



РЕПУБЛИКА
СРБИЈА



ПОВЕРЕНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

438/26
ЕС

бр. 011-00-25/2026-02 датум: 22.мај 2026.

**МИНИСТАРСТВО ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ,
БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА**
Милица Ђурђевић Стаменковски, министарка

**Немањина 22-26
11000 Београд**

Предмет: Мишљење на Нацрт закона о родитељима неговатељима

Ваш број: 0024605432026134000009001011002

Поштована госпођо Ђурђевић Стаменковски,

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је, дана 14. маја 2026. године, доставило Поверенику за заштиту равноправности Нацрт закона о родитељима неговатељима (у даљем тексту: Нацрт закона), са образложењем и пропратним материјалом, ради давања мишљења.

Поступајући по овом допису, најпре, подсећамо да је законско уређење статуса родитеља неговатеља тема којом се Повереник за заштиту равноправности бави већ дуги низ година. Циљ наших активности је био да се за родитеље (или друге старатеље) који свакодневно брину о деци са здравственим сметњама и инвалидитетом што пре установе системска решења која ће њихов положај учинити лакшим, а њихова права сигурним.

Повереник користи прилику да похвали интенцију предлагача да се, увођењем ове врсте подршке донекле препозна специфичан положај оних који свакодневно непосредно брину о члану породице којем је стална брига и нега неопходна.

Увођење статуса родитеља-неговатеља представља важан и дуго очекиван искорак у признавању улоге породица које свакодневно обезбеђују континуирану негу и подршку деци и особама са инвалидитетом. Овај корак је у складу са уставним начелима заштите породице, социјалне правде и забране дискриминације, као и са међународним обавезама Републике Србије.

С тим у вези користимо прилику да укажемо да су се различите неформалне групе родитеља и удружења (међу којима је Удружење „Ево рука“ дало и конкретне предлоге за уређење овог



веома важног правног статуса) обрађали Поверенику поводом увођења статуса и препознавања важне улоге родитеља неговатеља. У обраћањима Поверенику скретана је пажња и на то да би требало одредити две категорије статуса родитељ неговатељ у односу на то да ли родитељ прима накнаду или не, односно дефинисати да сви родитељи имају статус родитељ неговатељ, док статус уз пуну новчану накнаду имају родитељи који нису запослени по уговору о раду на пуно радно време, а половину новчане накнаде родитељи који су запослени на половину радног времена. Алтернативно су предложили и да право на пуну накнаду имају родитељи чије дете дневно користи сервисе социјалне заштите краће од осам часова на дан, без обзира на запослење, док родитељи чије дете користи сервисе социјалне заштите осам и више часова на дан имају право на половину накнаде или сразмерни део. Навели су да би овакво уређење допринело да се успостави јединствена база неформалних неговатеља у Србији, што би у будућности олакшало политике заштите ових породица од сиромаштва, унапредило систем дуготрајне неге и спречило институционализацију.

Имајући у виду значај и комплексност материје коју Нацрт закона уређује, као и потребу да се обезбеди његова потпуна, доследна и недискриминаторна примена у пракси, Повереник ће поједине сугестије и примедбе образложити уз проширено указивање на последице које поједина решења могу имати у примени. На тај начин се жели допринети јаснијем разумевању предложених решења и њихових импликација, као и спречавању потенцијалних дискриминаторних ефеката у пракси.

Пре свега, навешћемо одредбе Закона о социјалној заштити¹(ЗСЗ) које су од значаја за уређивање права које је предмет Нацрта закона. У складу са одредбама члана 79. ЗСЗ, врсте материјалне подршке корисник остварује: путем новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, помоћи за оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, помоћи у природи и других врста материјалне подршке, у складу са овим законом и прописима донетим за његово спровођење.

Од значаја за анализу Нацрта закона су право на додатак за помоћ и негу другог лица (члан 92. ЗСЗ), као и право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица (члан 94. ЗСЗ).

Право на додатак за помоћ и негу другог лица има лице коме је због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању неопходна помоћ и нега другог лица да би задовољило своје основне животне потребе (став 1). Право на додатак за помоћ и негу другог лица остварује лице из става 1. овог члана ако то право не може да оствари по другом правном основу (став 2.). Изузетно од става 2. овог члана, корисник новчане накнаде за помоћ и негу другог лица који је то право остварио као инвалидно дете у организацији за пензијско и инвалидско осигурање по прописима о пензијском и инвалидском осигурању, који су били на снази до 1. јуна 1992. године, остварује право на додатак за помоћ и негу другог лица у висини разлике између износа додатка за помоћ и негу другог лица утврђеног у складу са овим законом и износа остварене новчане накнаде за помоћ и негу другог лица (став 3). Потреба за помоћи и негом другог лица утврђује се на основу прописа о пензијском и инвалидском осигурању (став 4). Потреба за помоћи и негом другог лица постоји код лица из става 1. овог члана коме је услед телесног оштећења, оштећења чула вида које узрокује губитак осећаја светлости са тачном пројекцијом или се вид постиже са корекцијом 0.05, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању неопходна помоћ и нега другог лица ради задовољења основних животних потреба и које не може да устане из кревета, да се креће унутар стана без употребе помагала, да се храни, свлачи, облачи или да одржава основну личну хигијену без помоћи другог лица (став 5).

Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица има лице из члана 92. став 1. овог закона за које је, на основу прописа о пензијском и инвалидском осигурању, утврђено да има

¹ „Службени гласник РС”, бр. 24 од 4. априла 2011, 117 од 26. октобра 2022 - УС

телесно оштећење од 100 % по једном основу или да има органски трајни поремећај неуролошког и психичког типа и лице из члана 92. став 1. овог закона које има више оштећења, с тим да ниво оштећења износи по 70% и више процената по најмање два основа (став 1). Лице из члана 92. став 3. овог закона и лице које је по прописима о пензијском и инвалидском осигурању остварило право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица и испуњава услове из става 1. овог члана може остварити право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица у висини разлике између износа увећаног додатка за помоћ и негу другог лица утврђеног у складу са овим законом и износа новчане накнаде за помоћ и негу другог лица остварене по прописима о пензијском и инвалидском осигурању (став 2). Месечни износ увећаног додатка за помоћ и негу другог лица износи 20.500 динара. Износ увећаног додатка за помоћ и негу другог лица усклађује се са индексом потрошачких цена у претходних шест месеци, на основу статистичких података, два пута годишње, 1. априла и 1. октобра (став 4). Номинални износ увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, заокружен у динарима, утврђује министар надлежан за послове социјалне заштите (став 5). Један од родитеља који није у радном односу, а који најмање 15 година непосредно негује своје дете које је остварило право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица у смислу ст. 1. и 2. овог члана, има право на посебну новчану накнаду у виду доживотног месечног новчаног примања у висини најниже пензије у осигурању запослених, кад наврши општи старосни услов за остваривање пензије према прописима о пензијском и инвалидском осигурању, ако није остварио право на пензију (став 6). Ако родитељ из става 6. овог члана оствари право на пензију након стицања права на посебну новчану накнаду из става 6. овог члана, има право избора између пензије или посебне новчане накнаде (став 7). Посебна новчана накнада из става 6. овог члана усклађује се на начин прописан за усклађивање најниже пензије у осигурању запослених (став 8). На поступак за остваривање права из става 6. овог члана сходно се примењују одредбе овог закона о поступку за остваривање права на новчану социјалну помоћ, права на додатак за помоћ и негу другог лица и права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица (став 9).

Одредбама члана 2. Нацрта закона прописано је да је *родитељ неговатељ родитељ који живи у заједничком домаћинству са дететом коме је због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању потребна помоћ и нега другог лица да би задовољило своје основне животне потребе (уподобљено члану 92 став 1. ЗСЗ – туђа нега и помоћ), као и родитељ који живи у заједничком домаћинству са особом која је због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању потпуно зависна од помоћи и неге другог лица у задовољавању својих основних животних потреба* (став 1).

С обзиром да је дете лице до пунолетства, а особа пунолетно лице, предлагач закона је овде направио нејасну разлику у односу на то да се родитељ неговатељ брине о детету или и одраслој особи. Следећим одредбама овог члана предлагач дефинише које дете је у питању, односно која особа је у питању, тако што њихов статус (и детета и пунолетне особе) везује за, у складу са законом, утврђено право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица, иако у члану 2. став 1. Нацрта закона даје дефиницију која упућује на то да статуса родитеља неговатеља имају они родитељи чија деца (малолетна или пунолетна, овде нећемо улазити у право старатеља или чланова породице) имају право и на додатак за помоћ и негу другог лица и на увећани додатак за помоћ и негу другог лица.

Повереник је мишљења да је већ одредбама члана 2. ст. 1-3. створена проблематична ситуација која ће из овог права искључити велики број оних којима је овај пропис и намењен. Стога је од изузетне важности да се ова одредба још једном размотри и прецизира како би пропис постигао циљ наведен у образложењу. Подсећамо да је предлагач Нацрта закона навео да *„...овај закон представља одређење државе у области подршке породицама које непосредно пружају помоћ и негу деци којој је због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању потребна помоћ и нега*

другог лица да би задовољили своје основне животне потребе, као и особама које су због телесног или сензорног оштећења, интелектуалних потешкоћа или промена у здравственом стању потпуно зависне од помоћи и неге другог лица у задовољавању својих основних животних потреба“.

Такође, Повереник указује и на одредбу члана 2. став 5. Нацрта закона којим је прописано да у породици са двоје или више лица из ст. 2-3. овог члана, право на статус родитеља неговатеља могу остварити оба родитеља. Међутим, Повереник указује да наведени члан није предвидео додатну или увећану накнаду када један родитељ неговатељ пружа негу више лица. Такође, користимо прилику да подсетимо да Закон о социјалној заштити препознаје једнородитељске породице које су у додатно тежем положају и у повећаном ризику од сиромаштва и социјалне искључености.

Повереник наглашава да је неспорно да се законом може правити разлика између различитих степена потребе за подршком, с тим што та разлика мора бити објективна, разумна и легитимна. На примеру овог прописа уочава се и важност транспарентних и уједначених процена инвалидитета, као и постојање индивидуалног приступа не кроз дијагнозу и медицински приступ, већ функционални приступ.

У вези са предложеним чланом 3. Нацрта закона који прописује ко може бити неговатељ, а да је члан породице, указујемо на потребу да се поново размотри став 2. Нацрта закона који прописује „чланом породице, у смислу овог закона, сматрају се супружници и ванбрачни партнери и сродници у правој линији без обзира на степен сродства, као и сродници у побочној линији до другог степена сродства под условом да живе у заједничком домаћинству са лицима којима пружају помоћ и негу“. С обзиром да неговатељ у реалном животу може бити и особа која не припада овако уском кругу сродника, односно да пракса показује да негу често пружају и друга блиска лица, даљи сродници и сл., Повереник је мишљења да и ову одредбу треба поново размотрити, с обзиром да би се у поступку могло утврдити да лице фактички пружа исту негу ако не и већу него блиски сродник, а да нема права на накнаду у потпуно упоредивим условима по породичном статусу као личном својству предвиђеном чланом 2. Закона о забрани дискриминације. Потребно је, због потпуне и свеобухватне имплементација овог закона сагледати функционални, а не формални приступ породичном животу, и пре свега, најбољи интерес особе која има потребу за туђом негом и помоћи како би задовољила основне животне потребе.

Наслов члана 3. Нацрта закона гласи *Члан породице као неговатељ*, и одредбама овог члана прописано је ко и на који начин може имати статус неговатеља. С обзиром да сам Нацрт закона у својим одредбама препознаје две категорије неговатеља, (1) родитељ – неговатељ и (2) неговатељ, потребно је да предлагач Нацрта закона свуда изједначи права и обавезе, односно положај обе ове категорије лица. Примера ради, одредбама члана 7. Нацрта закона предвиђено је да *родитељ неговатељ има право на пензијско и инвалидско осигурање и обавезно здравствено осигурање, у складу са законом*. Повереник подсећа да се и неговатељ (који није родитељ, већ члан домаћинства, у складу са Нацртом закона) препозна као носилац овог права, у складу са овим Нацртом закона.

Чланом 4. Нацрта закона као један од услова за признавање права прописано је да родитељ неговатељ има пријављено пребивалиште на истој адреси са дететом или особом из члана 2. овог закона на територији Републике Србије. Повереник подсећа на члан 19. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом, која гарантује право особи са инвалидитетом на самосталан живот и укљученост у заједницу. Фокус треба да буде на фактичкој бризи и нези, а не на административном спајању и условљавању родитељске неге пријавом пребивалишта на истој адреси. Поред тога Повереник указује и на одредбе Закона о пребивалишту и боравишту

грађана² о начину и поступку пријаве. Питање које се поставља односи се и на то зашто би особа са инвалидитетом морала да пријави особу која јој пружа негу на своју адресу и обрнуто.

Одредбама члана 4. Нацрта закона порписани су услови за признавање статуса родитеља неговатеља, те се, између осталог, одредбама става 1. овог члана право на статус родитеља неговатеља под условима утврђеним овим законом признаје лицу које је, између осталог, држављанин Републике Србије (тачка 1.). Ова одредба аутоматски искључује све резиденте Републике Србије који су у потпуности корисници свих релевантних права, посебно права на рад и права по основу рада. Ако лице живи у Србији, плаћа порезе, може да ради, и стварно пружа негу у смислу овог закона, то лице суштински има трајну везу са Републиком Србијом, те апсолутно искључење какво је предвиђено овим нацртом, може бити несразмерно и довести до дискриминаторног третмана ових лица. Такође, Повереник указује да права на социјалну заштиту у складу са чланом 6. Закона о социјалној заштити корисници социјалне заштите могу бити и страни држављани и лица без држављанства, у складу са законом и међународним уговорима. Такође и Закон о азили предвиђа право тражилаца азила и лица којима је одобрено уточиште и супсидијарну заштиту право на социјалну помоћ. Поред тога, закон искључује добијање статуса родитеља неговатеља практично и у ситуацији ако је дете или особа којој се пружа нега наш држављанин.

Одредбама члана 4. став 1. тачка 8. Нацрта закона прецизирано је да се право на статус родитеља неговатеља признаје лицу које *није запослено односно радно ангажовано по било ком основу у складу са законом, нити обавља преузетничку делатност, самосталну делатност или неку другу професионалну делатност*, а тачком 9. истог члана прописано је да лице има право на статус неговатеља уколико *није корисник пензије*.

Устав Републике Србије гарантује сваком грађанину право на рад, слободан избор занимања и једнаку доступност радних места. Када говоримо о прописаним правилима у тачки 8. суштински говоримо о потпуној забрани рада као услови за признавање статуса родитељ неговатељ. Ова одредба, по својој природи, представља не само несразмерно ограничење, већ забрану рада, односно захтева од будућег родитеља неговатеља да трајно напусти тржиште рада, изгуби у потпуности свој професионални развој, буде економски у потпуности завистан од накнада које прима од државе, без могућности да има ослонац и у виду сопствене зараде.

Члан 20. Устава изричито прописује да се људска и мањинска права могу законом ограничити само ако је ограничење допуштено Уставом, у сврху ради које га Устав допушта, као и да се при ограничавању људских и мањинских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Полазећи од овог уставног начела, законодавац је био у обавези да испита да ли се циљ обезбеђивања адекватне неге особе са инвалидитетом може остварити мерама које мање задиру у право на рад. У конкретном случају, такве мере несумњиво постоје, попут ограничења радног ангажовања на одређени број часова, увођења приходног цензуса или допуштања флексибилних и повремених облика рада. С обзиром да се законодавац определио за потпуну забрану рада, прописана мера је постављена шире него што је нужно за постизање легитимног циља.

Наиме, законодавац је условио будућег родитеља неговатеља не само да нема стално запослење, већ да није радно ангажован на било који начин, без обзира на дужину дневног рада, или временско трајање радног ангажовања. Примера ради, родитељ неговатељ неће моћи да заснује било који вид рада ван радног односа, на месец дана по два сата дневно, јер ће то значити да више неће моћи да остварује право на статус родитеља неговатеља.

² „Службени гласник РС“, број 87/11

Посебно указујемо на то да ово одредба има родно несразмерне ефекте и продубљује економску неједнакост жена, с обзиром да су у пракси најчешће жене оне које пружају негу члану породице којем је таква нега због здравственог стања и инвалидитета неопходна.

Одредбама Нацрта закона се не прави дистинкција између пуног радног времена и свих осталих облика радног ангажовања. Законодавац је морао да узме у обзир, примера ради, могућности рада до одређеног фонда сати, омогућавање повременог рада и флексибилних облика рада, уз могућност увођења, евентуално делимичног статуса родитеља неговатеља, уколико би тај облик дозволио неке облике радног ангажовања родитеља неговатеља.

Предложено решење је рестриктивно и намеће својеврсну обавезу бирања између права на рад, које је основно људско право и права на статус родитеља неговатеља који има за циљ да неговатељима омогући боље услове за функционисање и пружање неге лицима којима је то потребно. Тиме се право ограничава у ширем обиму него што је неопходно за остварење легитимног циља. Додатно, овакво решење задира у саму суштину права на рад. Када је остваривање једног права условљено потпуним искључењем из света рада, што је супротно уставној забрани ограничења која задирају у суштину зајемчених права.

Посебно је значајно имати у виду да би ускраћивање права на рад, нарочито код једнородитељских породица умањило квалитет живота и евентуално друге деце у породици (јер родитељ неговатељ може имати више деце), с обзиром да би се приходи породице svelи на вид државне помоћи.

Треба имати у виду да, уколико се накнадно одлучи да други родитељ, односно старатељ, преузме статус родитеља неговатеља, лице које је у међувремену било у потпуности искључено са тржишта рада постаје неконкурентно услед губитка радног континуитета, професионалних вештина и радног искуства. Такво лице се тиме фактички сврстава у категорију теже запошљивих лица, што значајно умањује његове могућности за поновно запошљавање, економску самосталност и активно учешће у друштвеном и привредном животу.

Потпуним искључењем родитеља/старатеља неговатеља са тржишта рада поставља се питање целисходности и са аспекта буџета, с обзиром да се држава одриче прихода које би били уплаћени у случају да је родитељ неговатељ по било ком основу радно ангажован макар и минималан број сати. На овај начин предложено решење поред тога што је несразмерно са аспекта уставних права, није ни економски рационално са становишта јавних финансија.

Рестриктивно је, према мишљењу Повереника и прописано правило да лице не може бити неговатељ уколико је, између осталог, корисник пензије (предлагач не прави разлику између врста пензије). Пре свега, Повереник подсећа на одредбе члана 197. Закона о раду којим је уређено да послодавац може за обављање привремених и повремених послова да закључи уговор и са корисником старосне пензије (чл.197.став 1. тачка 3.). На овом месту, у циљу целисходног образложења, навешћемо још једно спорно правило које је прописано одредбама става 2. истог члана. Наиме, право на статус родитеља неговатеља признаје се до навршене 65 године живота.

Повереник, пре свега, подсећа на то да је и сам законодавац препознао „дете“ и „особу“ као лица којима је потребна нега и помоћ како би задовољили своје основне животне потребе. Сувишно је наглашавати да лица којима је потребна помоћ неретко имају и 20,30,40 година, а о њима брину родитељи који имају преко 65 година, и корисници су пензије (рецимо, старосне пензије). Решење које нуди законодавац спорно је дакле, зато што многи старији родитељи настављају интензивну и свакодневну негу одраслог детета са инвалидитетом, а предвиђено је да они статус родитеља неговатеља изгубе када наврше 65 година (или раније уколико су корисници инвалидске пензије), иако потреба за негом није престала. Поставља се питање

зашто би пензија аутоматски исључивала право на статус неговатеља, ако лице и даље обавља целодневну негу? И зашто би се право завршавало са навршених 65 година. Узмимо за пример да лице које напуни 65 година и које и даље пружа целодневну негу, има капацитета за бригу, нема заменску подршку, губи статус искључиво због година живота. Имајући у виду природу и континуитет пружања неге, као и чињеницу да потреба корисника за подршком не престаје достизањем одређене животне доби неговатеља, Повереник је мишљења да је ову одредбу потребно поново размотрити и са аспекта примене антидискриминационих прописа.

У члану 4. став 1. тачка 4. Нацрта закона прописано је да статус може стећи лице које није лишено родитељског права, а није прецизирано да се лишење односи на особу којој се пружа нега, односно особу због које се статус признаје.

Такође, у вези са одредбом члана 5. став 1. тачка 2. Нацрта закона, којом је прописано да статус родитеља-неговатеља, односно неговатеља, не може остварити лице које је лишено пословне способности, предлажемо да се наведена одредба преформулише. Наиме, имајући у виду обавезе Републике Србије преузете ратификацијом УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом, као и предложена решења у Нацрту закона о изменама и допунама Породичног закона којима се напушта институт лишења пословне способности, Повереник је мишљења да је потребно ову одредбу дефинисати на другачији начин. Институт лишења пословне способности није у складу са савременим стандардима људских права и приступом заснованим на поштовању достојанства, аутономије и равноправности особа са инвалидитетом, због чега је потребно прописати критеријуме који ће се односити на стварну способност лица да обавља послове и дужности родитеља-неговатеља, односно неговатеља.

Одредбом члана 5. став 1. тачка 5. Нацрта закона као разлог за непризнавање статуса родитеља неговатеља прописано је и да тај статус не може остварити лице које је *правонажно осуђивано или се против њега води кривични поступак за кривична дела против живота и тела, против полне слободе, против брака и породице*. Одредбама члана 11. став 1. тачка 5. (Престанак права на статус родитеља неговатеља) као разлог за престанак статуса родитеља неговатеља наведена је ситуација *када се родитељ неговатељ налази у притвору или на издржавању казне затвора, при чему Нацртом закона није прописано колико то издржавање треба да траје*. Уколико је разлог престанка права чињеница да због одсутности лице неће моћи да пружа негу за коју му се исплаћује накнада, поставља се питање да ли ово право на накнаду треба да престане и у случају краћег одсуства као и да ли као разлоге за престанак права треба навести оне постављене чланом 5. Нацрта закона. Поставља се и питање да ли статус престаје само за време издржавања казне, односно до ког трајања статус може бити задржан. На овај начин се потенцијално неговатељ ставља у положај да због неплаћене казне или саобраћајног прекршаја изгуби животно важан статус.

Чланом 11. став 1. тачка 4. Нацрта закона предвиђено је да статус родитеља неговатеља престаје када *родитељ неговатељ не пружа негу*. Међутим, значење ове одредбе није довољно прецизирано, нису наведени критеријуми, нити стандарди процене у којим случајевима, односно када се може рећи да неговатељ не пружа негу. Овако конципирано правило пружа широк простор за произвољно тумачење, паушално доношење релевантне одлуке, те је због тога неопходно јасно дефинисати критеријуме, прописати поступак процене, и гарантовати право на учешће неговатеља у овој процени, као и право на правни лек.

Такође, тачком 3. истог члана предвиђено је да статус и право на новчану накнаду престаје *када родитељ неговатељ није у могућности да пружи потребну негу*. Повереник је мишљења да је оваква одредница, такође, недовољно прецизна, с обзиром да не постоји никаква временска одредница која би представљала један од критеријума за утврђивање постојања овог услова. Немогућност пружања неге може бити и привремена (када лице

поломи ногу и не може да се креће и то може трајати изврстан краћи период), што не би смело да представља раскидни услов. Стога би требало појаснити/прецизирати ову норму како би њена имплементација била уједначена и транспарентна.

У члану 5. став 1. тачка 1. Нацрта закона наводи се да се статус не признаје лицу које је лишено родитељског права, док се не наводи да се то лишење мора односити на дете или особу на основу које се статус захтева.

Одредбом члана 6. ставом 2. Нацрта закона прописано је да се новчана накнада као и друга права и обавезе уређују уговором потписаним између Министарства надлежног за послове социјалне заштите и родитеља неговатеља, а на основу коначног решења центра за социјални рад о остваривању права на статус родитеља неговатеља, док је члану 8. став 4. прописано да на решење центра подносилац захтева може уложити жалбу надлежном министарству преко центра за социјални рад. Имајући у виду да ће наведени поступак у првом степену спроводити центар за социјални рад, што је и оправдано са аспекта да се ради о праву из области социјалне заштите, Повереник указује на препоруку мера за унапређење равноправности коју је дао у последњем редовном годишњем извештају а која се односи на неопходност преиспитивања постојећих норматива кадрова што подразумева и квантитативно и квалитативно ојачавање капацитета социјалне заштите, односно центара за социјални рад који правовремено и адекватно треба да одговоре на потребе корисника. Такође, у члану 6. није прописано и који је утицај ове накнаде на остваривање других права на материјалну подршку, односно да ли ће се ова новчана накнада третирали као приход у смислу Закона о социјалној заштити или не. Важно је да ова накнада не буде третирана као приход у смислу одредаба из области социјалне заштите које се односе на остваривање права на новчану социјалну помоћ.

Предлагач је Нацртом закона дао овлашћење министру који руководи облашћу социјалне заштите да донесе подзаконске акте за спровођење овог закона. У члану 4. став 3. Нацрта закона је прописано да ће *министар надлежан за послове социјалне заштите у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона донети пропис којим ће се одредити потребна документација којом се доказује испуњавање услова за признавање права на статус родитеља неговатеља*, док је у члану 6. став 9. прописано да ће *министар у истом року донети пропис којим ће ближе одредити форму и садржину уговора о дефинисању права и обавеза између надлежног државног органа и корисника права из става 1. овог члана закона*. Иако није у надлежности овог државног органа, мишљења смо да је рок у којем се обавезује министар да донесе подзаконски акт потребно предвидети у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона.

Одредбама члана 9. Нацрта закона прописана је дужност обавештавања о *променама од утицаја* на признавање права на статус родитеља неговатеља. Међутим, није прецизирано које су то промене од утицаја на признато право, те Повереник предлаже да се таксативно наброји које промене утичу на овај статус, како би имплементација овог права била уједначенија и јаснија, или да се прецизирање предвиди у подзаконском акту. Нацрт закона у члану 11. прописује престанак права на статус родитеља неговатеља у случајевима када родитељ више није у могућности да пружа негу (болест, смрт или навршење 65 година). Закон третира престанак статуса као административну чињеницу, а не као кризну ситуацију по живот корисника. Законодавац није предвидео да родитељ и даље након 65 година фактички негује своје дете, није дефинисано да ли ће након тога у случају доживљења детета други сродник након "пензионисања" родитеља добити статус родитељ неговатељ. Нису довољно јасно разрађене одредбе о праву на пензију на основу статуса родитељ неговатељ нити да ли ће наведено имати статус пензије (која је као и пензија из радног односа наследна) или карактер посебне накнаде.

Такође, имајући у виду одредбе Нацрта закона које се односе на престанак статуса остваривањем права на пензију, као и навршавањем 65 година живота, поставља се питање да ли је законодавац сматрао да ће на тај начин породица стећи социјалну сигурност и да ли је том приликом имао у виду и увезивање овог права са правом из члана 94. став 6. Закона о социјалној заштити којим је прописано да када један од родитеља који није у радном односу, а који најмање 15 година непосредно негује своје дете које је остварило право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица у смислу ст. 1. и 2. овог члана, има право на посебну новчану накнаду у виду доживотног месечног новчаног примања у висини најниже пензије у осигурању запослених, кад наврши општи старосни услов за остваривање пензије према прописима о пензијском и инвалидском осигурању, ако није остварио право на пензију (ст.6.). Ако родитељ из става 6. овог члана оствари право на пензију након стицања права на посебну новчану накнаду из става 6. овог члана, има право избора између пензије или посебне новчане накнаде (ст.7). С тим у вези Повереник указује да ће лице које оствари право на пензију, односно лице које наврши 65 година живота и евентуално је испунило право на посебну накнаду из члана 96. став 6. Закона о социјалној заштити, иако и даље пружа исту негу бити стављено у неповољнији положај у упоредивим условима. С тим у вези Повереник је мишљења да би тада родитељ неговатељ требало да прими накнаду у нивоу разлике до пуног износа неге уколико је накнада коју добија по основу остваривања права на пензију или посебну накнаду мања код износа који добија по основу статуса родитељ неговатељ. Престанак статуса неговатеља без аутоматског активирања алтернативне подршке оставља корисника у незавидној ситуацији. Неопходно је обезбедити и механизме за наставак подршке кориснику јер се не сме догодити да корисник остане животно угрожен у сопственом дому само зато што је породична нега затајила. Систем социјалне заштите треба гарантовати континуитет неге.

На крају користимо прилику да укажемо да је у Редовном годишњем извештају о стању у области заштите равноправности за 2025. годину који је предат у марту 2026. године Народној скупштини, Повереник дао општу препоруку мера Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарству за бригу о породици и демографију, као и јединицама локалне самоуправе којом је овим органима препоручио да је неопходно континуирано унапређивати положај и јачати капацитете неформалних неговатеља, међу које спадају и родитељи неговатељи - радно време, рад од куће, плаћено одсуство, предак смештај, групе за узајамну помоћ, едукације и сл. Поред материјалне подршке, наведено је неопходно како би се положај неформалних неговатеља побољшао и унапредио.

Сматрамо да је било неопходно извршити анализу утицаја и ефеката закона у складу са мерама предвиђеним у Стратегији унапређења положаја особа са инвалидитетом јер би се на тај начин дали одговори на многа од горе наведених отворених питања и Нацрт би био свеобухватнији у начину одговора на потребе како родитеља тако и државе и целокупног система социјалне заштите. Повереник је мишљења да предлагач Нацрта закона мора узети у обзир интерсекцијски приступ приликом уређивања статуса родитеља неговатеља, имајући у виду да се у пракси различити основи неједнакости често преплићу и међусобно појачавају. Посебно је потребно сагледати положај жена неговатељки, које услед традиционалне расподеле родних улога несразмерно чешће преузимају бригу о детету са инвалидитетом или тешкоћама у развоју, што их доводи у повећан ризик од економске зависности, сиромаштва, дуготрајне незапослености и социјалне искључености. Такође, посебно осетљиву групу чине старији родитељи, нарочито имајући у виду предложено старосно ограничење, јер се тим лицима, независно од њихових стварних способности и потреба детета, може онемогућити да наставе са негом и подршком детету са којим често имају успостављен однос потпуне зависности и поверења. Поред тога, потребно је имати у виду и породице које живе у руралним и недовољно развијеним срединама, једнородитељске породице, као и породице које су већ у ризику од сиромаштва, јер ограничења у приступу овом статусу могу на њих имати несразмерно теже последице. Повереник подсећа да формално неутрална законска

решења у пракси могу произвести несразмерно неповољне последице по поједине групе лица, и то на основу више личних својстава, те је неопходно да сва ограничења буду заснована на објективним и оправданим разлозима, да буду нужна и сразмерна легитимном циљу који се жели постићи. У супротном, постоји ризик да оваква решења доведу до дискриминације, продубљивања постојећих друштвених неједнакости и додатног искључивања родитеља неговатеља из друштвеног и економског живота.

Повереник препоручује предлагачу Нацрта закона да, на основу свега наведеног, преиспита предложена законска решења и усвоји сугестије Повереника.

