



Akcija za ljudska prava

Pregled predloženih amandmana na Nacrt Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti

AMANDMAN 1 – čl. 4, „Lica koja ostvaruju prava“

AMANDMAN 2 - čl. 16, „Izrazi upotrijebljeni u zakonu“

AMANDMAN 3 – čl.19, “Osnov za ostvarivanje materijalnog obezbjeđenja”

AMANDMAN 4 – čl. 26, “Ograničeno trajanje materijalnog obezbjeđenja”

AMANDMAN 5 – čl. 27, “Ugovor o doživotnom izdržavanju“

AMANDMAN 6 – čl. 28, „Visina materijalnog obezbjeđenja“

AMANDMAN 7 – predlog novog člana 81a “Smještaj u prihvatilište”

PREDLOG AMANDMANA NA NACRT ZAKONA
O SOCIJALNOJ I DJEČIJOJ ZAŠTITI

AMANDMAN 1

Član 4 Nacrta
Lica koja ostvaruju prava

Prava po ovom zakonu može ostvariti crnogorski državljanin sa prebivalištem na teritoriji Crne Gore.

Lice koje se u smislu zakona smatra strancem, može ostvariti prava iz socijalne i dječije zaštite utvrđene ovim zakonom i međunarodnim ugovorom.

Predlog amandmana

U članu 4 stav 1 poslije riječi “prava po ovom zakonu” dodaju se riječi “mogu ostvariti crnogorski državljani sa prebivalištem ili boravištem na teritoriji Crne Gore, te stranci i osobe bez državljanstva sa stalnim boravkom u Crnoj Gori”.

Nakon stava 1 dodaje se novi stav, koji glasi:

“Stranci i lica bez državljanstva s privremenim boravkom na teritoriji Crne Gore, stranci pod supsidijarnom zaštitom, stranci s utvrđenim statusom žrtve trgovanja ljudima, azilanti i članovi njihove porodice, koji zakonito borave na teritoriji Crne Gore, imaju pravo na socijalnu zaštitu, pod uslovima propisanim ovim i posebnim zakonom.”

Stav 2 postaje stav 3, tako da član 19 glasi:

Prava po ovom zakonu mogu ostvariti crnogorski državljani sa prebivalištem ili boravištem na teritoriji Crne Gore, te stranci i osobe bez državljanstva sa stalnim boravkom u Crnoj Gori.

Stranci i lica bez državljanstva s privremenim boravkom na teritoriji Crne Gore, stranci pod supsidijarnom zaštitom, stranci s utvrđenim statusom žrtve trgovanja ljudima, azilanti i članovi njihove porodice, koji zakonito borave na teritoriji Crne Gore, imaju pravo na socijalnu zaštitu, pod uslovima propisanim ovim i posebnim zakonom.

Lice koje se u smislu zakona smatra strancem, može ostvariti prava iz socijalne i dječije zaštite utvrđene ovim zakonom i međunarodnim ugovorom.

OBRAZLOŽENJE

Osnovna socijalna prava, kao subjektivna javna prava se koja se po imperativno-pravnoj zabrani diskriminacije moraju obezbijediti nedržavljanima, jasno proizilaze kako iz odredbi međunarodnih ugovora univerzalnog i regionalnog karaktera, tako i iz odluka, mišljenja i preporuka tijela nadležnih za njihovu primjenu. Drugim riječima, strancima koji ispunjavaju sve druge uslove za ostvarenje prava na socijalnu zaštitu ta prava ne smiju biti uskraćena samo zato što su strani državljani.

Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u članu 2 stav 2 uvodi zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, dozvoljavajući u stavu 3 zemljama u razvoju

opravdana odstupanja u odnosu na ekonomska, ali ne i socijalna prava.¹ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svom Opštem komentaru eksplicitno je istakao da je posjedovanje državljanstva irelevantna činjenica za elementarna socijalna prava.²

Konvencija o pravima djeteta kao titulara prava određuje svako dijete bez obzira na bilo koji osnov razlikovanja.³

Evropska socijalna povelja određuje da se primjenjuje i u odnosu na nedržavljanu ako su državljani drugih država potpisnica, upućujući na poseban tretman i zaštitu izbjeglica i lica bez državljanstva.⁴

U ovom smislu praksa Komiteta nezavisnih eksperata ukazuje da je pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu utuživo subjektivno javno pravo.⁵

Protokol 12 na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama uvodi opštu zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu.

Takođe, i praksa Evropskog suda za ljudska prava ide u ovom pravcu.⁶

Rješenje slično predloženom je sadržano u članu 6, stav 2 Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srbije⁷ koji propisuje da korisnici socijalne zaštite mogu biti i strani državljani

¹ Usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikaciju ili pristupanje rezolucijom Generalne Skupštine UN 2200A(XXXI) od 16. decembra 1966. Stupio na snagu 3. januara 1976., u skladu sa članom 127. "Službeni List SFRJ" (Međunarodni ugovori) br. 7/1971. Pod socijalnim pravima spadaju u užem smislu pravo na socijalno obezbjeđenje, pravo na socijalno osiguranje i pravo na socijalnu pomoć. Prema N. Vučinić: Osnovi ljudskih prava i sloboda, CID, Podgorica, 2001.

² Država ima osnovnu, minimalnu obavezu, da obezbijedi sistem socijalne zaštite koji pruža minimum osnovnih davanja svim pojedincima i porodicama, koja će im omogućiti da steknu osnovnu zdravstvenu zaštitu, osnovni smještaj, vodu i higijenu, hranu i osnovno obrazovanje- Opšti komentar broj 19, Pravo na socijalno obezbjeđenje, doc. UN EC.12/GC/19, 04.02.2008.godine. Opšti komentar br.20, 2009, tačka 30. "Osnov državljanstva ne smije da spriječi pristup pravima iz Pakta, npr. sva djeca koja se nalaze u državi, uključujući i ona bez dokumenata, imaju pravo da dobiju obrazovanje i pristup dovoljnoj hrani i pristupačnoj zdravstvenoj zaštiti. Prava iz Pakta primjenjuju se na svakoga, uključujući i nedržavljanu, kao što su izbjeglice, azilanti, apatridi, radnici migranti i žrtve međunarodnog trafikinga, bez obzira na pravni status i dokumentaciju".

³ Usvojena na Generalnoj Skupštini UN, 20.11.1989.god.

⁴ Dodatak Evropskoj socijalnoj povelji stav 1 tačka 1 i stav 2 tačka 2.

⁵ Komitet nezavisnih eksperata je dio nadzornog mehanizma po Evropskoj socijalnoj povelji. Čine ga devet stručnjaka imenovanih od strane Komiteta ministara u ličnom svojstvu, kojem pomaže posmatrač iz MOR-a, ispituje izvještaje koje podnose države ugovornice, kolektivne žalbe i daje pravnu ocjenu o tome kako države ispunjavaju svoje obaveze po Povelji.

⁶ U predmetu *Koua Poirrez protiv Francuske*, Sud je utvrdio da bez obzira na to što Francusku nije obavezivao bilateralni ugovor sa državom porijekla podnosioca predstavke da mu obezbijedi naknadu invalidnine, činjenica da je on više godina bio stanovnik Francuske, iako nije stekao njeno državljanstvo, zahtijevala je da mu se to pravo obezbijedi bez diskriminacije. U predmetu *Gavqusuy protiv Austrije* podnosilac predstavke tvrdio je da mu je samo zato što nije imao austrijsko državljanstvo, uskraćena pomoć za nezaposlena lica. Sud je utvrdio da kada postoji takav sistem socijalnih davanja, odbijanje pomoći licu koje se za tu pomoć prijavi, a koje je zadovoljilo sve zakonske uslove, samo na osnovu njegovog državljanstva, jeste protivna članu 14 kada se on posmatra zajedno sa članom 1 Protokola br.1.

⁷ Zakon o socijalnoj zaštiti, "Sl. glasnik RS", br. 24/2011.

i lica bez državljanstva, odnosno u članu 30, stav 3 i 4 Zakona o socijalnoj skrbi Republike Hrvatske.⁸

AMANDMAN 2

Član 16 Nacrta Izrazi upotrijebljeni u zakonu

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) usluge socijalne i dječije zaštite su aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti za samostalan život;

...

16) pokretna imovina je automobil, stočni fond, poljoprivredna i građevinska mehanizacija i dr.

Predlog amandmana

U članu 16, stav 1, posle riječi „sljedeće značenje“, dodati novu tačku koja glasi:

“Strancem, u smislu ovog zakona, smatra se državljanin druge države, lice bez državljanstva i azilant tj. lice kome je na osnovu odluke organa koji je odlučivao o zahtjevu za dobijanje azila, priznat status izbjeglice ili odobren drugi oblik zaštite, u skladu sa posebnim zakonom”.

Tačka 1 postaje tačka 2.

Tačka 2 postaje tačka 3. itd.

...

OBRAZLOŽENJE:

Radi preciznijeg tumačenja zakona i lakše primjene predlažemo dodavanje tačke kojom se određuje značenje pojma stranac. Predlog amandmana se nadovezuje na predlog

⁸ Zakon o socijalnoj skrbi, „Narodne novine“, br. 57/2011: čl. 30 st.3 „Pravo na socijalnu skrb imaju hrvatski državljani koji imaju prebivalište ili boravište u Republici Hrvatskoj te stranci i osobe bez državljanstva sa stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj; čl. 30 st.4 “Stranci i osobe bez državljanstva s privremenim boravkom u Republici Hrvatskoj, stranci pod supsidijarnom zaštitom, stranci s utvrđenim statusom žrtve trgovanja ljudima, azilanti i članovi njihove obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj, imaju pravo na socijalnu skrb u slučajevima i pod uvjetima propisanim ovim i posebnim zakonom”.

amandmana na član 4 Nacrta. Za detaljnije objašnjenje vidjeti obrazloženje predloga amandmana na član 4 Nacrta.

AMANDMAN 3

Član 19 Nacrta

Osnov za ostvarivanje materijalnog obezbjeđenja

Pravo na materijalno obezbjeđenje utvrđuje se pod uslovom da:

1) visina prosječnih mjesečnih prihoda iz prethodnog kvartala ne prelazi osnov za ostvarivanje prava za:

- pojedinca 63.50 €;
- porodicu sa dva člana 76.20 €;
- porodicu sa tri člana 91.50 €;
- porodicu sa četiri člana 108.00 €;
- porodicu sa pet i više članova 120.70 €.

...

Predlog amandmana

U članu 19, stavu 1, tački 1, alineji 5 brisati riječi „i više“, brisati tačku na kraju alineje, dodati interpukcijski znak „;“ i poslije alineje 5 dodati novu alineju 6 koja glasi: „porodicu sa šest i više članova 133.40 €.“, tako da član 19 stav 1 glasi:

Pravo na materijalno obezbjeđenje utvrđuje se pod uslovom da:

1) visina prosječnih mjesečnih prihoda iz prethodnog kvartala ne prelazi osnov za ostvarivanje prava za:

- pojedinca 63.50 €;
- porodicu sa dva člana 76.20 €;
- porodicu sa tri člana 91.50 €;
- porodicu sa četiri člana 108.00 €;
- porodicu sa pet članova 120.70 €;
- porodicu sa šest i više članova 133.40 €.

...

OBRAZLOŽENJE

Pravo na MOP je ograničeno na pet članova porodice, što znači da će porodice primati isti iznos MOP-a, bez obzira da li u porodici ima troje, četvoro ili više djece. Jasno je da se jednakom visinom MOP-a ne mogu ostvariti jednaki životni uslovi kada je u pitanju porodica sa pet članova ili porodica koja ima šest, sedam, pa i više članova. Lako je ustanoviti da postoji veći broj porodica sa više od troje djece u stanju socijalne potrebe koji žive u Crnoj Gori, o čemu svjedoče i brojni medijski apeli da se uputi pomoć takvim porodicama. Predlažemo simbolično dodavanje iznosa za porodicu sa šest i više članova koje iznosi koliko i razlika u visini MOP-a za četvoročlanu i petočlanu porodicu, što neće značajnije opteretiti budžet Crne Gore, a porodicama će značiti i toliko povećano primanje imajući u vidu predviđenu visinu MOP-a. Primjera radi, primanje za šestog člana je predviđeno i Zakonom o socijalnoj zaštiti Srbije.⁹

AMANDMAN 4

Ograničeno trajanje materijalnog obezbjeđenja **Član 26**

Roditelji sposobni za rad, koji izdržavaju maloljetno dijete materijalno obezbjeđenje mogu koristiti neprekidno najduže devet mjeseci, u toku godine.

Pojedinac ili član porodice koji je na školovanju, obuci ili nekoj drugoj vrsti socijalnog angažovanja u skladu sa individualnim planom aktivacije, izjednačava se s licem nesposobnim za rad u pogledu trajanja prava na materijalno obezbjeđenje.

Centar preispituje uslove za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, u skladu sa pravilnikom kojim se uređuju bliži uslovi za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite. Porodica iz stava 1 ovog člana može ostvariti pravo na materijalno obezbjeđenje, po isteku tri mjeseca od dana prestanka prava.

Predlog amandmana

Bisati član 26.

OBRAZLOŽENJE

Predlažemo brisanje člana 26 koji je u suprotnosti sa samim pravom na materijalno obezbjeđenje. Navedeni član je neprihvatljiv iz najmanje nekoliko razloga.

⁹ Član 88, stav 2.

- a) Materijalno obezbijedenje porodice je ustanovljeno kao osnovno materijalno davanje u socijalnoj zaštiti (član 17). Podsjećamo, uslov da bi se porodica uopšte kandidovala za ostvarivanje ovog prava podrazumijeva da nemaju primanja čija visina prelazi iznose navedene u članu 19, odnosno da u svom vlasništvu nemaju nepokretnosti osim onih koje zakonodavac prepoznaje kao dovoljne za ostvarivanje osnovnih životnih uslova. Uzimajući navedeno u obzir, jasno se zaključuje da porodice koje čine roditelji sposobni za rad, u nemogućnosti da pronađu zaposlenje ostaju bez ikakvih primanja i samim tim mogućnosti da izdržavaju djecu.
- b) Oduzimanjem ove vrste primanja, porodice iz ove kategorije nemaju mogućnost ostvarivanja bilo kojeg drugog primanja u skladu sa Zakonom. Čak je i ostvarivanje prava na dodatak za djecu (koji prema članu 44 iznosi svega 19 eura mjesečno po djetetu) uslovljeno ostvarivanjem prava na materijalno obezbijedenje porodice. Dakle, primjenom člana 26 porodice iz ove kategorije bi bile prepuštene same sebi bez ikakvih primanja, bez obaveze države da im minimalno omogući sredstva za preživljavanje. Posebno uzmemiravajuće djeluje član 26. imajući u vidu da je njime jasno nevedeno da se odnosi na porodice u kojima se nalaze djeca.
- c) Ograničavanjem trajanja materijalnog obezbijedenja za radno sposobne roditelje prepoznaje se namjera zakonodavca da osigura da će radno sposobno stanovništvo biti dodatno stimulisano na traženje zaposlenja. Ipak, član 26. je suviše restriktivan i onemogućava kakvo takvo preživljavanje za slučaj nezaposlenosti, dok je sa druge strane Zakonom već propisano da je korisnik materijalnog obezbijedenja dužan da prihvati posao koji mu ponudi organizacija nadležna za poslove zapošljavanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje zapošljavanje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti (član 26, stav 2). Primjećujemo da Nacrtom roditeljima nije garantovano i zapošljenje u predviđenom roku od 9 mjeseci.

AMANDMAN 5

Ugovor o doživotnom izdržavanju Član 27

Pravo na materijalno obezbijedenje može ostvariti lice koje je nesposobno za rad, a koje ima imovinu, ukoliko sa centrom za socijalni rad zaključi ugovor o doživotnom izdržavanju u skladu sa zakonom.

Predlog amandmana

U članu 27 brisati riječi “Pravo na materijalno obezbjeđenje” i dodati riječi “Prava iz ovog zakona”, tako da član 27 glasi:

“Prava iz ovog zakona može ostvariti lice koje je nesposobno za rad, a koje ima imovinu, ukoliko sa centrom za socijalni rad zaključi ugovor o doživotnom izdržavanju u skladu sa zakonom.”

OBRAZLOŽENJE

Predloženom širom formulacijom ostavlja se mogućnost da se licu, na osnovu zaključenog ugovora o doživotnom izdržavanju pruže i drugi vidovi socijalne zaštite kao što je smještaj u ustanove socijalne zaštite predviđene članom 116 Nacrta. Takva usluga ne samo da bi bila srazmjernija imovini (kao što je nekretnina) koju bi na osnovu ugovora sticao centar za socijalni rad i koja bi se mogla preusmjeriti na korišćenje drugim licima u stanju socijalne potrebe, već bi podsticajno djelovala da se veći broj lica sa imovinom, u nedostatku drugih mogućnosti da se adekvatno socijalno zbrinu, opredijele na ovaj korak.

AMANDMAN 6

Član 28 Nacrta Visina materijalnog obezbjeđenja

Visina materijalnog obezbjeđenja za porodicu koja nema prihod iznosi mjesečno i to za:

- pojedinca 63.50 €;
- porodicu sa dva člana 76.20 €;
- porodicu sa tri člana 91.50 €;
- porodicu sa četiri člana 108.00 €;
- porodicu sa pet i više članova 120.70 €.

...

Predlog amandmana

U članu 28, stav 1, alineji 5 brisati riječi „i više“, brisati tačku na kraju alineje, dodati interpunkcijski znak „;“ i poslije alineje 5 dodati novu alineju 6 koja glasi: „porodicu sa šest i više članova 133.40 €.”

Poslije stava 1 dodati novi stav 2 koji glasi: "Iznos visine materijalnog obezbjeđenja porodice usklađuje se sa indeksom potrošačkih cijena u prethodnih šest mjeseci, na osnovu statističkih podataka, dva puta godišnje, 1. aprila i 1. oktobra.", tako da član 28 glasi:

Visina materijalnog obezbjeđenja za porodicu koja nema prihod iznosi mjesečno i to za:

- pojedinca 63.50 €;
- porodicu sa dva člana 76.20 €;
- porodicu sa tri člana 91.50 €;
- porodicu sa četiri člana 108.00 €;
- porodicu sa pet članova 120.70 €;
- porodicu sa šest i više članova 133.40 €.

Iznos visine materijalnog obezbjeđenja porodice usklađuje se sa indeksom potrošačkih cijena u prethodnih šest meseci, na osnovu statističkih podataka, dva puta godišnje, 1. aprila i 1. oktobra.

...

OBRAZLOŽENJE

U prilog obezbjeđenja najvišeg iznosa MOP-a za porodicu sa šest i više članova, vidjeti obrazloženje uz predlog dopune člana 19 Nacrta.

Visina materijalnog obezbjeđenja koja prema Nacrtu Zakona iznosi od 63,5 eura za pojedinca, do 120,7 eura za 5 i više članova apsolutno nije dovoljna za zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Posebno naglašavamo da je minimalna potrošačka korpa za četvoročlano domaćinstvo utvrđena od strane MONSTATATA na dan 17.01.2012. za prethodnu godinu po mjesecima iznosila 754 do 770 eura, odnosno 7 puta više od iznosa materijalnog obezbjeđenja koje prima četvoročlana porodica, dok je vrijednost minimalne potrošačke korpe za mjesec januar 2012. iznosila 778,3 eura.¹⁰ Na osnovu navedenog predložili smo da se iznos visine MOP-a koriguje rastom (ili smanjivanjem) potrošačkih cijena. Rješenje kojim se visina iznosa koriguje rastom potrošačkih cijena sadrži i Zakon o socijalnoj zaštiti Srbije. Hrvatski Zakon o socijalnoj skrbi ide korak naprijed i propisuje da osnovica na bazi koje se utvrđuje iznos pomoći ekvivalentan materijalnom obezbjeđenju iznosi 22,5% mjesečnog iznosa relativne linije siromaštva za jednočlano domaćinstvo, prema statističkim podacima koji se usklađuju godišnje.

¹⁰ Detaljnije vidjeti na: <http://www.monstat.org/userfiles/file/min%20potrosacka/2012/mpk%20jan12.pdf>

Napominjemo da je posebno potrebno zakonski propisati način usklađivanja visine MOP-a, kao osnovnog primanja socijalno ugroženih porodica, ali da je takođe neophodno povećati iznos svih novčanih davanja u skladu sa Zakonom, imajući u vidu cijenu minimalne potrošačke korpe.

AMANDMAN 7

Predlog novog člana

Poslije člana 81, dodati član 81a “Smještaj u prihvatilište” koji glasi:

“Smještajem u prihvatilište korisniku se obezbjeđuje kratkotrajan smještaj i osigurava bezbjednost, zadovoljenje njegovih osnovnih potreba i pristup drugim uslugama.

Uslugu smještaja u prihvatilište obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

Uslovi smještaja u prihvatilište propisani su detaljnije podzakonskim aktom.”

OBRAZLOŽENJE

Članom 74, prihvatilište je predviđena kao jedna od usluga smještaja. Ipak, kasnije u detaljnijem propisivanju usluga izostalo je preciziranje usluge prihvatilišta, tako da iz Zakona ne proizilazi obaveza osnivanja prihvatilišta, odnosno usluge koje korisnicima stoje na raspolaganju. Predloženim članom se otklanjaju navedene dileme. Isto rješenje sadrži srpski Zakon o socijalnoj zaštiti¹¹, dok slično rješenje sadrži i hrvatski Zakon o socijalnoj skrbi¹². Takođe, neophodnim smatramo donošenje podzakonskih akata kako bi se detaljnije uredila ova oblast (tako i u Srbiji i Federaciji BiH).

¹¹ Član 55.

¹² Članak 93.