

Изворни научни чланак\*  
doi: 10.56461/rrsp2602\_07

**Др Александра Рабреновић\*\***

Виша научна сарадница, Институт за ујоредно право Београд

**Др Јована Рајић Ђалић\*\*\***

Научна сарадница, Институт за упоредно право Београд

## НОВИ ЗАКОН О РОДИТЕЉИМА НЕГОВАТЕЉИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ: НОРМАТИВНА РЕШЕЊА И ОТВОРЕНА ПИТАЊА

**Апстракт:** Рад анализира нормативна решења новој Закона о родитељима неговатељима и неговатељима у Републици Србији из перспективе међународних стандарда људских права, пре свега Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом. Поседна пажња посвећена је критеријумима за остваривање статуса родитеља неговатеља, његовој несвојивости с радним ангажовањем и односу између заштитне породичној неговатеља и права особе са инвалидитетом на индивидуализовану подршку. Полазећи од нормативне анализе, емпиријских налаза о положају родитеља деце са инвалидитетом и релевантних ујоредноправних искуства, разматрају се могућности унапређења законској оквира кроз индивидуализованију процену потреба за подршком и флексибилнија решења у погледу права на рад. Ауторке закључују да Закон представља значајан корак у правном признавању неформалној неговатељској рада, али да статус родитеља неговатеља не треба развијати као замену за индивидуализовану подршку и услуге у заједници, већ као њихов комплементарни елемент, у систему који истовремено штити права особе са инвалидитетом и социјалну сигурност, право на рад и друштвену укљученост родитеља неговатеља.

**Кључне речи:** родитељ неговатељ, неформални неговатељи, особе са инвалидитетом, CRPD, дугогодишња неја

\* Рад примљен: 31. 8. 2026.

Рад прихваћен: 5. 9. 2026.

\*\* Имејл: a.rabrenovic@iup.ac.rs; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1159-9421>.

\*\*\* Имејл: j.rajic@iup.ac.rs ; ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4658-3451>.

## 1. УВОД

Подршка породицама које брину о деци и другим особама са инвалидитетом представља једно од значајних питања савремене социјалне политике и заштите људских права. Дуготрајна и интензивна нега коју у великом броју случајева пружају чланови породице, а нарочито родитељи, има далекосежне последице по њихов професионални, економски и социјални положај. Истовремено, начин на који држава уређује и подржава породичну негу непосредно је повезан са могућношћу особа са инвалидитетом да остварују право на самосталан живот, укљученост у заједницу, аутономију и избор.

Иако неформални неговатељски рад има суштински значај за задовољавање свакодневних потреба великог броја особа са инвалидитетом и њихов живот у породичном и локалном окружењу, у Републици Србији до доношења посебног закона није постојао правни статус којим би положај родитеља и других чланова породице који пружају интензивну и дуготрајну негу био системски признат и материјално подржан. Истовремено, истраживања и искуства организација особа са инвалидитетом и њихових породица указују на то да интензивне обавезе неге, заједно са недовољном доступношћу одговарајућих услуга подршке, могу довести до напуштања тржишта рада и дугорочне економске и социјалне несигурности родитеља.<sup>1</sup> У таквим околностима, усвајање Закона о родитељима неговатељима и неговатељима представља важан нормативни искорак, будући да се по први пут посебним законом уређује статус родитеља и, под одређеним условима, других чланова породице који пружају дуготрајну и интензивну негу детету или другој особи са инвалидитетом.

Академска литература посвећена неформалним неговатељима последњих година бележи значајан развој, нарочито у области социјалне политике, дуготрајне неге и упоредних система социјалне заштите. Бројна истраживања анализирају положај неформалних неговатеља, последице дуготрајне неге по њихово физичко и ментално здравље и квалитет живота, њихов положај на тржишту рада, као и различите моделе јавних политика усмерених на подршку неформалној нези.<sup>2</sup> Насупрот томе, тема неформалног неговатељства, нарочито из перспективе међународног права људских права и Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом (CRPD), није довољно истражена.

1 Evo ruka, *Istraživanje: položaj na tržištu rada, potreba za podrškom u oblasti zapošljavanja i usklađivanja rada i roditeljstva za roditelje dece sa razvojnim teškoćama*, Beograd, april 2025, доступно на: <https://evoruka.org/wp-content/uploads/2025/06/Istrazivanje-Položaj-na-trzistu-rada-potreba-za-podrdjkom-u-oblasti-zaposljavanja-i-uskladjivanja-rada-i-roditeljstva-za-roditelje-dece-sa-razvojn timer-teskocama-FINAL.pdf> (10.6.2026.)

2 T. Rostgaard, V. Timonen, C. Glendinning, „Guest editorial: Reforming Home Care in Ageing Societies“, *Health and Social Care in the Community*, 20(3) 2012, str. 225–227; P. Frericks, P. H. Jensen, B. Pfau-Effinger, „Social rights and employment rights related to family care: Family care regimes in Europe“, *Journal of Aging Studies*, 29, (2014), str. 66–77; E. Courtin, N. Jemai, E. Mossialos, „Mapping support policies for informal carers across the European Union“, *Health Policy*, Vol. 118, Iss. 1, 2014, str. 84–94.

Новија литература указује на потребу да се положај неформалних неговатеља разматра не само као питање социјалне политике већ и кроз перспективу људских права, укључујући однос између права особе којој је подршка потребна, положаја чланова породице који ту подршку пружају и обавеза државе да успостави одговарајући систем дуготрајне подршке.<sup>3</sup> Такав приступ добија додатно упориште у развоју тумачења CRPD-а, нарочито чл. 19. и 28, Општем коментару бр. 5 Комитета за права особа са инвалидитетом, Смерницама о деинституционализацији, укључујући ванредне ситуације, из 2022. године, као и пракси Комитета. Ови стандарди указују на потребу да се подршка породичним неговатељима и право особа са инвалидитетом на индивидуализовану подршку не посматрају као нужно супротстављени захтеви, већ као међусобно повезана питања у оквиру система заснованог на аутономији, избору, животу у заједници и социјалној заштити.

Управо из те перспективе нови закон отвара неколико важних питања. Да ли је круг корисника статуса родитеља неговатеља одређен на начин који одговара стварном интензитету и трајању потребне неге? Да ли финансијска и социјална заштита породичног неговатеља треба да буде условљена његовим потпуним повлачењем с тржишта рада? И, најзад, како успоставити равнотежу између легитимне потребе да се призна и материјално подржи породична нега и обавезе државе да особи са инвалидитетом обезбеди индивидуализовану подршку, аутономију, избор и приступ услугама у заједници? Ова питања представљају полазну основу за критичку анализу нових законских решења.

Циљ рада је да анализира основна нормативна решења Закона о родитељима неговатељима и неговатељима, сагледа њихов значај за унапређење положаја особа са инвалидитетом и њихових породица и идентификује отворена питања која се могу јавити у примени Закона. Посебна пажња посвећена је његовој усклађености са међународним стандардима заштите људских права, пре свега CRPD-ом и његовим ауторитативним тумачењима, као и релевантним европским политикама и одабраним упоредноправним искуствима. Рад се заснива на нормативном и догматскоправном методу, уз анализу домаћих и међународних правних извора, док се упоредноправни метод користи ради сагледавања алтернативних модела организовања дуготрајне подршке и положаја породичних неговатеља.

## 2. МЕЂУНАРОДНИ ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР ЗА УВОЂЕЊЕ СТАТУСА РОДИТЕЉА НЕГОВАТЕЉА

Један од главних међународноправних основа за развој мера финансијске и социјалне подршке породицама које пружају дуготрајну негу може се пронаћи и у члану 28. CRPD-а, којим се гарантује право особа са инвалидитетом на

3 S. Claes, „Balancing Care: Human Rights Perspectives on Family Caregivers in Long-Term Care“, *European Journal of Health Law*, 33(3), 2026, str. 292.

одговарајући животни стандард и социјалну заштиту. Члан 28 став 1 признаје право особа са инвалидитетом на одговарајући животни стандард за њих и њихове породице, као и на континуирано побољшавање услова живота, док став 2. обавезује државе да предузимају одговарајуће мере ради остваривања права на социјалну заштиту без дискриминације по основу инвалидитета. За положај породица које пружају негу посебно је значајан члан 28. став 2(ц), којим се захтева обезбеђивање приступа државној помоћи особама са инвалидитетом и њиховим породицама које живе у сиромаштву ради покривања трошкова повезаних са инвалидитетом, укључујући одговарајућу обуку, саветовање, финансијску помоћ и услуге предаха од неге (*respite care*). Иако ова одредба не установљава посебно право на статус „родитеља неговатеља“, она представља важан међународноправни основ за развој мера којима држава препознаје додатне економске и социјалне последице инвалидитета за породицу и обезбеђује јој одговарајућу финансијску и другу подршку.

Значај члана 28. за положај породичних неговатеља додатно је потврђен у пракси Комитета за права особа са инвалидитетом, посебно у предмету *Белини Ђроштив Италије*.<sup>4</sup> Предмет се односио на мајку која је љужала интјензивну и дуготрајну негу ћерки са инвалидитетом, као и суљруу са инвалидитетом, а која је указивала на недостјатјак одговарајућег љравног љризнања и љодршке љородичним нејоватјелјима у италијанском сисјему. Посебно је значајно ишло је Комитет јрихвајтио да се, иако сама љодносијелјка није била особа са инвалидитетом, у одређеним околностјима зашјитија коју љружа CRPD може односији и на члана љородице који љружа неју. Комитет је најласио да се љрава особа са инвалидитетом у љојединим ситјуацијама не моју делотворно остварији без одговарајућег зашјитије љородичних нејоватјелја и љрошумачио члан 28(2) (с) CRPD-а ијако да љраво чланова љородице на љомоћ државе љосјтоји када је ијаква љодршка неојходан љредуслов за остваривање љрава члана љородице са инвалидитетом. У конкретном случају ујтврђена је љовреда члана 28(2)(с), у вези са чланом 5. CRPD-а, љри чему је Комитет јказао и на концетји дискриминације љо основу љовезаностји са особом са инвалидитетом (*discrimination by association*). Одлука у случају Белини стога представља важан корак у признавању положаја породичних неговатеља у оквиру система CRPD-а: она не успоставља самостално и опште „право на статус неговатеља“, али потврђује да одговарајућа финансијска, социјална и друга подршка члану породице може представљати саставни део обавеза државе када је њено обезбеђивање непосредно повезано са остваривањем права особе са инвалидитетом.

Осим тога, члан 19, којим се гарантује право особа са инвалидитетом на самосталан живот и укљученост у заједницу, такође помиње потребу да породице особа са инвалидитетом добију одговарајућу финансијску и другу подршку. Наиме, Комитет за права особа са инвалидитетом у Општем коментару бр. 5 (2017) о самосталном животу и укључености у заједницу, у параграфу 67,

4 Представка бр. 51/2018, мишљење усвојено 26. августа 2022, UN Doc. CRPD/C/27/D/51/2018).

изричито указује на то да државе уговорнице треба да обезбеде одговарајуће услуге подршке породичним неговатељима да би они могли да подрже своје дете или другог члана породице да живи самостално у заједници. Таква подршка треба да обухвати услуге предаха од неге (*respite care*), услуге бриге о деци и друге облике подршке родитељству. Комитет посебно наглашава значај финансијске подршке породичним неговатељима, имајући у виду да их интензивне обавезе неге често онемогућавају да приступе тржишту рада и излажу ризику од сиромаштва. Осим финансијске подршке, државе треба да развијају социјалну подршку породицама, саветодавне услуге, кругове подршке и друге одговарајуће механизме помоћи.

Даљи развој међународних стандарда подршке породицама које пружају дуготрајну негу видљив је у Смерницама Комитета за права особа са инвалидитетом о деинституционализацији, укључујући ванредне ситуације, из 2022. године.<sup>5</sup> Смернице допуњују Општи коментар бр. 5 и додатно разрађују обавезе држава у остваривању права на самосталан живот и укљученост у заједницу из члана 19 CRPD-а. Посебно је значајно што Комитет признаје улогу неформалне и породичне подршке, али је јасно поставља у оквир избора, воље и преференција саме особе са инвалидитетом. Када особа изабере да подршку прима од чланова породице, држава треба да им обезбеди одговарајућу финансијску, социјалну и другу помоћ да би могли да обављају ову улогу, при чему таква подршка не сме представљати замену за право особе са инвалидитетом на живот у заједници и приступ одговарајућим услугама подршке. Комитет посебно наглашава да породицама треба обезбедити одговарајуће услуге подршке да би могле да подрже свог члана да живи самостално у заједници (пар. 38, 71. и 74).

За положај родитеља неговатеља нарочито је значајан параграф 89. Смерница, у којем Комитет указује на то да сиромаштво особа са инвалидитетом и њихових породица представља један од фактора који подстичу институционализацију и позива државе да обезбеде одговарајућу материјалну подршку особама са инвалидитетом, њиховим издржаваним члановима и сродницима који им пружају подршку, укључујући породице деце са инвалидитетом. При томе, Комитет изричито наглашава да таква подршка не би требало да буде неспојива са запослењем, као и да члановима породице чије су обавезе пружања подршке неповољно утицале на друге области њиховог живота треба обезбедити додатну подршку. Овакав приступ представља важан међународноправни стандард за развој система подршке родитељима и другим породичним неговатељима: финансијско и социјално признање њиховог рада треба комбиновати са очувањем могућности њиховог економског и друштвеног учешћа, док особа са инвалидитетом остаје централни носилац права на избор, аутономију и индивидуализовану подршку.

5 CRPD/C/5: *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies*, доступно на: <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including> (27. 8. 2026).

Питање формалног признавања и подршке неформалним неговатељима треба посматрати и у контексту остваривања Циљева одрживог развоја Уједињених нација. Посебан значај има Циљ одрживог развоја 5, а нарочито Потциљ 5.4, којим се државе позивају да препознају и вреднују неплаћени рад на пружању неге и обављању кућних послова кроз развој јавних услуга, политика социјалне заштите и других мера подршке. Истовремено, унапређење положаја неформалних неговатеља доприноси остваривању Циља 8, који промовише достојанствен рад и пуно учешће на тржишту рада, као и Циља 10, усмереног на смањење неједнакости и унапређење социјалне укључености рањивих друштвених група. Посматрано из ове перспективе, развој правног оквира којим се признаје и подржава неформални неговатељски рад, уз истовремено јачање услуга подршке у заједници и очување могућности радног ангажовања неговатеља, представља важан допринос остваривању међународних развојних циљева и изградњи инклузивнијег и одрживијег система социјалне заштите.

Питање подршке неформалним неговатељима последњих година заузима све значајније место и у политикама Европске уније. Европска стратегија за негу (European Care Strategy) из 2022. године<sup>6</sup> и Препорука Савета о приступу приступачној и квалитетној дуготрајној нези<sup>7</sup> истичу потребу истовременог развоја доступних услуга подршке у заједници и унапређења положаја неформалних неговатеља, уз наглашавање да подршка члановима породице не може представљати замену за одговорност државе да обезбеди одржив и квалитетан систем дуготрајне неге. Овим политикама претходила је студија Европске комисије о неформалној нези у Европи из 2018. године,<sup>8</sup> која је кроз анализу различитих европских модела указала на значај формалног препознавања неформалног неговатељског рада, али и на потребу да се такве мере развијају упоредо са јачањем услуга подршке заснованим на индивидуалним потребама корисника. Ови документи представљају релевантан европски оквир за сагледавање новог Закона о родитељима неговатељима, посебно имајући у виду да је унапређење система социјалне заштите и његово постепено усклађивање са европским стандардима један од важних аспеката процеса приступања Републике Србије Европској унији.

6 European Commission, *A European Care Strategy for caregivers and care receivers. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2022) 440 final, Brussels, 7 September 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0440> (27. 8. 2026).

7 Council of the European Union, *Council Recommendation of 8 December 2022 on access to affordable high-quality long-term care* (2022/C 476/01). Official Journal of the European Union, C 476, 15 December 2022, str. 1–11.

8 V. Zigante, *Informal Care in Europe: Exploring Formalisation, Availability and Quality*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, str. 17–22, <https://doi.org/10.2767/78836>

### 3. СТРАТЕШКИ И ДРУШТВЕНИ КОНТЕКСТ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О РОДИТЕЉИМА НЕГОВАТЕЉИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Усвајању Закона о родитељима неговатељима и неговатељима у Републици Србији претходиле су и вишегодишње иницијативе удружења родитеља деце са сметњама у развоју и инвалидитетом које су указивале на неадекватност постојећег система социјалне заштите и одсуство правног оквира који би препознао специфичан положај ових породица. Посебан допринос разумевању њиховог положаја пружило је истраживање које је 2025. године спровела организација *Ево рука*, анализирајући искуства запослених и незапослених родитеља деце с развојним тешкоћама и инвалидитетом.<sup>9</sup>

Резултати истраживања указали су на снажну повезаност између родитељства детета са развојним тешкоћама и погоршања положаја родитеља на тржишту рада. Наиме, чак 70,8% незапослених родитеља било је запослено пре рођења детета, али је због интензивних обавеза неге и подршке било принуђено да напусти запослење. Истовремено, међу родитељима који су остали запослени, њих 71% већ је било у радном односу у тренутку рођења детета, док се свега 29% запослило након тога.<sup>10</sup> Ови налази јасно указују на то да рођење детета са развојним тешкоћама знатно отежава не само очување постојећег запослења већ и каснији приступ тржишту рада.

Важећи прописи и јавне политике нису препознавали родитеље деце са развојним тешкоћама и инвалидитетом као посебну групу којој је потребна подршка ради остваривања права на рад и једнаког учешћа на тржишту рада. Истраживање је показало да сами родитељи свој положај доживљавају као неравноправан у односу на друге грађане, указујући на специфичне препреке које произлазе из свакодневних обавеза неге, недостатка услуга подршке и немогућности усклађивања професионалног и породичног живота.

Налази истраживања указали су и на озбиљне социјалне и психолошке последице дуготрајне незапослености. Чак 87,6% незапослених родитеља обухваћених истраживањем изразило је мишљење да не очекује да ће се у будућности поново запослити, док би 74% испитаника прихватило статус родитеља неговатеља као трајно професионално опредељење уколико би таква могућност постојала. Ови подаци говоре не само о економским последицама напуштања тржишта рада већ и о губитку професионалне перспективе, осећаја личне вредности и очекивања будуће радне интеграције.

Резултати истраживања указали су и на то да проблем није искључиво социјалне природе, већ представља питање једнаког остваривања људских

9 *Evo ruka, Istraživanje: položaj na tržištu rada, potreba za podrškom u oblasti zapošljavanja i usklađivanja rada i roditeljstva za roditelje dece sa razvojnim teškoćama*, Beograd, april 2025, доступно на: <https://evoruka.org/wp-content/uploads/2025/06/Istrazivanje-Položaj-na-trzistu-rada-potreba-za-podrdjkom-u-oblasti-zaposljavanja-i-uskladjivanja-rada-i-roditeljstva-za-roditelje-dece-sa-razvojnim-teskocama-FINALL.pdf> (10. 6. 2026).

10 *Ibid.*

права. Родитељи деце са развојним тешкоћама и инвалидитетом налазе се у специфичном положају у којем обављање интензивне неге објективно ограничава могућност остваривања права на рад под једнаким условима са другим грађанима. Истовремено, одсуство системских мера подршке доводи до њихове дугорочне економске зависности, повећаног ризика од сиромаштва и социјалне искључености.

Потреба за системским одговором на овакав положај родитеља и других чланова породице који пружају континуирану негу препозната је 2025. године и у постојећем стратешком оквиру за унапређење положаја особа са инвалидитетом. Наиме, Стратегијом унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2025–2030. године, у оквиру Посебног циља 2, као посебна Мера 2.2, предвиђено је „унапређење положаја родитеља или старатеља деце са сметњама у развоју са аспекта пружања континуиране неге“. Циљ ове мере јесте подршка породици кроз признавање посебног статуса и одговарајућих права, при чему Стратегија посебно указује на потребу очувања капацитета родитеља за вршење родитељског права, спречавање „синдрома сагоревања“ и смањење изразитог оптерећења којем су породице изложене. Од посебног значаја за каснију анализу законских решења јесте чињеница да Стратегија није предвидела само формално увођење статуса родитеља неговатеља. Њоме је предвиђено дефинисање садржине права која из овог статуса произлазе, поступка његовог остваривања, али и „могућности избора у погледу модалитета вршења континуиране неге у односу на радни статус родитеља неговатеља“. Тиме је питање правног признавања родитеља неговатеља, након дугогодишњих иницијатива родитеља и организација цивилног друштва, постало и изричито опредељење националне политике у области права особа са инвалидитетом.

У том контексту доношење Закона о родитељима неговатељима и неговатељима може се посматрати истовремено као одговор законодавца на вишегодишње захтеве родитеља и њихових удружења и као корак у реализацији стратешког опредељења Републике Србије да правно уреди положај чланова породице који пружају интензивну и дуготрајну негу особи са инвалидитетом. Само формално признање статуса родитеља неговатеља, међутим, не даје одговор на питање да ли је усвојени модел подршке у стању да одговори на све проблеме који су довели до потребе за његовим увођењем, нити да ли су законским решењима у потпуности остварена опредељења садржана у Стратегији. Остаје, стога, да се размотри у којој мери конкретна законска решења доприносе економској и социјалној сигурности родитеља, али и њиховим једнаким могућностима, социјалној укључености и очувању везе са тржиштем рада. Анализа ових нормативних решења предмет је наредног дела рада.

#### 4. ОСНОВНА НОРМАТИВНА РЕШЕЊА НОВОГ ЗАКОНА О РОДИТЕЉИМА НЕГОВАТЕЉИМА И НЕГОВАТЕЉИМА

Најзначајнија новина Закона јесте увођење посебног правног статуса родитеља неговатеља, чиме се по први пут системски препознаје дуготрајна и интензивна нега коју поједини родитељи свакодневно пружају детету, односно одраслој особи са инвалидитетом. У складу са чланом 2. Закона, родитељем неговатељем сматра се 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 ради задовољавања основних животних потреба, као и родитељ који живи са одраслом особом која је потпуно зависна од такве помоћи и неге. Закон, дакле, не ограничава овај статус на период малолетства, већ омогућава његово остваривање и родитељу који наставља да пружа интензивну негу свом пунолетном детету, што је позитивно решење, јер старање о детету не престаје са његовим пунолетством.

Право на статус родитеља неговатеља непосредно је повезано са претходно утврђеним правом детета, односно особе, на увећани додатак за помоћ и негу другог лица. То значи да Закон право на статус родитеља неговатеља не признаје свим родитељима деце са инвалидитетом, већ га, у складу са чланом 2. став 1. Закона, везује за претходно утврђено право детета на увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Реч је о највишем нивоу потребе за туђом помоћи и негом у систему социјалне заштите који се признаје лицима са најтежим степеном оштећења и зависности од помоћи другог лица.

Важно је нагласити да круг потенцијалних корисника није ограничен само на родитеље. Вероватно је из тог разлога назив закона укључује не само родитеље неговатеље већ и „неговатеље“. Према члану 2. став 4, статус под прописаним условима може остварити и старатељ, док се у члану 3. Закона омогућава да, под одређеним околностима, статус неговатеља стекне и други члан породице. То је могуће када су родитељи умрли или непознати, односно када због свог психофизичког стања нису у могућности да пружају потребну помоћ и негу. Члановима породице сматрају се супружници и ванбрачни партнери, сродници у правој линији без обзира на степен сродства и сродници у побочној линији до другог степена, под условом заједничког домаћинства (члан 3. став 2). Посебно је значајно и решење према којем, ако у породици постоје два или више лица са потребом за интензивном негом, право на статус могу остварити оба родитеља, а у одређеним једнородитељским породицама и други члан породице (члан 3. став 2).

Закон истовремено поставља релативно строге услове за стицање статуса родитеља неговатеља, односно неговатеља. Према члану 4, родитељ неговатељ, односно неговатељ мора, између осталог, бити пунолетни држављанин Републике Србије, имати пословну способност, живети у заједничком домаћинству и

имати пријављено пребивалиште на истој адреси са особом којој пружа негу и бити способан за пружање потребне помоћи и неге. Посебно значајно ограничење представља захтев да корисник статуса не сме бити запослен нити радно ангажован по било ком основу, обављати предузетничку, самосталну или другу професионалну делатност, нити бити корисник пензије. Статус се може признати до навршене 65. године живота. У члану 5. додатно се искључује могућност остваривања статуса, између осталог, када је дете односно особа смештена у установу социјалне заштите или хранитељску породицу.

Законом се уводи износ новчане накнаде за родитеља неговатеља односно неговатеља. Чланом 6. прописана је месечна накнада у износу од 65.000 динара, при чему тај износ не обухвата порез на доходак грађана нити допринос за обавезно пензијско и инвалидско и здравствено осигурање, који се додатно плаћају из буџета Републике Србије. Накнада се једном годишње, 1. марта, усклађује са номиналном стопом раста просечне нето зараде запослених у Републици Србији у претходној години. Тиме се настоји да се очува њена реална вредност и избегне могућност да висина подршке током времена остане номинално непромењена.

Посебно важну новину представља укључивање родитеља неговатеља и неговатеља у систем обавезног социјалног осигурања. Тако члан 7. признаје право родитељима неговатељима на пензијско и инвалидско и обавезно здравствено осигурање. Ово решење има шири социјални значај од саме месечне накнаде: дугогодишње пружање неге, које често доводи до напуштања тржишта рада и губитка могућности стицања стажа осигурања, на овај начин добија одређено признање у систему социјалне заштите.

Изузетно значајно решење садржано је и у члану 6, према којем статус и накнада родитеља неговатеља не искључују друга новчана права из социјалне заштите особе којој се нега пружа. Дете односно одрасла особа задржава могућност остваривања права на новчану социјалну помоћ, додатак за помоћ и негу другог лица, увећани додатак, друга социјална давања, али и услуге у заједници, у складу са прописима о социјалној заштити (члан 6. став 6). Тиме је законодавац јасно прихватио принцип комплементарности мера подршке, према којем статус неговатеља не представља замену за друге облике подршке, већ функционише упоредо са услугама као што су лична асистенција, лични пратилац детета, дневни боравци, услуга предаха за породицу и други облици индивидуализоване подршке. Такво решење је у складу са савременим стандардима Конвенције о правима особа са инвалидитетом, јер омогућава да се различити облици подршке међусобно допуњују у складу са индивидуалним потребама особе са инвалидитетом, уместо да буду постављени као међусобно искључива права.

Посматрано у целини, можемо закључити да је највећа новина коју Закон доноси правно и материјално препознавање неплаћеног рада неге који су породице, а нарочито родитељи, годинама обављале без посебног статуса у систему социјалне заштите. Закон повезује признање тог рада са новчаном накнадом, пензијским и здравственим осигурањем, а истовремено задржава

права особе са инвалидитетом на сопствена социјална давања и услуге. На тај начин направљен је значајан корак ка признавању социјалних и економских последица дуготрајне породичне неге.

## 5. АНАЛИЗА ОТВОРЕНИХ ПИТАЊА И УСКЛАЂЕНОСТИ НОРМАТИВНИХ РЕШЕЊА СА МЕЂУНАРОДНИМ ПРАВНИМ ИНСТРУМЕНТИМА И УПОРЕДНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

### 5.1. Обухват права на статус родитеља неговатеља и критеријуми за његово остваривање

Једно од кључних питања које се поставило током законодавног процеса јесте обухват права на статус родитеља неговатеља, односно начин на који је одређен круг породица које могу остварити ово право. Као што је претходно наведено, Закон не полази непосредно од процене обима и интензитета неге коју родитељ или други члан породице свакодневно пружа, већ право на статус везује за претходно остварено право детета, односно особе, на увећани додаток за помоћ и негу другог лица (члан 2. став 3). Тиме је круг потенцијалних корисника статуса родитеља неговатеља унапред повезан са критеријумима који се примењују у оквиру постојећег система социјалне заштите за остваривање овог новчаног права.

Овакво решење има одређене практичне предности, јер омогућава да се приликом одлучивања о статусу родитеља неговатеља користи већ спроведена процена и избегава успостављање потпуно новог поступка утврђивања потреба. Међутим, оно истовремено отвара питање да ли критеријуми за остваривање увећаног додатка нужно одговарају сврси и природи новог права. Предмет процене у ова два случаја није у потпуности исти: док се код додатка за помоћ и негу другог лица процењује степен потребе саме особе за помоћи другог лица, код статуса родитеља неговатеља требало би узети у обзир и стварни обим, интензитет и континуитет неге и подршке коју родитељ или други члан породице пружа, као и последице таквих обавеза по могућност његовог запослења, професионалног и друштвеног живота. Аутоматско преузимање критеријума из једног система права у други зато може довести до тога да специфичности неговатељског рада не буду довољно узете у обзир.

Посебан проблем представља веома висок праг који треба достићи да би особа остварила право на увећани додаток за помоћ и негу другог лица. Последица таквог решења може бити да ван обухвата Закона остану породице у којима дете или одрасла особа има веома интензивне, дуготрајне и свакодневне потребе за подршком, али не испуњава формалне критеријуме за увећани додаток. Потребе за негом, при томе, не морају увек бити непосредно пропорционалне медицински утврђеном степену телесног, сензорног, интелектуалног или другог оштећења. Одређена особа може захтевати континуирани надзор,

помоћ у комуникацији, подршку у регулисању понашања, организовању свакодневних активности, безбедном кретању или другим областима живота које за члана породице могу представљати веома интензивну и временски захтевну обавезу. Управо због тога формални праг за остваривање једног социјалног давања не мора у свим случајевима представљати довољно прецизан показатељ стварног терета и интензитета дуготрајне неге.

Ово питање добија посебан значај у светлу савременог приступа инвалидитету развијеног Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом. CRPD не полази од инвалидитета искључиво као карактеристике или медицинског стања појединца, већ га посматра у контексту интеракције особе са различитим друштвеним и срединским препрекама. У складу са таквим приступом, систем подршке треба у већој мери да буде заснован на индивидуалним потребама особе, интензитету потребне подршке и конкретним околностима њеног живота, уместо искључиво на категорији или степену оштећења. Таква оријентација нарочито произлази из члана 19. CRPD-а, који право на живот у заједници повезује са приступом различитим облицима индивидуализоване подршке, као и из ширег концепта аутономије, избора и пуне укључености који прожима Конвенцију.

## **5.2. Право на статус родитеља неговатеља и право особе са инвалидитетом на индивидуализовану подршку – супротстављени захтеви?**

Друго значајно концептуално питање односи се на саму природу права које Закон успоставља и, шире посматрано, на начин на који треба конципирати систем дуготрајне подршке: да ли га треба првенствено организовати око статуса родитеља, односно члана породице који пружа негу, или око права саме особе са инвалидитетом на индивидуализовану подршку, при чему члан породице може бити један од могућих пружалаца те подршке? Први приступ полази од друштвене реалности да породица често представља главног пружаоца дуготрајне неге и да је потребно правно и материјално признати њен неформални неговатељски рад.<sup>11</sup> Други приступ, снажније заснован на моделу људских права развијеном CRPD-ом, ставља у средиште особу са инвалидитетом као носиоца права на подршку, аутономију и избор начина на који ће јој подршка бити пружена.<sup>12</sup>

Смернице Комитета за права особа са инвалидитетом о деинституционализацији, укључујући ванредне ситуације, из 2022. године, додатно развијају овај приступ. Њихова полазна тачка јесте да деинституционализација не

11 P. Frericks, P. H. Jensen, B. Pfau-Effinger, „Social rights and employment rights related to family care: Family care regimes in Europe“, *Journal of Aging Studies*, 29, 2014, стр. 67.

12 Комитет УН за права особа са инвалидитетом, *Општи коментари* бр. 5, 2017, <https://www.znakovnijezik.rs/attachments/article/41/Opsti%20komentar%20br.%205.pdf> (27.8.2026).

подразумева само физичко затварање установа и премештање особа са инвалидитетом у породично или друго окружење већ и развој система подршке који омогућава стварни избор и контролу над сопственим животом у заједници. У том смислу, Смернице захтевају развој индивидуализованих облика подршке и изричито одбацују процене могућности за самосталан живот засноване на оштећењу, усмеравајући државе ка процени индивидуалних потреба за подршком и препрека за живот у заједници. Такав приступ је посебно значајан за сагледавање статуса родитеља неговатеља, јер упозорава на то да се живот у породици не може сам по себи изједначити са самосталним животом и укљученошћу у заједницу уколико особа са инвалидитетом нема стварну могућност избора, одговарајуће услуге и контролу над подршком коју прима.

Смернице, међутим, не занемарују улогу породице. Напротив, полазе од тога да чланови породице могу имати веома значајну улогу у пружању подршке, посебно када је такав облик подршке у складу са избором и преференцијама особе са инвалидитетом. Управо зато међународни стандард не би требало тумачити као захтев за супротстављање права особе са инвалидитетом и интереса породичног неговатеља. Треба развијати два међусобно повезана нивоа заштите: с једне стране, индивидуализовану подршку која припада особи са инвалидитетом и омогућава јој живот у заједници, аутономију и избор; с друге стране, одговарајућу финансијску, социјалну и практичну подршку члану породице који, у складу са таквим избором, стварно пружа интензивну негу и подршку. Посебно је значајно што Смернице у параграфу 89. повезују подршку особама са инвалидитетом са подршком њиховим породицама и сродницима који им пружају подршку, при чему наглашавају и потребу да таква подршка не доводи до њиховог искључивања из других области живота.

У том смислу, члан 3. Закона може се позитивно оценити јер проширује круг потенцијалних неговатеља и, под одређеним условима, омогућава да статус остваре и други чланови породице. Закон тиме признаје чињеницу да интензивну и дуготрајну негу не пружају нужно само родитељи. Истовремено, међутим, Закон институционализује модел у којем је подршка у значајној мери организована око посебног статуса породичног неговатеља, док право саме особе са инвалидитетом на индивидуализовану подршку није централна полазна тачка овог института. Са становишта чл. 19. и 28. CRPD-а, само постојање посебног статуса породичног неговатеља није спорно. Напротив, међународни стандарди пружају значајан основ за финансијску, социјалну и другу подршку члановима породице који пружају интензивну негу.

Овај закључак додатно потврђује пракса Комитета за права особа са инвалидитетом. Као што смо поменули, у предмету *Maria Simona Bellini v. Italy* Комитет је прихватио да, иако CRPD не успоставља засебан општи каталог права породичних неговатеља, остваривање права особа са инвалидитетом у одређеним околностима није могуће без одговарајуће заштите чланова породице који им пружају подршку. У том контексту Комитет је члан 28(2) (ц) повезао са државном заштитом породичних неговатеља, под условом да је таква заштита нераскидиво повезана са заштитом права члана породице са

инвалидитетом. Управо та формулација омогућава превазилажење привидне супротности између ова два приступа: заштита неговатеља није циљ одвојен од права особе са инвалидитетом, већ може представљати један од услова њиховог делотворног остваривања.

Међутим, признање статуса и материјална подршка породичном неговатељу не би смели да доведу до тога да породица постане замена за систем услуга у заједници. Ако држава финансијски подржи родитеља да пружа негу, али истовремено не развија персоналну асистенцију, услуге предаха, дневне и друге услуге у заједници, постоји ризик да се постојећа зависност од неформалне породичне неге додатно институционализује. У крајњем случају, такав модел може ограничити и аутономију особе са инвалидитетом и животне могућности члана породице који пружа негу. Управо зато Смернице из 2022. треба разумети као захтев да процес деинституционализације буде праћен развојем читавог спектра индивидуализоване подршке за живот у заједници, а не простим преношењем одговорности за негу са институције на породицу.

Упоредноправна искуства указују на могућност другачијег организовања система подршке. Тако, на пример, британски *Care Act, 2014* полази од процене потреба особе и утврђивања начина на који те потребе треба задовољити, уместо од унапред одређеног питања ко ће пружати негу. Такав приступ омогућава да подршка буде организована у складу са индивидуалним околностима и изборима корисника. Са становишта развоја српског система, значај оваквог модела није нужно у његовом непосредном преузимању, већ у промени перспективе: од система који првенствено препознаје статус неговатеља ка систему у којем особа којој је подршка потребна остаје централни носилац права, док се одговарајуће признање, социјална сигурност и подршка истовремено обезбеђују члану породице који негу стварно пружа.

### **5.3. Право родитеља неговатеља на рад – између социјалне заштите и очувања економске активности**

Треће кључно питање које се поставило током израде Закона о родитељима неговатељима и неговатељима како у оквиру радне групе која је радила на закону, тако и током јавне расправе, јесте услов да родитељ односно неговатељ није запослен нити радно ангажован по било ком основу, нити да обавља предузетничку, самосталну или другу професионалну делатност. Овакво законско решење заснива се на претпоставци да је континуирано пружање интензивне неге неспојиво са плаћеним радом, због чега се остваривање статуса родитеља неговатеља непосредно условљава потпуним одсуством са тржишта рада.

Из перспективе уставног права, овакво нормативно решење отвара питање односа између права на социјалну заштиту и права на рад. Чланом 60. Устава Републике Србије свакоме се јемчи право на рад, слободан избор занимања и доступност радних места под једнаким условима, док се чланом 69. гарантује право на социјалну заштиту грађанима и породицама којима

је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба. Постојеће законско решење не ограничава непосредно слободу родитеља или неговатеља да се запосли, али остваривање посебног статуса и са њим повезане социјалне подршке условљава потпуним одсуством радног ангажовања. Тиме се родитељ односно неговатељ фактички ставља пред избор између коришћења законом признате социјалне подршке и очувања запослења или другог облика професионалног ангажовања.

Овакво решење може се анализирати и у светлу општег уставног режима ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава Републике Србије. Ограничење мора бити засновано на закону и сразмерно легитимном циљу, при чему приликом оцене његове оправданости треба размотрити да ли се исти циљ могао постићи мањим ограничењем права. Неспорно је да законодавац настоји да оствари легитиман циљ – обезбеђивање континуиране и квалитетне неге детета са инвалидитетом или друге особе којој је потребна интензивна подршка. Међутим, поставља се питање да ли апсолутна неспојивост статуса са сваким обликом радног ангажовања задовољава захтев сразмерности, посебно имајући у виду да Закон не прави разлику између рада са пуним радним временом и повременог, флексибилног или рада са непуним радним временом. Могуће је, стога, поставити питање да ли би легитимни циљ Закона могао бити остварен мање рестриктивним мерама које би омогућиле одређени обим професионалног ангажовања под условом да потребе особе којој се пружа нега остану адекватно задовољене. Овакав флексибилнији приступ има упориште и у Стратегији унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2025–2030. године, која је, управо у оквиру Мере 2.2. којом је предвиђено увођење института родитеља неговатеља, указала на потребу дефинисања „могућности избора у погледу модалитета вршења континуиране неге у односу на радни статус родитеља неговатеља“.

Додатни основ за преиспитивање апсолутне неспојивости статуса родитеља неговатеља са радним ангажовањем пружају међународни стандарди развијени у оквиру Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом. Посебно су значајне Смернице Комитета за права особа са инвалидитетом о деинституционализацији, укључујући ванредне ситуације, из 2022. године. У параграфу 89. Смерница Комитет указује на потребу пружања одговарајуће подршке члановима породице који пружају подршку особама са инвалидитетом, укључујући финансијску подршку, социјалну заштиту и услуге подршке, при чему посебно наглашава да таква подршка не би требало да буде неспојива са запослењем. Овај стандард је од посебног значаја за оцену постојећег законског решења, будући да оно остваривање статуса и новчане накнаде условљава потпуним одсуством сваког радног ангажовања. Иако наведене Смернице не захтевају да државе омогуће неограничено запослење уз истовремено остваривање пуне накнаде за негу, оне пружају снажан основ за приступ према којем пружање интензивне породичне неге не би требало аутоматски поистовећивати са потпуним повлачењем неговатеља са тржишта рада.

Овај стандард треба посматрати заједно са чл. 19. и 28. CRPD-а и Општим коментаром бр. 5 Комитета за права особа са инвалидитетом. Како је претходно показано, подршка породичним неговатељима представља легитиман и значајан елемент система заштите права особа са инвалидитетом. Члан 28. став 2(ц) CRPD-а изричито препознаје значај помоћи особама са инвалидитетом и њиховим породицама у покривању трошкова повезаних са инвалидитетом, укључујући финансијску помоћ и услуге предаха од неге, док Комитет у Општем коментару бр. 5 посебно указује на потребу пружања финансијске, социјалне и практичне подршке породичним неговатељима. Таква подршка, међутим, треба да буде део ширег система социјалне заштите и подршке животу у заједници, а не механизам који члана породице нужно и трајно везује за улогу искључивог пружаоца неге и удаљава га од других области економског и друштвеног живота.

Посебну пажњу заслужује и питање једнакости, укључујући родну димензију овог законског решења. Иако је услов незапослености формулисан неутрално и примењује се једнако на све потенцијалне кориснике, његови фактички ефекти могу бити неједнаки, нарочито имајући у виду да жене и даље несразмерно често преузимају највећи део неплаћеног рада неге у породици. Дугорочно одсуство са тржишта рада може имати кумулативне последице по приходе, професионални развој, економску независност и будућа пензијска права неговатеља. Због тога ово питање заслужује разматрање не само са становишта права на рад и социјалну заштиту већ и у контексту забране посредне дискриминације и потребе да мере социјалне политике не репродукују постојеће друштвене и економске неједнакости.

Ова димензија посебно долази до изражаја у контексту Агенде 2030 Уједињених нација. Потциљ 5.4 позива државе да препознају и вреднују неплаћени рад на пружању неге кроз развој јавних услуга, инфраструктуре и политика социјалне заштите, као и кроз промовисање подељене одговорности унутар домаћинства и породице. Нови закон несумњиво представља значајан корак у правцу препознавања и материјалног вредновања неформалног неговатељског рада. Међутим, циљ таквог признања не би требало да буде трајно удаљавање неговатеља са тржишта рада. У том смислу релевантни су и Циљ 8, који промовише достојанствен рад и продуктивно запошљавање, као и Циљ 10, усмерен на смањење неједнакости и унапређење социјалне укључености.

Сличан приступ присутан је и у савременим европским политикама неге. Европска стратегија неге из 2022. године наглашава потребу за побољшањем положаја неформалних неговатеља и омогућавањем бољег усклађивања професионалног и породичног живота. У истом правцу иде и Међународна организација рада, која у извештају *Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work* указује на значај политика које омогућавају особама са обавезама неге да очувају запосленост и повезаност са тржиштем рада.<sup>13</sup>

13 L. Addati, U. Cattaneo, E. Pozzan, *Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work*, International Labour Office, Geneva, 2022, str. 241–265.

Осим разлога поштовања људских права и социјалних разлога, флексибилнији модел могао би да има одређене позитивне ефекте и са становишта јавних финансија. Омогућавање ограниченог легалног радног ангажовања задржало би део родитеља и неговатеља у формалној економији и омогућило остваривање прихода од пореза и доприноса, док би истовремено могло смањити подстицаје за непријављени рад. Очување професионалних компетенција и везе са тржиштем рада могли би да олакшају и каснији повратак у запослење након престанка или смањења интензивних обавеза неге. Ипак, прецизни фискални ефекти оваквог модела захтевали би посебну емпиријску анализу, због чега потенцијалне користи за јавне финансије треба посматрати као допунски, а не као основни аргумент за реформу.

Упоредноправна искуства показују да потпуно искључивање неформалног неговатеља са тржишта рада није једини могући начин организовања система подршке. При томе треба имати у виду да институти који постоје у другим европским државама нису у потпуности еквивалентни статусу родитеља неговатеља успостављеним новим српским законом, нити почивају на идентичним системима дуготрајне неге и социјалне заштите. Њихов значај за ову анализу стога није у непосредном нормативном поређењу, већ у показивању да је могуће конципирати системе у којима се финансијска и друга подршка неформалним неговатељима не условљава њиховим потпуним повлачењем са тржишта рада.

Један од таквих примера представља Савезна Република Немачка, где неформални неговатељ, под одређеним условима система осигурања за дуготрајну негу, под прописаним условима, обезбеђује одређена права из социјалног осигурања, као и право на рад у нешто ограниченом обиму. Из осигурања за дуготрајну негу, између осталог, уплаћују се доприноси за пензијско осигурање неформалног неговатеља који негује лице са најмање другим степеном потребе за негом, под условом да нега траје најмање десет часова недељно, распоређених на најмање два дана, и да неговатељ није радно ангажован више од 30 часова недељно.<sup>14</sup>

Сличан принцип постоји у Ирској, где остваривање одређених давања за неговатеље није нужно неспојиво са ограниченим радним ангажовањем, образовањем или стручним усавршавањем, уз испуњавање прописаних услова и приходног цензуса. Неговатељ може обављати ове активности у укупном трајању до 18,5 часова недељно, уз услове који се односе на обим пружене неге и расположивост одговарајуће замене за време његовог одсуства.<sup>15</sup> Такав модел настоји да успостави равнотежу између интензивних обавеза неге, материјалне подршке неговатељу и очувања његове повезаности са тржиштем рада.

14 Законик о социјалној сигурности – Књига XI – Социјално осигурање за дуготрајну негу (Sozialgesetzbuch – Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung – SGB XI), чл. 19 и 44.

15 Консолидовани закон о социјалној заштити 2005, No. 26 из 2005, чл. 179–181 и одељак 3, део 3; Консолидовани правилник (о захтевима, исплатама и контроли) у области социјалне заштите из 2007. године (Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007), S. I. No. 142/2007, art. 136, измењен чланом 3. Правилника S. I. No. 76/2021.

За Републику Србију посебно је интересантан пример Хрватске, где запослени родитељ детета са тешкоћама у развоју, под прописаним условима, може остварити право на рад са половином пуног радног времена уз одговарајућу новчану накнаду.<sup>16</sup> Овакво решење омогућава родитељу да очува професионални статус и континуитет запослења, уз истовремено признавање повећаног обима обавеза повезаних са негом детета.

Наведени примери показују да је могуће развити различите моделе, којима се успоставља равнотежа између интензивних обавеза неге и очувања одређеног степена професионалне активности неговатеља. Временска ограничења рада, приходовни цензуси, пропорционално смањење накнаде или комбинација рада са непуним радним временом и социјалног давања представљају неке од инструмената којима се таква равнотежа може остварити. Њихова заједничка карактеристика јесте настојање да се призна друштвена и економска вредност неформалног неговатељског рада, а да се при томе неговатељ не искључи нужно и у потпуности са тржишта рада.

*De lege ferenda*, оправдано је стога размотрити измену постојећег закона којом би се одступило од апсолутне неспојивости статуса родитеља неговатеља са сваки обликом радног ангажовања. Једно од могућих решења било би допуштање рада са непуним радним временом, односно рада до законом утврђеног броја часова недељно, под условом да такво ангажовање не угрожава задовољавање потреба особе којој се пружа нега. Закон би могао предвидети и постепено прилагођавање висине накнаде у зависности од обима радног ангажовања или оствареног прихода, уместо аутоматског губитка права. На тај начин било би могуће остварити легитимни циљ обезбеђивања континуиране и квалитетне неге уз мање ограничавање економског и професионалног учешћа родитеља и других неговатеља. Такав приступ боље би одражавао основну идеју савремених политика неге: признати, вредновати и материјално подржати интензиван неговатељски рад, али не по цену трајног искључивања особе која га обавља из професионалног, економског и друштвеног живота.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Усвајањем Закона о родитељима неговатељима и неговатељима Република Србија начинила је значајан корак ка институционалном признавању специфичног положаја родитеља и других чланова породице који пружају интензивну и дуготрајну негу особама са инвалидитетом. Тиме је по први пут успостављен посебан правни оквир којим се признају друштвена и економска вредност неформалног неговатељског рада и настоји обезбедити већа социјална сигурност породицама које су његове главне носитељке. Овакав приступ налази упориште и у савременим међународним стандардима, укључујући

16 Закон о родилним и родитељским потпорама, „Народне новине“, бр. 152/22 и 34/25, чл. 28–31, 34. и 36.

Конвенцију УН о правима особа са инвалидитетом, тумачења Комитета за права особа са инвалидитетом и европске политике дуготрајне неге. Међутим, усвајање Закона не би требало посматрати као завршетак нормативног развоја ове области, већ као основ за даље унапређивање система подршке у складу са потребама особа са инвалидитетом и њихових породица.

Анализа постојећих законодавних решења указала је на неколико питања која заслужују посебну пажњу у његовој будућој примени и евентуалним изменама. Прво се односи на обухват права на статус родитеља неговатеља. Везивање статуса искључиво за претходно остварено право особе са инвалидитетом на увећани додатак за помоћ и негу другог лица обезбеђује одређену правну сигурност и омогућава ослањање на постојећи систем процене, али истовремено може довести до искључивања породица у којима постоје веома интензивне и континуиране потребе за подршком које не испуњавају формалне критеријуме за остваривање тог права. Због тога би у даљем развоју система требало размотрити могућност снажнијег ослањања на индивидуализовану процену интензитета, трајања и природе потребне подршке, у складу са приступом инвалидитету који је заснован на људским правима развијеним CRPD-ом.

Друго значајно питање односи се на положај родитеља и других породичних неговатеља на тржишту рада. Апсолутна неспојивост статуса са било којим обликом запослења или професионалног ангажовања може имати дугорочне последице по економску самосталност, професионални развој и социјалну укљученост неговатеља, а нарочито жена, које и даље несразмерно често преузимају обавезе неформалне неге. Међународни стандарди и поједина упоредноправна искуства указују на могућност флексибилнијег приступа који би, уз очување квалитета и континуитета неге, омогућио одређени обим радног ангажовања. Такав модел био би ближи настојању да се неформални неговатељски рад призна и материјално подржи, али без нужног и дугорочног искључивања неговатеља из професионалног и економског живота.

Најважније концептуално питање ипак се односи на место статуса родитеља неговатеља у ширем систему права особа са инвалидитетом. Конвенција о правима особа са инвалидитетом, њен Општи коментар бр. 5 Комитета, Смернице о деинституционализацији из 2022. године и пракса Комитета показују да подршку породичним неговатељима и право особе са инвалидитетом на индивидуализовану подршку не треба посматрати као међусобно супротстављена права. Финансијска, социјална и друга подршка члану породице може представљати важан, а у одређеним околностима и неопходан елемент делотворног остваривања права особе са инвалидитетом. Истовремено, особа са инвалидитетом мора остати централни носилац права, а подршка породици не сме постати замена за њено право на избор, аутономију, самосталан живот и приступ одговарајућим услугама у заједници.

Управо зато будући развој овог института треба посматрати заједно са развојем персоналне асистенције, услуга предаха од неге (*respite care*), подршке у кући, дневних и других услуга у заједници, образовне подршке и других индивидуализованих облика помоћи. Потребна за статусом родитеља неговатеља

често произлази и из недовољне доступности ових услуга. Уколико финансијска подршка породичном неговатељу не буде праћена њиховим развојем, постоји ризик да држава практично пренесе највећи део одговорности за подршку особи са инвалидитетом на породицу. Насупрот томе, развијен систем услуга може омогућити стварни избор: да члан породице пружа интензивну негу када то жели и када такав аранжман одговара потребама и преференцијама особе са инвалидитетом, али и да очува запослење, професионални развој и друге димензије сопственог живота.

На основу свега наведеног може се закључити да нови закон треба оцелити као важан напредак у развоју социјалне заштите и признавању до сада недовољно видљивог рада породица, али истовремено и као почетну тачку за даљи развој свеобухватнијег система подршке. Дугорочни циљ не би требало да буде избор између подршке особи са инвалидитетом и подршке њеном породичном неговатељу, већ њихово повезивање у кохерентан систем заснован на очувању целовитости оба носиоца права. С једне стране, особа са инвалидитетом треба да остане у средишту система као носилац права на индивидуализовану подршку, аутономију, одлучивање и пуно учешће у заједници; с друге стране, члану породице који пружа дуготрајну негу треба обезбедити одговарајуће признање и социјалну сигурност, али и могућност очувања сопственог професионалног, економског и друштвеног живота. Јер родитељ јесте неговатељ, али није само то – он, а још чешће она, јесте такође особа са сопственим људским правима: правом на достојанствен живот, рад, слободу и пуно учешће у животу заједнице.

## ЛИТЕРАТУРА

- Addati, L., Cattaneo, U., & Pozzan, E., *Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work*, International Labour Office, Geneva, 2022, <https://doi.org/10.54394/AQOF1491>
- Claes S., „Balancing Care: Human Rights Perspectives on Family Caregivers in Long-Term Care“, *European Journal of Health Law*, 33(3)/2026, pp. 292–313, <https://doi.org/10.1163/15718093-bja10163>
- Courtin E, Jemai N, Mossialos E., „Mapping support policies for informal carers across the European Union“, *Health Policy*, Vol. 118, Iss. 1, pp. 84–94, ISSN 0168-8510, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2014.07.013>.
- European Commission. (2018). *Informal Care in Europe: Exploring Formalisation, Availability and Quality*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Evo ruka, *Istraživanje: položaj na tržištu rada, potreba za podrškom u oblasti zapošljavanja i usklađivanja rada i roditeljstva za roditelje dece sa razvojnim teškoćama*, Beograd, april 2025. Dostupno na: <https://evoruka.org/wp-content/uploads/2025/06/Istrazivanje-Položaj-na-trzistu-rada-potreba-za-podrdjkom-u-oblasti-zaposljavanja-i-uskladjivanja-rada-i-roditeljstva-za-roditelje-dece-sa-razvojn timer-teškocama-FINALL.pdf> (pristup 10. 6. 2026).

- Frericks, P., Jensen, P. H., Pfau-Effinger, B., „Social rights and employment rights related to family care: Family care regimes in Europe“, *Journal of Aging Studies*, 29/2014, pp. 66–77. <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2013.12.002>
- Rostgaard, T., „Quality reforms in Danish home care – balancing between standardisation and individualisation“, *Health & Social Care in the Community*, 20/2012, pp. 247–254, <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2012.01066.x>
- Rostgaard, T., Timonen, V., & Glendinning, C., „Guest editorial: Reforming Home Care in Ageing Societies“, *Health and Social Care in the Community*, 20(3)/2012, pp. 225–227, <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2012.01071.x>
- Zigante, V., *Informal Care in Europe: Exploring Formalisation, Availability and Quality*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, <https://doi.org/10.2767/78836>

### *Јавне политики и правни оквир*

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. *General Comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community*. CRPD/C/GC/5, 27 October 2017. United Nations.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Bellini v. Italy*, Communication No. 51/2018, Views adopted on 26 August 2022, UN Doc. CRPD/C/27/D/51/2018.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies*. CRPD/C/5, adopted at the Committee's twenty-seventh session (15 August–9 September 2022), 10 October 2022, paras. 38, 71, 74, 89. United Nations.
- Council of the European Union. *Council Recommendation of 8 December 2022 on access to affordable high-quality long-term care (2022/C 476/01)*. Official Journal of the European Union, C 476, 15 December 2022, 1–11.
- European Commission. *A European Care Strategy for caregivers and care receivers. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2022) 440 final, Brussels, 7 September 2022.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, adopted by the United Nations General Assembly on 13 December 2006, Resolution A/RES/61/106, United Nations Treaty Series, Vol. 2515, p. 3, entered into force 3 May 2008.
- Social Welfare Consolidation Act 2005* (No. 26 of 2005), ss. 179–181, Irish Statute Book, dostupno na: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2005/act/26/enacted/en/html> (pristupljeno 29 August 2026).
- Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007, S.I. No. 142/2007.
- Sozialgesetzbuch (SGB), Elftes Buch (XI) – Soziale Pflegeversicherung*, Gesetz vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, as amended, §§ 19 and 44.
- Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2025. до 2030. године, „Службени гласник РС“, број 6/25.

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

Закон о родитељима неговатељима и неговатељима, „Службени гласник РС“, број 63/26.

Закон о родилњим и родитељским потпорама, „Народне новине“, бр. 152/22 и 34/25, чл. 28–31, 34. и 36.

**Aleksandra Rabrenović, Ph.D.**

*Higher Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade*

**Jovana Rajić Čalić, Ph.D.**

*Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade*

## THE NEW LAW ON PARENT CAREGIVERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA: LEGAL PROVISIONS AND OPEN QUESTIONS

### Summary

*This paper examines the provisions of the new Law on Parent Caregivers and Caregivers in the Republic of Serbia from the perspective of international human rights standards, particularly the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Particular attention is paid to the eligibility criteria for parent caregiver status, its incompatibility with employment, and the relationship between the protection of family caregivers and the right of persons with disabilities to individualized support. Drawing on normative legal analysis, empirical findings on the situation of parents of children with disabilities, and relevant comparative legal experiences, the paper explores opportunities to improve the legal framework through more individualized assessments of support needs and more flexible arrangements concerning the right to work. The authors conclude that the Law represents a significant step towards the legal recognition of informal caregiving. However, parent caregiver status should be developed as a complement to individualized support and community-based services, within a system that simultaneously safeguards the rights of persons with disabilities and the social security, right to work, and social inclusion of parent caregivers, rather than as a substitute for such support and services.*

**Keywords:** *parent caregiver, informal caregivers, persons with disabilities, CRPD, long-term care*