dete ili deca. Treba napomenuti da pojmovi jednoroditeljske porodice i samohranog roditelja nisu sinonimi. Ove pojmove ne treba poistovećivati, pre svega, jer se radi o odrednicama različitih fenomena – roditeljstva, sa jedne strane i porodice kao društvene grupe, sa druge strane. Jednoroditeljske porodice (koje se često označavaju kao one koje protivreče tradicionalnom obrascu roditeljstva) čini jedan roditelj (majka ili otac) i njihovo dete, odnosno deca.¹¹ U najvećem broju slučajeva jasno je da će lice koje je samohrani roditelj biti deo jednoroditeljske porodice.¹² Sam roditelj, pritom, ne mora nužno biti, u pravnom smislu, u položaju samohranog roditelja. Imajući to u vidu, u ovom tekstu će pojam samohranog roditelja biti korišćen tako da označi sva lica koja se u pravnom ili faktičkom smislu sama staraju o detetu ili deci, dok će se pojmom jednoroditeljska porodica označavati porodice koje čini samohrani roditelj i njegovo dete, odnosno deca.

1.2 Statistički podaci o broju samohranih roditelja u Srbiji

Sveobuhvatni i pouzdani statistički podaci o broju samohranih roditelja u Srbiji ne postoje. S tim u vezi, nedostaje i zvanična evidencija u ovoj oblasti. Takvom stanju doprinosi i činjenica da u našem pravnom i društvenom sistemu ne postoji opšteprihvaćena definicija samohranog roditelja. Zbog toga se u pokušaju utvrđivanja stvarnih razmera samohranog roditeljstva u Srbiji u najboljem možemo oslanjati na uzročnike za koje se uobičajeno vezuje nastanak samohranog roditeljstva ili jednoroditeljskih porodica. U tom smislu, pojedina istraživanja i pokazatelji omogućavaju makar okvirnu sliku stanja u ovoj oblasti.

¹¹ Interesantno je da je u sociološkoj literaturi za označenje ovih porodica u početku korišćen naziv koji je u svom sadržaju imao element samohranosti. Naime, govorilo se o "porodici samohrane majke" sa ciljem da se posredno ukaže na devijantnost ovog oblika porodice u kome se majka prepoznaje kao njen "hranilac". Kasnije u upotrebu ulazi u većoj meri ideološki neutralan pojam nepotpune porodice, da bi konačno sedamdesetih godina prošlog veka (u vreme kada je broj porodica sa jednim roditeljem značajno porastao) bio prepoznat ideološki neutralan pojam jednoroditeljske porodice koji isključivo polazi od činjenice da u porodici postoji samo jedan roditelj, bez obzira da li se radi o ocu ili majci. Više o tome, videti: A. Milić, Sociologija porodice: kritika i izazovi, Čigoja štampa, Beograd, 2001, str. 190-192.

¹² Mada bi moglo biti i deo proširene ili drugog tipa porodice, u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja.

U nekim istraživanjima se govori o porastu broja dece koja su rođena van braka tj. o porastu vanbračnog roditeljstva. Ovakav trend beleže mnoge evropske države, među njima i Srbija. Kako navodi Stanković, u našoj zemlji je početkom devedesetih godina prošlog veka broj dece rođene van braka iznosio 13,6% (svako sedmo dete), dok je u 2012. godini taj procenat uvećan na 24,7% (svako četvrto dete rođeno je van braka).¹³ Istraživanje koje je sprovedeno u Beogradu, na uzorku od 100 majki dece rođene van braka predškolskog uzrasta potvrđuje da među ispitanicama preovlađuju majke koje se same brinu o deci tj. samohrane majke (njih 78).¹⁴

Pored toga, opšte je poznato da se razvod danas smatra jednim od najvećih uzročnika nastanka jednoroditeljskih porodica, te da broj sklopljenih brakova u Srbiji sa godinama opada, dok broj razvedenih brakova raste. Tako je u periodu između 1980. i 2010. godine zabeležen konstantan pad zaključenih brakova, tako da ih je u 2010. godini za oko trećinu manje nego 1980. godine.¹⁵ Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u periodu između dva poslednja popisa (2002. i 2011. godine) došlo je do smanjenja ukupnog broja lica u braku za 11,1%, dok je broj lica koja nisu u braku povećan, među njima broj udovaca / udovica za 4,8%, a razvedenih lica za 20,2%.¹⁶ Rezultati popisa stanovništva sprovedenog 2002. i 2011. godine takođe ukazuju i na povećanje broja jednoroditeljskih porodica. Ovi podaci beleže rast jednoroditeljskih porodica u Srbiji budući da je u 2002. godini registrovano 11,4% porodica koje čine majke sa decom, i 3,3% porodica u kojima žive očevi sa decom, dok u 2011. godini taj procenat iznosi 13,7% kada su u pitanju majke sa decom, odnosno 3,6% kada su u pitanju očevi sa decom.¹⁷

¹³ Videti B.Stanković, Vanbračno roditeljstvo u Srbiji – rezultati dubinskog istraživanja, Demografski pregled, God. XIII, br.48/2013, str. 1.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Videti Žene i muškarci u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2011, dostupno na <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/52/50/ZenelMuskarci.pdf>.

¹⁶ Videti http://media.popis2011.stat.rs/2013/publikacije/Saopstenje%20bracni%20status%20konacno_SRPSKI.pdf.

¹⁷ Ipak, ovi statistički podaci ne mogu se sa sigurnošću dovesti u vezu sa svim relevantnim faktorima postojanja samohranog roditeljstva, zbog čega ih treba uzeti sa rezervom.

U poslednje vreme se sve češće ističe podatak da u Srbiji ima između 75.000 i 79.000 samohranih roditelja¹⁸ mada je, imajući u vidu sve nedostatke u praćenju ove pojave kod nas, sasvim izvesno postojanje značajne tamne brojka samohranog roditeljstva. Utvrđivanje stvarnog obima fenomena otežava i prisustvo preovlađujućih kulturoloških i drugih društvenih vrednosti, koje u pojavi samohranog roditeljstva, odnosno jednoroditeljskih porodica neretko prepoznaju elemente disfunkcionalnosti porodičnih odnosa. Nemogućnosti utvrđivanja stvarnih razmera rasprostranjenosti pojave samohranog roditeljstva doprinosi i odsustvo jedinstvene definicije samohranog roditelja. Zbog toga se u istraživanjima koja se bave pitanjima od značaja za njihov položaj koriste različita određenja ove kategorije lica, ali i različite metodologije za prikupljanje podataka o broju samohranih roditelja i jednoroditeljskih porodica.¹⁹ Samim tim, statističke podatke o broju samohranih roditelja treba uzeti samo kao informacije orijentacionog karaktera. Konačno, nedostaci u praćenju ove pojave uslovljeni su i činjenicom da u našoj zemlji ne postoji jednoobrazna evidencija samohranih roditelja, što može biti ilustracija i stvarne zainteresovanosti države za probleme samohranog roditeljstva. Zbog svega navedenog, osnovano se može izvesti zaključak da je realan broj samohranih roditelja u Srbiji značajno veći od registrovanih u različitim istraživanjima. Ipak, postojeća istraživanja treba uzeti u obzir kao važan pokazatelj prisutnosti pojave samohranog roditeljstva i kao poruku društvu u celini da je potrebno posvetiti daleko veću pažnju pružanju pomoći i podrške ovoj kategoriji lica. Istovremeno, ona nas upućuju na zaključak da je potrebno kontinuirano raditi na unapređenju postojećeg sistema usluga podrške i pomoći porodici, u skladu sa novim društvenim prilikama koje nesumnjivo upućuju da su samohrani roditelji i jednoroditeljske porodice naša realnost.

1.3 Problemi samohranog roditeljstva

Samohrani roditelji se, u sistemu koji ih kao takve ne prepoznaje, suočavaju sa brojnim problemima, kao što su: nerešeno stambeno pitanje, nezaposlenost, diskriminacija prilikom zapošljavanja, diskriminacija na radu i u vezi sa radom, nedostatak novca, izostanak plaćanja izdržavanja za dete od strane drugog roditelja, nedostatak pomoći drugog roditelja u procesu brige o detetu, neinformisanost samohranih roditelja o njihovim pravima, odsustvo adekvatne

¹⁸ Videti, na primer: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/387579/U-Srbiji-oko-79000-samohranih-roditelja>, kao i <http://novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:424954-Cak-50000-majki-ostalo-samo>.

¹⁹ Tako rezultati istraživanja direktno zavise od usvojenih definicija samohranog roditeljstva, kao i metoda korišćenih u istraživanju. To dalje otežava merenja i upoređivanje prisutnosti pojave između različitih država, različitih društvenih grupa i slično. Zbog toga je, na primer, teško sa sigurnošću izvući zaključak da je u Srbiji broj samohranih roditelja veći ili manji u poređenju sa nekom drugom državom.

društvene - institucionalne i vaninstitucionalne podrške, itd.²⁰ Istraživanje koje su sproveli Tomanović, Ljubičić i Stanojević²¹ omogućava statistički uvid u brojne probleme samohranih roditelja. Kada je u pitanju nerešeno stambeno pitanje, samohrani očevi su u boljoj stambenoj poziciji u odnosu na samohrane majke. Naime, 50% razvedenih muškaraca sa decom poseduje sopstvenu nekretninu za razliku od gotovo dvostruko manje žena (27.2%). Slična je situacija i u porodici u kojima je jedan od roditelja preminuo a gde 71.9% muškaraca i 57.4% žena živi u svom stanu. Pored toga, više od 50% samohranih roditelja navodi nedostatak novca, ali i usamljenost, kao jedan od osnovnih problema sa kojima se susreću. Oko 25% roditelja ističe nemogućnost usklađivanja radnih i porodičnih obaveza a veliki broj roditelja (gotovo 50%) kao dominantan problem navodi umor i nedostatak vremena za svoje potrebe. Takođe se ukazuje da je značajan broj razvedenih roditelja i nevenčanih majki veoma nezadovoljno učestvovanjem drugog roditelja u vaspitanju dece (47.2%), u organizaciji života deteta (53.7%), u kontaktu sa institucijama – školom, lekarom (54.6%), u angažovanju oko školskih aktivnosti (56.4%), u pomoći oko školskih obaveza (58.3%), dok je broj roditelja zadovoljnih učešćem drugog roditelja u životu deteta veoma mali (od 5 do 7%). Slične rezultate dalo je i istraživanje koje je tokom 2011. i 2012. godine sprovedeno na teritoriji grada Beograda. Kao glavne probleme sa kojima se svakodnevno suočavaju, majke koje same brinu o deci (njih 78) navele su usamljenost, nedostatak novca, teškoće u vezi sa pronalaženjem i zadržavanjem posla, stambene probleme, kao i nedostatak podrške i pomoći u pogledu čuvanja i vaspitanja deteta.²²

Za većinu navedenih i drugih problema koji opterećuju samohranog roditelja i jednoroditeljske porodice postojeći propisi ne sadrže adekvatna zakonska rešenja ili, ako postoje, u praksi često izostaje pravovremena i potpuna pri-

20 Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku iz 2013. godine, navodi se da samohrani roditelji predstavljaju kategoriju lica za koju se vezuje visok stepen rizika od siromaštva (36,2%). Videti Saopštenje Republičkog zavoda za statistiku, br. 366, god. LXIII od 30.12.2013. godine, dostupno na http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/25/63/PD10_366_srb.pdf. Nažalost, ovakva statistika samo potvrđuje rezultate istraživanja sprovedenih u drugim evropskim zemljama, koja redovno prepoznaju posebnu društvenu ugroženost jednoroditeljskih porodica. U istraživanju sprovedenom na teritoriji Evropske unije u 2011. godini (tzv. EU-27) ukazuje se na visok rizik od siromaštva i socijalne isključenosti dece iz jednoroditeljskih porodica, pri čemu posebno zabrinjava visok procenat samohranih roditelja za koje se vezuje najviši stepen rizika od siromaštva (čak 49,8% od ukupnog broja jednoroditeljskih porodica). Od tog broja, gotovo 18,4% jednoroditeljskih porodica živi u teškoj materijalnoj stanju. U poređenju sa situacijom jednoroditeljskih porodica, samo 19,3% porodica koje čine oba roditelja i njihova deca suočava se sa rizikom siromaštva i socijalne isključenosti. Videti na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion.

21 Videti S. Tomanović i dr., Jednoroditeljske porodice u Srbiji – sociološka studija, Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2014, dostupno na http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi_2014_Jednoroditeljske_porodice_u_Srbiji.pdf.

22 Videti B. Stanković, op. cit., str. 2.

mena istih. Samohrane majke su u ovakvom sistemu, čini se, posebno ugrožene. Tako će se, na primer, poslodavac veoma retko odlučiti da zaposli ženu koja je majka deteta predškolskog uzrasta iz uverenja da će ona biti neefikasan radnik koji se, zbog roditeljskih obaveza, ne može u dovoljnoj meri posvetiti poslu koji obavlja.²³ Pored toga, ukoliko majka sama brine o detetu, njene šanse u vezi sa pronalaženjem posla dodatno se umanjuju zbog brojnih predrasuda i pogrešnih stavova. Kada se imaju u vidu navedeni i brojni drugi problemi samohranog roditeljstva nesumnjivo je od posebne važnosti praćenje međunarodnih standarda u ovoj oblasti u cilju kontinuiranog unapređivanja postojećih zakonskih rešenja, kao i njihove praktične primene. To, naravno, mora biti učinjeno na način koji će omogućiti adekvatno prepoznavanje samohranih roditelja u našem društvu, kao i stvaranje sveobuhvatnog sistema zaštite i podrške u rešavanju problema sa kojima se suočavaju.

23 Ovo je, inače, jedna od najrasprostranjenijih predrasuda u Srbiji i najčešći uzrok diskriminacije žena prilikom zapošljavanja.

2. MEĐUNARODNI STANDARDI ZAŠTITE MATERINSTVA, RODITELJSTVA I PORODICE

Samohrani roditelji se ne pominju kao posebna kategorija u međunarodnim instrumentima ali se njihova zaštita može analogno izvesti iz uspostavljenih principa zaštite materinstva i roditeljstva. Značajni aspekti ove zaštite se vrše kroz zabranu diskriminacije prema osnovima bračnog i porodičnog statusa odnosno, kako se to u novije vreme naziva u pojedinim nacionalnim zakonodavstvima, prema osnovu „porodičnih obaveza (odgovornosti)“. Pored toga, poseban značaj imaju međunarodni standardi zaštite porodice koji se primenjuju i na jednoroditeljske porodice, a na temelju kojih se realizuju različiti mehanizmi podrške roditeljima da se adekvatno staraju o svojoj deci. Konačno, zaštita samohranih roditelja dobija svoj potpuni smisao kada se posmatra kroz prizmu zaštite deteta i obezbeđenja svih potrebnih uslova za njegov pravilan i potpun razvoj. U takvim analogijama valjalo bi identifikovati i osnove međunarodnopravne zaštite samohranih roditelja. Ovakvo razumevanje pravnog tretmana samohranog roditeljstva posebno je značajno kada se ima u vidu da je pravna zaštita materinstva, roditeljstva i porodice u Republici Srbiji opredeljena međunarodnim obavezama koje je naša država preuzela brojnim međunarodnim ugovorima kojima se utvrđuju okviri zaštite osnovnih ljudskih prava, ali i prava deteta kao posebno zaštićenih članova porodice i društva. U tom smislu, prevashodnu važnost imaju međunarodni akti nastali u okviru Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije, koji su smernica ali i svojevrsan okvir nacionalnog sistema zaštite.²⁴

²⁴ Ovo je posebno važno kada se ima u vidu da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori deo domaćeg pravnog poretka i neposredno se primenjuju u praksi. Videti član 16. stav 2. Ustava Republike Srbije. Takva pravna snaga ratifikovanih međunarodnih ugovora podrazumeva da norme sadržane u ovim ugovorima imaju jaču pravnu snagu od normi sadržanih u zakonima i drugim propisima te da se, kao takve, primenjuju bez obzira na to da li je njihova sadržina uvršćena u odgovarajuće nacionalne propise. U vezi sa navedenim, od značaja je i ustavna odredba sadržana u članu 18. stav 2. kojom se uređuje da se „ustavom jemče, i kao takva, neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima“. Kada je reč o propisima Evropske unije, oni još uvek nisu direktno primenjivi zato što Republika Srbija nije članica Evropske unije. Ipak, postoji obaveza harmonizacije nacionalnih propisa i prakse sa standardima i propisima Evropske unije, pa ovi instrumenti sadrže važne smernice za dalji razvoj pojedinih pravnih instituta u našem sistemu.

2.1 Ujedinjene nacije

Ujedinjene nacije su aktivne na polju zaštite porodice, kao i u promovisanju i unapređivanju ostvarivanja ljudskih prava širom sveta. UN prepoznaju promene koje je pojam porodice imao u poslednjih nekoliko decenija, za koje se vezuje i sve češća pojava jednoroditeljskih porodica i samohranog roditeljstva. Svojim delovanjem preko nekoliko specijalizovanih agencija, koje su aktivne u specifičnim okvirima svojih nadležnosti, UN pomažu porodicama da prevaziđu različite socijalne promene i bolje se uklope u funkcionisanje savremenog društva.²⁵

Kada je reč o relevantnim međunarodnim instrumentima koji su doneti u okviru UN, trebalo bi, pre svega, pomenuti Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, kao i Međunarodne paktove o ljudskim pravima.

2.1.1 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima²⁶ uvodi osnovne principe zabrane diskriminacije, između ostalog prema polu, odnosno bračnom i porodičnom statusu. Već u prvom članu Deklaracije proklamuje se jednakost svih ljudi, „u dostojanstvu i pravima“, dok drugi član ustanovljava princip nediskriminacije u ostvarivanju svih ljudskih prava. Član 7. garantuje jednakost pred zakonom i jednaku zaštitu svakog pojedinca u slučaju „bilo kakve diskriminacije“. Deklaracijom se posebno uređuje pravo na rad, a naročito naglašavaju prava na „slobodan izbor zaposlenja i pravične i zadovoljavajuće uslove rada“ (član 23. stav 1.), kao i pravo na „jednaku platu za jednaki rad, bez ikakve razlike“ (član 23. stav 2.). Član 16. stav 3. prepoznaje porodicu kao prirodnu i osnovnu ćeliju društva, koja ima pravo na posebnu zaštitu države i društva u celini. Navedeni principi su detaljno razrađeni kako u međunarodnim instrumentima, tako i u nacionalnim zakonodavstvima država a njihovom implementacijom se bave i mnoge specijalizovane agencije UN, kao i ugovorna kontrolna tela.

Polazeći od Povelje Ujedinjenih nacija, kao i prava i sloboda proklamovanih Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, u okviru Ujedinjenih nacija usvojena su i dva međunarodna ugovora pravnoobavezujućeg karaktera - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, soci-

²⁵ 1994. godina je od strane UN proglašena za svetsku godinu porodice i mada je od tada prošlo dve decenije, UN se periodično vraćaju problemima porodice na globalnom nivou, dok na lokalnom imaju nadzorne mehanizme koji se po potrebi uključuju u socijalne politike država. Tako je, na primer, 2013. godine Specijalni izveštilac UN za ekstremno siromaštvo i ljudska prava zatražio od australijskih vlasti da objasne izmene u socijalnom zakonodavstvu kojima su naročito bili pogođeni samohrani roditelji. Izvor: Australian Council of Social Service, UN asks Australian Government to explain violation of single parents' rights, http://www.acoss.org.au/media/release/un_asks_australian_government_to_explain_violation_of_single_parents_rights (pristupljeno 15. 9. 2014.).

²⁶ Usvojena je Rezolucijom Generalne skupštine UN 217(III) od 10.12.1948. godine. Iako ne predstavlja pravno obavezujući dokument po države, poslužila je kao osnov pripreme mnogih potonjih međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima i tokom vremena je stekla status međunarodnog običajnog prava.

jalnim i kulturnim pravima.²⁷ U ovim dokumentima sadržana su pojedina prava i slobode iz Univerzalne deklaracije, ali su ona dalje konkretizovana.

2.1.2 Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima

(u daljem tekstu: MPGPP) uveden je princip nediskriminacije, postavljajući državama-potpisnicama obavezu da poštuju prava garantovana MPGPP svim licima koja se nađu na njihovoj teritoriji, bez obzira na razlike u pogledu boje, rase, jezika, veroispovesti, pola, političkog ili drugog ubeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa (član 2.). Članom 3. se garantuje uživanje građanskih i političkih prava muškarcima i ženama na jednak način. Princip jednakosti se na ovaj način dosledno primenjuje kroz ceo tekst. U članu 20. kao kažnjiva se označava, između ostalih, svaka propaganda koja podstiče na diskriminaciju; dalje, zabranjuje se diskriminacija dece (član 24.) i diskriminacija lica u učešću i javnim poslovima (član 25.). Članom 23. se ponavlja već citirana odredba iz člana 16. Univerzalne deklaracije o porodici kao osnovnom i sastavnom delu društva koji uživa posebnu zaštitu, kao i utvrđuje princip jednakosti supružnika i roditelja u pravima i obavezama u braku i nakon prestanka braka.

2.1.3 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

(u daljem tekstu: MPESK) u članu 2. proklamuje načelo nediskriminacije, a članom 3. se naročito naglašava jednakost polova. Član 10. ustanovljava zabranu diskriminacije majki i dece i garantuje majkama posebna zaštita pre i nakon porođaja. Takođe se propisuje da posebna zaštita mora biti obezbeđena porodici, naročito u vreme dok je porodica „odgovorna za izdržavanje i vaspitanje dece o kojoj se stara“.²⁸ Član 6. garantuje pravo na rad, kao mogućnost svakog lica da „obezbedi sebi sredstva za život slobodno izabranim ili prihvaćenim radom“ dok se članom 7. zabranjuje bilo kakva diskriminacija na radu prema polu.

2.1.4 Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena²⁹ i Opcioni protokol uz Konvenciju³⁰

doneti su sa ciljem da se poboljša položaj žena i otkloni diskriminacija prema polu, koja je uz rasnu diskriminaciju predstavljala jedan od najizraženijih oblika diskriminacije. Princip jednakosti polova se razrađuje kroz korpus međunarodnih ljudskih prava. Dok se prva dva dela Konvencije uglavnom odnose na politička prava žena, treći deo

²⁷ Usvojeni Rezolucijom Generalne skupštine UN 2200 A(XXI) od 16. decembra 1966. godine. Naša država ih je ratifikovala 1971. godine, a kasnije su ratifikovana i dva Fakultativna protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Videti „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 7/71 i „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 4/01.

²⁸ Videti član 10. stav 1. tač. 1. i 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

²⁹ Konvencija je usvojena 1979. godine Rezolucijom Generalne skupštine UN 34/180. Naša država je ratifikovala 1981. godine. Videti „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 11/1981.

³⁰ Usvojen 1999. godine od strane Generalne skupštine UN a SRJ ga je ratifikovala 2002. godine Videti „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“ broj 13/2002.

Konvencije usmeren je na obrazovanje i zapošljavanje žena. Član 11, između ostalog, jasno zabranjuje diskriminaciju pri zapošljavanju, kako u javnoj tako i u privatnoj sferi i nalaže državama članicama da preduzimaju sve podesne mere radi eliminisanja diskriminacije žena u oblasti zapošljavanja kako bi se na osnovi ravnopravnosti muškaraca i žena obezbedila jednaka prava, a posebno pravo na jednake mogućnosti zapošljavanja (uključujući i primenu jednakih kriterijuma pri izboru kandidata za radno mesto), kao i prava na socijalnu zaštitu. Radi sprečavanja diskriminacije žena zbog stupanja u brak ili materinstva i obezbeđivanja njihovog stvarnog prava na rad, države članice preduzimaju i odgovarajuće mere radi podsticanja obezbeđenja potrebnih pomoćnih društvenih službi kako bi se roditeljima omogućilo da usklade porodične obaveze sa obavezama na radnom mestu i učešćem u društvenom životu, posebno podsticanjem osnivanja i razvoja mreže ustanova za brigu o deci. Na taj način, Konvencijom je izričito uvedeno pravo na jednak tretman žena, ali uz puno poštovanje faktičke nejednakosti koja proističe iz bioloških uloga roditelja. Ovo pravo je od izuzetnog značaja i našlo je svoje mesto u radnim zakonodavstvima većine država, uključujući i Republiku Srbiju. Kada je reč o porodičnom pravnom statusu roditelja, članom 16. je regulisano da roditelji moraju uživati jednaka roditeljska prava bez diskriminacije prema polu, bez obzira na njihov bračni status, a imajući pre svega u vidu interese deteta odnosno dece.

2.1.5 Konvencija o pravima deteta³¹ ima svoje mesto u sistemu zaštite samohranih roditelja jer se njome uspostavljaju standardi zaštite dece koji prepoznaju važnost razvoja deteta u porodici i podstiču države da u svoje pravne sisteme uključe različite mehanizme podrške porodici odnosno roditelju u pogledu brige o detetu. Već u preambuli se iznosi uverenje da je porodica „osnovna jedinica društva i prirodna sredina za razvoj i blagostanje svih njenih članova a posebno dece“, da dete „u cilju potpunog i skladnog razvoja ličnosti treba da raste u porodičnoj sredini, u atmosferi sreće, ljubavi i razumevanja“, te da porodici „treba da bude pružena neophodna zaštita i pomoć, kako bi mogla u potpunosti da preuzme odgovornosti u zajednici“. Konvencija prepoznaje da roditelji, odnosno staratelji imaju prevashodnu odgovornost za podizanje i razvoj deteta a države su dužne da im pruže odgovarajuću pomoć u tom procesu.³² Države su, takođe, dužne da obezbede da dete ne bude odvojeno od roditelja protiv njihove volje, osim kada je to u njegovom najboljem interesu i isključivo na osnovu odluke nadležnog suda, a u slučaju odvajanja deteta od roditelja države će poštovati pravo deteta na kontakt sa roditeljima, osim kada je to u suprotnosti sa najboljim

31 Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN 44/25 od 20. novembra 1989. godine a stupila na snagu 2. septembra 1990. godine. Naša država je ratifikovala 1990. godine. Videti „Službeni list SFRJ“ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.

32 Videti član 18. st. 1-2. Konvencije o pravima deteta.

interesima deteta.³³ Interesantno je da se Konvencijom usvaja široko shvatanje porodice pa se, u zavisnosti od lokalnih običaja, prepoznaje i odgovornost šire porodice i zajednice u pogledu ostvarivanja prava deteta a stranama ugovornicama nalaže obaveza usmeravanja i savetovanja u tom procesu.³⁴ Ovakvim rešenjima sugerise se da se prava deteta najbolje ostvaruju u porodičnoj sredini što pretpostavlja i napore da se takvi uslovi detetu obezbede kada god je to moguće. Tako se na međunarodnom nivou postavlja osnov za uređenje odnosa država - porodica (roditelj) – dete.

Pod okriljem Ujedinjenih nacija usvojen je i niz drugih međunarodnih instrumenata koji nisu pravno obavezujući (deklaracije, rezolucije Generalne skupštine i sl), kojima se opredeljuju i štite ljudska prava od posrednog ili neposrednog značaja za roditelje i decu. Tako je 2002. godine usvojen dokument *Svet po meri dece*³⁵ kojim se utvrđuje deset principa i ciljeva za izgradnju društva koje odgovara potrebama i interesima dece. U Planu akcije, koji je sastavni deo ovog završnog dokumenta, naglašava se značaj porodice i neophodnost jačanja, zaštite i pružanja podrške porodici u procesu zaštite, vaspitavanja i brige o detetu. Istovremeno se ističe odgovornost roditelja odnosno staratelja, porodice ali i čitavog društva u pogledu obezbeđenja dobrobiti deteta i važnost saradnje institucija sistema i porodice u tom procesu.

Pored kreiranja međunarodne svesti o neophodnosti poštovanja univerzalnih ljudskih prava i nedopuštenosti određenih ponašanja u odnosima između ljudi, ali i postavljanja osnova za razvoj ideje o važnosti prepoznavanja i poštovanja osnovnih ljudskih prava u praksi, značaj relevantnih akata Ujedinjenih nacija sastoji se u tome što, u konačnom, kontinuirano utiču na promenu politike pravne zaštite osetljivih društvenih grupa. Pokazatelj toga je i prilagođavanje nacionalnih zakonodavstava u cilju stvaranja pravnih i drugih uslova neophodnih za realizaciju garantovanih prava i sloboda u pojedinačnim državama - članicama ove najbrojnije međunarodne organizacije.

2.2 Međunarodna organizacija rada

U okviru međunarodnih standarda koji mogu imati značajan uticaj u oblasti zaštite samohranih roditelja, posebnu važnost ima delovanje Međunarodne organizacija rada (MOR). Ova specijalizovana agencija UN naročito je aktivna na

³³ Videti član 9. st. 1. i 3. Konvencije o pravima deteta.

³⁴ Videti član 5. Konvencije o pravima deteta.

³⁵ Videti A World Fit for Children, UN General Assembly official records: 27th Special Session: Supplement 3, Document A/S-27/19/Rev.1, 10 May 2002, dostupno na <http://www.unicef.org/specialsession/wffc/> (pristup 15. 9. 2014).

polju unapređenja položaja radnika, uslova rada, socijalnog osiguranja i socijalne zaštite, razvoja socijalnog dijaloga, edukacije koja se tiče prava na rad i vezanih prava, kao i prava na sindikalno udruživanje. Domet međunarodnih instrumenata koji su usvojeni pod okriljem ove organizacije, kada su u pitanju materinstvo i roditeljstvo, nije zanemarljiv. Kroz neke od ovih instrumenata promovisani su (i po prvi put precizno definisani) pojmovi diskriminacije pri zapošljavanju, na radu i u vezi sa radom, kao i jednakost zaposlenih prema polu i nužnost socijalne zaštite roditeljstva i porodice. Mnoga zakonska rešenja koja su sadržana u nacionalnim propisima država, prvi put su realizovana unutar konvencija MOR-a, uključujući i različite mehanizme podrške takozvanim family-friendly politikama, koje su usmerene ka lakšem prevazilaženju situacija u kojima se bračni i porodični status postavljaju kao prepreka ostvarivanju prava na rad, stručno usavršavanje i razvoj karijere. Nekoliko konvencija usvojenih u okrilju ove agencije od značaja su za ostvarivanje pojedinih prava samohranih roditelja, a u okviru šire zaštite materinstva i roditeljstva.

2.2.1 Konvencija 111 o diskriminaciji u odnosu na zapošljavanje i zanimanje³⁶ je jedan od najvažnijih antidiskriminacionih instrumenata donetim u okviru MOR-a. Definicija diskriminacije iz člana 1. ukazuje da izraz „diskriminacija“ obuhvata: svako pravljenje razlike, isključivanje ili davanje prvenstva na osnovu rase, boje kože, pola, vere, političkog uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, koje ima za posledicu ukidanje ili narušavanje jednakosti mogućnosti ili tretmana u zaposlenju ili zanimanju, svako drugo pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva koje ima za posledicu ukidanje ili narušavanje jednakosti mogućnosti ili tretmana u zaposlenju i zanimanju koje utvrdi zainteresovana članica nakon savetovanja sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika, ako one postoje, i drugih odgovarajućih tela. Dalje se uređuje da se neće smatrati diskriminacijom pravljenje razlike, isključivanje ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao, zasnovano na uslovima koji su mu imanentni. Od država se traži saradnja sa udruženjima poslodavaca i radnika, kao i donošenje posebnih antidiskriminacionih odredbi u nacionalnom zakonodavstvu i donošenje i implementacija posebnih politika zapošljavanja. Takođe, ono što je karakteristično za tekst Konvencije jeste naglašena nadzorna uloga države u primeni svih antidiskriminacionih mera.

2.2.2 Konvencija 103 se bavi pitanjem položaja žena u radnom odnosu, odnosno zaštitom žena koje imaju ili planiraju porodicu. Ustanovljava se minimalno trajanje obaveznog porodijskog odsustva, zdravstvena zaštita trudnice, kao i zdravstvena zaštita majke i deteta nakon porođaja, dojenje deteta u toku dnevnog rada, odsustvo radi nege deteta, kao i zabrana diskriminacije na radu ili u vezi sa radom zbog materinstva.

³⁶ Usvojena 1958. godine a naša država je ratifikovala 1961. godine. Videti „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori“ br. 3/1961.

2.2.3 Konvencija 183 se fokusira na nekoliko aspekata vezanih za trudnoću i porodijsko odsustvo žena, kao što su obezbeđivanje adekvatne zdravstvene zaštite, posebni uslovi rada i zabrana obavljanja određenih poslova, trajanje porodijskog odsustva, zabrana otpuštanja ili raspoređivanja na lošije poslove zbog trudnoće, i sl. U pitanju je kvalitativno proširenje kataloga prava iz Konvencije 103, kao i kvantitativno uvećanje već postojećih prava (npr. obavezno trajanje porodijskog odsustva se uvećava sa minimalnih 12 na minimalnih 14 nedelja, dok je preporučeno minimalno trajanje 18 nedelja³⁷). Ono što je karakteristično kada je diskriminacija u pitanju, jeste član 9. Konvencije, koji izričito navodi materinstvo kao jedno od zaštićenih ličnih svojstava – niko ne može biti stavljen u lošiji položaj pri zapošljavanju zbog činjenice materinstva ili trudnoće. Istim članom se zabranjuje vršenje testa trudnoće kao uslova za zapošljavanje, osim ukoliko je reč o poslovima koji nisu dozvoljeni za obavljanje trudnicama, zbog povećanog rizika po zdravlje. Mora se primetiti da, iako je dalekosežan, ovaj član ipak ne obuhvata sve slučajeve diskriminacije majki, budućih majki i trudnica, koji su praktično mogući prilikom pregovaranja dve „neravnopravne“ strane o zasnivanju radnog odnosa, kao što je npr. unošenje klauzule u ugovor o radu da se zaposlena odriče prava na zasnivanje porodice, odnosno rađanje dece, na određeni period vremena. Jedno od mogućih objašnjenja za izostavljanje takvih situacija koje se dešavaju u praksi, jeste da su ovakve odredbe apsolutno ništave prema većini nacionalnih propisa kojima se reguliše zasnivanje ugovora o radu.

2.2.4 Konvencija 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (sa porodičnim obavezama)³⁸ od izuzetne je važnosti za zaposlene sa decom. Odnosi se na zaposlene sa obavezama prema deci koju izdržavaju ili drugim članovima uže porodice, kada im te obaveze ograničavaju mogućnost da se pripreme, učestvuju ili napreduju u ekonomskim aktivnostima. Svaka država-ugovornica dužna je da omogući takvim licima korišćenje određenih prava u cilju postizanja stvarne ravnopravnosti i sprečavanja konflikata između radnih i porodičnih obaveza. Države su dužne da razviju usluge socijalne zaštite koje će pomoći zaposlenima sa porodičnim obavezama te da, u skladu sa mogućnostima, propišu mere koje će ovoj kategoriji zaposlenih omogućiti odsustvo sa rada, pomoć u profesionalnoj orijentaciji, kao i ponovno uključivanje u rad. Pored toga, porodične obaveze ne smeju da predstavljaju razlog za prestanak radnog odnosa. Ovom konvencijom je, dakle, po prvi put promovisan princip jednakog tretmana zaposlenih koji nemaju jednake “početne pozicije”. Štaviše, stimuluše se uvođenje korektivnih mera koje bi takvim zaposlenima omogućile da imaju više mogućnosti da se posvete porodici i, ujedno, uspostavile zaštitu od diskriminacije po osnovu porodičnog

³⁷ Preporuka 191 koja je usvojena uz Konvenciju, i koja ne obavezuje države osim ukoliko se one izričito izjasne drugačije.

³⁸ „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 7/1987.

statusa. Posebna zaštita roditeljstva, koja je prisutna u radnim zakonodavstvima država, danas se zasniva na principima postavljenim na ovaj način.

2.2.5 Konvencija 100 o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti³⁹ usmerena je na izjednačavanje radnopravnog položaja muškaraca i žena, po principu „jednaka naknada za jednak uloženi rad“. U praksi, to znači da muškarci i žene koji su zaposleni kod istog poslodavca moraju primati istu zaradu za jednaku vrednost ostvarenog rada. Princip jednakosti se odnosi na celokupnu zaradu – kako osnovnu, tako i dodatke. Time se ne dira u princip davanja dodataka koji proističu iz godina radnog staža zaposlenog. Prema članu 2, stav 2. Konvencije, princip jednakosti u vrednovanju rada se primenjuje kako u privatnom, tako i u javnom sektoru. Ovo važi kako u odnosu na postojeće radne odnose, tako i na zapošljavanje novih radnika. Konvenciju je ratifikovalo 167 država, što govori o njenoj opšteprihvaćenosti i univerzalnom delovanju principa jednake naknade za jednak rad.

2.2.6 Konvencija 122 o politici zapošljavanja⁴⁰ uvodi zabranu različitog postupanja prema kandidatima za posao na osnovu njihovog pola, bračnog i porodičnog statusa. Slično je i sa Konvencijom 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje⁴¹. Agencijama za zapošljavanje je zabranjeno prikupljanje, obrada i držanje podataka koji nisu relevantni za determinaciju obrazovanja, stručnosti i radnog iskustva kandidata koji traži posao – dakle, ni podataka koji se tiču roditeljstva, bračnog i porodičnog statusa.

2.3 Savet Evrope

U okviru Saveta Evrope usvojen je niz dokumenata kojima se uspostavljaju regionalni pravni standardi i daju smernice u oblasti zaštite porodice, roditelja i dece. Posebno važni, u pogledu zaštite samohranih roditelja, jesu standardi koje postavljaju Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksa Evropskog suda za ljudska prava, kao i Evropska socijalna povelja.

2.3.1 Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁴² garantuju se najvažnija građanska i politička ljudska prava i slobode od kojih poseban značaj imaju odredbe koje se odnose na pravo na pravično suđenje (član 6), pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8), pravo na delotvoran pravni lek (član 13) i zabranu diskriminacije (član 14).

³⁹ „Službeni vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ“, br. 12/1952.

⁴⁰ „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 34/1971.

⁴¹ „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 2/2013.

⁴² Potpisana 4. novembra 1950. godine a stupila na snagu 3. septembra 1953. godine. Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju zajedno sa njenih 14 protokola. Videti „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 12/2010.

Evropska konvencija predstavlja međunarodni ugovor koji je osnov evropskog sistema zaštite ljudskih prava, na šta ukazuje i činjenica da je na osnovu Evropske konvencije razvijena bogata sudska praksa koja utiče na zakonodavstvo i praksu država članica. Naime, Evropskom konvencijom uspostavljen je poseban sistem zaštite proklamovanih prava i sloboda koji se zasniva na delovanju Evropskog suda za ljudska prava sa sedištem u Strazburu.⁴³ Sud prati poštovanje obaveza koje su države članice preuzele ratifikacijom Konvencije ispitujući, povodom podnete predstavke, da li unutrašnje zakonodavstvo i organi država članica obezbeđuju primenu odredaba Konvencije, a pravnosnažne odluke Suda obavezujuće su za sve države članice.⁴⁴

Evropski sud za ljudska prava do danas je doneo niz odluka u slučajevima koji su od posrednog ili neposrednog značaja za rešavanje problema sa kojima se u praksi država članica suočavaju samohrani roditelji. U nekim slučajevima Sud je odgovornost države vezivao za propuste u nacionalnom sistemu zaštite, bilo iz razloga što nacionalni sistem ne sadrži adekvatne mehanizme zaštite prava i sloboda garantovanih Evropskom konvencijom, bilo zbog toga što postojeći mehanizmi nisu blagovremeno, odnosno adekvatno, korišćeni od strane državnih službi.⁴⁵ Recimo, Evropski sud je u svojim odlukama, uključujući i one koje se neposredno tiču Republike Srbije, više puta ukazivao da izvršni postupak predstavlja sastavni deo sudskog postupka u smislu člana 6. Evropske konvencije i da je država dužna da preduzme sve potrebne mere kako bi se obezbedilo efikasno ostvarenje u razumnom roku prava koje je utvrđeno pravnosnažnom i izvršnom sudskom odlukom (na primer, prava deteta na izdržavanje i dr). U tom smislu, Ev-

43 Videti član 19. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Evropski sud odlučuje o pitanjima koja se odnose na tumačenje i primenu Evropske konvencije i njenih Protokola a postupa po predstavkama koje može podneti svaka država članica, kao i svako lice, nevladina organizacija ili grupa lica koji tvrde da su im od strane određene države ugovornice povređena prava garantovana Evropskom konvencijom ili njenim Protokolima. Videti član 32. stav 1. i čl. 33-34. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uslov za razmatranje predstavke je da su u konkretnom slučaju iscrpljeni svi pravni lekovi predviđeni propisima određene države ugovornice, kao i da je predstavka podneta u roku od šest meseci od donošenja pravnosnažne odluke organa države ugovornice u slučaju povodom koga je predstavka podneta. Videti član 35. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

44 Izvršenje odluka Evropskog suda za ljudska prava nadgleda Komitet ministara Saveta Evrope koji je, pod određenim uslovima, ovlašćen da razmotri preduzimanje odgovarajućih mera protiv države članice koja nije postupila po pravnosnažnoj odluci suda u predmetu u kome je bila stranka. Videti član 46. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

45 Takve, kako ih Evropski sud naziva, „pozitivne obaveze“ država ugovornica proizilaze iz odredbe člana 1. Evropske konvencije u kome stoji da države ugovornice jemče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode sadržane u prvom delu Konvencije. Više o pozitivnim obavezama država ugovornica koje proizilaze iz Evropske konvencije videti, naročito, Jean-François Akandji-Kombe, Positive obligations under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights, Human rights handbooks, No. 7, Council of Europe, Strasbourg, 2007.

ropski sud je ukazivao i na značaj aktivnog i delotvornog učešća svih relevantnih državnih službi u postupku prinudnog izvršenja, pri čemu svako drugačije postupanje nije u skladu sa članom 6. Evropske konvencije.⁴⁶

2.3.2 Revidirana evropska socijalna povelja⁴⁷ predstavlja dopunu Evropske konvencije na polju ekonomskih i socijalnih prava. Za analizu položaja roditelja od značaja su prava i principi na kojima se mora zasnivati položaj zaposlenih, posebna zaštita dece i omladine, kao i žena u slučajevima materinstva. Tako se, recimo, članom 8. reguliše pravo zaposlenih žena na zaštitu materinstva. Materinstvo se štiti plaćenim porodijskim odsustvom u trajanju od bar 14 nedelja, zabranom otkazivanja ugovora o radu zbog trudnoće ili materinstva, zabranom noćnog rada ili rada na opasnim poslovima trudnica i žena sa malom decom, kao i obezbeđivanjem slobodnog vremena majkama za negovanje dece.⁴⁸ Članom 20. ustanovljeno je pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u pitanjima zapošljavanja i rada bez diskriminacije po osnovu pola.⁴⁹ Pored toga, radnicima sa porodičnim obavezama garantuje se pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman (član 27) i tako konkretizuju principi iz pomenute Konvencije 156 MOR-a. Države se obavezuju da osposobe radnike koji imaju odgovornost prema članovima porodice da se zaposle i očuvaju posao, kao i da se ponovo zaposle posle odsustva sa rada, uključujući i mere u oblasti profesionalnog usmerenja i obuke; da uzmu u obzir potrebe ovih lica u smislu uslova zapošljavanja i socijalnog osiguranja; da razviju ili unaprede službe, javne ili privatne, posebno u domenu čuvanja dece ili drugih oblika dečje zaštite. Države se takođe obavezuju da obezbede mogućnost za roditelja da dobije odsustvo radi staranja o detetu, kao i da zabrane situacije u kojima porodične okolnosti (obaveze, odgovornosti) mogu biti jedan od otkaznih razloga, odnosno razloga okončanja radnog angažovanja lica.

46 Videti, na primer, Ristić protiv Srbije, predstavka br. 32181/08 od 18. januara 2011. godine; M. V. protiv Srbije, predstavka br. 45251/07 od 22. septembra 2009. godine; Felbab protiv Srbije, predstavka br. 14011/07 od 14. aprila 2009. godine; Veljkov protiv Srbije, predstavka br. 23087/07 od 19. aprila 2011. godine. Sa druge strane, postupanje naših nadležnih organa u skladu sa članom 6. Evropske konvencije utvrđeno je, na primer, u slučaju Damnjanović protiv Srbije, predstavka broj 5222/07 od 18. novembra 2008. godine. Navedene i druge relevantne odluke Evropskog suda u prevodu na srpski jezik dostupne su na <http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/presude/> (pristup 15. 9. 2014).

47 Revidirana Evropska socijalna povelja potpisana je 3. maja 1996. godine a stupila na snagu 1. jula 1999. godine. Revidirana Povelja obuhvata sva prava garantovana Evropskom socijalnom poveljom iz 1961. godine i dopunskim Protokolom iz 1988. godine, ali i unapređuje postojeća i uvodi nova ekonomska i socijalna prava kao, na primer, pravo na zaštitu od seksualnog zlostavljanja na radu, pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti i dr. Republika Srbija je ratifikovala 14. septembra 2009. godine. Videti Zakon o potvrđivanju Revidirane Evropske socijalne povelje, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 42/2009.

48 Osim poslednjeg stava koji je više deklaratorne prirode i teško ga je pretočiti u pravnu normu, sve ostale obaveze sadržane su u radnim zakonodavstvima država, uključujući i Republiku Srbiju.

49 Član 20. inače spada u tzv. „čvrste odredbe”, odnosno u korpus od devet članova od kojih su države obavezne da prihvate najmanje šest pri potpisivanju Povelje.

Ujedno, Povelja u članu 16. prepoznaje da je porodica osnovna društvena grupa i da, kao takva, zavređuje obezbeđenje ekonomskih, pravnih i socijalnih uslova neophodnih za njeno očuvanje i razvoj (kroz socijalne i porodične povlastice, poreske obaveze i neke druge mere). Poseban značaj ima i odredba člana 14. kojom se utvrđuje pravo svakog lica na pristup uslugama socijalne zaštite i nalaže državama ugovornicama da podstiču učešće pojedinaca i organizacija u procesu kreiranja i primene usluga socijalne zaštite. Od ostalih odredbi važno je napomenuti da Povelja sadrži opšti princip zabrane diskriminacije u ostvarivanju svih garantovanih prava.

Poveljom je uspostavljen Komitet za socijalna prava (ranije Komitet nezavisnih eksperata) koji prati ostvarivanje prava garantovanih Poveljom u državama ugovornicama i daje mišljenja o pitanjima od značaja za tumačenje i primenu Povelje.

2.3.3 U kreiranju politike zaštite osetljivih grupa od važnosti su i preporuke, rezolucije i deklaracije Saveta Evrope koje nemaju pravnoobavezujući karakter, mada je njihov uticaj na zakonodavstvo država članica nesumnjivo prisutan.⁵⁰ U korpusu ovih međunarodnih akata poseban značaj imaju, između ostalih, Preporuka R(97)4 o obezbeđenju i unapređenju zdravlja jednoroditeljskih porodica, Preporuka Rec(94)14 o koherentnim i integrisanim porodičnim politikama, Preporuka R(84)4 o roditeljskim odgovornostima, Preporuka Rec(2006)19 o politici podrške pozitivnom roditeljstvu, Preporuka R(98)1 o posredovanju u porodičnim odnosima, Preporuka CM/Rec(2011)12 o pravima deteta i socijalnim uslugama prilagođenim deci i porodici, Preporuka 1229 iz 1994. godine o jednakosti muškaraca i žena, Preporuka R(96)5 o usklađivanju poslovnog i porodičnog života, Preporuka 1700 iz 2005. godine o diskriminaciji žena pri zapošljavanju i na radu, Preporuka R79(10) o ženama-migrantima, Preporuka R(85)2 o pravnoj zaštiti protiv diskriminacije prema polu, Preporuka Rec(2003)3 o jednakom učešću žena i muškaraca u političkom odlučivanju i javnoj vlasti, Preporuka Rec(2007)17 o standardima i mehanizmima za postizanje jednakosti polova, i druge. Uprkos tome što predstavljaju tzv. meko pravo, navedeni instrumenti Saveta Evrope utiču na pravne sisteme država članica, jer uspostavljaju važne međunarodne standarde i smernice u oblasti zaštite roditeljstva, deteta i porodice i ukazuju na posebnu zainteresovanost međunarodne zajednice za rešavanje različitih društvenih problema.

⁵⁰ Kako primećuje Draškić „njihova moralna i politička težina je velika, tako da ih države članice uvažavaju i poštuju bez ikakvih formalnih pravnih obaveza da to čine“. Videti Marija Draškić, *Porodično pravo i prava deteta*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 45. „Sankcije“ po države članice u ovim slučajevima javljaju se u vidu političkih pritisaka, umanjenja spoljnopolitičkog ugleda i rejtinga države. Upravo iz tih razloga, u novije vreme u Srbiji se u procesima izrade novih zakona sve češće vodi računa o praćenju međunarodnih standarda sadržanih ne samo u međunarodnim ugovorima, već i u formalnopravno neobavezujućim instrumentima kakvi su, između ostalih, preporuke Saveta Evrope.

2.4 Evropska unija

Evropska unija se, poput drugih međunarodnih organizacija, ne bavi direktno problemima samohranih roditelja. Principi za koje se države-članice zalažu su, međutim, vidljivi u različitim oblastima, a naročito na polju ostvarivanja prava na jednakost, prava na rad i prava na socijalnu sigurnost. U tom smislu, postoji nekoliko direktiva EU koje se mogu analogno primeniti i na probleme samohranih roditelja. Kada je reč o direktnim akcijama, organi EU su se retko bavili položajem samohranih roditelja. Jedan od dokumenata vrednih pomena jeste Rezolucija o položaju samohranih majki koju je krajem oktobra 2011. godine usvojio Evropski parlament.⁵¹ Problemi sa kojima se samohrani roditelji susreću grupisani su u tri oblasti: stanovanje, poreske olakšice i obrazovanje. Takođe je istaknut značaj materijalne podrške, kao i jednakosti polova u smislu da bi samohrani očevi morali imati ista prava (olakšice) kao i samohrane majke. Iako deklaratorne prirode, ovaj dokument pokazuje u kojem pravcu EU želi da usmeri svoje države-članice kako bi poboljšale položaj samohranih roditelja u onim oblastima u kojima ne postoji nadležnost Evropske unije. Kada je reč o pitanjima koja se smatraju nadležnošću EU, zaštita roditeljstva se u prvom redu pominje u kontekstu zabrane diskriminacije i ostvarivanja prava na jednakost, sa posebnim osvrtom na jednakost ostvarivanja prava na rad i socijalnu sigurnost. Nadležnosti EU u ovim oblastima proizlaze direktno iz određenih članova Osnivačkih ugovora.

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice ističe ravnopravnost polova u svim oblastima života i garantuje jednakost polova na radu i vezi sa radom (član 141.). Ovaj član je posebno važan za pitanje roditeljstva, jer se kroz njegovu razradu i implementaciju došlo do niza rešenja kojima se sprečava nedozvoljeno razlikovanje žena s obzirom na bračne i porodične prilike, odnosno porodične obaveze i odgovornosti. Evropski sud pravde je u slučaju Defrenne v Sabena⁵² naglasio da je ovaj član primenjiv direktno pred nacionalnim sudovima država-članica, čak i u situaciji kada država u pitanju nije u potpunosti implementirala princip jednakosti polova u svoj pravni sistem. 1984. godine doneta je Rezolucija Saveta o promociji pozitivne akcije prema ženama⁵³, kojom se države-članice ohrabruju da usvoje mere pozitivne akcije sa ciljem eliminacije postojećih nejednakosti koje pogađaju žene u radnim sredinama.

Osim navedenih, organi EU su tokom vremena stvorili niz propisa koji se odnose na razradu principa jednakog tretmana polova kao što su, na primer,

⁵¹ Videti European Parliament resolution of 25 October 2011 on the situation of single mothers, dostupno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-458>.

⁵² Slučaj 43/75, Defrenne v Sabena, ECR 455.

⁵³ Council Recommendation 84/35/EEC on the promotion of positive action for women and men in the decision making process (1984) OJ L331/34.

Direktiva o radu kraćem od punog radnog vremena⁵⁴, Direktiva o porodiljskom odsustvu⁵⁵, Direktiva o implementaciji principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena pri zapošljavanju i na radu⁵⁶ i druge.

Relevantni akti Evropske unije polaze od univerzalno prihvaćenih ljudskih prava i sloboda koja predstavljaju osnov savremenih sistema zaštite. U tom smislu, Povelja o osnovnim pravima Evropske unije⁵⁷ ne donosi mnogo novog u pogledu korpusa relevantnih osnovnih prava, a u odnosu na dokumente Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope. Poveljom se, takođe, proklamuju pravo na ljudsko dostojanstvo (član 1), pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 7), pravo na brak i osnivanje porodice (član 9), sloboda izbora zanimanja i pravo na rad (član 15), zabrana diskriminacije (član 21), pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć (član 34), pravo porodice na pravnu, ekonomsku i socijalnu zaštitu (član 33), itd. Kada je reč o pravu na jednak tretman muškaraca i žena (član 23), ono se proklamuje u odnosu na bilo koju društvenu oblast i aktivnost, a naročito su pomenuti zapošljavanje, rad i zarada. afirmativna akcija se ovim članom izričito označava kao dozvoljena. Nijedno od ovih rešenja ne predstavlja novinu ili dalju evoluciju prava na jednak tretman u globalnim okvirima, ali treba imati u vidu da

54 Članom 4. ove Direktive se uvodi princip nediskriminacije radnika po osnovu njihovog zaposlenja sa radnim vremenom kraćim od punog radnog vremena, odnosno princip jednakog tretmana radnika sa punim i sa nepunim radnim vremenom, osim u slučajevima kada je različit tretman objektivno opravdan. Videti Council directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ L 14, 20.1.1998.

55 Videti Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ L 145, 19.6.1996

56 Član 14. zabranjuje direktnu ili indirektnu diskriminaciju prema polu, u javnom ili privatnom sektoru, koja se vrši u odnosu na pristup tržištu rada, pristup profesionalnoj pomoći pri odabiru zanimanja, zasnivanje pripravničkog radnog odnosa, kao i pristup sistemima za zapošljavanje, regrutovanje i odabir kandidata. Ovo je od naročite važnosti, jer se veliki broj žena obeshrabruje da uopšte učestvuju na berzi poslova i na taj način se vrši prethodna diskriminacija u odnosu na ostvarivanje prava na rad. Takođe, članovi 15. i 16. regulišu položaj žene nakon povratka sa porodiljskog odsustva, koje je često razlog za dobijanje otkaza ili za razmeštanje na manje povoljne poslove (nazadovanje u službi). Ono što je novina u ovom smislu jeste član 16. kojim se predviđa zaštita muškaraca prilikom povratka sa odsustva radi nege deteta, ili zbog usvajanja deteta. Na taj način se zaokružuje zaštita roditelja i sprovodi princip podeljene odgovornosti oca i majke prilikom rađanja (odnosno usvajanja) deteta. Princip podeljene odgovornosti roditelja je bitan pre svega zato što poslodavci percipiraju žene kako pri njihovom (ne)zapošljavanju, tako i pri napredovanju (odnosno uskraćivanju napredovanja), kao dodatni finansijski teret, trošak u slučaju porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta. Pružanjem mogućnosti ocu deteta da bude podjednako uključen u njegovo odgajanje, a samim tim i podjednako „rizičan“ da postane finansijski teret poslodavcu, eliminiše se ovaj (nezakoniti) izgovor za diskriminaciju žena pri zapošljavanju ili u vezi sa radom, a poslodavac se faktički dovodi u situaciju da bilo koji zaposleni, bez obzira na pol, može koristiti zakonske beneficije vezane za zasnivanje ili proširenje porodice koje mu pripadaju. Videti Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, OJ L 204/23, 26.7.2006.

57 Charter of Fundamental Rights of European Union, OJ C 364, 18 December 2000 i OJ C 326, 26 October 2012, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/>

se zaštita garantovanih ljudskih prava i sloboda time stavlja na nivo norme sa najvišom pravnom snagom u sistemu prava EU.

Sasvim je izvesno da se u međunarodnim instrumentima i praksi međunarodnih sudskih i kvazisudskih tela, kao i nadzornih tela uopšte, ne može naći puno materijala koji se odnosi na samohrane roditelje. Ovakvo stanje, međutim, ne sme zavarati jer je roditeljstvo u velikom segmentu obuhvaćeno međunarodnopravnom zaštitom. Samohrano roditeljstvo nije u prvom planu pojedinih analiziranih dokumenata ne zato što se smatra manje važnim, već zato što se ovim dokumentima uspostavljaju neki opšti principi funkcionisanja savremenog društva koji se analogno mogu primeniti i na situacije samohranih roditelja. Pri tome, državama se ostavlja velika sloboda detaljnijeg regulisanja pojedinih pitanja, ali se one ograničavaju opštim okvirnim režimom, koji se uspostavlja na nadnacionalnom nivou. U vezi sa navedenim, može se izvesti zaključak da je roditeljstvo međunarodnim instrumentima zaštićeno od različitih oblika diskriminacije i da je na nadnacionalnom nivou postavljen veoma jasan princip zabrane razlikovanja lica prema polu, bračnom i porodičnom statusu, kao i prema porodičnim obavezama (odgovornostima). Socijalna zaštita i inkluzija roditelja uglavnom su predmet mekog prava i preporuka, mada takvi dokumenti imaju politički i moralni značaj. U tom smislu, državama je ostavljen značajan prostor za njihovu implementaciju.⁵⁸ Roditeljstvo se posmatra kao stanje koje ne bi trebalo i ne sme da promeni odnos poslodavca prema zaposlenom, pa država i poslodavac moraju imati aktivnu ulogu u osiguranju prava koja zaposleni roditelji imaju na radu i u vezi sa radom. S tim u vezi, države su međunarodnim instrumentima usmerene na prihvatanje i implementaciju koncepta pomirenja porodičnih i radnih obaveza koji je na nacionalnom nivou ispunjen konkretnom sadržinom.

58 Ovo je uobičajeno kada je reč o ekonomskim i socijalnim pravima građana, koja će često direktno zavisiti od ekonomske snage države i opšteg okvira socijalne politike i socijalne zaštite.

3. UPOREDNOPRAVNI STANDARDI ZAŠTITE RODITELJSTVA

Sledeći principe ustanovljene međunarodnim instrumentima, u uporednom pravu se javljaju različiti sistemi zaštite roditeljstva u oblasti rada i socijalne politike. Prava koja su uslovljena postojanjem radnog odnosa ili eventualno drugih oblika radnog angažovanja, odnose se na niz mera kojima se štite porodica, roditelji, trudnice i porodilje. Prava koja ne proističu iz činjenice postojanja radnog odnosa, vezana su za širi kontekst zaštite porodice kroz različite mehanizme socijalne zaštite.

Svim ovim merama i mehanizmima zajedničko je da štite porodicu, bez obzira na to da li je ona sačinjena od jednog ili oba roditelja sa detetom, odnosno decom. Time se norme koje su usmerene na zaštitu roditelja primenjuju kako u odnosu na majke, tako i u odnosu na očeve, osim onih koje se isključivo vezuju za jednog od roditelja (npr. porodijsko odsustvo za majku, dopunsko odsustvo sa rada za oca, a povodom porođaja majke i sl). U retkim slučajevima će se propisi odnositi isključivo na samohrane roditelje. To su situacije koje su države prepoznale kao naročito značajne i specifične u cilju izjednačavanja položaja samohranih roditelja sa položajem ostalih roditelja.

U najvećem broju zemalja samohrani roditelji su prepoznati kao posebna kategorija lica, o čemu svedoče brojne statistike i strateški dokumenti. U SAD je registrovano 13% jednoroditeljskih porodica, a od tog broja 85% su porodice sa samohranim majkama. Kada je reč o evropskim državama, situacija je slična: u Norveškoj 22% porodica su sa jednim roditeljem, 88% od tog broja su porodice sa samohranim majkama; u Rusiji 16% porodica su sa jednim roditeljem, a čak 98% od tog broja su porodice sa samohranim majkama; u Hrvatskoj 15% porodica su sa jednim roditeljem, 83% od tog broja su porodice sa samohranim majkama.⁵⁹

Prava koja roditelji stižu prilikom formiranja porodice, nezavisno od činjenice da li su samohrani roditelji ili nisu, mogu se podeliti na dve veće grupe.⁶⁰

⁵⁹ Videti P.A. Brown, *Poverty, Public Assistance and Single Mothers: A Comparative Look at Norway, Russia and the U.S.*, Humboldt State University, 2008; Z. Raboteg-Šarić, N. Pećnik, "Stavovi prema samohranim roditeljima", *Revija za socijalnu politiku*, br. 1/2010, Zagreb, str. 5-25.

⁶⁰ Više o tome: *Single parents and employment in Europe*, RAND, 2014; *Maternity protection in the context of work-life reconciliation for men and women*, ILO i UNDP, 2011; „Travail“ ILO Working Conditions Laws Database, <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home> (pristupljeno 20.08.2014.). Posebni izvori korišćeni za pravo Austrije: *Kinderbetreuungsgeldgesetz, BGBI I 103/2001* iz 2001. godine, sa kasnijim izmenama, *Mutterschutzgesetz* iz 1979. godine sa kasnijim izmenama, *Väter-Karenzgesetz* iz 1989. godine sa kasnijim izmenama.

U prvoj grupi su prava koja se direktno vezuju za proširenje porodice, odnosno rađanje i briga o detetu (deci). Neka od karakterističnih prava, koja poznaje većina država u različitim modalitetima, su:

3.1 Zaštita trudnica, porodilja i roditelja od diskriminacije je regulisana prema bračnom i porodičnom statusu, odnosno prema porodičnim obavezama. U državama-članicama EU ova zaštita je direktna posledica primene Direktive o implementaciji principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena pri zapošljavanju i na radu. Ova zaštita obuhvata nekoliko segmenata, koji su prihvaćeni u većini evropskih država, na primer: zabranu diskriminacije pri zapošljavanju, omogućavanje povratka roditelja nakon odsustva na iste ili slične poslove, zaštitu od otkaza zbog korišćenja prava vezanih za trudnoću, porođaj ili roditeljstvo, zabranu onemogućavanja napredovanja u karijeri zbog odsustva vezanog za porođaj ili roditeljstvo. Pojedine države imaju i posebna pravila koja sprečavaju diskriminaciju u pojedinim fazama trudnoće ili roditeljstva. Na primer, u Francuskoj je zabranjeno da poslodavac uslovljava zapošljavanje testom na trudnoću. Pored toga, trudnice u ovoj državi nisu u obavezi da poslodavcu saopšte ovu činjenicu ni u jednom stadijumu trudnoće, osim ukoliko žele da ostvare neko od prava koje im po osnovu trudnoće pripada. Pojedini instituti zaštite se, takođe, razlikuju u različitim pravnim sistemima. Na primer, dok je zaštita od otkaza ugovora o radu za vreme korišćenja prava vezanih za trudnoću i roditeljstvo uobičajeno regulisana tako da traje do završetka porodiljskog odsustva, u Češkoj ima produženo dejstvo, čak do pune tri godine života deteta.

Posebna zaštita trudnica na radu karakteristična je za sve države, i proističe iz potrebe da se trudnice zaštite od noćnog i smenskog rada, pre raspodele radnog vremena (zabrana rada u posebnim režimima organizacije rada), kao i od napornih i/ili specifičnih poslova čije obavljanje može ugroziti njihovo zdravlje ili zdravlje deteta (zaštita od rada u posebnim uslovima).

3.2 Porodiljsko odsustvo je pravo koje je opšteprisutno u zakonodavstvima država, ali se uveliko razlikuju načini njegovog ostvarivanja, uslovi za sticanje, kao i obim i domašaj prava koje se garantuje roditelju. Reč je o kompleksnom pravu koje se sastoji iz nekoliko specifičnih prava: pravo majke na porodiljsko odsustvo, pravo oca na odsustvo zbog porođaja majke, pravo roditelja na dodatno odsustvo nakon porođaja (tzv. odsustvo radi nege deteta), pravo na naknadu zarade prilikom korišćenja svih navedenih oblika odsustva. Prava oca se, najčešće, regulišu kroz dva instituta. Sa jedne strane, otac ima pravo na slobodne dane, odnosno dane plaćenog odsustva za vreme i neposredno nakon porođaja majke; sa druge strane, najveći broj država je izjednačio prava oba roditelja na korišćenje „dopunskog“ odsustva radi nege deteta, pa tako otac može koristiti ovo pravo ravnopravno sa majkom. U jednom broju država je regulisano da i otac može koristiti porodiljsko odsustvo u izuzetnim situacijama, kada majka nije u stanju da se brine o detetu (zbog smrti majke, teške bolesti, kada je majka na izdržavanju kazne zatvora, i

slično). Kada je reč o pravu majke na porodiljsko odsustvo, dva osnovna elementa korišćenja ovog prava – dužina trajanja i iznos naknade zarade koja se dobija za vreme trajanja – variraju u različitim državama. Dužina trajanja zavisi i od majke, koja se posle izvesnog vremena može samoinicijativno vratiti na rad. Maksimalno trajanje porodiljskog odsustva kreće se u rasponu od tri do 12 meseci (uz veoma retke izuzetke koji predviđaju produženo trajanje za drugo ili treće dete – npr. u Hrvatskoj ili Francuskoj). Kada je reč o naknadi zarade koja se dobija, postoji više sistema. U pojedinim državama ona uvek iznosi 100% zarade koju je žena ostvarivala (npr. Francuska, Austrija, Argentina, Ruska federacija, pod određenim uslovima i Hrvatska), dok se u nekim državama ovo pravo ostvaruje u nižem procentu, a u pojedinim je procenat povezan sa dužinom trajanja porodiljskog odsustva (npr. u Norveškoj porodiljsko odsustvo traje godinu dana sa 80% naknade zarade ili 42 nedelje sa 100% naknade zarade). Nakon isteka porodiljskog odsustva postoji mogućnost korišćenja odsustva radi nege deteta, ali kod ostvarivanja ovog prava postoje znatne razlike između država. U Češkoj odsustvo radi nege deteta može koristiti bilo koji od roditelja, dok dete ne napuni tri godine. U pitanju je neplaćeno odsustvo, ali roditelji dobijaju dečji dodatak koji se periodično određuje u fiksnom iznosu. U Danskoj odsustvo traje 32 nedelje po rođenju deteta i za to vreme se (pod određenim uslovima) dobija naknada zarade u punom iznosu zarade koju je roditelj prethodno ostvarivao. U Francuskoj roditelj (bilo koji) može da radi nepuno radno vreme ili u potpunosti da odsustvuje sa posla do trećeg rođendana deteta. Nemačka poznaje daleko naprednije rešenje od posmatranih, pa tako jedan od roditelja može raditi sa nepunim radnim vremenom ili u potpunosti odsustvovati sa posla dok dete ne napuni tri godine života. U slučaju da u potpunosti odsustvuje, dobijaće 67% prosečne zarade, odnosno najviše 1800 mesečno. U ovom slučaju, roditelji mogu da biraju da li žele da rade sa polovinom radnog vremena (jer to potencijalno može da im donese veći iznos naknade) ili će se zadovoljiti sa naknadom koju dobijaju za potpuno odsustvovanje sa rada. Nakon isteka porodiljskog odsustva u Austriji, bilo koji od roditelja (ali ne i oba istovremeno) može uzeti odsustvo radi nege deteta. Ovo odsustvo spada u neplaćena odsustva i može se koristiti dok dete ne napuni dve godine života. Dečiji dodatak se u ovoj zemlji prima dok dete ne napuni tri godine života, a njegova visina zavisi od prihoda domaćinstva (što je potencijalno od velikog značaja za samohrane roditelje). U Australiji se sistem donekle razlikuje – nema diferencijacije između porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta. Ovakvo odsustvo može trajati do 52 nedelje, a roditelju koji ga koristi (logična pretpostavka je da će to do porođaja isključivo biti majka, ali kasnije ga može koristiti i otac) biće isplaćena naknada zarade u iznosu 18 nedeljnih minimalnih zarada na federalnom nivou; u ovom periodu, roditelj koji koristi odsustvo radi nege deteta može raditi sa nepunim radnim vremenom. Odsustvo radi nege deteta u Kanadi mogu koristiti oba roditelja i ono traje 37 nedelja. Reč je o plaćenom odsustvu za koje se dobija naknada u iznosu od 55% zarade.

3.3 Posebna prava dojilja svoj osnov imaju u prethodno pomenutoj Konvenciji 183 MOR-a, koja je u mnogim državama prihvaćena kao jedan od standarda razumne akomodacije tj. prilagođavanja poslodavca specifičnim potrebama majki. Ova zaštita uključuje zabranu obavljanja određenih poslova koji bi mogli biti štetni za majku, ali i pravo na posebne pauze za vreme radnog vremena za dojenje dece. U Češkoj, na primer, ta pauza postoji u toku radnog dana i računa se u radno vreme. U Francuskoj, osim pauze, veliki poslodavci (koji zapošljavaju preko 500 lica) dužni su prema zakonu da obezbedi i posebne uslove za dojilje, prostorije u okviru poslovnog prostora poslodavca u kojima se majke mogu neometano posvetiti svojoj deci u pauzama za dojenje.

3.4 Modaliteti rada sa nepunim radnim vremenom najčešće se odnose na pravo roditelja da se posle porođaja vrate na rad, ali pod specifičnim uslovima. Ovo pravo se u pojedinim državama primenjuje samo kada je reč o majci deteta, dok se u drugim odnosi na oba roditelja, bez ikakve razlike, onako kako se oni dogovore (već pomenuti primeri Nemačke i Francuske). Suština vršenja prava jeste u tome da se majka vrati na posao i pre isteka porodiljskog odsustva ili odsustva radi nege deteta (ali obavezno nakon isteka imperativnog odsustva koje pokriva period neposredno nakon porođaja a kojeg se majka ne može odreći), ali da u nekom periodu radi sa nepunim radnim vremenom. U različitim državama ovo pravo je različito regulisano. Ukoliko majka radi u periodu u kojem bi inače imala pravo na porodiljsko odsustvo ona će, po pravilu, za vreme provedeno na radu dobijati zaradu a za ostatak vremena (do punog radnog vremena) naknadu zarade. Majke se odlučuju na ovakav režim ukoliko imaju interes da što pre nastave karijeru, ili ukoliko je zarada koju primaju veća od naknade zarade koju bi primale kada ne bi koristile ovu mogućnost. Isto se odnosi i na situacije u kojima se mogu naći očevi, ukoliko je predviđeno da i oni mogu koristiti porodiljsko odsustvo. Kada istekne period porodiljskog odsustva, pojedina zakonodavstva dozvoljavaju da jedan od roditelja radi sa nepunim radnim vremenom. Ovo pravo omogućava roditelju da zadrži posao a istovremeno ostavlja više vremena koje može provesti sa decom. Međutim, roditelji u ovom slučaju, za ostatak radnog vremena do punog radnog vremena ne primaju nikakvu naknadu (mada to ne utiče na primanje drugih vrsta novčanih pomoći).

3.5 Zdravstvena zaštita obezbeđena je trudnicama tokom trudnoće i nakon porođaja. Jedini modaliteti koji se javljaju odnose se na zahtev za postojanjem još nekog osnova osiguranja, ili je sama trudnoća dovoljna da bi trudnica/majka imala pravo na zdravstvenu zaštitu. U Francuskoj, na primer, postoji formalno ograničenje u tom smislu, pa će trudnica ostvariti pravo na punu zdravstvenu zaštitu ukoliko je ona ili neko od članova uže porodice osiguranik zdravstvenog osiguranja.

3.6 Jednokratna ili privremena novčana pomoć porodiljama ili roditeljima jedno je od prava čije se ostvarivanje razlikuje u zavisnosti od države.

Putem ovog prava, kao jedne od mera socijalne zaštite, omogućava se finansijsku pomoć roditeljima po rođenju deteta. Jednokratna pomoć javlja se u obliku fiksnog iznosa koji se isplaćuje odmah po porođaju, dok se privremena pomoć isplaćuje u mesečnim ratama, po pravilu, jedno kraće vreme nakon porođaja. Uprkos tome što se ovo pravo ne ostvaruje kao pravo iz radnog odnosa, u pojedinim državama (npr. u Sjedinjenim Američkim Državama) privremena pomoć je uslovljena postojanjem radnog odnosa, kod jednog ili oba roditelja. U većini država, posebno u evropskim državama, ovo pravo je potpuno samostalno i ne zavisi od radnog angažovanja (Češka, Norveška, Francuska, itd). U prethodnom tekstu analizirani su uslovi za primanje dečjeg dodatka u pojedinim državama. U Francuskoj, međutim, postoji posebna kategorija pomoći za nezaposlene majke sa decom, pa majke koje su izgubile posao mogu da očekuju finansijsku podršku od države u periodu od 12 meseci. Ova pomoć je samostalna i ne utiče na eventualno ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

3.7 Pravo na upis dece u predškolsku ustanovu jedno je od prava koja su dostupna roditeljima u svim državama. U EU je bilo planirano da se u 2010. godini ostvari standard prema kojem bi kapaciteti svake države za prijem dece u jaslice i vrtiće bili 33% dece uzrasta do 3 godine i 90% dece uzrasta od 3 do 6 ili 7 godina (u zavisnosti od toga kada polaze u osnovnu školu). U pojedinim državama ovi kapaciteti su znatno veći, pa tako postoji podatak da su u Francuskoj kapaciteti za decu do 2 godine života 43%, a za decu od 3 do 5 godina života 100%. U Islandu, državi koja nije u Evropskoj uniji, kapaciteti su 56% za decu do 2 godine života, odnosno 95% za decu uzrasta od 3 do 5 godina.⁶¹ Ovde, dakle, nije reč o pružanju usluga čuvanja i vaspitavanja dece koje bi bile besplatne za roditelje, već o sistematskom izgrađivanju kapaciteta državnih i privatnih predškolskih ustanova za njihov prijem (po ekonomskim ili beneficiranim cenama, u zavisnosti od politike država i lokalnih samouprava na teritoriji na kojoj se takve ustanove nalaze).

3.8 Specifične vrste pomoći samohranim roditeljima retko se mogu naći u uporednom zakonodavstvu. Izuzetak je pravo Francuske u kojem postoje dva specifična rešenja vezana za samohrane roditelje. O posebnoj novčanoj pomoći nezaposlenim majkama sa decom već je bilo reči. Sa druge strane, postoji sistem davanja poreskih olakšica poslodavcima koji uvedu tzv. family-friendly mere u procese rada. Da bi se kvalifikovali za ovakvu vrstu olakšica, poslodavci zaposlenim roditeljima koji koriste plaćeno odsustvo vezano za porođaj i negu deteta moraju ponuditi neku od sledećih beneficija: programe profesionalnog usavršavanja za vreme trajanja odsustva, dodatna plaćanja (u smislu naknade

⁶¹ Na nivou 15 „starih“ članica Evropske unije, u 2009. godini procenti su iznosili 29% za decu uzrasta do 2 godine i 90% za decu uzrasta od 2 do 6 ili 7 godina. Videti Reconciliation between work, private and family life in the European Union, Eurostat, 2009.

zarade) roditeljima za vreme porodiljskog odsustva ili odsustva zbog bolesti deteta, organizovanje dnevnog boravka za decu zaposlenih uzrasta do tri godine, ili finansiranje postojećih jaslica ili vrtića, naknadu vanrednih troškova koje roditelji imaju za čuvanje dece zbog specifičnog dnevnog rasporeda radnih sati, kao i izdavanje pripejd vaučera za korišćenje neke od usluga brige o deci.

Sva prava koja proističu iz radnog odnosa, roditelji mogu koristiti pod određenim uslovima. Ovo se pre svega odnosi na porodiljsko odsustvo i sa njime povezana prava. Tako se u Belgiji i Islandu prava stiču tek nakon navršenih 6 meseci radnog staža. U Češkoj je potrebno 270 dana staža u prethodne dve godine; u Mađarskoj u istom prethodnom periodu zahteva bar 365 radnih dana; u Francuskoj 10 meseci staža i bar 200 radnih sati u tri meseca pre utvrđivanja trudnoće; u Kanadi minimum 600 radnih sati u prethodnih 12 meseci; u Argentini prethodni staž nije potreban ali trajanje prava zavisi od dužine staža (porodiljsko odsustvo je dvostruko kraće za žene sa manje od pet godina radnog staža) – slično je rešenje i u Ruskoj federaciji; u Hrvatskoj i Srbiji prethodni staž nije uslov za postojanje i dužinu trajanja prava, ali utiče na visinu naknade zarade koja se dobija.

U novije vreme, u pojedinim evropskim državama, primetna je promena pristupa sagledavanju problema jednoroditeljskih porodica, koju prate odgovarajuće novine u njihovim sistemima zaštite. Tako se, recimo, Ujedinjeno kraljevstvo trenutno suočava sa najvećim procentom samohranih roditelja u svojoj istoriji, među kojima preovlađuju samohrane majke (više od 90%) Za ovaj podatak vezuje se preko tri miliona dece koja danas žive u porodicama sa jednim roditeljem. Izveštaj Centra za socijalnu pravdu⁶² pokazuje da su u svim delovima Ujedinjenog kraljevstva, jednoroditeljske porodice u ukupnom broju porodica zastupljene u procentu od preko 50% (u zavisnosti od dela zemlje, taj procenat se kreće i do 80% porodica sa jednim roditeljem). Zbog alarmantnog povećanja ovakvog tipa porodice, izveštaj ukazuje na nedostatak adekvatnih državnih mera u cilju očuvanja porodice. U izveštaju se konstatuje da se na 6.000 funti utrošenih u cilju saniranja posledica razvoda i rastava, troši samo jedna funta na pružanje usluga pomoći i podrške usmerenih na očuvanje porodica sa oba roditelja. U cilju unapređenja politika podrške porodici izveštaj najavljuje promenu pristupa problemima jednoroditeljskih porodica u pravcu koji će biti usmeren na mere kojima se podstiče veće učešće očeva u životu deteta, uloga šire porodice i pružanje podrške roditelju u procesu brige o detetu od strane srodnika, ali i uvođenje novih programa podrške očuvanju porodica na lokalnom nivou.

Slično Ujedinjenom kraljevstvu i druge države počinju da poklanjaju veću pažnju primeni mera očuvanja porodičnih odnosa, čak i nakon razvoda.

⁶² Videti: Fractured families – Why stability matters i Lone parents tally heads for two million as numbers rise 20,000 a year, says CSJ report, The Center for Social Justice, UK, dostupno na <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/> (pristup 16. 9. 2014).

Interesantno je da je, zbog kontinuiranog povećanja broja razvoda, u pokrajini Lombardija u junu ove godine usvojen propis kojim se garantuje dodatna državna podrška razvedenim i rastavljenim parovima sa maloletnom decom ili decom sa invaliditetom. Ovaj propis prepoznaje važnost uloge roditelja u životu deteta i predviđa mere podrške u slučajevima razvoda koje uključuju pravnu pomoć, usluge psihološke podrške, usluge medijacije, novčanu pomoć, smeštaj (što se odnosi i na roditelja sa kojim dete ne živi, koji plaća izdržavanje a koji se suočava sa stambenim problemima⁶³, i druge. Uslov za ostvarivanje prava roditelja po osnovu predviđenih mera je da na teritoriji ove italijanske pokrajine borave najmanje pet godina, kao i da svoje roditeljske dužnosti izvršavaju u svemu u skladu sa zakonom. Roditelji koji se o svojoj deci ne staraju na adekvatan način, stoga, gube pravo na povlastice koje im ovaj regionalni propis omogućava.⁶⁴

63 U Italiji se samohranim roditeljima sa decom inače omogućavaju usluge smeštaja, ali je ovaj propis specifičan po tome što uslugu smeštaja garantuje i roditelju sa kojim dete ne živi. Ideja je da stanovi manje kvadrature, koji se nalaze na teritoriji Milana, budu dati u zakup (po povoljnim cenama), svakom roditelju koji nakon razvoda mora da napusti porodični dom. Cilj ovakve mere je da se osigura kontinuirani kontakt deteta sa drugim roditeljem. Navedena mera čini se kao veoma inventivan mehanizam podrške jednoroditeljskim porodicama, mada će se o efektima primene ovih mera moći zaključivati tek kada one zažive u praksi.

64 Više o tome može se naći na <http://www.west-info.eu/west-news/topics/family/single-parent-families-family/>

4. ZAŠTITA RODITELJSTVA U PROPISIMA REPUBLIKE SRBIJE

Osnov sistema pravne zaštite samohranih roditelja u Republici Srbiji nalazi se u članu 66. stav 1. Ustava Republike Srbije kojim se garantuje posebna zaštita porodici, samohranom roditelju, majci i detetu, u skladu sa zakonom. Navedena ustavna odredba upućuje da se ova zaštita obezbeđuje posebnim zakonskim propisima kojima se uređuju pojedina prava samohranih roditelja, odnosno konkretizuje posebna zaštita jednoroditeljskih porodica.⁶⁵ Analiza relevantnih zakona i podzakonskih akata ukazuje da poslednjih godina raste broj propisa kojima se garantuje zaštita samohranih roditelja u određenim oblastima. Ipak, nedostatak zakonske definicije pojma samohranog roditelja, kao i neprepoznavanje ove kategorije lica u pojedinim segmentima našeg pravnog sistema čini da se Ustavom garantovana posebna zaštita samohranih roditelja u praksi neretko ostvaruje selektivno, a nekada u potpunosti izostaje.

4.1 Strateški dokumenti

4.1.1 Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji iz 2003. godine bavi se zaštitom roditeljstva u kontekstu smanjenja siromaštva samo posredno, konstatujući probleme sa kojima se roditelji suočavaju. Istovremeno tekst ne pruža dublju analizu, niti nudi odgovore na neka postavljena pitanja. Kada je reč o samohranim roditeljima, oni se izričito pominju na više mesta, uglavnom radi deskripcije postojećeg normativnog okvira prema kojem imaju određene beneficije iz oblasti socijalne zaštite. Izuzetak je deo koji se bavi davanjem podrške javnom stanovanju pod zakup, gde se pominju „domaćinstva sa jednim roditeljem“ kao oblik porodice koji bi mogao imati naročite koristi od ove vrste mera.

4.1.2 Strategija podsticanja rađanja⁶⁶ pominje roditeljstvo su okviru više posebnih ciljeva. U cilju „ublažavanja ekonomske cene podizanja deteta“ predviđene su sledeće mere: povećanje roditeljskog dodatka; jednokratna isplata roditeljskog dodatka pri rođenju drugog, trećeg i četvrtog deteta; dvostruki iznos roditeljskog dodatka za treće i četvrto dete; naknada zarade do punog iznosa u slučajevima privremene sprečenosti za rad zbog održavanja trudnoće; besplatni udžbenici za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje

⁶⁵ Pritom, posebna zaštita samohranog roditelja, majke ili deteta, kao članova porodice, u krajnjem je uvek usmerena i na zaštitu porodice, u cilju očuvanja i unapređenja njenih društvenih kapaciteta.

⁶⁶ „Službeni glasnik RS“, br. 13/2008.

za treće i četvrto dete; obezbeđivanje povoljnih stambenih kredita za parove do 35 godina, uz smanjivanje visine iznosa kreditnog zaduženja sa povećanjem broja dece u porodici. Moglo bi se primetiti da je jedino mera uvećanja naknade zarade do punog iznosa realizovana; takođe, poslednja navedena mera je veoma diskutabilna i teško se može opravdati kao mera afirmativne akcije, pa je samim tim i potencijalno diskriminatorna (potpuno je nejasno zašto se mere pomoći ograničavaju na „parove“ – ovaj pojam nigde nije definisan – kao i na osobe mlađe od 35 godina života, budući da je reproduktivna starosna granica u savremenom društvu uobičajeno viša od navedenog starosnog „limita“).

U pogledu cilja „usklađivanje rada i roditeljstva u sferi rada“, predviđene su sledeće mere: podsticanje zapošljavanja mladih nezaposlenih roditelja; pojačana kontrola poslodavaca od strane inspekcije rada, u cilju smanjenja diskriminacije žena prema bračnom i porodičnom statusu, kao i oštro sankcionisanje prekršilaca zakona; promovisanje mera usklađivanja rada i roditeljstva među poslodavcima; promovisanje mera usklađivanja rada i roditeljstva među roditeljima. Može se primetiti da su poslednje dve mere edukativnog tipa, ali da ni na koji način nisu konkretizovane. Strategija ne razrađuje ove (kako se izričito kaže, već postojeće zakonske) mere. Rezultat toga je da nije sasvim jasno koje su konkretne instrumente realizacije autori Strategije imali u vidu. Kada je reč o meri podsticanja zapošljavanja, i ona je deklaratornog karaktera i nije dalje razrađena. Mera pojačanog inspeksijskog nadzora da bi se sprečila diskriminacija žena je napisana bez znanja kako se diskriminacija – naročito posredna – odvija (takođe, potpuno je neopravdano izostaviti muškarca iz ove mere, budući da diskriminacija prema bračnom i porodičnom statusu nije nikako ograničena samo na žene). Ova mera se svodi na poštovanje postojećih zakonskih odredbi – diskriminacija je zabranjena, a inspekcija rada ima zakonsku obavezu da vrši nadzor nad poštovanjem te zabrane. Njome se ne predviđaju nikakve novine kada je reč o osnaživanju položaja roditelja.

Naredni pojedinačni cilj jeste „usklađivanje rada i roditeljstva putem zbrinjavanja dece zaposlenih roditelja“. U nizu predloženih mera koje se odnose na razvoj mreža predškolskih i školskih ustanova i usluga koje one pružaju u skladu sa potrebama zaposlenih roditelja, nema nijednog rešenja koje se odnosi na samohrane roditelje. Ovo je donekle i logično, imajući u vidu da korist od različitih programa u vaspitnim i obrazovnim institucijama imaju i samohrani roditelji kao deo šire populacije korisnika. Međutim, akcenat je stavljen na zaposlene roditelje, što pokreće pitanje mogućeg izostavljanja iz korišćenja ovih pogodnosti za roditelje koji traže zaposlenje, kao i za samozaposlene roditelje koji obavljaju posao od kuće (npr. samostalni umetnici).

U okviru predloženih mera za realizaciju cilja „smanjenja psihološke cene roditeljstva“, valjalo bi pomenuti i jednu od mera koja se odnosi na razvijanje mreže ekonomski i lokacijski lako dostupnih pružalaca usluga roditeljima

u vođenju domaćinstva i brige oko dece (servisi za peglanje, pranje, servisi za pripremu polugotovih obroka, dečije ishrane, servisi za odvođenje i dovođenje dece iz škole). Ukoliko bi ova mera bila realizovana, samohrani roditelji bi mogli imati od nje značajne koristi. Istovremeno, u pitanju je trend koji pokušavaju da dostignu mnoge države-članice Evropske unije. Lokalne samouprave bi mogle imati posebno važno mesto u realizaciji ovakvih projekata, posebno kada se ima u vidu da se time pomažu lokalna mala i srednja preduzeća. Uostalom, prema Strategiji kao jedan od ciljeva od značaja za zaštitu roditeljstva postavljeno je „aktiviranje lokalne samouprave“. Da bi se ovaj cilj realizovao predviđene su različite mere, kao što su na primer: sagledavanje individualnih potreba vezanih za ostvarivanje roditeljstva u lokalnoj zajednici (iako zvuči veoma progresivno, ova mera nije ni na koji način pojašnjena ili konkretizovana), godišnje praćenje odgovarajućih indikatora razvitka stanovništva lokalne samouprave i društveno-ekonomskog položaja porodica sa decom, i druge.

Strategijom ni na jedan način nije uspostavljena veza nekog od ciljeva, ili mera za njihovo ostvarenje, sa problemima samohranih roditelja. Iako sadrži dosta deklaratornih ciljeva i mera, kao i pojedine mere čija bi eventualna primena bila veoma diskutabilna sa stanovišta poštovanja zakona i međunarodnih standarda, Strategija sadrži i neke mere koje bi bile vredne za razmatranje i realizaciju u budućnosti, a od kojih bi sasvim izvesno koristi imali i samohrani roditelji.

4.1.3 Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011.

– **2020. godine**⁶⁷ od značaja je zbog činjenice da samohrane roditelje prepoznaje kao jednu od posebno ugroženih kategorija stanovništva kada je reč o tzv. sistemskoj, dugoročnoj nezaposlenosti. Ova Strategija se, međutim, ne bavi iznalaženjem rešenja ovog problema, već se samohrani roditelji pominju samo u kontekstu kampanje za jačanje svesti o značaju uključivanja na tržište rada ove, kao i nekih drugih ugroženih i posebno ranjivih grupa. Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2015. godinu⁶⁸ predviđeno je podsticanje zapošljavanja žena iz osetljivih društvenih grupa (u koje spadaju i samohrani roditelji), kroz korišćenje programa i mera aktivne politike zapošljavanja. Nacionalni akcioni plan, međutim, ne sadrži konkretne mere i programe kojima bi ovakva inicijativa bila realizovana, odnosno nije jasno koje od zakonskih mera nadležno ministarstvo i Nacionalna služba za zapošljavanje planiraju da sprovedu u odnosu na pomenutu kategoriju nezaposlenih lica.⁶⁹

⁶⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 37/2011.

⁶⁸ „Službeni glasnik RS“, br. 101/2014.

⁶⁹ Prema članu 43. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti („Službeni glasnik RS“, br. 36/2009 i 88/2010), mere aktivne politike zapošljavanja mogu obuhvatiti sledeće: posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje, profesionalnu orijentaciju i savetovanje o planiranju karijere, subvencije za zapošljavanje, podršku samozapošljavanju, dodatno obrazovanje i obuku, podsticaje za korisnike novčane naknade, javne radove i druge mere usmerene ka zapošljavanju lica koja traže zaposlenje.

4.1.4 Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti⁷⁰ na nekoliko mesta pominje samohrane majke. Navodi se da se prilikom razvoda ženama u 80% slučajeva poverava samostalno vršenje roditeljskih prava, što zbog problema koji nastaju prilikom naplate alimentacije i slabe sudske zaštite prava deteta na izdržavanje, znatno povećava rizik od siromaštva. U Strategiji se konstatuje da samohrane majke čine preko tri četvrtine samohranih roditelja, a da znatne teškoće predstavlja izbegavanje jednog dela očeva da doprinose izdržavanju zajedničke dece, kao i sporost sudskih procesa u ovim slučajevima i nedostatak mehanizama sigurne naplate alimentacije. Ni ovaj politički dokument, međutim, ne daje moguća rešenja na identifikovane probleme. Naprotiv, upečatljivo je da pojam samohranih roditelja ne samo da nije definisan, već može imati različitu sadržinu u pojedinim delovima teksta. Gotovo naivno zvuči jedino predloženo „rešenje“, da je potrebno dosledno i efikasno primenjivati postojeće propise kako bi se određeni nedostaci otklonili. U Akcionom planu koji je donet za sprovođenje ove Strategije, kao jedini mehanizam pominje se „praćenje dosledne primene propisa i omogućavanje efikasnijeg ostvarivanja prava dece na izdržavanje i poboljšanja položaja samohranih majki“. U pitanju je zapravo samo prepisan izraz iz Strategije kojem nije data konkretna sadržina.

4.1.5 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije⁷¹ sačinjena je sa ciljem da se identifikuju najčešći oblici diskriminacije i uspostave efikasniji mehanizmi prevencije, zaštite i otklanjanja posledica odnosno sankcionisanja diskriminatora. Samohrani roditelji našli su svoje mesto u ovom dokumentu, kao jedna od ugroženih grupa. Navodi se da samohrani roditelji (od kojih žene čine 77%) imaju teškoće da ostvare zakonsko pravo na izdržavanje dece, a da su u 90% učinioi krivičnih dela nedavanja izdržavanja muškarci. Deci koja ne žive sa oba roditelja nije obezbeđena adekvatna zaštita u pogledu ostvarivanja prava na zakonsko izdržavanje, pa ono često ostaje neostvareno. Jedna od logičnih posledica ove činjenice jeste i da su deca u jednoroditeljskim porodicama u većem riziku od siromaštva. Strategija, međutim, ne sadrži niti jedno konkretno rešenje ili mehanizam kako bi se ovakva situacija izmenila. Akcioni plan za sprovođenje Strategije još uvek nije usvojen, iako je više puta najavljivan.

4.1.6 Nacionalni program zdravstvene zaštite žena, dece i omladine⁷² daje osnovne smernice za unapređenje nacionalne politike, programa i planova usmerenih na zdravlje žena, dece i omladine. Jedan od osnovnih principa na kojima se zasniva jeste posebna briga za osetljive društvene grupe u okviru kojih su naročito prepoznate samohrane majke. Samohranim majkama je neophodno

⁷⁰ „Službeni glasnik RS“, br. 15/2009.

⁷¹ „Službeni glasnik RS“, br. 60/2013.

⁷² „Službeni glasnik RS“, br. 28/2009.

obezbediti prioritet prilikom planiranja i organizacije službi za zdravstvenu zaštitu sa prevashodnim ciljem očuvanja i unapređenja njihovog zdravlja (posebno nakon porođaja), kao i adekvatno medicinsko i psihološko savetovanje i socijalnu podršku. Pored toga, samohranim roditeljima je posvećena naročita pažnja u okviru programske celine koja se bavi osposobljavanjem roditelja za odgovorno roditeljstvo i uspostavljanje pozitivne emocionalne veze roditelj-dete u ranim fazama razvoja deteta do treće godine života. U tom cilju predviđene su brojne aktivnosti koje uključuju samohrane roditelje kao što je: uvođenje programa „Bolnica prijatelj beba“ u sve zdravstvene ustanove gde se obavljaju porođaji, uključivanje tema o prepoznavanju i zadovoljavanju ranih emocionalnih potreba deteta i uspostavljanju pozitivne emocionalne veze roditelj-dete u škole roditeljstva, unapređenje rada savetovališta i zdravstveno-vaspitanog rada za zaštitu žena u domovima zdravlja, izrada i sprovođenje posebnog programa kojim se definišu metode i sadržaji zdravstveno-vaspitanog rada sa roditeljima i decom u cilju aktivnog odnosa prema zdravlju i preuzimanje odgovornosti za zdravlje i drugo.

4.1.7 Nacionalna strategija socijalnog stanovanja⁷³ bavi se mogućim načinima obezbeđivanja pomoći pojedincima i porodicama koje su stambeno ugrožene i pripadaju posebno osetljivim društvenim grupama, kao i pitanjima koja se tiču uspostavljanja i unapređivanja institucionalnih, pravnih i finansijskih instrumenata za razvoj socijalnog stanovanja. Strategija ne prepoznaje samohrane roditelje kao potencijalne korisnike socijalnog stanovanja, ali to čini Zakon o socijalnom stanovanju.⁷⁴ Samim tim, Strategija pruža mogućnosti pripadnicima osetljivih društvenih grupa da kao siromašna ili srednje dohodovana domaćinstva reše svoje stambeno pitanje na organizovan i povoljniji način, uz maksimalnu podršku države, a pre svega aktivnom politikom jedinica lokalne samouprave. Aktivnosti koje su obuhvaćene ovom Strategijom primarno se odnose na izgradnju stanova pod neprofitnim uslovima, unapređenje uslova stanovanja u ličnoj svojini kroz različite programe finansijske podrške (subvencionisano plaćanje komunalija), subjektne subvencije - stambeni dodatak kod plaćanja zakupnine, stanovanje pod zakup u javnoj svojini, stanovanje pod zakup po regulisanim uslovima u stanovima u privatnoj svojini i drugo. U cilju sprovođenja predloženih mera i politika formirano je 13 lokalnih stambenih agencija u svim većim gradovima Srbije, donete su lokalne stambene strategije,

⁷³ „Službeni glasnik RS“, br. 13/2012.

⁷⁴ „Službeni glasnik RS“, br. 72/09. Ovim zakonom je propisano da pravo na rešavanje stambenih potreba imaju lica koja su bez stana, odnosno lica bez stana odgovarajućeg standarda i koja iz prihoda koje ostvaruju ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima. Osnovna merila za utvrđivanje reda prvenstva za rešavanje stambenih potreba ovih lica uključuju njihov stambeni status, visinu primanja, zdravstveno stanje, invalidnost, broj članova domaćinstva i imovinsko stanje, dok će u određivanju reda prvenstva po osnovnim merilima prednost imati lica koja pripadaju ranjivim društvenim grupama među kojima su izričito navedeni samohrani roditelji. Videti čl. 1. i 10. Zakona o socijalnom stanovanju.

ali je i dalje osnovni problem razvoja socijalnog stanovanja nepostojanje stabilnih i održivih izvora stambenog finansiranja.

4.1.8 Nacionalna strategija za mlade⁷⁵ prepoznaje mlade kao ravnopravne učesnike u svim oblastima društvenog života i potencira njihovu aktivnu ulogu u ukupnom društvenom delovanju. Strategija prepoznaje samohrane roditelje, naročito samohrane majke, kao pripadnike rizične i isključene društvene grupe, posebno kada je reč o procesu obrazovanja. Ovaj strateški dokument ukazuje na nejednake životne mogućnosti osetljivih grupa mladih, uključujući i samohrane mlade roditelje, koji neretko žive u posebno teškim uslovima i otežano ostvaruju svoja prava upravo iz razloga socijalne isključenosti i nejednakosti. U cilju osnaživanja položaja mladih iz osetljivih društvenih grupa predviđene su brojne aktivnosti kao što je njihovo u aktivan i produktivan život u zajednici, ostvarivanje prava mladih na adekvatno obrazovanje uz obezbeđenje jednakih mogućnosti za učenje i razvoj, povećanje zapošljavanja mladih-pripadnika osetljivih grupa i smanjenje predrasuda u odnosu na njih, zaštita zdravlja mladih iz osetljivih grupa, pružanje podrške u rešavanju stambenih potreba, uspostavljanje funkcionalne međusistemske saradnje kako bi se ozbedio celovit pristup u proceni i zadovoljavanju njihovih potreba, kao i razvoj usluga u lokalnoj zajednici u cilju podrške za samostalan život mladih.

Navedeni i drugi strateški dokumenti⁷⁶, usvojeni na nivou Vlade, svakako predstavljaju pokazatelj spremnosti države da se ozbiljnije posveti rešavanju pojedinih problema od posebnog značaja za samohrane roditelje. U nastojanjima da se u pojedinim segmentima društvenog života unapredi položaj osetljivih grupa (samohranih roditelja), oni podržavaju sistemski pristup i, u sadejstvu sa relevantnim propisima, predstavljaju potencijal za efikasnije rešavanje relevantnih pitanja u pogledu pravnog položaja samohranih roditelja. Međutim, primena usvojenih strategija i planova u praksi još uvek nije u potpunosti ostvarena, uključujući i kontinuirano praćenje realizacije utvrđenih ciljeva i aktivnosti što, ujedno, predstavlja i najveći nedostatak državne politike u ovoj oblasti.

4.2 Zaštita od diskriminacije

4.2.1 Zakon o zabrani diskriminacije⁷⁷ postavio je osnove antidiskriminacionog sistema u Republici Srbiji. Diskriminacija je zabranjena, između ostalog, i prema bračnom i porodičnom statusu, kao i prema polu. Članom 20. ovog Zakona uređena je zabrana diskriminacije na osnovu pola. Ova vrsta diskriminacije postoji

⁷⁵ „Službeni glasnik RS“, br. 55/2008.

⁷⁶ Videti, na primer, Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 74/2010.

⁷⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009.

ako se postupa protivno načelu ravnopravnosti polova, odnosno načelu poštovanja jednakih prava i sloboda žena i muškaraca u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života. Zabranjeno je uskraćivanje prava ili javno ili prikriveno priznavanje pogodnosti u odnosu na pol ili zbog promene pola. Zabranjeno je i fizičko i drugo nasilje, eksploatacija, izražavanje mržnje, omalovažavanje, ucenjivanje i uznemiravanje s obzirom na pol, kao i javno zagovaranje, podržavanje i postupanje u skladu sa predrasudama, običajima i drugim društvenim obrascima ponašanja koji su zasnovani na ideji podređenosti ili nadređenosti polova, odnosno stereotipnih uloga polova. Članom 22. određeno je da svako dete i maloletnik ima jednaka prava i zaštitu u porodici, društvu i državi, bez obzira na njegova ili lična svojstva roditelja, staratelja i članova porodice. Zabranjeno je diskriminisati dete, odnosno maloletnika, prema bračnom ili vanbračnom rođenju, imovnom stanju, kao i drugim obeležjima društvenog položaja. Sa druge strane, dozvoljene su mere afirmativne akcije, kao posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalazi u nejednakom položaju. Ova odredba je konkretizovana u članu 16. kojim se uređuje diskriminacija u oblasti rada, pa se neće smatrati diskriminacijom sprovođenje mera koje imaju za cilj posebnu zaštitu žena, trudnica, porodilja, roditelja, maloletnika i drugih kategorija. Ovaj propis je u potpunosti usklađen sa evropskim zakonodavstvom, a u principima koje uvodi i promovise može se naći pravni osnov za veći broj mera koje se tiču unapređivanja položaja i zaštite samohranih roditelja.

4.2.2 Zakonom o ravnopravnosti polova⁷⁸ ustanovljavaju se i promovišu principi ravnopravnosti polova, uglavnom u smislu razrade onih koji su već pomenuti i regulisani Zakonom o zabrani diskriminacije. Zakon sadrži niz odredbi koje su od važnosti za zaštitu porodice i roditeljstva, kao i samohranih roditelja. Ponovo se propisuje zabrana diskriminacije po osnovu pola, uz detaljnije determinisanje karaktera nedozvoljenog postupanja i dozvoljenosti mera afirmativne akcije. Uvodi se princip ravnopravnosti, bez obzira na bračni i porodični status, kao i jednakosti bračnih i vanbračnih supružnika. Jedna od retkih konkretnih mera (ali bez specifikacije mehanizama za njeno sprovođenje) jeste uvođenje kvote od najmanje 30% zastupljenosti slabije zastupljenog pola u upravnim i nadzornim organima javnih službi, na rukovodećim mestima i u organima upravljanja i nadzora u javnoj upravi, delegacijama koje predstavljaju Republiku Srbiju u inostranstvu, odborima sindikata i udruženja poslodavaca formiranim u cilju kolektivnog pregovaranja. Iako se sama zabrana ne pominje u glavnim odredbama teksta, u kaznenim odredbama se (između ostalih, čiji je cilj kažnjavanje za povredu ravnopravnosti polova pri zapošljavanju ili na radu) uvodi prekršaj za poslodavce koji prilikom zapošljavanja ili radnog angažovanja zahtevaju ili koriste obaveštenja o porodičnom životu ili porodičnim planovima

⁷⁸ „Službeni glasnik RS“, br. 104/2009.

kandidata. Osnovna zamerka koja se može uputiti zakonskom tekstu je njegova deklaratornost, pa se i kritike u dosadašnjem periodu uglavnom svode na činjenicu da se ovaj propis jednostavno ne primenjuje. Ipak, valjalo bi imati u vidu da se ovim zakonom otvaraju mogućnosti da na nivou lokalnih samouprava, u kojima postoji politička volja za tako nešto, budu preduzete različite mere afirmativne akcije. Neke od njih se vrlo lako mogu primeniti i na samohrane roditelje, pre svega u smislu obezbeđivanja ovoj kategoriji lica određenih usluga zdravstvenog sistema, sistema obrazovanja, socijalne sigurnosti i zaštite i slično.

4.2.3 Zakon o radu⁷⁹ takođe sadrži zabranu diskriminacije prema polu, trudnoći, bračnom statusu i porodičnim obavezama. Poslodavac ne može da uslovljava zasnivanje radnog odnosa testom trudnoće, osim ako se radi o poslovima kod kojih postoji znatan rizik za zdravlje žene i deteta, utvrđen od strane nadležnog zdravstvenog organa. Kriterijum za utvrđivanje viška zaposlenih ne može da bude odsustvovanje zaposlenog sa rada zbog privremene sprečenosti za rad, trudnoće, porodiljskog odsustva, nege deteta i posebne nege deteta. Takođe, trudnoća i roditeljstvo ne mogu biti osnov otkazivanja ugovora o radu. Naime, za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta poslodavac ne može zaposlenom da otkáže ugovor o radu, a zaštićenom zaposlenom rok za koji je ugovorom zasnovao radni odnos na određeno vreme produžava se do isteka korišćenja prava na odsustvo. Rešenje o otkazu ugovora o radu ništavo je ako je na dan donošenja rešenja o otkazu poslodavcu bilo poznato postojanje neke od navedenih okolnosti, ili ako zaposleni u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa obavesti poslodavca o njihovom postojanju i o tome dostavi odgovarajuću potvrdu ovlašćenog lekara ili drugog nadležnog organa.

4.2.4 U slučajevima diskriminacije, roditelj se može obratiti Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, ili podneti tužbu povodom diskriminacije nadležnom sudu.⁸⁰ Roditelj koji smatra da je pretrpeo diskriminaciju može podneti Povereniku pritužbu, pisanim putem ili usmeno na zapisnik. Za podnošenje pritužbe ne plaća se nikakva taksa. Poverenik nakon utvrđivanja činjeničnog stanja u roku od 90 dana donosi mišljenje da li je došlo do diskriminacije i daje preporuku na koji način se može otkloniti povreda prava. Ukoliko se u mišljenju Poverenika konstatuje da je došlo do povrede prava, lice koje je izvršilo diskriminaciju je dužno da izvrši preporuku u roku od 30 dana od dana prijema. Ukoliko se to ne dogodi, Poverenik izriče meru opomene, a ukoliko ni u naknadnom roku od 30

⁷⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014.

⁸⁰ Prema članu 23. stav 1. tačka 7. Zakona o uređenju sudova („Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011 i 101/2013), stvarno nadležan je viši sud. Mesna nadležnost će se odrediti prema mestu sedišta ili prebivališta tuženog ili tužioca (član 42. Zakona o zabrani diskriminacije).

dana preporuka ne bude izvršena, Poverenik o tome može obavestiti javnost. Poverenik je takođe aktivno legitimisan da pokrene spor povodom diskriminacije pred sudom, uz pisani pristanak lica koje je pretrpelo diskriminaciju.

4.3 Zaštita trudnica, majki i roditelja na radu i u vezi sa radom

U radnopravnom zakonodavstvu, posebna pažnja posvećena je zaštiti trudnica, porodilja i roditeljstva. Neka od ovih rešenja proistekla su iz preuzetih međunarodnih obaveza, uglavnom nastalih ratifikacijom ranije pomenutih konvencija Međunarodne organizacije rada, kao i obaveze zabrane i sankcionisanja različitih oblika diskriminacije. Specifična prava ovih kategorija lica, mogu se podeliti u tri kategorije.

4.3.1 Zaštita trudnica i dojilja

Zakon o radu predviđa poseban režim rada za trudnice i dojilje, koji se zasniva na sistemu posebne zaštite utvrđene ovim Zakonom. Ovaj režim se ogleda u posebnim pravima koja se garantuju zaposlenoj za vreme trudnoće i dojenja deteta, ali i u ograničenjima u pogledu pojedinih vrsti poslova i uslovima rada koje je poslodavac dužan da im obezbedi.

Zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi na poslovima koji su, po nalazu nadležnog zdravstvenog organa, štetni za njeno zdravlje i zdravlje deteta, a naročito na poslovima koji zahtevaju podizanje tereta ili na kojima postoji štetno zračenje ili izloženost ekstremnim temperaturama i vibracijama. Poslodavac je dužan da zaposlenoj obezbedi rad na odgovarajućim poslovima ukoliko nije u mogućnosti da je uputi na plaćeno odsustvo. Takođe, zaposlena za vreme trudnoće i zaposlena koja doji dete ne može da radi prekovremeno i noću, ako bi takav rad bio štetan za njeno zdravlje i zdravlje deteta (što se utvrđuje na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa). Zaposlena za vreme trudnoće ima pravo na plaćeno odsustvo sa rada u toku dana radi obavljanja zdravstvenih pregleda u vezi sa trudnoćom, određenih od strane izabranog lekara, o čemu je dužna da blagovremeno obavesti poslodavca. Poslodavac može da izvrši preraspodelu radnog vremena zaposlenoj ženi za vreme trudnoće samo uz njenu pisanu saglasnost. Zakon o radu, izmenama iz 2013. godine, obezbedio je i specifično pravo zaposlenoj majci. Poslodavac je dužan da zaposlenoj koja se vrati na rad pre isteka godinu dana od rođenja deteta, a čije radno vreme traje šest i više časova, obezbedi pravo na jednu ili više dnevnih pauza u toku dnevnog rada u ukupnom trajanju od 90 minuta ili na skraćenje dnevnog radnog vremena u trajanju od 90 minuta (kako bi mogla da doji svoje dete). Pauza ili skraćeno radno vreme računaju se u radno vreme, a naknada zaposlenoj po tom osnovu isplaćuje se u visini osnovne zarade uvećane za minuli rad.

4.3.2 Porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta

Zaposlena žena ima pravo na odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja (porodiljsko odsustvo), kao i odsustvo sa rada radi nege deteta, u ukupnom trajanju od 365 dana. Porodiljsko odsustvo počinje u intervalu između 45. i 28. dana pre dana koji je određen kao termin porođaja. Počev od 45. dana zaposlena žena može koristiti pravo na porodiljsko odsustvo, a ukoliko ne otpočne sa korišćenjem do 28. dana, ono će otpočeti po sili zakona. Porodiljsko odsustvo traje do navršena tri meseca života deteta, a u zavisnosti od početka korišćenja porodiljskog odsustva, kao i dana porođaja, može trajati i duže od četiri i po meseca. Odsustvo radi nege deteta se nadovezuje na porodiljsko odsustvo i traje do isteka 365. dana. Dakle, ukoliko je porodiljsko odsustvo trajalo duže, odsustvo radi nege deteta trajaće kraće, i obrnuto. Zbir trajanja ova dva odsustva će uvek biti 365 dana. Za treće i svako naredno novorođeno dete, ovaj zbir se povećava na dve godine. Majka ima pravo da koristi porodiljsko odsustvo i ukoliko je dete mrtvorodeno ili umre pre isteka porodiljskog odsustva. U navedenim slučajevima se ne može koristiti odsustvo radi nege deteta.

Porodiljsko odsustvo je rezervisano za majku deteta. Ukoliko majka ne može da se stara o detetu (umre ili je iz drugih opravdanih razloga sprečena da koristi to pravo, recimo, usled izdržavanja kazne zatvora, teže bolesti i sl) ili ga napusti, ovo pravo može koristiti i otac deteta – podrazumeva se, samo onaj deo u kojem je majka nevoljna ili u nemogućnosti da ispunjava svoju roditeljsku ulogu. Međutim, otac deteta ima pravo da koristi porodiljsko odsustvo i ukoliko majka nije u radnom odnosu. Pravo na porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta proističe iz radnog odnosa, tako da je Zakon garantovao da jedan od roditelja (ukoliko je drugi nezaposlen) može (u slučaju majke – mora) koristiti porodiljsko odsustvo. Kada je reč o odsustvu radi nege deteta, njega može koristiti jedan od roditelja onako kako se oni dogovore. U slučajevima kada je jedan od roditelja nezaposlen ili ne može da se stara o detetu (ista situacija kao kod porodiljskog odsustva), pravo na odsustvo radi nege deteta će imati samo drugi roditelj.

Porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta su plaćena odsustva. Visina naknade zarade koju će korisnik (majka ili otac) dobijati regulisana je Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom⁸¹ i zavisi od dužine trajanja radnog odnosa zaposlenog pre početka korišćenja porodiljskog odsustva ili odsustva radi nege deteta. Pun iznos naknade zarade roditelj će primati ukoliko je bio u radnom odnosu najmanje šest meseci; ukoliko je bio od tri meseca do šest meseci, primaće 60% naknade zarade, a za radni staž kraći od tri meseca primaće 30% naknade zarade. Naknada zarade se računa prema zaradi koju bi zaposleni ostvarivao na radu, za puno radno vreme i standardni radni učinak (a najviše do pet prosečnih zarada na nivou Republike). Obračun i isplatu zarade vrši

⁸¹ „Službeni glasnik RS“, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009.

poslodavac, koji se refundira iz sredstava obezbeđenih u budžetu, i to preko organa lokalne samouprave. Organi jedinice lokalne samouprave nadležni su i da odlučuju o postojanju prava na naknadu zarade, odnosno ispunjenosti uslova da zaposleni roditelj koji koristi pravo na porodiljsko odsustvo ili odsustvo radi nege deteta dobija naknadu zarade, kao i o iznosu naknade zarade koju će roditelj dobijati.

4.3.3 Posebna zaštita dece i roditeljstva

Roditelji uživaju posebnu zaštitu na radu i u vezi sa radom i nakon rođenja deteta, odnosno nakon isteka odsustva radi nege deteta. Ove mere su prevashodno usmerene na zaštitu interesa deteta, ali se ostvaruju kroz omogućavanje posebnih režima rada roditeljima.

Jedan od roditelja sa detetom do tri godine života može da radi prekovremeno, odnosno noću, samo uz svoju pisanu saglasnost. Samohrani roditelj koji ima dete do sedam godina života ili dete koje ima teži stepen invaliditeta (zakon koristi izraz "težak invalid") može da radi prekovremeno, odnosno noću, samo uz svoju pisanu saglasnost. Ovo je, ujedno, jedina odredba u Zakonu o radu u kojoj se izričito pominju samohrani roditelji, ali taj pojam nije definisan. Poslodavac može da izvrši preraspodelu radnog vremena zaposlenom roditelju sa detetom mlađim od tri godine života ili detetom sa težim stepenom psihofizičke ometenosti, samo uz pisanu saglasnost zaposlenog. Jedan od roditelja deteta kome je neophodna posebna nega zbog teškog stepena psihofizičke ometenosti, osim za slučajeve predviđene propisima o zdravstvenom osiguranju, ima pravo da, po isteku porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta, odsustvuje sa rada uz naknadu zarade ili da radi sa polovinom punog radnog vremena (najduže do navršenih pet godina života deteta). Hranitelj, odnosno staratelj deteta mlađeg od pet godina ima pravo da, radi nege deteta, odsustvuje sa rada osam meseci neprekidno od dana smeštaja deteta u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu, a najduže do navršenih pet godina života deteta. Roditelj ili staratelj, odnosno lice koje se stara o osobi koja boluje od cerebralne paralize, dečje paralize, nekog oblika plegije ili oboleloj od mišićne distrofije i ostalih teških oboljenja, na osnovu mišljenja nadležnog zdravstvenog organa, može na svoj zahtev da radi sa nepunim radnim vremenom, ali ne kraćim od polovine punog radnog vremena, uz pravo na odgovarajuću zaradu, srazmerno vremenu provedenom na radu. Jedan od roditelja, usvojlac, hranitelj, odnosno staratelj ima pravo da odsustvuje sa rada dok dete ne navrší tri godine, za koje vreme prava i obaveze po osnovu rada miruju.

Sve navedene situacije nisu karakteristične samo za roditelje, već i za usvojioce, odnosno staratelje i hranitelje. Posebna prava, međutim, imaju usvojlac i hranitelj prilikom smeštaja deteta u porodicu. Ako je smeštaj u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu nastupio pre navršena tri meseca života deteta, hranitelj, odnosno staratelj deteta ima pravo da, radi nege deteta, odsustvuje sa rada do navršenih 11 meseci života deteta.

U slučaju nezakonitog postupanja poslodavca kojim se zaposleni roditelj ograničava u vršenju nekog svog prava ili mu se pravo u potpunosti uskraćuje, postoji nekoliko mehanizama za pravnu zaštitu. Najpre, prema Zakonu o radu, moguće je zatražiti arbitražu ili pokrenuti radni spor pred sudom. Prema Zakonu o mirnom rešavanju radnih sporova moguće je pokrenuti postupak arbitraže i pred Republičkom agencijom za mirno rešavanje radnih sporova.⁸²

4.4 Zdravstvena zaštita

Zdravstvena zaštita regulisana je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti⁸³ i Zakonom o zdravstvenom osiguranju⁸⁴. Oba zakonska teksta sadrže i odredbe koje se direktno ili indirektno odnose i na samohrane roditelje. Iako se termin „samohrani roditelj“ pominje u tekstovima ovih zakona, on nije preciznije definisan.

4.4.1 Zakon o zdravstvenom osiguranju obavežno osiguranim licima, između ostalih, smatra i zaposlenog roditelja, usvojitelja, hranitelja, odnosno staratelja koji odsustvuje sa rada dok dete ne navrší tri godine života, i dok mu miruju prava i obaveze po osnovu rada. Zakon prepoznaje i samohrane roditelje sa decom do sedam godina (čiji su mesečni prihodi ispod prihoda utvrđenih u skladu sa zakonom), kao posebnu kategoriju osiguranika.⁸⁵ Samohrani roditelji prepoznaju se kao lica koja su izložena povećanom riziku obolevanja, kojima je zdravstvena zaštita potrebna u vezi sa sprečavanjem, suzbijanjem, ranim otkrivanjem i lečenjem bolesti od većeg socijalno-medicinskog značaja i koja su u kategoriji socijalno ugroženog stanovništva, ukoliko ispunjavaju uslove za sticanje svojstva osiguranika, ili ako prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ne ostvaruju kao članovi porodice osiguranika. Mesečni iznos prihoda kao cenzus za sticanje svojstva osiguranog lica sporazumno propisuju ministar nadležan za poslove zdravlja i ministar nadležan za poslove obezbeđivanja socijalne zaštite građana. Takođe, naknada zarade zbog nege deteta prema ovom Zakonu pripada osiguraniku ako su oba roditelja zaposlena, ako oba roditelja obavljaju delatnost kao preduzetnik na osnovu koje su osigurani, ako dete ima samo jednog roditelja ili ako jedan od roditelja nije zaposlen, odnosno ne obavlja delatnost kao preduzetnik, ali je iz zdravstvenih razloga nesposoban da neguje obolelo dete.

4.4.2 Zakon o zdravstvenoj zaštiti usklađen je sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju i navedenim odredbama. Tako se pod zdravstvenom

⁸² „Službeni glasnik RS“, br. 125/2004 i 104/2009.

⁸³ „Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013 - dr. zakon.

⁸⁴ „Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 109/2005 - ispr., 57/2011, 110/2012 - odluka US i 119/2012.

⁸⁵ Videti član 11. stav 2. tačka 16. Zakona o zdravstvenoj zaštiti

zaštitom grupacija stanovništva koje su izložene povećanom riziku obolevanja, zdravstvenom zaštitom lica u vezi sa sprečavanjem, suzbijanjem, ranim otkrivanjem i lečenjem bolesti od većeg socijalno-medicinskog značaja, kao i zdravstvenom zaštitom socijalno ugroženog stanovništva, između ostalog, podrazumeva i zdravstvena zaštita samohranih roditelja sa decom do sedam godina života, čiji su mesečni prihodi ispod prihoda utvrđenih u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju.⁸⁶

4.5 Socijalna briga o deci i roditeljima – Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom

Najznačajniji propis kojim se reguliše niz prava roditelja iz sfere socijalne zaštite jeste Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom. Porodicu prema članu 2. ovog Zakona čine: roditelji, odnosno staratelji, hranitelji, usvojitelji i deca, kao i srodnici u pravoj liniji, a u pobočnoj do drugog stepena srodstva, pod uslovom da žive u zajedničkom domaćinstvu. Samohrani roditelji predstavljaju izričito pomenutu kategoriju koja uživa određene povlastice, a definicija samohranog roditelja, kako je već navedeno, sadržana je u Pravilniku o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom.

Prava koja se garantuju ovim zakonom su: naknada zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, roditeljski dodatak, dečiji dodatak, naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja, naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu sa smetnjama u razvoju i regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica. O obezbeđivanju vršenja navedenih prava stara se Republika Srbija. Izuzetak je pravo na regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica, čija je primena u nadležnosti lokalne samouprave (opštine ili grada).⁸⁷ Pojedina od navedenih prava imaju poseban značaj za jednoroditeljske porodice.

4.5.1 Naknada za vreme porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta⁸⁸ već je analizirana u prethodnom tekstu. To je jedino pravo koje se isključivo vezuje za postojanje radnog odnosa, dok se ostala navedena prava zasnivaju na drugim činjenicama – uglavnom na primanjima domaćinstva (porodice) u kojoj dete odrasta.

⁸⁶ Videti član 22. stav 1. tačka 16. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

⁸⁷ Opština ili grad može samostalno da utvrdi i druga prava, veći obim prava od prava utvrđenih Zakonom, kao i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje. Videti član 9. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

⁸⁸ Videti član 10-13. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

4.5.2 Roditeljski dodatak⁸⁹ ostvaruje majka za prvo, drugo, treće i četvrto dete pod uslovom da je državljanin Republike Srbije, da ima prebivalište u Republici Srbiji i da ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Pravo na roditeljski dodatak ostvaruje majka koja neposredno brine o detetu za koje je podnela zahtev, čija deca prethodnog reda rođenja nisu smeštena u ustanovu socijalne zaštite (uz određene izuzetke), hraniteljsku porodicu ili data na usvojenje, i koja nije lišena roditeljskog prava u odnosu na decu prethodnog reda rođenja. Roditeljski dodatak ne može se ostvariti ako majka, ili članovi porodice sa kojima živi u istom domaćinstvu, plaćaju porez na imovinu na poresku osnovicu veću od 12.000.000 dinara. Roditeljski dodatak ne može se ostvariti ako roditelji u momentu podnošenja zahteva žive i rade u inostranstvu. Pravo na roditeljski dodatak može ostvariti i otac deteta, pod uslovom da ispunjava iste uslove koji su postavljeni za majku, ukoliko majka deteta nije živa, ukoliko je napustila dete ili je iz objektivnih razloga sprečena da neposredno brine o detetu.

4.5.3 Dečiji dodatak⁹⁰ ostvaruje jedan od roditelja, hranitelj ili staratelj, koji neposredno brine o detetu, koji je državljanin Republike Srbije, ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije i ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Dečiji dodatak ostvaruje za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u porodici. Dečiji dodatak pripada detetu do navršenih 19 godina života, ako se u svojstvu redovnog učenika nalazi na školovanju. Izuzetno dečiji dodatak pripada i posle navršenih 19 godina života za dete za koje je donet akt o razvrstavanju, sve dok je obuhvaćeno vaspitno-obrazovnim programom i programom osposobljavanja za rad, a za dete nad kojim je produženo roditeljsko pravo najduže do 26 godina. Pravo na dečiji dodatak ostvaruje se: ako ukupan mesečni prihod (umanjen za poreze i doprinose) ostvaren po članu porodice u tri meseca koji prethode mesecu u kome je podnet zahtev, ne prelazi određeni novčani iznos⁹¹, a ukupan mesečni katastarski prihod po članu porodice u prethodnoj godini ne prelazi iznos od 3% prosečnog katastarskog prihoda po jednom hektaru plodnog zemljišta u prethodnoj godini, ili je ostvaren od zemljišta do 500 m² na kome je podignuta stambena zgrada. Pravo na dečiji dodatak može se ostvariti i ako ukupan mesečni katastarski prihod po članu porodice u prethodnoj godini iznosi do 7% prosečnog katastarskog prihoda po jednom hektaru plodnog zemljišta u prethodnoj godini, a porodica ne ostvaruje druge prihode. Za samohrane roditelje, hranitelje, staratelje i roditelje deteta sa smetnjama u razvoju (za koje je donet akt o razvrstavanju a koje nije smešteno u stacionarnu ustanovu), ovako

⁸⁹ Videti član 14-16. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

⁹⁰ Videti član 17-22. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

⁹¹ U pitanju je iznos koji se periodično usklađuje sa indeksom rasta životnih troškova.

utvrđeni cenzus uvećava se za 20%, a sam iznos dodatka za samohrane roditelje, hranitelje, staratelje i roditelje dece sa smetnjama u razvoju uvećava se za 30%.

4.5.4 Deca predškolskog uzrasta iz materijalno ugroženih porodica imaju, pod određenim uslovima, **pravo na regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi** koja se nalazi u mreži ustanova koju utvrđuje opština, odnosno grad.⁹² Način i uslove regresiranja tih troškova utvrđuje nadležni organ opštine, odnosno grada. Tako, na primer, Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja prava deteta u oblasti finansijske podrške porodici sa decom na teritoriji grada Beograda⁹³ predviđa umanjeње mesečne cene korisnicima usluga za 50% za samohrane roditelje, za svako dete.⁹⁴ Na osnovu odredbe o dokazima koje je potrebno podneti radi potvrde statusa samohranog roditelja, može se zaključiti da ovaj pravilnik poznaje isto određenje pojma samohranog roditelja koje je sadržano u članu 32. stav 1. Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom. Odluka o pravima deteta u oblasti finansijske podrške porodici sa decom na teritoriji grada Beograda⁹⁵ takođe poznaje pravo na regresiranje troškova boravka dece u predškolskoj ustanovi i predviđa dodatno umanjeње ovih troškova za decu samohranih roditelja na osnovu regresne skale koju utvrđuje gradonačelnik grada Beograda (član 4).

4.6 Zakon o socijalnoj zaštiti⁹⁶

Ovim zakonom uređuje se delatnost socijalne zaštite u cilju pružanja pomoći i osnaživanja pojedinaca i porodica za samostalan život u društvu i sprečavanja socijalne isključenosti. Radi obezbeđivanja usluga socijalne zaštite, jedinice lokalne samouprave osnivaju centre za socijalni rad kao najvažnije javne ustanove u sistemu društvene brige o deci i porodici. Usluge socijalne zaštite obuhvataju: usluge procene i planiranja, dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalan život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge i usluge smeštaja (član 40).

Svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja različitih socijalnih i životnih teškoća ima pravo na socijalnu zaštitu (član 4.). Prema ovom zakonu, korisnici usluga socijalne zaštite su pojedinci, odnosno porodice koje se suočavaju sa preprekama u zadovoljavanju potreba, usled čega ne mogu da dostignu ili da održe kvalitet života, ili koje nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba,

⁹² Videti član 25. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

⁹³ „Službeni list Beograda“, br. 57/2013 i 62/2014.

⁹⁴ Videti član 27. Pravilnika.

⁹⁵ „Službeni list grada Beograda“, br. 45/2013 i 51/2014.

⁹⁶ „Službeni glasnik RS“, br. 24/2011.

a ne mogu da ih ostvare svojim radom, prihodom od imovine ili iz drugih izvora (član 41). Samohrani roditelji nisu prepoznati kao posebna kategorija korisnika socijalne zaštite, ali se jednoroditeljskim porodicama ovim zakonom garantuje pravo na uvećanu novčanu socijalnu pomoć za 20%.⁹⁷ Samohrani roditelji mogu, dakle, ostvariti prava iz socijalne zaštite na isti način kao svi ostali građani, bez posebnih uslova ili olakšica, što u praksi često ima za posledicu neadekvatnu, neblagovremenu i neefikasnu socijalnu zaštitu ove kategorije lica.

4.7 Porodičnopravna zaštita

Porodičnim zakonom⁹⁸ uređuju se određeni pravni instituti od značaja za položaj samohranih roditelja u Srbiji. U pitanju su zakonska rešenja kojima se nastoji obezbediti posebna zaštita porodice, majke i deteta, regulisanjem porodičnih odnosa koji nastaju na osnovu braka, vanbračne zajednice, roditeljstva, hraniteljstva, usvojenja i dr. Porodični zakon, međutim, ne sadrži definiciju porodice, što odgovara međunarodnim standardima u ovoj oblasti.⁹⁹ Naime, pravne definicije porodice su retke u uporednom zakonodavstvu, jer se ima u vidu da je porodica dinamična društvena grupa koja se kontinuirano menja i prilagođava novim društvenim okolnostima, pa bi svako pravno određenje porodice, u konačnom, moglo onemogućiti njenu adekvatnu pravnu zaštitu.¹⁰⁰

4.7.1 Vršenje roditeljskog prava

Vršenje roditeljskog prava uređeno je uz uvažavanje ravnopravnog položaja roditelja - majke i oca deteta.¹⁰¹ Roditeljsko pravo, pritom, reguliše se kao skup svih prava i dužnosti koje roditelji imaju u odnosu na svoje dete, odnosno decu.¹⁰² Adekvatno vršenje roditeljskog prava podrazumeva obezbeđivanje svih potrebnih uslova za ostvarivanje prava deteta i njegov razvoj u samostalnu i društveno korisnu jedinku. Takvim zakonskim opredeljivanjem sadržine i smisla roditeljskog prava država postavlja opšte društvene standarde brige o deci. Zbog

⁹⁷ Videti član 85. stav 1. i 90. stav 1. Zakona o socijalnoj zaštiti.

⁹⁸ „Službeni glasnik RS“, broj 18/2005 i 72/2011 – drugi zakon.

⁹⁹ Šta se smatra porodicom, odnosno ko se smatra članom porodice, ovaj zakon određuje samo u pogledu pravila kojima se reguliše zaštita od nasilja u porodici. Videti član 197. stav 3. Porodičnog zakona.

¹⁰⁰ Na važnost pristupa koji nije restriktivan ukazuje i Konvencija o pravima deteta koja podržava široko razumevanje porodice, kao i praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa tumačenjem prava na poštovanje porodičnog života iz člana 8. Evropske konvencije. Tako je Evropski sud pojam porodice uvek tumačio uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, nezavisno od odredbi koje sadrže propisi određene države.

¹⁰¹ Videti član 65. stav 1. Ustava Republike Srbije i član 7. Porodičnog zakona koji upućuje da pravni položaj roditelja pripada i usvojiteljima.

¹⁰² U pitanju su prava i dužnosti roditelja u pogledu staranja o detetu koja uključuju određivanje ličnog imena deteta, čuvanje, podizanje, vaspitavanje, obrazovanje, izdržavanje, zastupanje deteta, kao i upravljanje i raspolaganje imovinom deteta. Videti čl. 68-74. Porodičnog zakona.

toga, kada roditelji vrše roditeljsko pravo u skladu sa zakonom, država nema pravo mešanja ali ni potrebe za intervencijom u porodični život i odnose roditelja i deteta. Međutim, u situacijama u kojima se roditelji ne staraju o detetu ili to ne čine na društveno prihvatljiv način, pravna zaštita može uključivati mere prinude, odnosno može biti usmerena na ograničenje ili prestanak roditeljskih prava.

Uobičajeno i poželjno, roditeljsko pravo vrše oba roditelja, zajednički i sporazumno. To se, po pravilu, redovno ostvaruje u slučajevima postojanja zajednice života roditelja. Izuzetno, kako je ranije naglašeno, roditeljsko pravo pripada samo jednom roditelju ukoliko je drugi roditelj umro ili je nepoznat, potpuno lišen roditeljskog prava, odnosno poslovne sposobnosti.¹⁰³ U slučajevima razvoda ili prestanka vanbračne zajednice roditelja, model staranja o detetu uobičajeno određuje sud, ali se zakonom roditeljima pruža važna mogućnost zaključenja sporazuma o vršenju roditeljskog prava. Takav sporazum roditelji mogu postići u postupku koji Porodični zakon naziva postupak nagodbe, a koji je u javnosti poznatiji kao postupak posredovanja ili medijacije.¹⁰⁴

Postupak medijacije predstavlja vansudski način rešavanja sporova koji omogućava roditeljima da uz stručnu pomoć medijatora (nezavisnog, neutralnog i nepristrasnog lica) postignu sporazum o načinu vršenja roditeljskog prava, kao i sporazum o deobi zajedničke imovine. Roditelji imaju slobodu da zakluče sporazum o samostalnom vršenju roditeljskog prava ili sporazum o zajedničkom vršenju roditeljskog prava. Sporazum o zajedničkom vršenju roditeljskog prava omogućava roditeljima da pravno osiguraju mogućnost da zajednički i sporazumno brinu o detetu i nakon prestanka zajednice života. Sporazumom o zajedničkom vršenju roditeljskog prava roditelji se saglašavaju da će roditeljska prava i dužnosti obavljati zajednički, međusobnim sporazumevanjem koje je u najboljem interesu deteta.¹⁰⁵ Kada se roditelji u postupku medijacije ne mogu složiti o zajedničkom vršenju roditeljskog prava, data im je mogućnost zaključenja sporazuma o samostalnom vršenju roditeljskog prava. Sporazum o samostalnom vršenju roditeljskog prava obuhvata sporazum roditelja o poveravanju zajedničkog deteta jednom roditelju, sporazum o visini doprinosa za izdržavanje deteta i sporazum o načinu održavanja ličnih odnosa deteta sa drugim roditeljem.¹⁰⁶ Dakle, čak i kada se roditelji sporazumeju da jedan od njih samostalno vrši roditeljsko pravo,

103 Videti član 77. stav 1. Porodičnog zakona.

104 Videti čl. 229-232. i 240-246. Porodičnog zakona. Zakon kojim se uređuje primena medijacije u svim vrstama sporova jeste Zakon o posredovanju – medijaciji, koji sadrži opšta pravila i načela postupka medijacije, te stoga odredbe Porodičnog zakona dopunjuju odredbe ovog zakona kada je u pitanju postupak medijacije u porodičnim odnosima. Videti Zakon o posredovanju – medijaciji, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2005 i Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, „Službeni glasnik RS“, br. 55/2014 (koji se primenjuje od 1. januara 2015. godine).

105 Zakonom se, međutim, izričito zahteva da ovakav sporazum sadrži odredbu o tome šta će se smatrati prebivalištem deteta. Videti čl. 75. st. 1. i 76. Porodičnog zakona.

106 Videti član 78. stav 1. Porodičnog zakona.

drugom roditelju pripada pravo i dužnost da izdržava dete, da ostvaruje kontakt sa detetom i da o pojedinim pitanjima koja bitno utiču na život deteta odlučuje zajednički i sporazumno sa roditeljem koji vrši roditeljsko pravo.¹⁰⁷ Ukoliko se roditelji u postupku medijacije ne mogu sporazumeti oko zajedničkog vršenja roditeljskog prava, sporazum o samostalnom vršenju roditeljskog prava predstavlja najbolji način da se odredi kom će roditelju dete biti povereno nakon prestanka zajednice života roditelja. Roditelji i u ovom slučaju zadržavaju slobodu da urede način održavanja ličnih odnosa sa detetom, kao i druga pitanja, u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama i, naravno, interesima i potrebama deteta. Kada roditelji postignu sporazum o vršenju roditeljskog prava, zakon predviđa da sud takav sporazum unosi u izreku presude kojom odlučuje o razvodu braka (odnosno o vršenju roditeljskog prava), ukoliko proceni da je sporazum u najboljem interesu deteta.¹⁰⁸ Sporazum roditelja kojim se obezbeđuje najbolji interes deteta unosi se u izreku presude i ima snagu izvršne isprave tj. sudske odluke koja je podobna za prinudno izvršenje.

Navedena zakonska mogućnost nije u dovoljnoj meri iskorišćena u praksi pa u najvećem broju slučajeva o vršenju roditeljskog prava odluku donosi sud (u odsustvu sporazuma roditelja), rukovodeći se standardom najboljeg interesa deteta, a na osnovu nalaza i mišljenja organa starateljstva. Model roditeljstva koji u praksi prevladava zakon prepoznaje kao samostalno vršenje roditeljskog prava od strane majke deteta. To su, dakle, slučajevi u kojima se nakon razvoda ili prestanka vanbračne zajednice roditelja, kao primarni staratelj deteta određuje majka, dok ocu pripada pravo i dužnost da izdržava dete, da ostvaruje kontakt sa detetom i da o pitanjima koja bitno utiču na život deteta odlučuje zajednički i sporazumno sa majkom deteta.

Zakonom su predviđeni i dodatni mehanizmi zaštite deteta, u situaciji u kojoj roditelji ne žive zajedno. Tako se u cilju obezbeđenja boljih uslova za brigu o detetu, roditelju koji vrši roditeljsko pravo i detetu garantuje pravo stanovanja na stanu koji je u vlasništvu drugog roditelja. Ovo pravo može se ostvariti pod uslovom da dete i roditelj koji se primarno stara o detetu nemaju pravo svojine na useljivom stanu i da takva odluka ne predstavlja očiglednu nepravdu za roditelja koji je vlasnik stana. Odluku o tome donosi sud, a pravo stanovanja ostvaruje se

107 Videti član 78. stav 3. Porodičnog zakona. Prema ovoj odredbi, pitanjima koja bitno utiču na život deteta smatraju se obrazovanje deteta, preduzimanje većih medicinskih zahvata nad detetom, promena prebivališta deteta i raspolaganje imovinom deteta velike vrednosti. Videti član 78. stav 4. Porodičnog zakona.

108 Utvrđivanje najboljeg interesa deteta rukovodi se nizom kriterijuma kao što su: uzrast, stepen razvoja deteta, njegove egzistencijalne i druge potrebe, mišljenje i želje deteta, roditeljski kapaciteti, želje roditelja, priroda odnosa roditelja i deteta, uticaj promenjenih okolnosti na dobrobit deteta i drugi, pri čemu značajan uticaj imaju i prevladavajuće kulturološke vrednosti određenog društva. Navedene kriterijume sud treba da ceni u svakom konkretnom slučaju, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, prevashodno iz aspekta prava i interesa deteta a ne prava i interesa njegovih roditelja, jer roditeljska prava i dužnosti postoje samo u meri koja je potrebna za ostvarenje prava i interesa deteta.

do punoletstva deteta.¹⁰⁹

Zakonom je propisano da je svaki postupak u vezi sa porodičnim odnosima hitan, ako se odnosi na dete ili na roditelja koji vrši roditeljsko pravo, pa se u ovom postupku tužba ne dostavlja tuženom na odgovor, a postupak se sprovodi na najviše dva ročišta od kojih se prvo zakazuje u roku od osam, odnosno 15 dana od dana prijema tužbe (zavisnosti od vrste spora). U postupku po žalbi, drugostepeni sud je dužan da odluku donese u roku od 15, odnosno 30 dana od dana kada mu je dostavljena žalba.¹¹⁰ Navedena rešenja treba da doprinesu efikasnosti postupka pravne zaštite. Istovremeno, propisanim rokovima obezbeđuje se poštovanje prava na suđenje u razumnom roku koje je garantovano Ustavom.¹¹¹

Nažalost, priroda porodičnih odnosa, posebno odnosa koji uključuju decu, pretpostavlja i teškoće u smislu dobrovoljnog izvršenja odluka donetih u sudskim postupcima u kojima se rešavaju porodični sporovi. Roditelji nisu uvek spremni na saradnju u smislu prihvatanja neophodnosti ograničenja ili prekida sopstvenog kontakta sa detetom, naloženog odlukom suda. To dalje rezultira neizvršavanjem obaveza naloženih roditelju od strane suda. Drugim rečima, nije retkost da roditelj koji ima pravo i obavezu izdržavanja deteta, kao i pravo i obavezu da održava lične odnose sa

109 Videti član 194. Porodičnog zakona. Sa druge strane, recimo, posebna zaštita obezbeđena je majci vanbračnog deteta putem zakonske odredbe prema kojoj je otac deteta (muškarac koji je priznao dete, odnosno čije je očinstvo utvrđeno odlukom suda) dužan da izdržava majku deteta, ukoliko ona nema dovoljno sredstava za izdržavanje. Pravo na izdržavanje majci vanbračnog deteta garantuje se u periodu od tri meseca pre porođaja i godinu dana nakon porođaja, bez obzira da li je između roditelja ranije zasnovana vanbračna zajednica. Videti član 153. Porodičnog zakona.

110 Videti član 204. Porodičnog zakona.

111 Nažalost, dosadašnja praksa sudova u ovoj oblasti često je odstupala od vremenskih zahteva postavljenih Porodičnim zakonom. Zbog toga je u poslednjih nekoliko godina Ustavnom sudu podneto više ustavnih žalbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Tako je u jednom slučaju postupak po tužbi za izmenu odluke o poveravanju deteta trajao skoro dve godine a tužilja – majka deteta, uprkos pravnosnažnosti i izvršnosti odluke kojom joj je dete povereno, duže od šest meseci nije uspevala da ostvari kontakt sa detetom „zbog sporosti i neefikasnosti postupanja izvršnog suda“. U toku prvostepenog postupka ročište je više puta odlagano, postupajući sudija je menjan a nakon zaključenja glavne rasprave rasprava je ponovo otvorena, jer sudsko veće pred kojim je glavna rasprava zaključena nije bilo sastavljeno u skladu sa zakonom. U vezi sa ovim slučajem prvostepenom sudu bilo je dostavljeno i mišljenje Centra za socijalni rad u kome se navodi da je u periodu dok je maloletno dete bilo povereno ocu ono, zapravo, preko osam meseci bilo smešteno u prihvatilištu Centra za zaštitu odojčadi i omladine, dok je Institut za mentalno zdravlje našao „da se radi o detetu koje je žrtva partnerskih sukoba roditelja, čime je ugrožen njen normalan psihofizički razvoj i da je zapažena manipulacija deteta, čime je ispunjen kriterijum ozbiljnog emocionalnog zlostavljanja (deteta, prim. autora)“. Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu i utvrdio da je u parničnom postupku pred prvostepenim sudom povređeno pravo podnositeljke ustavne žalbe na suđenje u razumnom roku iz člana 32. stav 1. Ustava Republike Srbije. Videti Odluku Ustavnog suda, Už br. 795/2008 od 3. marta 2011. godine, „Službeni glasnik RS“, 029/2011-080. Porodični zakon ne upućuje na sankciju koja bi se mogla primeniti u slučaju kada operativnost suda u rešavanju porodičnih sporova neopravdano izostane, pa Zakonom propisani rokovi ne budu poštovani. U vezi sa navedenim, od značaja mogu biti odredbe Zakona o sudijama kojima se uređuje disciplinska odgovornost sudije u slučaju neopravdanog odugovlačenja postupka i drugih postupanja koja predstavljaju disciplinski prekršaj. Videti čl. 89. i 90. Zakona o sudijama, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US i 101/2013.

detetom, ne poštuje odluku suda. U takvim slučajevima izvršenje odluke suda mora se ostvariti u postupku prinudnog izvršenja koji je regulisan odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju.¹¹² Zakonska rešenja o izvršenju sudskih odluka u porodičnim stvarima koncipirana su tako da se obezbedi veća efikasnost izvršnog postupka, uz posebnu zaštitu interesa deteta. Međutim, zbog osetljive prirode porodičnih odnosa, izvršenje ovih sudskih odluka u praksi prate brojne nedoumice i problemi, koji neretko za rezultat imaju neefikasnu sudsku zaštitu prava koja su garantovana Porodičnim zakonom.

4.7.2 Nadzor nad vršenjem roditeljskog prava

Roditeljska prava i dužnosti roditelji vrše prvenstveno u interesu njihove dece a kvalitet vršenja roditeljskog prava meri se stepenom ostvarivanja prava deteta i zadovoljenja njegovih razvojnih potreba. Samim tim, adekvatno vršenje roditeljskog prava zahteva odgovarajuće postupanje roditelja u pogledu staranja o detetu kojim se ne ugrožavaju ili povređuju prava i interesi deteta. Međutim, kako je obezbeđenje pravilnog razvoja deteta od posebnog društvenog značaja, zakonom je predviđena i mogućnost nadzora nad vršenjem roditeljskog prava, kako bi se omogućilo da roditelji roditeljsko pravo vrše na najbolji mogući način.¹¹³ Nadzor nad vršenjem roditeljskog prava poveren je centru za socijalni rad, odnosno organu starateljstva, koji je po samom zakonu nadležan za obavljanje poslova zaštite i pomoći porodici.¹¹⁴ Porodični zakon time ovlašćuje organ starateljstva da interveniše u porodične odnose uvek kada interesi deteta to zahtevaju a organu starateljstva omogućava da zakonska ovlašćenja sprovodi u praksi i propisivanjem obaveze svih dečjih, zdravstvenih i obrazovnih ustanova, ustanova socijalne zaštite, pravosudnih i drugih državnih organa, udruženja i građana da obaveste organ starateljstva o potrebi i razlozima za zaštitu prava deteta. Tako je organ starateljstva ovlašćen i obavezan da reaguje primenom mera preventivnog ili korektivnog nadzora, uvek kada ima informaciju da su porodični odnosi takvi da se njima ugrožavaju ili mogu ugroziti život i zdravlje, odnosno prava i interesi deteta.

U procesu preventivnog nadzora nad vršenjem roditeljskog prava organ starateljstva je ovlašćen i obavezan da donosi odluke kojima omogućava roditeljima vršenje roditeljskog prava u svim situacijama koje su mu zakonom stavljene u nadležnost.¹¹⁵ Roditelji, ujedno, sami mogu da se obrate organu starateljstva kadgod imaju problem u vezi sa staranjem o detetu i mogu da

112 „Službeni glasnik RS“, br. 31/2011, 99/2011 – dr. zakon, 109/2013 odluka US i 55/2014.

113 Videti čl. 79. i 80. Porodičnog zakona.

114 Videti član 12. stav 1. Porodičnog zakona. Postupak nadzora nad vršenjem roditeljskog prava je postupak u kome se supsidijarno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, kao i metode stručnog socijalnog rada i socijalne zaštite. Tako se u ovom postupku mere porodičnopravne i socijalne zaštite često dopunjuju u cilju adekvatne zaštite deteta.

115 Videti član 79. Porodičnog zakona. Kako objašnjava Draškić, u pitanju su „odluke kojima se rešavaju nesporazumi, neslaganja, nedoumice ili nedostatak iskustva roditelja u vršenju roditeljskog prava“. Tako M. Draškić, op.cit, str. 309-310.

zatraže njegovu asistenciju u prevazilaženju problema. Preventivni nadzor organa starateljstva ima veoma važnu ulogu u smislu sprečavanja konfliktnih odnosa između roditelja i blagovremenog rešavanja drugih problema koji mogu ugroziti adekvatno staranje o detetu (na primer, putem obezbeđenja materijalne pomoći roditeljima, informisanja roditelja o razvojnim potrebama deteta i sl). U zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja, organ starateljstva takođe primenjuje mere korektivnog nadzora kada upozorava roditelje na nedostatke u vršenju roditeljskog prava (na primer, kada roditelj primenjuje neadekvatne vaspitne metode, ne vodi računa o higijeni deteta, ne izdržava dete i sl), upućuje roditelje na razgovor u porodično savetovalište ili u ustanovu specijalizovanu za posredovanje u porodičnim odnosima (na primer, kada proceni da je roditeljima neophodan stručni tretman u cilju otklanjanja nedostataka u vršenju roditeljskog prava i razvoja neophodnih roditeljskih kompetencija), a može pokrenuti i odgovarajući sudski postupak u cilju zaštite deteta (na primer, postupak po tužbi radi zaštite od nasilja u porodici, lišenja roditeljskog prava, izdržavanja deteta i sl).

Prilikom izbora mera u postupku nadzora nad vršenjem roditeljskog prava organ starateljstva mora da se rukovodi najboljim interesom deteta.¹¹⁶ U vezi sa tim, međutim, javlja se izuzetno osetljivo pitanje adekvatne procene konkretne porodične situacije i primene mera kojima se na najoptimalniji način postiže balans na relaciji najbolji interes deteta - interes roditelja i tako obezbeđuje njihovo pravo na poštovanje porodičnog života.¹¹⁷ Uz preduslov profesionalnog postupanja stručnjaka u centrima za socijalni rad, postupak nadzora nad vršenjem roditeljskog prava treba da omogući blagovremeno prepoznavanje elemenata disfunkcije u porodičnim odnosima koji ugrožavaju dete i adekvatno savetovanje i pružanje pomoći i podrške roditeljima u cilju njihovog otklanjanja.¹¹⁸

4.8 Drugi relevantni propisi

Kategoriju samohranih roditelji prepoznaju i drugi propisi, po pravilu, garantujući ovoj grupi lica određena prava i povlastice, ali bez preciznijeg određenja pojma samohranog roditelja.

¹¹⁶ Videti član 6. stav 1. Porodičnog zakona.

¹¹⁷ Na to upozorava i praksa Evropskog suda za ljudska prava. Videti, na primer, *The Case of Buchberger v Austria*, predstavka br. 32899/96, od 20. decembra 2001. godine. U navedenom slučaju Evropski sud je našao da je postupanjem nadležnih austrijskih organa povređeno pravo majke, podnositeljke predstavke, iz člana 8. Evropske konvencije postupanjem koje je, između ostalog, uključilo odvajanje dvoje maloletne dece od majke nakon prijave komšije upućene lokalnoj socijalnoj službi da je decu ostavila bez nadzora u trajanju od 45 minuta.

¹¹⁸ Takva obaveza države, uostalom, proističe iz Konvencije o pravima deteta koja nalaže državama da omoguće odgovarajuće usmeravanje i savetovanje roditelja, odnosno pomoć u ostvarivanju odgovornosti za podizanje deteta. Videti čl. 5. i 18. Konvencije o pravima deteta.

4.8.1 Zakon o azilu¹¹⁹ prepoznaje samohrane roditelje u okviru odredbe kojom se reguliše načelo brige o licima sa posebnim potrebama. Naime, članom 15. određeno je da će se u postupku azila voditi računa o specifičnoj situaciji lica koja traže azil, kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja i samohrani roditelji sa maloletnom decom. Slična situacija postoji u **Zakonu o strancima**¹²⁰ gde je članom 58. st. 1. propisano da će tokom celog postupka prinudnog udaljenja nadležni organ voditi računa o specifičnoj situaciji stranca - lica sa posebnim potrebama među kojima se, između ostalih, navode i samohrani roditelji sa maloletnom decom.

4.8.2 Zakon o učeničkom i studentskom standardu¹²¹ prepoznaje jednoroditeljske porodice kao osetljive društvene grupe na koje se primenjuju znatno blaži kriterijumi za ostvarivanje prava učenika i studenata. Tako je na osnovu člana 31. **Pravilnika o smeštaju i ishrani učenika i studenata**¹²² određeno da kandidati iz osetljivih društvenih grupa, koji prema redosledu na rang listi nisu dobili smeštaj po redovnom konkursu, imaju pravo da podnesu zahtev da se posebno rangiraju. Pripadnost kategoriji jednoroditeljske porodice se dokazuje izvodom iz matične knjige umrlih za preminulog roditelja ili izvodom iz matične knjige rođenih učenika, odnosno studenta kome drugi roditelj nije upisan u matičnu knjigu.¹²³ Isto se primenjuje u pogledu dodele učeničkih i studentskih kredita i stipendija.

119 „Službeni glasnik RS“ br. 109/2007.

120 „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008.

121 „Službeni glasnik RS“ br. 18/2010 i 55/13. U smislu ovog propisa, učenički i studentski standard predstavlja organizovanu delatnost kojom se u oblasti obrazovanja i vaspitanja obezbeđuju materijalni, kulturni, socijalni, zdravstveni i drugi uslovi za dostupnije, efikasnije i kvalitetnije obrazovanje i vaspitanje, podsticanje društvene uključenosti i svestraniji razvoj ličnosti učenika i studenata iz osetljivih društvenih grupa.

122 „Službeni glasnik RS“ br. 36/10 i 55/12.

123 Treba naglasiti da se do nedavno status kandidata kao člana jednoroditeljske porodice dokazivao isključivo izvodom iz matične knjige umrlih za preminulog roditelja. Ovakvo rešenje promenjeno je nakon podnošenja pritužbe Povereniku za zaštitu ravnopravnosti od strane lica koje je smatralo da je ovakvim načinom dokazivanja pripadnosti osetljivoj društvenoj grupi uskraćeno da koristi pravo na kredit i stipendiju uprkos tome što je član jednoroditeljske porodice. Naime, podnosiocu pritužbe jedan roditelj nije preminuo, već nije ni upisan u matične knjige. Postupak je okončan Mišljenjem Poverenika da je u konkretnom slučaju izvršena diskriminacija po osnovu porodičnog statusa i upućena je preporuka Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja da izmeni pravila kojima kandidati/kinje dokazuju pripadnost kategoriji jednoroditeljske porodice. Pomenuta, važeća odredba Pravilnika upravo je rezultat je te izmene. Videti Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, del. br. 07-00-00425/2012-01 od 15. marta 2013. godine, dostupno na <http://www.ravnopravnost.gov.rs>. (pristup 17. 9. 2014); U vezi sa navedenim, treba konstatovati da se čak ni ovom izmenom nužno ne garantuje jednak tretman učenika i studenata iz osetljivih društvenih grupa (što, takođe, zavisi od razumevanja pojmova samohranog roditeljstva i jednoroditeljske porodice).

4.8.3 Zakon o legalizaciji objekata¹²⁴ ovlašćuje jedinice lokalne samouprave da svojim aktima predvide mogućnost umanjenja naknade za uređivanje građevinskog zemljišta za samohranog roditelja koji je vlasnik bespravno izgrađenog porodičnog stambenog objekta ili stana u stambenoj zgradi, koji je izgradnjom ili kupovinom trajno rešavao svoje stambeno pitanje, pod uslovom da on ili članovi njegovog porodičnog domaćinstva nemaju drugu nepokretnost za stanovanje.¹²⁵

4.8.4 Pravilnikom o bližim uslovima za utvrđivanje prioriteta za upis dece u predškolsku ustanovu¹²⁶ samohranim roditeljima je, kao pripadnicima osetljive društvene grupe, priznato pravo prioriteta prilikom upisa dece u predškolske ustanove, ali samo u slučaju da su zaposleni ili imaju status redovnog studenta, ili da se upis u vrtić odnosi na dete koje imaju status trećeg i svakog narednog deteta u primarnoj porodici ili dete čija su braća ili sestre već upisani u istu predškolsku ustanovu.¹²⁷

124 „Službeni glasnik RS“, br. 95/2013.

125 Porodičnim domaćinstvom smatraju se lica koja sa vlasnikom objekta izgrađenog bez građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju žive u zajedničkom domaćinstvu (bračni drug ili lice koje sa vlasnikom objekta živi u vanbračnoj zajednici, deca rođena u braku ili van braka, usvojena ili pastorčad i druga lica koja je vlasnik objekta ili njegov bračni drug dužan da po zakonu izdržava a koja sa njim stanuju u istom stanu, odnosno porodičnoj stambenoj zgradi. Videti član 29. Zakona o legalizaciji objekata.

126 „Službeni glasnik RS“, br. 44/2011.

127 Videti član 2. Pravilnika o bližim uslovima za utvrđivanje prioriteta za upis dece u predškolsku ustanovu.

5. NEDOSTACI U SISTEMU ZAŠTITE SAMOHRANIH RODITELJA U SRBIJI

Kako je već ukazano, samohrani roditelji se u našem društvu suočavaju sa brojnim problemima različite prirode. Nerešeno stambeno pitanje, nezaposlenost, diskriminacija prilikom zapošljavanja, na radu i u vezi sa radom, nedostatak novca, izostanak plaćanja izdržavanja za dete od strane drugog roditelja, nedostatak pomoći drugog roditelja u procesu brige o detetu, odsustvo adekvatne društvene - institucionalne i vaninstitucionalne podrške, samo su deo slike svakodnevnih životnih problema ove kategorije lica. Delom, navedeni problemi nastaju ili bivaju kompleksniji usled **neadekvatne primene postojećih propisa**¹²⁸. Pored toga, postojeći mehanizmi u sistemu zaštite nekada nisu dovoljni da obezbede potpuno ostvarivanje prava i potreba samohranih roditelja, što zahteva kontinuirani rad na unapređenju sistema zaštite u cilju efikasnijeg rešavanja ekonomskih, porodičnih, socijalnih i drugih problema samohranog roditeljstva. Prvi korak na tom putu svakako predstavlja identifikacija osnovnih nedostataka u sistemu zaštite, kako bi se učinio pokušaj pronalaženja rešenja kojima bi se takvi nedostaci otklonili ili, makar, umanjili njihovi negativni efekti.

5.1 Nepostojanje zakonske definicije samohranog roditelja je jedan od osnovnih problema koji se vezuje za pravni tretman samohranog roditeljstva u Srbiji. Ovaj problem posebno dobija na značaju kada se ima u vidu da se u sve većem broju propisa u našoj zemlji samohranim roditeljima garantuju određena prava a da se, pritom, ovaj pojam zakonima ne definiše. Tako u odsustvu zakonskog opredeljivanja ove kategorije lica, u praksi dolazi do različitih tumačenja pojma samohranog roditelja i sadržine prava koja im se garantuju. To dalje vodi često selektivnoj i nepotpunoj zaštiti samohranog roditeljstva. Zbog toga, sasvim je jasno da određenje pojma samohranog roditelja u odgovarajućim propisima (koji uređuju pitanja od značaja za položaj ove kategorije lica) predstavlja jedan od najvažnijih preduslova za njihovo pravilno identifikovanje u društvenom životu kao posebno osetljive grupe i jednako uživanje prava koja im se postojećim propisima garantuju.

128 Ovo se odnosi i na primenu pravila da su ratifikovani (potvrđeni) međunarodni instrumenti deo domaćeg pravnog poretka i neposredno se primenjuju. U praksi, nažalost, donosioci odluka često zaboravljaju ovo ustavno pravilo ili, nedovoljno upoznati sa odredbama relevantnih međunarodnih ugovora, donose odluke oslanjajući se samo na propise nižeg ranga (zakone i podzakonske akte). U prisustvu navedenog ustavnog pravila, međutim, u slučajevima kada zakonski i podzakonski akti uopšte ne sadrže ili sadrže samo pojedine principe i pravila ratifikovanih međunarodnih ugovora, navedeni propusti nadležnih organa ne mogu se opravdati.

5.2 Nepostojanje evidencije o samohranim roditeljima je, takođe, jedan od identifikovanih nedostataka u sistemu zaštite. Usled toga, u javnosti se često mogu čuti krajnje paušalne procene o broju samohranih roditelja i jednoroditeljskih porodica u Srbiji. Sistem evidentiranja mogao bi doprineti boljoj identifikaciji i kategorizaciji potreba samohranih roditelja, ali je osnovni predušlov kreiranja takvog sistema pravno određenje pojma samohranog roditelja. U odsustvu jednoobraznog sistema evidencije, uočavanje i rešavanje problema samohranih roditelja postaje znatno otežano, što dugoročno može imati štetnih posledica ne samo po jednoroditeljske porodice, već i po društvo u celini.

5.3 Diskriminacija žena, trudnica, porodice, samohranih majki i očeva je sveprisutna u praksi. Ona se, pre svega, ogleda u diskriminaciji pri zapošljavanju, na radu i u vezi sa radom. Uprkos tome što postoji zakonski okvir kojim je jasno zabranjeno diskriminisanje prema bilo kojem ličnom svojstvu, pa i prema polu, bračnom i porodičnom statusu i porodičnim obavezama i odgovornostima, u praksi se poslodavci često odlučuju da primene tihu politiku diskriminisanja. Diskriminacija redovno utiče na (ne)mogućnost zapošljavanja, ostvarivanja prava iz radnog odnosa i napredovanja na poslu. Ovakva diskriminacija je, nažalost, redovna pojava – na primer, u Srbiji nije retkost da poslodavac u razgovoru za posao ispituje kandidata o njegovom bračnom statusu, planiranju porodice, i slično.¹²⁹ Samohrani roditelji su u posebno teškom položaju, jer poslodavci neretko svoje ocene isplativosti njihovog potencijalnog angažovanja zasnivaju na predrasudama da će samohrano roditeljstvo uticati na češće odsustvovanje sa rada, slabiju koncentraciju zaposlenog i slabiji radni učinak.

5.4 Pored navedenih problema, u našoj praksi se može identifikovati nedovoljna iskorišćenost pojedinih instituta radnog prava, kao što su rad sa nepunim radnim vremenom, fleksibilno ili klizno radno vreme, kao i sve popularniji rad od kuće. Takvo stanje ne pogoduje situaciji u kojoj se često nalaze samohrani roditelji, a koja se vezuje za otežanu mogućnost usklađivanja porodičnih i radnih obaveza, što ima negativan uticaj i na produktivnost zaposlenog, ali se odražava i na kvalitet vremena koje zaposleni roditelj posvećuje deci. Pored toga, **zaštita radno angažovanih roditelja van radnog odnosa** je problem sa kojim se susreću sva lica, uključujući i samohrane roditelje. Naime, ugovorom o delu ili ugovorom o privremenim i povremenim poslovima (koji su najčešći modaliteti angažovanja van radnog odnosa) radno angažovana lica u našem pravu nemaju isti pravni položaj kao lica u radnom odnosu. Ovim licima se ne garantuju osnovna prava iz radnog odnosa, bez obzira na dužinu radnog angažovanja, što otvara prostor za zloupotrebe od strane poslodavaca. Tako se u praksi dešava da lice bude „privremeno“ radno angažovano i po nekoliko godina,

¹²⁹ U praksi se čak dešavalo da su pojedini poslodavci u ugovore o radu stavljali nezakonite i nemoralne klauzule kojima su se zaposleni obavezivali da neće zasnivati porodicu u određenom roku nakon prijema u radni odnos.

da ima radno vreme i svakodnevne radne obaveze (zadatke), ali ne i definisan maksimum radnih sati u toku nedelje, ne prima naknadu za prekovremeni rad, nema pravo na dnevni, nedeljni i godišnji odmor, i tako dalje. Pored toga, posmatrano iz aspekta zaštite porodice, važno je ukazati da žena angažovana van radnog odnosa neće imati nijednu od beneficija koje Zakon o radu omogućava trudnicama i porodicama, uključujući i pravo na posebnu zaštitu trudnica i porodilja, kao i pravo na porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta.

5.5 Kao što je već napomenuto, **samohrani roditelji nisu posebno prepoznati kao korisnici usluga socijalne zaštite**, tako da prava iz oblasti socijalne zaštite ostvaruju kao i ostali građani i porodice, ukoliko ispunjavaju propisane uslove. Takav zakonski tretman može samohrane roditelje dovesti u teži položaj u odnosu na ostale roditelje, jer sistem jednostavno ne vodi računa o specifičnostima njihovog društvenog položaja. Na primer, po zakonu se iznos izdržavanja koji drugi roditelj treba da plaća za dete računa kao prihod, bez obzira da li se izdržavanje redovno isplaćuje. Tako samohrani roditelj može doći u poziciju da, uprkos tome što drugi roditelj ne plaća izdržavanje, ne može da ostvari pravo na novčanu socijalnu pomoć, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti. Isti je slučaj sa samohranim roditeljima koji žive sa roditeljima koji primaju penziju. Oni će, na primer, često ostati iznad cenzusa koji se zahteva za umanjenje komunalnih troškova (tj. neće ostvariti pravo na subvenciju po osnovu komunalnih usluga). U vezi ovakvim zakonskim rešenjima, moglo bi se zaključiti da postojeći propisi u pojedinim segmentima društvenog života ne uvažavaju realnost. Tako bi se, recimo, moglo primetiti da cenzus koji je postavljen da bi neko ostvario pravo na dečiji dodatak iznosi oko 10.000 dinara po članu domaćinstva, što je nerealno kada se uzmu u obzir troškovi roditeljstva u bilo kojem periodu života i razvoja deteta.

5.6 U slučajevima u kojima na osnovu odluke suda jedan roditelj samostalno vrši roditeljsko pravo, kao poseban problem u praksi javlja se **odsustvo dobrovoljnog izvršenja obaveze izdržavanja od strane drugog roditelja, kao i dobrovoljnog ostvarivanja kontakta drugog roditelja sa detetom**. To umnogome otežava položaj roditelja koji se primarno stara o detetu a koji faktički preuzima na sebe obavezu obezbeđivanja svih neophodnih uslova za život i razvoj deteta. Uprkos mogućnosti pokretanja postupka prinudnog izvršenja, načelu hitnosti postupanja sudova i opštem pravilu da je roditelj dužan da obezbedi izdržavanje deteta u skladu sa objektivnim mogućnostima sticanja prihoda, ostvarivanje navedenih prava deteta u praksi je znatno otežano. Roditelj neretko prikriva svoja stvarna primanja (na primer, vodi se kao nezaposlen a radi na crno, prijavljen je na „minimalac“, radi u inostranstvu, i sl), izbegava prijem sudskih odluka, nije dostupan sudu i tako otežava ili onemogućava sprovođenje naloga suda. Zbog neefikasnosti sistema prinudnog izvršenja obaveza zakonskog izdržavanja deteta od strane roditelja u poslednje vreme se sve više pre-

poznaje neophodnost formiranja tzv. alimentacionog fonda. Ovakav mehanizam zaštite sigurno bi olakšao položaj samohranih roditelja, kojima bi bilo omogućeno da u kraćem roku obezbede potreban iznos izdržavanja za dete. Ujedno, mogla bi se očekivati veća zainteresovanost države za sprovođenjem mera prinudne naplate. Ali, kako je za osnivanje ovakvog fonda potrebno obezbediti znatna finansijska sredstva, o poboljšanju položaja samohranih roditelja primenom ovakvog rešenja, moglo bi se realno govoriti tek nakon što ispunjenje navedenog uslova postane izvesno.

Kako je ranije navedeno, problem koji se nadovezuje na problem neplaćanja izdržavanja tiče se uslova za priznavanje nekih prava na materijalnu pomoć, prilikom čije procene se kao prihod računa i suma izdržavanja koju roditelj treba da prima za dete od strane drugog roditelja, shodno njihovom sporazumu ili sudskoj odluci. U situacijama u kojima redovno plaćanje izdržavanja izostaje, a u odsustvu efikasnog postupka prinudnog izvršenja, pravo na neke vidove novčane pomoći ostvaruje se otežano. Pravo na novčanu pomoć može se eventualno ostvariti ukoliko roditelj koji se primarno stara o detetu za to pruži odgovarajući dokaz, a dokazivanje da drugi roditelj ne plaća izdržavanje za dete često nije jednostavno budući da se u značajnom broju slučajeva sudskom odlukom nalaže plaćanje izdržavanja "na ruke" roditelju deteta, umesto preko bankovnog računa.

5.7 Kao još jedan od problema sa kojim se samohrani roditelji suočavaju može se navesti i način ostvarivanja prioriteta koji se, u smislu upisa u predškolske ustanove, garantuje deci samohranih roditelja, prema ranije pomenutom Pravilniku. Naime, deca samohranih roditelja imaju prioritet prilikom upisa u predškolsku ustanovu, ali samo pod uslovom da je roditelj zaposlen ili da ima status redovnog studenta. To, dakle, znači da **deca čiji roditelji nisu zaposleni u praksi ne ostvaruju prioritet prilikom upisa u vrtić**. Ovakvo rešenje sadrži nelogičnost koja, opet, proističe iz nerealnog sagledavanja stvarnog položaja samohranih roditelja. Jednostavno, polazi se od toga da roditelj koji nije zaposlen ima vremena da se o detetu stara, a time se gubi iz vida važna činjenica da samohrani roditelj koji nije zaposlen često nema alternativu, jer bez zaposlenja ne može da obezbedi materijalna sredstva potrebna za upis deteta u privatni vrtić dok, istovremeno, nije u mogućnosti da aktivno traži posao jer mora da se brine o detetu.

5.8 Konačno, problem koji neretko opterećuje samohrane roditelje jeste **nemogućnost obezbeđenja adekvatnih uslova stanovanja**. Ovakav podatak posebno zabrinjava ako se ima u vidu da se (prema važećim propisima¹³⁰) u okviru mreže ustanova socijalne zaštite, na teritoriji Republike

130 Videti Uredbu o mreži ustanova socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS“, br. 16/2012 i 12/2013.

Srbije, usluge domskog smeštaja čiji su korisnici trudnice i majke sa decom¹³¹ obezbeđuju samo samo u dve ustanove za decu i mlade. Jedna od tih ustanova nalazi se u Beogradu (sa 40 smeštajnih kapaciteta), a druga u Subotici (sa 10 smeštajnih kapaciteta). Takvo stanje upućuje na neophodnost razmatranja uvođenja dodatnih oblika stambenog zbrinjavanja jednoroditeljskih porodica kojima takva pomoć neophodna.

131 Dakle, lica koja su uobičajeno u položaju samohranog roditelja.

6. PREPORUKE

Prilikom razmatranja mogućih pravaca delovanja u oblasti zaštite jednoroditeljskih porodica, treba razlikovati problem pravnih praznina u regulisanju položaja samohranih roditelja u Srbiji (nepostojanje zakonske definicije, odsustvo pojedinih mera zaštite, i dr), od problema neadekvatne primene postojećih, dobro koncipiranih rešenja. U cilju pružanja podrške unapređenju položaja samohranih roditelja, odnosno jednoroditeljskih porodica u Srbiji, bilo bi korisno razmotriti sledeće preporuke:

6.1 Definisanje pojma samohranog roditelja u odgovarajućim propisima – kako je više puta naglašeno, u prisustvu sve većeg broja propisa kojima se samohranim roditeljima garantuju različita prava, zakonska definicija pojma samohranog roditelja predstavlja osnovni preduslov za kreiranje delotvornog sistema zaštite ove kategorije lica. Druga mogućnost bila bi definisanje pojma samohranih roditelja u posebnim propisima, uz uvažavanje različitih potreba ove kategorije lica, a u zavisnosti od konkretnih prava koja im se određenim propisom garantuju.

6.2 Uvođenje sistema evidencije samohranih roditelja – kreiranje ovakvog sistema moglo bi doprineti boljoj identifikaciji i kategorizaciji potreba samohranih roditelja, kao i planiranju neophodnih mera zaštite ove osetljive društvene grupe. Bilo bi korisno da takva evidencija sadrži podatke o uslugama u sistemu koje određeno lice koristi, kao i podatke na osnovu kojih bi se relativno lako mogle identifikovati nove potrebe samohranih roditelja u konkretnim slučajevima, npr. ekonomski status, obrazovni stepen, radni status, i dr. Takođe, takva evidencija mogla bi poslužiti kao osnov prilikom planiranja finansijskih sredstava koja je potrebno izdvojiti iz budžeta radi sprovođenja različitih mera pomoći i podrške. Pritom, vođenje evidencije o samohranim roditeljima moguće je voditi kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou (budući da lokalne samouprave mogu svojim građanima obezbediti veći stepen prava od onog koji je propisan na republičkom nivou). U tom smislu može se predvideti jedan centralni registar, ili više lokalnih. Takođe bi se mogla razmotriti mogućnost o korišćenju postojećeg Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, koji bi bio proširen i na druge kategorije usluga socijalne zaštite, uključujući i evidenciju samohranih roditelja.¹³²

¹³² Evidencija bi mogla naći svoje utemeljenje u pravnom sistemu izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, ili izmenama i dopunama Zakona o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja („Službeni glasnik RS“, br.30/10).

6.3 Prepoznavanje samohranih roditelja kao korisnika usluga socijalne zaštite – imajući u vidu kompleksnost problema sa kojima se suočavaju samohrani roditelji u svakodnevnom životu, kao i prirodu ovih problema, postaje jasno da odgovarajućim izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti (u članu 41. kojim se uređuju korisnici socijalne zaštite), ova kategorija lica treba da bude prepoznata kao posebna grupa korisnika. Ovo je posebno značajno ako se uzme u obzir da većinu prava koja su važna za zadovoljavanje potreba samohranih roditelja čine prava iz oblasti socijalne zaštite.

6.4 Unapređenje pravne zaštite radno angažovanih roditelja van radnog odnosa – potrebno je razmotriti izmene u radnom zakonodavstvu u cilju obezbeđenja osnovnih prava iz radnog odnosa za ovu kategoriju lica.¹³³ Jedna mogućnost bila bi da se pojam zaposlenog proširi tako da obuhvati i lica angažovana van radnog odnosa, na koji način bi se omogućila i potpuna zaštita materinstva i roditeljstva, trudnica i porodilja. Pored toga, odgovarajućim zakonskim izmenama poslodavac bi se mogao značajno ograničiti prilikom radnog angažovanja lica van radnog odnosa, budući da u postojećem normativnom okviru postoje veoma neodređena ograničenja čije se sprovođenje u praksi, po pravilu, ne kontroliše. Ove mere mogle bi se sprovoditi alternativno ili kumulativno i u tom smislu moguće je predložiti odgovarajuće izmene i dopune Zakona o radu.

6.5 Podsticanje društveno odgovornog poslovanja kroz modele zaštite porodice – ovde se, pre svega, misli na ranije pomenute poreske olakšice velikim poslodavcima za mere kojima se podstiče zaštita roditeljstva. Lokalne samouprave bi mogle da primenjuju slične mere u pogledu malih i srednjih preduzeća, a u cilju njihovog umrežavanja. Takve mere bi bile usmerene na zapošljavanje samohranih roditelja, njihovo usavršavanje, kao i organizovanje specifičnih usluga od značaja za samohrane roditelje (u cilju boljeg usklađivanja radnih i porodičnih obaveza). Neke od mera koje bi se mogle stimulisati su: plaćanje posebnog dodatka roditeljima (nezavisno od prava koja ostvaruju prema Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom), organizovanje dnevnog boravka za decu zaposlenih u prostorijama poslodavca, plaćanje usluga čuvanja dece za zaposlene koji rade prekovremeno, ili van mesta rada (službeni put), omogućavanje zaposlenima da ostvaruju određene usluge ili kupuju proizvode vezane za roditeljstvo po povoljnijim cenama (sistemom pripejd vaučera, ili drugim mehanizmom u skladu sa zakonom). Mnoge od ovih mera bile bi posebno dragocene samohranim roditeljima, ali bi vodile i efikasnijoj zaštiti roditeljstva uopšte. U zavisnosti od vrste mera, njihova implementacija bi podrazumevala izmene i dopune relevantnih propisa na republičkom ili lokalnom nivou.

6.6 Osim podsticaja koje lokalna samouprava može imati u odnosu na društveno odgovorno poslovanje, jedan od osnovnih zadataka opština ili gra-

¹³³ O tome je bilo reči u delu 2.2 u odnosu na Konvenciju 183 MOR-a, kao i u delovima 4.2 i 4.3 ovog rada.

dova jeste da se na lokalnom nivou normira **stvaranje mreže ekonomski i lokacijski lako dostupnih pružalaca usluga vođenja domaćinstva i brige oko dece**. Ovi servisi, koji postoje u nekim zemljama, mogu biti veoma raznovrsni (servisi za peglanje, pranje, servisi za pripremu polugotovih obroka, dečije ishrane, servisi za odvođenje i dovođenje dece iz škole). Lokalna samouprava može osnivati ovakve servise ili pomagati servise koje osnivaju fizička ili pravna lica u cilju komercijalnog obavljanja delatnosti od javnog značaja. Stvaranje pogodnih uslova za njihovo poslovanje će, sa jedne strane, omogućiti veći izbor i manje troškove samohranim roditeljima a, sa druge, može predstavljati značaj podsticaj lokalne samouprave osnivanju, razvoju i poslovanju malih i srednjih preduzeća koja mogu imati značajnu ulogu u smislu unapređivanja socijalne zaštite u određenom gradu tj. opštini. Lokalne samouprave mogle bi, takođe, prema svojim mogućnostima, snositi deo troškova za određene aktivnosti u vezi sa obrazovanjem dece (na primer, kupovina školskog pribora, knjiga i sl). Takve aktivnosti lokalne samouprave mogu preduzimati u okvirima postojećih nadležnosti, tako da nikakve zakonske izmene ne bi bile potrebne.

6.7 Pružanje dodatne institucionalne podrške modelu zajedničkog roditeljstva – na bazi relevantnih odredaba Porodičnog zakona, korisno bi bilo da sudovi, kao i profesionalci iz centara za socijalni rad redovno i blagovremeno upoznaju roditelje o pravnoj mogućnosti zajedničkog vršenja roditeljskog prava nakon razvoda ili prestanka vanbračne zajednice. To pretpostavlja sporazum roditelja koji oni mogu postići samostalno ili uz pomoć stručnjaka – medijatora koji postoje pri centrima za socijalni rad i pri nekim sudovima. Ovo je posebno važno ako se ima u vidu da se na taj način uvećava mogućnost očuvanja ili ponovnog uspostavljanja konstruktivne komunikacije između roditelja, a u najboljem interesu deteta. Time se, ujedno, umanjuje i mogućnost kasnijih problema koji u praksi redovno opterećuju roditelje koji samostalno brinu o detetu (neplaćanje izdržavanja, odsustvo učešća drugog roditelja u životu deteta i dr).

6.8 Veća primena vansudskih načina rešavanja sukoba između roditelja – potrebno je u praksi podržati veću primenu medijacije kao alternative sudskom postupku u svim slučajevima sporova između roditelja. Na to, uostalom, upućuje i praksa Evropskog suda za ljudska prava koji je u više slučajeva ukazivao da zakonska mogućnost primene porodične medijacije predstavlja važan element zaštite prava na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8. Evropske konvencije.¹³⁴ Naime, praksa pokazuje da su mnogi problemi samohranih roditelja rezultat poremećenih odnosa i prekinute komunikacije između samih roditelja. U takvim slučajevima kao važna alternativa

¹³⁴ Videti, na primer, The Case of Cengiz Kiliç v. Turkey, predstavka br. 16192/06, od 6. decembra 2011. godine; Videti i Preporuku R(98)1 Saveta Evrope o posredovanju u porodičnim stvarima.

sudu, u našem sistemu, roditeljima je na raspolaganju usluga medijacije. Ovaj dobrovoljan, poverljiv i privatni postupak zasnovan je na principima psihologije i sociologije porodice, i kao takav omogućava roditeljima da sami, kao najbolji poznavaci sopstvenih prilika, pronađu rešenja koja će najviše odgovarati njihovim, kao i potrebama njihove dece. Na taj način medijacija roditelje postiže da postignu sporazum koji je, kao proizvod njihove saradnje, u svemu prilagođen specifičnostima porodice koju su sami stvarali.

6.9 Obezbeđivanje dostupnosti usluga besplatne pravne pomoći samohranim roditeljima – ovakve usluge morale bi biti prilagođene potrebama samohranih roditelja, što pretpostavlja specijalizaciju stručnjaka koji takve usluge pružaju u oblastima za koje se vezuje najveći broj pravnih problema ove kategorije lica (porodičnopravna pitanja, radnopravni odnosi, zaštita od diskriminacije, socijalna zaštita i slično). Pored uobičajenih usluga primarne i sekundarne pravne pomoći (pružanje pravnih informacija i saveta, priprema pravnih podnesaka, zastupanje u sudskim i drugim postupcima, i dr), ovakve usluge bi mogle obuhvatiti usluge medijacije i drugih alternativnih načina rešavanja sporova, a prema mogućnostima konkretne službe besplatne pravne pomoći. Specijalizovana služba besplatne pravne pomoći za samohrane roditelje bi se mogla, recimo, formirati pri opštinskim službama besplatne pomoći, kao i pri odgovarajućim udruženjima građana, pravnim klinikama na fakultetima i drugo. Uspostavljanje takve službe bi, naravno, zahtevalo adekvatnu pripremu stručnjaka koji bi pružali pravnu pomoć samohranim roditeljima. Sistem besplatne pravne pomoći nije u ovom trenutku regulisan zakonom, što je jedan od osnovnih problema u ovoj oblasti.¹³⁵ Ipak, besplatna pravna pomoć na lokalnom nivou mogla bi se organizovati na osnovu odredbe iz člana 20. stav 1. tačka 31. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojom je dato ovlašćenje opštinama da organizuju službe pravne pomoći građanima.

6.10 Jačanje sistema usluga psihosocijalne podrške samohranim roditeljima – treba podstaći kreiranje novih usluga psihosocijalne podrške, prevashodno na lokalnom nivou. Pored postojećih mera socijalne zaštite (na primer, savetodavno-terapijske i socio-edukativne usluge), organizacije posebnih radionica za samohrane roditelje i dr, korisno bi bilo razmotriti mogućnost uvođenja mera kojima se podstiče veća podrška šire porodice samohranom roditelju u procesu brige o detetu (recimo, korišćenjem modela porodične konferencije i drugih sličnih metoda).

6.11 Kreiranje programa senzibilizacije profesionalaca za rad sa samohranim roditeljima – samohrani roditelji nisu, nažalost, jedina osetljiva društvena grupa za koju se vezuju neprijatna iskustva u komunikaciji sa

¹³⁵ Ministarstvo pravde već nekoliko godina radi na pripremi Nacrta zakona o (besplatnoj) pravnoj pomoći, ali konačan tekst Nacrta do danas nije usvojen.h

profionalcima iz nadležnih državnih organa i službi (slična iskustva, recimo, imaju i žrtve različitih oblika nasilja i druge marginalizovane grupe). Ova neželjena pojava bi se mogla otkloniti kroz kreiranje i realizaciju odgovarajućih programa senzibilizacije profesionalaca u cilju unapređenja sistema usluga koje se pružaju samohranim roditeljima.

6.12 Unapređenje multisektorske saradnje između pružalaca usluga od značaja za ostvarivanje prava samohranih roditelja – potpuna i efikasna zaštita prava koja se garantuju samohranim roditeljima ne može se ostvariti ukoliko ne postoji pravovremena, kontinuirana i sveobuhvatna saradnja relevantnih organa i službi. U tom smislu, sve aktivnosti koje su usmerene na podsticanje i unapređenje ovakve saradnje (na primer, organizacija skupova u čiju razmene informacija, iskustava i mišljenja o problemima u sistemu zaštite, formiranje timova stručnjaka na lokalnom nivou, zaključenje protokola o saradnji i dr.), u velikoj meri bi mogle doprineti boljoj zaštiti prava samohranih roditelja u praksi.

6.13 Kvalitetnije informisanje samohranih roditelja o njihovim pravima – postoji niz aktivnosti koje bi se mogle preduzeti u cilju obezbeđenja boljeg informisanja samohranih roditelja o njihovim pravima. Takve aktivnosti, koje bi se sprovodile na nivou lokalne samouprave, mogle bi obuhvatiti, na primer: informativne seminare, uspostavljanje telefonske linije za samohrane roditelje koji na ovaj način žele da se informišu o svojim pravima, izrada i distribucija informativnih lifleta (uz njihovu dostupnost pri ustanovama i službama u koje samohrani roditelji dolaze kao, na primer, centri za socijalni rad, predškolske i školske ustanove, ustanove zdravstvene zaštite, itd) i dr. Pored toga, posebnu pažnju treba posvetiti podsticanju profesionalaca u sistemu zaštite da roditeljima blagovremeno pruže sve neophodne informacije i objašnjenja potrebna za realizaciju njihovih prava.

6.14 Potpuna i efikasna primena postojećih, dobro koncipiranih zakonskih rešenja u praksi – kao što je već rečeno, za pojedine probleme samohranih roditelja u Srbiji postoje mehanizmi zaštite u našem pravnom sistemu. Nažalost, oni se nekada ne primenjuju u potpunosti i na adekvatan način, zbog čega se stiče pogrešan utisak da sistem ne pruža garancije za zaštitu pojedinih prava samohranih roditelja. Tako bi se, recimo, moglo konstatovati da su propisi kojima se obezbeđuje zaštita od različitih oblika diskriminacije na radu i u vezi sa radom odgovarajući, a da bi trebalo posvetiti veću pažnju njihovoj implementaciji. Ujedno, potrebno je obezbediti hitno postupanje u postupcima sudske i vansudske zaštite, uz veću fleksibilnost postupka povodom diskriminacije, kao i bolje razumevanje ovog fenomena od strane nosilaca pravosudnih funkcija.

Sa druge strane, u sferi radnih odnosa položaj samohranih roditelja može se poboljšati podsticanjem rada sa nepunim radnim vremenom, fleksibilnim ili kliznim radnim vremenom, kao i sve popularnijim radom od kuće. U pitanju su mere koje Zakon o radu već poznaje a čijom većom primenom, kada proces rada i priroda poslova to dozvoljavaju, poslodavac ne bi trpeo nikakav dodatni

finansijski teret. Naprotiv, uvođenjem, recimo, rada od kuće, poslodavci ostvaruju značajne uštede a istovremeno omogućavaju roditeljima duži boravak sa decom. Fleksibilno ili klizno radno vreme, takođe, ne bi moralo da se odrazi na produktivnost zaposlenog, a moguće je koristiti različite zakonske mogućnosti. Tako, na primer, preraspodela radnog vremena može imati pozitivan efekat na roditeljstvo jer bi se na taj način omogućilo roditeljima da lakše usklade svoje poslovne i porodične obaveze. Sa druge strane, poslodavac bi imao mogućnost da prilagodi proces rada ovakvim zahtevima. Kada je reč o samohranim roditeljima, klizno radno vreme i/ili rad od kuće su mere koje bi nesumnjivo značajno olakšale brigu o detetu.

6.15 Konačno, u cilju unapređenja položaja samohranih roditelja, država treba da prepozna značaj, ulogu i kapacitete organizacija civilnog društva koje se bave problemima samohranih roditelja i da sa ovim organizacijama ostvari kontinuiranu saradnju. Na to, uostalom, upućuje i već pomenuta Preporuka Saveta Evrope o obezbeđenju i unapređenju zdravlja jednoroditeljskih porodica.

7. ZAKLJUČAK

Svaka porodica, pa i jednoroditeljska, predstavlja najvažniju sredinu za pravilan razvoj deteta. Zbog toga, podrška jednoroditeljskim porodicama, odnosno podrška samohranim roditeljima, jeste podrška razvoju dece. Prilikom kreiranja društvene politike u ovoj oblasti važno je, naravno, imati u vidu da samohrani roditelji predstavljaju heterogenu, posebno osetljivu grupu lica, kojima je kontinuirano potrebna pomoć i podrška društva, ali čije su potrebe različite. Razlog tome je činjenica da su faktori društvene ugroženosti ove kategorije lica različiti, zbog čega su njihove potrebe različite, a njihovo zadovoljenje, samim tim, zahteva potrebama prilagođene oblike društvene pomoći i podrške. Stoga, pravna rešenja takođe moraju biti koncipirana tako da u što većoj meri omoguće zadovoljenje navedenih potreba. To zahteva fleksibilnu prirodu relevantnih propisa kako bi se rešenja, u njima sadržana, mogla prilagođavati različitim životnim situacijama. Takva rešenja, u konačnom, moraju biti sistemska ali i realno ostvariva. Pri tome, ne sme se izgubiti iz vida da se rešavanje problema jednoroditeljskih porodica samo delimično može obezbediti odgovarajućim zakonskim rešenjima. Ključne promene i napredak mogu se postići jedino aktivnim učešćem relevantnih institucija, organizacija i pojedinaca u sistemu zaštite, putem saradnje u čijoj je osnovi zajednički interes i nastojanje za uspostavljanjem visokokvalitetnog sistema podrške i zaštite samohranih roditelja.

BIBLIOGRAFIJA

- Akandji-Kombe J.F., Positive obligations under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights, Human rights handbooks, No. 7, Council of Europe, Strasbourg, 2007.
- Australian Council of Social Service, UN asks Australian Government to explain violation of single parents' rights, http://www.acoss.org.au/media/release/un_asks_australian_government_to_explain_violation_of_single_parents_rights
- A World Fit for Children, UN General Assembly official records: 27th Special Session: Supplement 3, Document A/S-27/19/Rev.1, 10 May 2002, <http://www.unicef.org/specialsession/wffc>
- Brown P.A., Poverty, Public Assistance and Single Mothers: A Comparative Look at Norway, Russia and the U.S., Humboldt State University, 2008.
- Draškić M., Kako Ustav vidi porodicu?, u: N. Šarkić (ur.), Sistem porodičnopravne zaštite u Srbiji, Zbornik radova, Glosarijum, Beograd, 2009
- Draškić M., Porodično pravo i prava deteta, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
- Fractured families – Why stability matters, The Center for Social Justice, UK, <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/>.
- Lone parents tally heads for two million as numbers rise 20,000 a year, says CSJ report, The Center for Social Justice, UK, <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/>.
- Maternity protection in the context of work-life reconciliation for men and women, ILO i UNDP, 2011.
- Milić, Sociologija porodice: kritika i izazovi, Čigoja štampa, Beograd, 2001.
- Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, del. br. 07-00-00425/2012-01 od 15. marta 2013. godine.
- Reconciliation between work, private and family life in the European Union, Eurostat, 2009.
- Raboteg-Šarić Z., Pećnik N., Stavovi prema samohranim roditeljima, Revija za socijalnu politiku, br. 1/2010, Zagreb.
- Saopštenje Republičkog zavoda za statistiku, br. 366, god. LXIII od 30.12.2013. godine, dostupno na http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/25/63/PD10_366_srb.pdf.
- Single parents and employment in Europe, RAND, 2014.

- Stanković B., Vanbračno roditeljstvo u Srbiji – rezultati dubinskog istraživanja, Demografski pregled, God. XIII, br.48/2013
- Tomanović S. i dr, Jednoroditeljske porodice u Srbiji – sociološka studija, Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2014, http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi_2014_Jednoroditeljske_porodice_u_Srbiji.pdf.
- Žene i muškarci u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2011, dostupno na <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/52/50/ZenelMuskarci.pdf>.

STRATEŠKI DOKUMENTI REPUBLIKE SRBIJE

- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011. – 2020. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 37/2011.
- Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 15/2009.
- Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, „Službeni glasnik RS“, br. 13/2012.
- Nacionalna strategija za mlade, „Službeni glasnik RS“, br. 55/2008.
- Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2015. godinu, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2014.
- Nacionalni program zdravstvene zaštite žena, dece i omladine, „Službeni glasnik RS“, br. 28/2009.
- Strategija podsticanja rađanja, „Službeni glasnik RS“, br. 13/2008.
- Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, br. 60/2013.
- Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 74/2010.

PROPISI REPUBLIKE SRBIJE

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 12/2010.
- Konvencija 100 o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti, „Službeni vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ“, br. 12/1952.
- Konvencija 111 o diskriminaciji u odnosu na zapošljavanje i zanimanje, „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori“ br. 3/1961.
- Konvencija 122 o politici zapošljavanja, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 34/1971.

- Konvencija 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (sa porodičnim obavezama), „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 7/1987.
- Konvencija 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 2/2013.
- Konvencija o pravima deteta, Rezolucija Generalne skupštine UN 44/25, „Službeni list SFRJ“ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.
- Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Rezolucija Generalne skupštine UN 34/180, „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 11/1981; Opcioni protokol uz Konvenciju „Službeni list SRJ“ - Međunarodni ugovori broj 13/2002.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Rezolucija Generalne skupštine 2200A (XXI), „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 7/71.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN 2200 A(XXI), „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 7/71; Zakon o potvrđivanju Fakultativnih protokola uz Pakt o građanskim i političkim pravima „Službeni list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 4/01.
- Odluka o pravima deteta u oblasti finansijske podrške porodici sa decom na teritoriji grada Beograda, „Službeni list grada Beograda“, br. 45/2013 i 51/2014.
- Odluka Ustavnog suda, Už br. 795/2008 od 3. marta 2011. godine, „Službeni glasnik RS“, 029/2011-080.
- Porodični zakon, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2005 i 72/2011 - dr. zakon.
- Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom, „Službeni glasnik RS“, br. 29/2002, 80/2004, 123/2004, 17/2006, 107/2006, 51/2010, 73/2010 i 27/2011 – odluka US
- Pravilnik o bližim uslovima za utvrđivanje prioriteta za upis dece u predškolsku ustanovu, „Službeni glasnik RS“, br. 44/2011.
- Pravilnik o smeštaju i ishrani učenika i studenata, „Službeni glasnik RS“ br. 36/10 i 55/12.
- Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja prava deteta u oblasti finansijske podrške porodici sa decom na teritoriji grada Beograda, „Službeni list Beograda“, br. 57/2013 i 62/2014.
- Revidirana evropska socijalna povelja, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 42/2009.
- Zakon o azilu, „Službeni glasnik RS“ br. 109/2007.
- Zakon o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja, „Službeni glasnik RS“, br.30/10.

- Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, „Službeni glasnik RS“, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, „Službeni glasnik RS“, br. 31/2011, 99/2011 – dr. zakon, 109/2013 odluka US i 55/2014.
- Zakon o legalizaciji objekata, „Službeni glasnik RS“, br. 95/2013.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, „Sl. glasnik RS“, br. 125/2004 i 104/2009.
- Zakon o posredovanju – medijaciji, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2005 .
- Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, „Službeni glasnik RS“, br. 55/2014.
- Zakon o radu, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014.
- Zakon o ravnopravnosti polova, „Službeni glasnik RS“, br. 104/2009.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2011.
- Zakon o socijalnom stanovanju, „Službeni glasnik RS“, br. 72/09.
- Zakon o strancima, „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008.
- Zakon o sudijama, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US i 101/2013.
- Zakon o učeničkom i studentskom standardu, „Službeni glasnik RS“ br. 18/2010 i 55/13.
- Zakon o uređenju sudova, „Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011 i 101/2013.
- Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013 - dr. zakon.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, „Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 109/2005 - ispr., 57/2011, 110/2012 - odluka US i 119/2012.
- Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS“, br. 16/2012 i 12/2013.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I EVROPSKOG SUDA PRAVDE

- Buchberger v Austria, predstavka br. 32899/96, od 20. decembra 2001. godine.
- Cengiz Kiliç v Turkey, predstavka br. 16192/06, od 6. decembra 2011. godine.

- Damjanović protiv Srbije, predstavka broj 5222/07 od 18. novembra 2008. godine.
- Defrenne v Sabena 43/75, ECR 455.
- Dekker v Stichting VJV C-177/88, ECR I-3941.
- Felbab protiv Srbije, predstavka br. 14011/07 od 14. aprila 2009. godine.
- M. V. protiv Srbije, predstavka br. 45251/07 od 22. septembra 2009. godine.
- Jiménez Melgar v Ayuntamiento de los Barrios 438/99, ECR I-6915.
- Ristić protiv Srbije, predstavka br. 32181/08 od 18. januara 2011. godine.
- Veljkov protiv Srbije, predstavka br. 23087/07 od 19. aprila 2011. godine.

AKTI SAVETA EVROPE I EVROPSKE UNIJE

- Charter of Fundamental Rights of European Union, OJ C 364, 18 December 2000 i OJ C 326, 26 October 2012.
- Council Recommendation 84/35/EEC on the promotion of positive action for women and men in the decision making process (1984) OJ L331/34.
- Council directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ L 14, 20.1.1998.
- Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ L 145, 19.6.1996.
- Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, OJ L 204/23, 26.7.2006.
- European Parliament resolution of 25 October 2011 on the situation of single mothers, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=T&language=EN&reference=P7-TA-2011-458>.
- Preporuka R(98)1 Saveta Evrope o posredovanju u porodičnim stvarima.

STRANI PROPISI

- Kinderbetreuungsgeldgesetz, BGBl I 103/2001 iz 2001. godine, sa kasnijim izmenama.
- Mutterschutzgesetz iz 1979. godine sa kasnijim izmenama.
- Porodični zakon Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 63/14.
- Väter-Karenzgesetz iz 1989. godine sa kasnijim izmenama.
- Zakon o socijalnoj skrbi Republike Hrvatske, „Narodne novine“ br. 157/13.

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

342.726-058.832(497.11)

364.4-058.832(497.11)

АРСИЋ, Јелена

Zaštita samohranih roditelja u Republici Srbiji : analiza pravnog okvira i preporuke / Jelena Arsić, Mario Reljanović, Aleksandra K. Petrović. - Beograd : Fondacija Ana i Vlade Divac, 2015 (Beograd : Proof). - 86 str. ; 30 cm

"Ova publikacija nastala je u okviru projekta Jačanje ljudskih prava i ekonomsko osnaživanje samohranih majki u Srbiji, koji sprovodi Fondacija Ana i Vlade Divac u partnerstvu sa Udruženjem Jelek ... " --> prelim. str. - Tiraž 400. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 82-86.

ISBN 978-86-918455-0-6

1. Рељановић, Марио, 1977- [аутор] 2. Петровић, Александра К. [аутор]

а) Самохрани родитељи - Заштита - Србија

COBISS.SR-ID 212742412



Fondacija „Ana i Vlade Divac”

Ilije Garašanina 53a
11 000 Beograd, Republika Srbija

Tel/fax: +381 11 33 41 755

www.stvarnovazno.org
www.fondacijadivac.org

E-mail: hod@divac.com