

Državni predujam za uzdržavanje djece

BRANKA REŠETAR*

Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku
Osijek, Hrvatska

Stručni članak

UDK: 347.635.3(497.5)

Primljeno: ožujak 2005.

Autorica u radu polazi od ustavnopravne i međunarodnopravne dužnosti države da, u slučaju izostanka obiteljskopravnog uzdržavanja, djeci osigura dostojan život i zajamčeni životni standard. U radu se prikazuju mjere obiteljskog i mjere socijalnog prava, koje su u RH de lege lata predviđene kao supstituti u slučajevima izostanka obiteljskopravnog uzdržavanja djece, kao i njihovo pojmovno razgraničenje. U nekim europskim državama problem neplaćanja uzdržavanja od strane roditelja rješava se plaćanjem predujma iz posebno osnovanih fondova. Institut predujma za uzdržavanje u radu je prikazan komparativno, te se po uzoru na opisana europska rješenja i pozivom na Preporuku Vijeća Europe o predujmu za uzdržavanje, nudi de lege ferenda rješenje za RH.

Ključne riječi: uzdržavanje djece, pravo na dostojan život, pomoć za uzdržavanje, privremeno uzdržavanje, predujam i fondovi za uzdržavanje.

UVOD

Djetetovo pravo na uzdržavanje izvi-
re iz ustavnih, međunarodnih i zakonskih
propisa. U članku 62. Ustava Republike
Hrvatske propisuje se dužnost države da
štititi materinstvo, djecu i mladež te stvara
socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i
druge uvjete kojima se promiče ostvariva-
nje **prava na dostojan život**. Odredbom
članka 63. stavak 5. Ustava RH propisano
je da država osobitu skrb posvećuje malo-
ljetnicima bez roditelja i onima za koje se
roditelji ne brinu. Prema Konvenciji o pra-
vima djeteta, države ugovornice svakome
djetetu priznaju pravo na **životni standard**
primjeren njegovom tjelesnom, duševnom,
duhovnom, ćudorednom i društvenom ra-
zvoju. Životne uvjete nužne za djetetov ra-
zvoj dužni su osigurati roditelj(i) ili ostale
osobe odgovorne za dijete, unutar svojih

spособnosti i novčanih mogućnosti (čl. 27.
st.1. i 2. Konvencije o pravima djeteta).
Obiteljski zakon (u daljnjem tekstu ObZ)
sadrži odredbe o uzdržavanju djece prema
kojima, osim roditelja, tu dužnost supsi-
dijarno ponekad imaju baka i djed ili maćeha
i očuh (Korać, 2001.:430-438).

Prema rezultatima istraživanja Drža-
vnog zavoda za zaštitu obitelji, materin-
stva i mladeži u 2003.g., više od polovice
roditelja u RH, uglavnom majki, ne prima
uzdržavanje za djecu nakon razvedenog
braka ili prestanka izvanbračne zajednice
(Vjesnik, 2004.:7).

Promatrajući problem neplaćanja uzdr-
žavanja za djecu s aspekta jamstva na živo-
tni standard i djetetovog prava na uzdrža-
vanje, opravdano se postavlja pitanje tko je
odgovoran za činjenicu da veliki broj djece
u Hrvatskoj ne prima uzdržavanje? Uvijek

* Branka Rešetar, Pravni fakultet, Stjepana Radića 13, 31 000 Osijek, Hrvatska, bresetar@pravos.hr
Branka Rešetar, Faculty of Law, Stjepana Radića 13, 31 000 Osijek, Croatia, bresetar@pravos.hr

su ponajprije odgovorni roditelji, odnosno osobe koje su po zakonu dužne osigurati djetetu uzdržavanje. Država je u tom smislu propisala određene kaznenopravne sankcije za osobe koje izbjegavaju ili odbijaju ispunjavanje obveze uzdržavanja djeteta ili maloljetne osobe. To su novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine.¹

Ponekad roditelj, koji ima obvezu plaćanja uzdržavanja za dijete, doista nema sredstava zbog objektivno mogućih razloga, primjerice nezaposlenosti, neimaštine, manjka sredstava u odnosu na broj uzdržavanih osoba i u tim slučajevima nije kriv za neispunjavanje svoje obveze. Neučinkovitost sudskih postupaka i njihova dugotrajnost u velikom broju slučajeva pogoduju izostanku ostvarivanja djetetovog prava na uzdržavanje u vrijeme kada je ono djetetu najpotrebnije.² Što učiniti u slučajevima kada obveznik ipak plaća uzdržavanje, ali je ono neredovito ili je nedovoljno? Bez obzira na razloge zbog kojih dijete ne prima uzdržavanje, prima li ga neredovito ili nedovoljno i bez obzira je li krivnja na strani pojedinca (obveznika) ili sustava, krajnji je rezultat u suprotnosti sa zakonskim, ustavnim i međunarodnim jamstvom prava na uzdržavanje i životni standard primjeren djetetu.

Ovaj problem nije aktualan samo u granicama Hrvatske, već se on više ili manje pojavljuje i u drugim državama, koje ga pokušavaju riješiti na različite načine, a to je vrlo često kroz sustav socijalne zaštite,

čija se razvijenost i učinkovitost razlikuju od države do države. Stoga se u poredbenom dijelu rada prikazuje institut predujma za uzdržavanje, kao jedna od mjera socijalne politike kojom se države članice EU suprotstavljaju ovom problemu. Plaćanjem predujma za uzdržavanje iz posebno osnovanih fondova djeci se u slučaju izostanka obiteljskopavnog uzdržavanja privremeno osigurava uzdržavanje, a time i prava na životni standard.

Kako se obiteljskopavno uzdržavanje i mjere kojima se osigurava uzdržavanje u okviru socijalnog prava razlikuju, u radu se nastoji razgraničiti obiteljskopavno uzdržavanje od uzdržavanja djeteta u okviru socijalnog prava, te u tom smislu odrediti pravni položaj instituta predujma za uzdržavanje. Pojmovno se analiziraju obiteljskopavne i socijalnopravne mjere u užem smislu koje poduzimaju nadležna tijela u Republici Hrvatskoj, kao postojeći supstituti u slučajevima kada roditelji ili članovi obitelji ne ispunjavaju svoju obvezu uzdržavanja djece. U radu su prikazane i obiteljske povlastice u Hrvatskoj kao mjere socijalne zaštite u širem smislu.

Predlažu se dvije *de lege ferenda* mogućnosti, od kojih se prva odnosi na učinkovitiju primjenu i temeljito provedbeno uređenje postojećeg obiteljskopavnog instituta privremenog uzdržavanja, a druga na uređenje instituta predujma za uzdržavanje posebnim zakonom. Bez obzira na hijerarhijski položaj pravnog propisa kojim bi se ovaj

¹ Čl. 209. Kaznenog zakona:

(1) "Tko izbjegavanjem zaposlenja, mijenjanjem radnog mjesta, mjesta boravka ili prebivališta, otuđivanjem imovine ili na drugi način izbjegava davanje uzdržavanja za osobu koju je na temelju ovršne odluke ili sudske nagodbe dužan uzdržavati ili tko odbija izvršenje takve obveze, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.

(2) Ako se obveza iz st. 1. ovog članka odnosi na uzdržavanje djeteta ili maloljetne osobe, počinitelj će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.

(3) Primjenjujući uvjetnu osudu sud može počinitelju postaviti uvjet da isplati dospjele obveze i da ubuduće uredno ispunjava dužnosti uzdržavanja."

² Pri tome se u ovom radu ne razmatra procesno pravo stranaka na pravično suđenje u razumnom roku za garantirano Ustavom i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, već isključivo na materijalnopravnu bit djetetovog prava na uzdržavanje.

institut mogao urediti, u radu su navedeni i opisani bitni elementi zajednički za oba moguća rješenja, s pozivom na načela sadržana u Preporuci Vijeća Europe o plaćanju predujma za uzdržavanje (*Recommendation No R(82)2 of the Committee of Ministers to Member States on payment by the state of advances on child maintenance*).³

UZDRŽAVANJE DJECE KAO OBITELJSKOPRAVNI I KAO SOCIJALNOPRAVNI INSTITUT U HRVATSKOM PRAVU

Pravo djeteta na uzdržavanje u pravilu započinje rođenjem, a završava punoljetnošću. Ono može trajati i nakon punoljetnosti ako se dijete redovito školuje, zatim godinu dana nakon završetka školovanja ako se ne može zaposliti, kao i u slučaju djetetove nesposobnosti za rad zbog bolesti, mentalnog ili tjelesnog oštećenja (čl. 210. ObZ 2003.). Ako obvezu uzdržavanja djeteta ispunjavaju članovi obitelji, tada se radi o obiteljskopravnom uzdržavanju, bilo da se dijete uzdržava u naturi ili u novcu, temeljem pravomoćne, odnosno ovršne isprave.

Ukoliko roditelj nije u mogućnosti brinuti se o svom djetetu niti ga uzdržavati, jer je primjerice lišen poslovne sposobnosti, radno nesposoban ili zbog nekog drugog opravdanog razloga, a obvezu uzdržavanja nije moguće odrediti u odnosu na druge zakonom određene osobe (baka, djed, maćeha, očuh), tada ova obveza pada na teret države temeljem njene ustavne dužnosti da štiti djecu i stvara uvjete za ostvarivanje prava

na dostojan život, ali i dužnosti da osobitu skrb posveti maloljetnicima bez roditelja i onima za koje se roditelji ne brinu. Na taj se način životne potrebe maloljetnog djeteta pod skrbištvom, smještenog primjerice u ustanovu socijalne skrbi, zadovoljavaju iz sredstava socijalne skrbi.⁴ Ne mora značiti da će se sredstva za uzdržavanje djeteta pod skrbištvom uvijek osiguravati iz sredstava socijalne skrbi, jer će dijete ponekad imati prihode ili imovinu iz koje će se moći dobiti sredstva za pokrivanje njegovih životnih potreba. Ukoliko uzdržavanje za dijete pod skrbištvom plaćaju osobe koje su to dužne temeljem Obiteljskog zakona, tada ono i nadalje predstavlja obiteljskopравни institut. Međutim, u svim onim slučajevima u kojima je maloljetno dijete povjereno na čuvanje i odgoj primjerice udomiteljskoj obitelji ili domu za djecu, a izdatci za njegove životne potrebe, odnosno uzdržavanje se namiruju iz sredstava socijalne skrbi, više ne govorimo o obiteljskopravnom uzdržavanju, već o institutu socijalnog prava.

S druge strane, veliki je broj slučajeva u kojima oba roditelja žive u obitelji zajedno s djetetom, ali mu zbog siromaštva nisu u stanju zadovoljiti osnovne životne potrebe. U ovim je slučajevima moguće zatražiti pomoć za uzdržavanje temeljem čl. 16. Zakona o socijalnoj skrbi (u daljnjem tekstu ZSS). Ovo je jedna od mjera iz sustava socijalne zaštite osoba koje su se našle u stanju socijalne ugroženosti, čijom primjenom uzdržavanje iz područja obiteljskog ulazi u područje socijalnog prava.⁵

³ Vidi: <http://cm.coe.int/ta/rec/1982/82r2.htm>, od 17.3.2004.

⁴ Čl. 152. ObZ 2003.

“Pod skrbištvo staviće se maloljetna osoba čiji su roditelji:

1. umrli, nestali, nepoznati ili su najmanje mjesec dana nepoznatog boravišta,
2. lišeni poslovne sposobnosti ili su lišeni roditeljske skrbi,
3. maloljetni, a nisu na osnovi članka 120. ovog Zakona stekli poslovnu sposobnost,
4. odsutni ili spriječeni i nisu u mogućnosti brinuti se o svojem djetetu, a nisu ga povjerali na čuvanje i odgoj osobi koja ispunjava uvjete za skrbnika.”

⁵ Treba razmisliti o primjerenosti pružanja pomoći za uzdržavanje temeljem propisa o socijalnoj skrbi kada je riječ o djeci, s obzirom da zadovoljavanje njihovih posebnih potreba ipak zahtjeva poseban tretman, izdvojen iz opće kategorije korisnika socijalne pomoći koji su se našli u stanju socijalne ugroženosti. Vidi infra, pomoć za uzdržavanje kao mjera socijalne zaštite u užem smislu.

Prema odredbi čl. 352. ObZ 2003., centar za socijalnu skrb dužan je djetetu osigurati sredstva za *privremeno uzdržavanje*, ukoliko roditelj ne ispunjava svoju obvezu određenu pravomoćnom odlukom ili nagodbom, sve dok roditelj ili drugi obveznik ne počne ponovno udovoljavati svojoj obvezi. Privremeno uzdržavanje djece, čiji roditelj ne ispunjava obvezu uzdržavanja predstavlja mjeru obiteljskog prava i nalik je institutu predujma za uzdržavanje iz europskih sustava. Centar za socijalnu skrb ima obvezu određivanja i isplaćivanja privremenog uzdržavanja, a izvor sredstava je isti onaj izvor iz kojeg se daje i pomoć za uzdržavanje korisnicima socijalne pomoći, pa slijedi da institut privremenog uzdržavanja uz elemente obiteljskog ima i elemente socijalnog prava.

Može se primijetiti da se sadržajno uzdržavanje djeteta ili materijalno zadovoljavanje njegovih životnih potreba mijenja i transformira iz jednog obiteljskopravnog u socijalnopravni institut (i obrnuto), a ponekad ima elemente oba, ovisno o tome na čiji se teret dijete uzdržava i kojem pravnom području pripadaju odredbe iz kojih izvire djetetovo pravo na uzdržavanje, odnosno osiguravanje materijalnih uvjeta za život.

Promatrajući institut uzdržavanja djeteta s aspekta njegovog ustavnog i međunarodnog prava na životni standard, dijete i njegovo pravo uvijek moraju biti u središtu pažnje, a pitanje da li se to pravo ostvaruje prema odredbama obiteljskog ili socijalnog prava, treba postaviti tek podredno. Pri tome je potrebno istaknuti nužnost međusobne povezanosti obiteljskopravnih i socijalnopravnih instituta i institucija u svim slučajevima ostvarivanja djetetovih prava,

pa tako i prava na njegovo uzdržavanje i životni standard.

PREDUJAM ZA UZDRŽAVANJE DJECE U EUROPI

Mjesto predujma za uzdržavanje u europskom sustavu socijalne zaštite

Predujam za uzdržavanje jedna je od obiteljskih povlastica koje sve zajedno čine dio sustava socijalne zaštite. Europska unija nema ugovor kojim se uređuje područje socijalne politike, ali Europska komisija, kao izvršno tijelo, potiče i podupire države članice Unije da uređuju i jačaju socijalnu politiku u istom smjeru. Države članice obvezuju se postizati zajedničke ciljeve, pa se to odnosi i na područje socijalne politike u kojem predujam za uzdržavanje zauzima posebno mjesto. Među mjere socijalne zaštite, u koje ulaze i mjere protiv siromaštva, posebice siromaštva djece⁶, ubrajaju se i fondovi iz kojih se isplaćuju novčana sredstva za njihovo uzdržavanje (Jenson, 2003.:7-11).

Načini na koje se države nastoje suprotstaviti siromaštvu djece i obitelji jesu preuzimanje obveze plaćanja različitih *obiteljskih dodataka*. U većini se europskih zemalja plaćaju uobičajeni obiteljski dodatci, koji ovise o broju djece i o njihovoj dobi, a u nekim se zemljama samohranim roditeljima isplaćuju specijalne povlastice ili viši iznosi obiteljskih dodataka. U oba slučaja države preuzimaju na sebe obvezu plaćanja standardnih iznosa za uzdržavanje kad roditelj s kojim dijete ne živi ne ispunjava tu svoju obvezu. Ta se obiteljska dječja povlastica naziva predujam za uzdržavanje (Jenson, 2003.:15-17).⁷

⁶ Postotak siromaštva uvijek je viši među obiteljima s djecom, kao i u obiteljima u kojima je samo jedan roditelj.

⁷ *Isplaćivanje dodataka za kućanstvo* također je obveza koju države vrlo često preuzimaju na sebe. Razlika između niskih primanja i siromaštva nerijetko je upravo u troškovima kućanstva. Povrh obiteljskih dodataka i dodataka za kućanstvo, *preuzimanje skrbi o djeci predškolskog uzrasta* još je jedna mjera koja je u javnom sustavu besplatna ili ima izrazito niske troškove. U svim je državama trend da se djeci od 3 do 6 godina, odnosno najmanje dvije godine prije obveznog školovanja, omogući edukacija na teret javnih državnih fondova., ibid, 15-17.

Predujam za uzdržavanje u nekim europskim državama

U zemljama članicama Europske unije velika je pažnja posvećena osiguravanju financijske odgovornosti oba roditelja prema svojoj djeci. Prema podacima MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area and in Switzerland*⁸), europski sustavi poznaju četiri osnovna pristupa rješavanju ovog problema:

U prvoj se skupini zemalja, u koju ulaze Grčka, Irska, Italija, Nizozemska i Portugal, od roditelja i članova obitelji očekuje da sami uzdržavaju djecu, bez sudjelovanja države u toj obvezi (Jenson, 2003.:18). Međutim, roditeljima i drugim članovima obitelji stoje na raspolaganju neke druge vrste obiteljskih povlastica i novčanih potpora.⁹

U drugu skupinu zemalja ulazi Velika Britanija kao jedina europska država koja ima specifičan način pružanja pomoći kod uzdržavanja djece. Naime, svaka osoba, koja ima pravo na socijalnu pomoć ili na naknadu zbog nezaposlenosti, isto tako može zahtijevati uzdržavanje za djecu. Potpora uzdržavanju djece može se isplaćivati izravno ovlašteniku ili putem sustava *Child Support Agency* (CSA). Pomoć se može zahtijevati i putem sudova. CSA je u Velikoj Britaniji počela s radom 1993. godine kada je od sudova preuzela glavnu odgovornost za određivanje obveze uzdržavanja, prikupljanje novčanih sredstava, kao i pokretanje ovrhe. Do osnivanja CSA došlo je na način da je britanski *Child Sup-*

port Act iz 1991. godine uzdržavanje djece htio urediti po uzoru na sustave u SAD-u, Australiji i Novom Zelandu. Provedba ovog rješenja nije bila tako uspješna, pa se Velika Britanija u konačnici okrenula istraživanjima uspješnijih europskih sustava, s namjerom da u budućnosti izmijeni ili poboljša postojeće uređenje.¹⁰

U treću skupinu zemalja, u koju ulaze primjerice Austrija, Francuska i Luksemburg, predujam za uzdržavanje obiteljska je povlastica, koja se ponekad isplaćuje i prije pravomoćnosti sudske odluke o uzdržavanju. Posebnost ovih sustava jest da pravo na obiteljske novčane potpore imaju sve obitelji, a ne samo one kojima je potrebna socijalna pomoć (Jenson, 2003.:18).

Predujam za uzdržavanje u Austriji je poseban institut, uređen propisom koji se zove *Unterhaltsvorschußgesetz* 1985. (UVG). Njime se osigurava uzdržavanje maloljetnoj djeci koja nemaju jednog od roditelja, ne žive s jednim od roditelja ili je on nepoznat. Pretpostavka za dobivanje predujma je pravomoćna sudska odluka ili sporazum o uzdržavanju. Zahtjev za predujam može se podnijeti 6 mjeseci nakon pokretanja postupka ovrhe. Visina predujma ovisi o iznosu koji je određen sudskom odlukom i isplaćuje se najdulje 3 godine, s tim što se može i produljiti za naredne tri godine. Predujam se ne isplaćuje u slučajevima u kojima je očito da dužnik, zbog bolesti ili nesposobnosti za rad, nije u mogućnosti plaćati uzdržavanje (Barnes, Day and Cronin.:1998.).¹¹

⁸ Zajednički informacijski sustav na području socijalne zaštite u državama članicama EU, europskoga ekonomskog prostora i u Švicarskoj.

⁹ Univerzalni dječji doplatci i potpore roditeljima za skrb o djeci s posebnim potrebama. Obitelji s većim brojem djece (više od troje) imaju pravo na više obiteljske ili dječje dodatke, porezne olakšice, besplatan javni prijevoz i zajmove za domaćinstvo. Školska djeca često imaju pravo na potpore za odjeću i obuću, a studenti pravo na potpore i zajmove, naknade za troškove školovanja, te besplatan javni prijevoz. Obitelji s jednim roditeljem i obitelji s niskim prihodima također imaju pravo na posebna novčana davanja, vidi: <http://europa.eu.int/comm/employment-social/missoc-info-en.htm>, od 23.9.2004.

¹⁰ Vidi: <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialpolicy/619.asp>, june 1999-Ref619, od 16.3.2004.g.

¹¹ Vidi: <http://www.childpolicyintl.org/childsupporttables/52.htm>, od 29.3.2004.

Uzdržavanje se u Francuskoj ne plaća u oko 10% slučajeva, a u 40% slučajeva se ne plaća redovito ili u cijelosti. Nakon što uzdržavanje nije plaćeno dva mjeseca uzastopce, roditelj s kojim dijete živi može tražiti od nadležnih službi isplatu predujma za uzdržavanje iz fonda namijenjenog samohranim roditeljima koji se naziva *Allocation de Soutien Familial (ASF)*. Predujam za uzdržavanje isplaćuje se roditelju koji živi s djetetom, bilo da je drugi roditelj nepoznat, umro ili ne živi s djetetom. U najvećem broju slučajeva isplaćuje se nakon razvoda braka, kada roditelj s kojim dijete ne živi ne ispunjava svoju obvezu uzdržavanja. Regres od obveznika može se izvršiti oduzimanjem od plaće ili s bankovnih računa, te uz pomoć poreznika prilikom naplate poreza. Pravo na predujam može se ostvarivati do navršениh 20 godina djetetova života. Na dan 1. siječnja 2001.g. mjesečni je iznos predujma iznosio od 27.31 eura do 100.46 eura. Posebni novčani dodatak, na koji imaju pravo samohrani roditelji koji žive s djecom i imaju minimalna primanja, isplaćuje se iz posebnog fonda koji se naziva *Allocation de Parent Isole (API)*. Ova se novčana pomoć može isplaćivati od 12 mjeseci do najdulje 3 godine.¹²

U četvrtu skupinu zemalja ulaze švedski, njemački, danski i finski sustavi, koji jamče isplatu predujma za uzdržavanje svim obiteljima s jednim roditeljem. Ako roditelj s kojim dijete ne živi ne plaća uzdržavanje, ili je nepoznat, tada se isplaćuje mjesečni iznosi za uzdržavanje koji se naziva predujam i čini jednu od obiteljskih povlastica (Jenson, 2003.:18). Ovoj su se skupini zemalja, ulaskom u EU, pridružile Slovenija i Mađarska.

U Švedskoj se dodatak za samohrane roditelje isplaćuje kao predujam za uzdrža-

vanje djece do 18, odnosno 20 godina djetetova života, ako se školuju i pod uvjetom da žive samo s jednim roditeljem. Mjesečni iznos predujma je standardiziran i ne ovisi o zaposlenosti ili materijalnim prilikama roditelja s kojim dijete živi; za svako dijete trenutno iznosi 131,98 eura. Da bi majka, koja nije u braku, ostvarila pravo na predujam za uzdržavanje djeteta, nije joj potrebna sudska odluka, niti je nužno utvrditi djetetovo podrijetlo, iako je ono u 96% slučajeva utvrđeno. Službe nadležne za poslove socijalne skrbi isplaćuju iznose za uzdržavanje s pravom regresa prema dužniku. Iznosi, koje imaju pravo potraživati od dužnika, u konačnici ovise o broju djece, kao i o visini dužnikovih prihoda. Tako se u odnosu na dužnikove prihode od njega može potraživati 10% za jedno dijete, 6,25% za svako od dvoje djece i 5% za svako od troje i više djece. U svakom slučaju iznos naplaćen od dužnika ne smije prelaziti visinu iznosa koji je isplaćen kao predujam za uzdržavanje.¹³

U Njemačkoj je institut predujma za uzdržavanje uređen zakonom koji se zove *Unterhaltsvorschußgesetz* (u daljnjem tekstu *UhVorschG*), prema kojem pravo na predujam imaju djeca koja žive samo s jednim roditeljem. Donesen je 1979.g., a njegove su zadnje izmjene stupile na snagu 2. siječnja 2002.g. Sastoji se od deset odredaba kojima se određuje tko ima pravo na predujam i njegova visina, trajanje uzdržavanja temeljem *UhVorschG*, kao i obveza povrata isplaćenog predujma. Zakon uređuje obvezu davanja potrebnih informacija, zakonsku cesiju i način na koji se prikupljaju novčana sredstva za fond. U posljednje dvije odredbe normiran je način na koji se ostvaruje pravo na predujam, te se propisuju sankcije za postupanje protivno zakonskim odredbama.¹⁴ Predujam za uzdržavanje djece

¹² Vidi: <http://www.csa.gov.au/publications/schemes98-99.htm>, od 22.3 2004.: 8.

¹³ Vidi: <http://www.childpolicyintl.org/childdsupportables/57.htm>, od 29. 3. 2004.:1-2.

¹⁴ Vidi:<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/uhvorschg/BJNR011840979BJNE000404320FN.html>, od 3.11.2004.

može se ostvarivati najdulje 72 mjeseca, do navršenih 12 godina djetetova života. Isplaćuje ga nadležno tijelo socijalne skrbi mjesečno unaprijed onom roditelju koji živi s djetetom. Uvjet za ostvarenje prava na predujam je da drugi roditelj ne živi s djetetom i da ne plaća minimalan iznos za uzdržavanje, koji je određen Pravilnikom o osnovnim iznosima (*Regelbetrag Verordnung*) za prve dvije dobne skupine djece, do 12 godina.¹⁵ Od toga iznosa oduzima se iznos dječjeg doplatka ili drugih redovnih primanja, čija je svrha uzdržavanje djeteta (primjerice naknada štete zbog smrti roditelja). Za ostvarivanje prava na predujam nije nužno da je obveza uzdržavanja određena u sudskom postupku, nego samo dokaz da dijete ne živi s oba roditelja.

U Danskoj predujam za uzdržavanje ne pripada zajedničkom sustavu socijalne zaštite djece. Isplaćuje se do djetetove 18. godine života, temeljem odluke nadležnog tijela i ne smije prelaziti standardni iznos za uzdržavanje, koji je jednak iznosu obiteljskog doplatka za dijete bez jednog roditelja i dodataka na taj iznos.¹⁶

U Finskoj se predujam za uzdržavanje regulira na isti način kao i u Danskoj. Isplaćuje se djeci do navršenih 18 godina života u slučajevima kada ih primjereno ne uzdržavaju oba roditelja. Pravo na predujam ima ono dijete koje ne živi s jednim od roditelja koji ne ispunjava svoju obvezu plaćanja uzdržavanja određenu sporazumom ili odlukom suda. Nadležno tijelo socijalne skrbi ima pravo regresne naplate

od roditelja koji nije ispunjavao svoju obvezu uzdržavanja u visini isplaćenih iznosa predujma.¹⁷

Predujam za uzdržavanje uveden je u pravni sustav Mađarske 1996. godine i pripada ostalim obiteljskim povlasticama. Do primjene instituta plaćanja predujma za uzdržavanje od strane države dolazi kada je sudska odluka o uzdržavanju maloljetnog djeteta postala pravomoćna, ali se ona ne može privremeno ovršiti, a roditelj s kojim dijete živi ne može zadovoljiti potrebe djeteta. Od 01. 01. 1998.g. davanje predujma za uzdržavanje djeteta u nadležnosti je tijela koja obavljaju poslove skrbništva (Dörfler, 2002.:6-8.).

U Sloveniji je institut predujma za uzdržavanje reguliran *Zakonom o javnem jamstvenem in preživninskem skladu Republike Slovenije* (u daljnjem tekstu ZJPSRS), koji je stupio na snagu 1. lipnja 1999.g., sa zadnjim izmjenama i dopunama od 13. ožujka 2003.g.¹⁸ Ovim su zakonom regulirani osnivanje i rad dvije vrste fondova: fond iz kojeg se isplaćuju novčani iznosi zaposlenicima čiji su poslodavci insolventni i fond iz kojeg se djeci isplaćuje predujam za uzdržavanje. U dijelu zakona, koji se odnosi na predujam za uzdržavanje djece, određeno je da pravo na predujam imaju djeca u dobi do 15, odnosno do 18 godina, osim ako nisu u radnom odnosu. Slovenska vlada jednom na godinu usklađuje visinu iznosa koji se isplaćuju kao predujam za uzdržavanje, pri čemu uzima u obzir rast životnih troškova prema tri dobne skupine djece.¹⁹ Da bi se

¹⁵ Od 1.7.2003. do 1.7.2004.g. za djecu od 0 do 6 godina ovaj iznos je 199 eura, a za djecu od 6 do 12 godina iznos je 241 euro, vidi: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/regelbetr/v1.html>.

¹⁶ Op. cit. (bilj.17.): 14-16.

¹⁷ Ibid: 77-80.

¹⁸ Uradni list RS, št. 26/2003, uradno prečišćeno besedilo UPB1 i vidi: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO485.html, od 11.11.2004.

¹⁹ Prema odluci Vlade Republike Slovenije iznos dodatka za uzdržavanje (predujma) od 1.4.2004. do 1.4.2005. iznosi: za djecu do 6. godine života 14.167 tolara, za djecu od 6 do 14 godina 15.583 tolara i za djecu iznad 14. godina 18.415 tolara, vidi: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200429&stevilka=1250> i http://europa.eu.int/comm/employment_social/missceec/table9_en.pdf, od 10.11.2004:247.

ostvarilo pravo na predujam, obveza uzdržavanja prije toga mora biti određena pravomoćnom sudskom odlukom, privremenom mjerom ili nagodbom sklopljenom u centru za socijalnu skrb. Daljnja je pretpostavka da uzdržavanje nije plaćeno tri mjeseca uzastopno ili da plaćanje nije bilo redovito, što znači da obveznik u 12 mjeseci prije podnošenja zahtjeva duguje sveukupno tri prosječne mjesečne rate za uzdržavanje. Pokrenuti postupci ovrhe ili osiguranja trebaju biti obustavljeni, a ako nisu obustavljeni, tada njihovo trajanje ne smije biti dulje od 3 mjeseca. Pravo na predujam nema dijete koje živi s obveznikom koji ne plaća uzdržavanje, dijete pod skrbništvom, kao i dijete smješteno u ustanovu socijalne skrbi. Ostvarivanje prava na predujam prestaje: na zahtjev djetetovog zakonskog zastupnika, na zahtjev obveznika uzdržavanja (ako dokaže da je platio ili u sudu deponirao dospjele iznose za uzdržavanje, te iznose za dva mjeseca unaprijed) i kad prestanu postojati pretpostavke temeljem kojih se pravo na predujam ostvarivalo.

ZJPSRS nadalje uređuje postupak koji prethodi ostvarivanju prava na predujam, određuje koje se isprave moraju priložiti zahtjevu, taksativno nabroja fizičke i pravne osobe koje su dužne davati potrebne podatke, određuje prijenos prava potraživanja s vjerovnika uzdržavanja na nadležno tijelo, postupanje u slučaju nezaposlenosti obveznika, kao i dužnost povrata nezakonito isplaćenih sredstava. Zakon određuje da su nadležna tijela dužna voditi evidenciju o djeci koja primaju predujam, njihovim zakonskim zastupnicima i o obveznicima uzdržavanja.²⁰

Švicarski predujam za uzdržavanje djece u kantonu Ticino

Svi švicarski kantoni imaju uređen sustav predujma za uzdržavanje. Najviši

iznos predujma za uzdržavanje utvrđuje se za područje svakog kantona posebno. Kao primjer prikazat ćemo zakonsko uređenje predujma za uzdržavanje u kantonu Ticino. Naziva se *Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni* koje je na snazi od 1. srpnja 1988.g., sa zadnjim izmjenama i dopunama od 25. studenog 2003.g.

Propis se sastoji od 15 članaka, čijim se odredbama uređuju: nadležnost tijela koje isplaćuje predujam, pravna osnova za pokretanje postupka, pravila postupanja radi ostvarivanja prava na predujam, visina predujma, obveza izvještavanja o promijenjenim okolnostima, način prijenosa prava potraživanja, vremensko trajanje prava na predujam, te obveza pokretanja kaznenog progona.

Tijela socijalne skrbi nadležna su zaprimati zahtjeve, donositi odluke, te isplaćivati predujam za uzdržavanje. Zahtjev može podnijeti onaj roditelj s kojim dijete živi u slučajevima kada obveznik ne ispunjava redovito svoju obvezu plaćanja uzdržavanja, što provjerava ured socijalne skrbi. Zahtjevu moraju biti priloženi odluka suda ili ugovor u kojima je određena obveza i visina uzdržavanja. Predujam se određuje u visini određenoj sudskom odlukom ili ugovorom, s tim što prema ovom Zakonu ne smije prelaziti visinu od 700 franaka (3.420,33 kn) mjesečno za svako dijete. Isplata predujma obavlja se unaprijed od dana kad je podnesen zahtjev, početkom svakog mjeseca za tekući mjesec. Predujam prima roditelj koji je postavio zahtjev i kojemu je maloljetno dijete povjereno na čuvanje i odgoj. O svakoj promjeni sudske odluke ili ugovora roditelj, koji je podnio zahtjev, mora izvijestiti nadležno tijelo socijalne skrbi. Samim podnošenjem zahtjeva za predujam, vjerovnik uzdržavanja prenosi na državu svoja prava potraživanja dugova-

²⁰ Vidi: <http://www.svobodni.net/jamstvo/page/novice.php?id=2004111111514177&l=slo>, od 10.11. 2004.

nih iznosa od obveznika. Zakon određuje da je nadležno tijelo socijalne skrbi dužno obveznika opomenuti i pozvati ga na isplatu dugovanih iznosa odmah po primitku zahtjeva za predujam, a tek onda, ukoliko obveznik dobrovoljno ne ispuni svoje dospjele obveze, pokrenuti prisilni postupak naplate. Uspije li se pri tom od obveznika naplatiti cjelokupne dospjele iznose za uzdržavanje, tada se razlika između isplaćenog predujma i prisilno naplaćenih iznosa mora isplatiti roditelju koji je podnio zahtjev. Zakon ovlašćuje i obvezuje tijela nadležna za poslove socijalne skrbi na pokretanje kaznenih postupaka protiv obveznika uzdržavanja zbog kaznenog djela neispunjavanja obiteljskih obveza. Temeljem odluke o predujmu za uzdržavanje, predujam se isplaćuje tijekom razdoblja od jedne godine, a po isteku tog vremena roditelj ga treba ponovno zahtijevati. U slučaju da nisu podnesene sve potrebne isprave ili ako se utvrdi da su navedeni podaci neistiniti, zahtjev može biti odbačen. Ako bi se predujam isplaćivao na temelju neistinitih podataka, tada isplaćeni iznosi moraju biti vraćeni. Zakon određuje da svi troškovi postupka, kao i plaćanje predujma, idu na teret državnog proračuna.²¹

Preporuka Vijeća Europe o predujmu za uzdržavanje

Odbor ministara Vijeća Europe je 2. veljače 1982.g., na 343. sastanku ministara izaslanika, izradio Preporuku broj (82)2 o plaćanju predujma za uzdržavanje djece, s ciljem prihvaćanja zajedničkih smjernica i ujednačavanja pravnih uređenja država članica na području uzdržavanja djece. Polazište je bilo u činjenici da veliki broj djece odgaja samo jedan roditelj i da vrlo često roditelj s kojim dijete ne živi ne ispunjava svoju obvezu plaćanja uzdržavanja. S obzirom da su uvijek roditelji prije svih dužni

osigurati odgovarajuće uzdržavanje svojoj djeci, a država je dužna intervenirati ukoliko se to ne događa, na Europskoj konferenciji obiteljskog prava u Beču je u rujnu 1977.g. prihvaćena ideja o nužnosti poduzimanja određenih mjera u smislu interveniranja države u tim slučajevima. To može biti plaćanje predujma ili bilo koja druga mjera državne intervencije, u slučajevima kada otac i majka ili jedno od njih ne ispunjava svoju obvezu uzdržavanja djeteta.²²

Ovom se Preporukom vladama država članica preporuča da urede mehanizam plaćanja predujma za uzdržavanje u slučajevima kada dužnik ne ispunjava svoju obvezu ili ako ga već imaju, da ga urede prema zajedničkim načelima. Državama se ujedno preporuča da pojačaju sredstva za naplatu (regres) plaćenog predujma od dužnika, koji ima prebivalište u drugoj državi, kao i da, u zemljama u kojima postoje odgovarajući međunarodni instrumenti, bude olakšano priznavanje i ovrha odluka o uzdržavanju djece.

U Preporuci se nabrajaju zajednička načela prema kojima bi države članice VE trebale urediti sustav plaćanja predujma za uzdržavanje ovim redoslijedom:

a) Predujam uzdržavanja za djecu se treba isplaćivati u svim slučajevima u kojima osoba, kojoj je obveza zakonskog uzdržavanja pravomoćno određena u postupku, tu svoju obvezu ne ispunjava. Pravo na predujam trebaju imati djeca koja ne žive s obveznikom uzdržavanja, čije je prebivalište na teritoriju države koja već ima sustav predujma ili će ga prihvatiti.

b) Svaka država treba odrediti životnu dob do koje djeca imaju pravo na predujam, s tim da to pravo djeca trebaju imati najmanje do završetka obveznog školovanja.

c) Pravo na predujam trebalo bi prestati ukoliko bi dijete ili roditelj s kojim dijete

²¹ Vidi: http://www.ti.ch/CAN/argomenti/legislaz/rleggi/rl/dati_rl/f/s/371a.htm, od 3.11.2004.

²² Vidi: <http://cm.coe.int/ta/rec/1982/82r2.htm>, od 17.3.2004:1.

živi, imali ili stekli dovoljno financijskih sredstava za zadovoljavanje njegovih životnih potreba.

Svaka država posebno može odrediti visinu ili kriterije za određivanje visine predujma. Bez obzira na plaćani predujam za uzdržavanje, obveznikova dužnost da državi naknadi isplaćene iznose ne smije prestati, kao ni dužnost da djetetu isplati razliku između iznosa predujma i iznosa određenog pravomoćnom sudskom odlukom. Na taj način države trebaju stjecati pravo regresa isplaćenog predujma, kao i pravo da u ime djeteta zahtijevaju cjelokupan iznos uzdržavanja, koji je pravomoćno određen u obveznom postupku. U slučaju potpunog ili djelomičnog neuspjeha regresne naplate, države ne smiju potraživati isplaćeni predujam od djeteta, osim ako bi dijete ostvarilo dvostruko uzdržavanje temeljem dvije pravne osnove.²³

OSIGURANJE ŽIVOTNOG STANDARDA DJETETA U RH

Uzdržavanje djece primarna je obveza roditelja, a potom i drugih članova obitelji. Temelj obiteljskopravnom uzdržavanju jest načelo obiteljske solidarnosti između članova obitelji. Članovi su obitelji dužni jedno drugom pomagati i međusobno se uzdržavati u slučaju da se za to pojavi potreba. Osobama koje nisu u stanju same sebe uzdržavati ili ne mogu ostvariti uzdržavanje od članova svoje obitelji, država će socijalnu zaštitu pružiti tek supsidijarno (čl. 4. Zakona o socijalnoj skrbi).

Kada dijete u Republici Hrvatskoj ne prima uzdržavanje od strane roditelja, država mu temeljem obiteljskopравnih i socijalnopravnih odredaba jamči određena davanja, što neposredno utječe na njegov životni standard. Osnovna razlika između obiteljskopравne i socijalnopravnih mjere pomoći za uzdržavanje djeteta jest u tome

što korisnik (pa tako i dijete) socijalnu pomoć može dobiti tek ako uzdržavanje ne može ostvariti od članova obitelji koji su ga po zakonu dužni uzdržavati. Tu se osim roditelja još ubrajaju bake i djedovi, te maćeha i očuh. Nasuprot tome, pravo na obiteljskopравnu mjeru pomoći kod izostanka uzdržavanja dijete ima već u trenutku izostanka uzdržavanja od strane roditelja, a da pri tome nije bitno postoji li mogućnost ostvarivanja prava na uzdržavanje od strane drugih osoba koje su to po zakonu dužne (baka i djed, maćeha i očuh).

Bez obzira na činjenicu ostvaruje li dijete ili ne ostvaruje obiteljskopравno uzdržavanje, svoju ustavnu dužnost da mu osigura materijalne uvjete za dostojan život država ispunjava kroz sustav obiteljskih povlastica. Njima država pokušava djetetu osigurati, ako ne primjeren, onda makar minimalni životni standard.

Slijedi prikaz postojećih obiteljskopравnih i socijalnopravnih mjera u hrvatskom pravnom sustavu, koje se koriste kao nadomjestak obiteljskopравnom uzdržavanju djece, te prikaz i pojmovno određenje obiteljskopравnih povlastica, s osvrtnom na njihov odnos prema djetetovom ustavnom pravu na dostojan život i životni standard.

Privremeno uzdržavanje kao mjera obiteljskog prava

Prema čl. 352. ObZ 2003. centar za socijalnu skrb dužan je osigurati sredstva za privremeno uzdržavanje djeteta kada roditelj tu svoju obvezu ne ispunjava duže od tri mjeseca. Obveza uzdržavanja djeteta pret hodno mora biti određena pravomoćnom sudskom odlukom ili nagodbom sklopljenom pred centrom za socijalnu skrb. Privremeno uzdržavanje djeteta centar za socijalnu skrb osigurava na prijedlog drugog roditelja ili po službenoj dužnosti, ako ocijeni da je uzdržavanje djeteta ugroženo,

²³ Ibid:1-2.

jer roditelj ne ispunjava svoju obvezu plaćanja uzdržavanja. Ova mjera može trajati sve dok roditelj koji je obveznik ponovno ne počne ispunjavati svoju obvezu uzdržavanja djeteta.²⁴

Prema rezultatima istraživanja Državnog zavoda za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži više od polovice roditelja u RH (oko 60.000), uglavnom majki, ne prima uzdržavanje za djecu nakon razvedenog braka ili prestanka izvanbračne zajednice. Uvidom u statističke podatke Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi doznajemo da je u 2001. godini donesena 241 odluka o pravu na privremeno uzdržavanje, u 2002. godini 367 i u 2003. godini 345 odluka o privremeno uzdržavanju.

Navedeni podaci ukazuju da je primjena i učinkovitost instituta privremenog uzdržavanja upitna (Korać, 2003.:183).²⁵

U prilog tome govori i jedan primjer iz prakse većeg centra za socijalnu skrb, za koji se može pretpostaviti da nije pravilo,

ali je istodobno dobar primjer postupanja, koje se ne bi smjelo dogoditi niti kao iznimka.²⁶

Pomoć za uzdržavanje djeteta kao mjera socijalne zaštite u užem smislu

Socijalna zaštita u užem smislu znači socijalnu pomoć, odnosno socijalnu skrb namijenjenu pojedinim osobama ili skupinama koje su u stanju socijalne ugroženosti. Pravo na socijalnu skrb sastoji se od prava na uzdržavanje i socijalnu pomoć, koji moraju biti primjereni svakom konkretnom slučaju. Na ovaj se način osigurava *minimalni životni standard*, neovisno o uzrocima nastanka socijalne potrebe za svaki pojedini slučaj (Učur, 2000.:6).

Zakon o socijalnoj skrbi propisuje određena prava,²⁷ među kojima je i *pomoć za uzdržavanje*. To je privremeno i povremeno socijalno davanje u novčanom obliku kojim država pruža pomoć svim osobama

²⁴ O pravnoj naravi instituta privremenog uzdržavanja vidi supra, Uzdržavanje djece kao obiteljskopравни i kao socijalnopravni institut u hrvatskom pravu.

²⁵ "Obiteljski zakon dao je brojne ovlasti centrima za socijalnu skrb u postupku uzdržavanja djeteta, no centri ih nažalost, nedostavno koriste" (Korać, 2003.:183).

²⁶ Temeljem sudske presude o razvodu braka troje zajedničke malodobne djece je nakon razvoda braka roditelja nastavilo živjeti s ocem. Sud je odlučio o načinu na koji će majka ostvarivati kontakte s djecom, te ju je obvezao na plaćanja uzdržavanja za svu djecu u iznosu od 34% ukupne plaće koja je iznosila 1.560,00 kuna. Od razvoda braka do podnošenja zahtjeva za privremeno uzdržavanje majka nije platila niti jednu mjesečnu ratu za uzdržavanje, a povrh toga šest mjeseci nije kontaktirala s djecom. Otac čija su mjesečna primanja 2.400,00 kn, podnosi kaznenu prijavu protiv majke zbog neplaćanja uzdržavanja za djecu i pred nadležnim je sudom protiv majke pokrenut kazneni postupak. Otac ujedno podnosi i zahtjev nadležnom centru za socijalnu skrb, te traži da mu se osigura privremeno uzdržavanje za troje malodobne djece. Centar za socijalnu skrb ubrzo nakon primljenog zahtjeva za privremeno uzdržavanje, zakazuje ročište, poziva oca i majku, te između njih sastavlja nagodbu. Osim što je nagodbom dogovoren novi način održavanja susrete i druženja majke s djecom, roditelji dogovaraju i visinu iznosa za uzdržavanje troje djece i to u iznosu od 500,00 kuna mjesečno za svih troje djece, (Centar za socijalnu skrb Osijek, Klasa: UP/Io-552-07/05-01/1; Ur.broj: 2158-017-02/3-05-2, od 24.02.2005.)

Ovakvim postupanjem i sastavljanjem nagodbe između roditelja počinjeno je niz nepravilnosti. Postupak pokrenut radi osiguravanja privremenog uzdržavanja završava bezuspješno. Ne donosi se, kako odluka kojom se određuje davanje privremenog uzdržavanja, tako niti odluka kojom se zahtjev za privremeno uzdržavanje odbija. Prihvaćanjem dogovora roditelja o visini iznosa za uzdržavanja (500,00 kuna mjesečno) zanemareni su podaci Ministarstva pravosuđa o prosječnim potrebama djeteta, koje za dijete predškolskog uzrasta iznosi 1.440,00 kuna, a za dijete školskog uzrasta 1.600,00 kuna (Narodne novine 106/04). Konačan je rezultat postupka pred centrom za socijalnu skrb da zajamčeno privremeno uzdržavanje nije određeno, iako su za to postojali svi uvjeti.

²⁷ Savjetovanje, pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća, pomoć za uzdržavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratna pomoć, doplatka za pomoć i njegu, pomoć i njegu u kući, osobna invalidnina, osposobljavanje za samostalan život i rad i skrb izvan vlastite obitelji (čl. 3. ZSS).

koje su se našle u stanju socijalne potrebe bez obzira na njihovu životnu dob, pa tako i djetetu.²⁸ Pravo na pomoć za uzdržavanje u sustavu socijalne skrbi imaju one osobe čija je egzistencija ugrožena i kojima je nužno osigurati minimum životnog standarda (Učur, 2000.:31), koji nije isto što i životni standard, a posebice to nije kada se radi o životnom standardu djeteta. Pružanjem pomoći za uzdržavanje, kao mjere socijalne skrbi, u konačnici se ne može reći da se od strane države, ostvaruje zajamčeno pravo djeteta na primjereni životni standard, niti ono zbog toga može biti primjeren nadomjestak u slučaju izostanka obiteljskopравnog uzdržavanja.

Obiteljske povlastice kao mjere socijalne zaštite u širem smislu

Obiteljska i pronatalitetna politika RH u sustav obiteljskih povlastica ubraja: *potpomoć za opremu novorođenog djeteta, porodni dopust, porodnu naknadu i dječji doplatak* (Nacionalna obiteljska politika RH, 2000.-2004.:48). Tome treba pridodati kako se prema čl. 29. Zakona o porezu na dohodak obveza uzdržavanja djeteta smatra osobnim odbitkom, što također predstavlja obiteljsku povlasticu. Nabrojane povlastice ujedno su i mjere socijalne zaštite u širem smislu koje nadomještaju pojam socijalnog osiguranja i skrbi, te prerastaju u socijalnu sigurnost (Učur, 2000.: 7,9,20). Osim rodnog dopusta, preostale obiteljske povlastice, tj. mjere socijalne zaštite, predstavljaju socijalna davanja u novcu, koja na posredan ili neposredan način utječu na životni

standard djeteta. Pri tome su samo pomoć za opremu novorođenog djeteta i dječji doplatak novčane obiteljske povlastice namijenjene neposredno i isključivo djetetu, dok porodna naknada po svojoj pravnoj naravi predstavlja naknadu plaće roditelju koji koristi pravo na porodni dopust.²⁹ U odnosu na životni standard djeteta porodna naknada ima posredni utjecaj, utoliko što djetetu osigurava da najranije životno razdoblje odrasta uz odgoj i njegu roditelja, koji na taj način nije prisiljen zbog financijskih razloga vratiti se na posao.

Ustavnim i međunarodnim propisima djetetu je zajamčeno pravo na primjereni životni standard, a pravo na uzdržavanje njegov je temeljni i egzistencijalni dio. Kada roditelji nisu u stanju osigurati djetetu primjereni, pa ni minimalni životni standard zbog nedostatka sredstava ili zbog niskih prihoda, tada država pruža novčanu potporu za uzdržavanje i odgoj djece isplaćivanjem dječjeg doplatka, kao jednu od mjera socijalne zaštite.³⁰ Dječji doplatak ili dodatak samo je manji dio novčanih sredstava kojima država daje potporu za uzdržavanje djece, ali time ne rješava problem izostanka novčanog uzdržavanja djeteta od strane roditelja, niti mu time osigurava primjereni životni standard.

Predujam za uzdržavanje u Republici Hrvatskoj de lege ferenda

Dva su moguća *de lege ferenda* rješenja kojima bi se država mogla suprotstaviti problemu izostanka obiteljskopравnog uzdržavanja djece. Jedno se rješenje

²⁸ Prema čl. 16. ZSS pomoć za uzdržavanje određuje se u postotku od osnovice koju utvrđuje Vlada RH i za dijete do 7 godina iznosi 80% osnovice, za dijete od 7 do 15 godina 90% osnovice i za dijete od 15 do 18 godina 100% osnovice.

²⁹ Porodni dopust uz nadoknadu može trajati jednu, dvije ili tri godine djetetovog života, čl. 23. Zakona o zdravstvenom osiguranju i čl. 1. Zakona o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki.

³⁰ Prema čl. 16. 17. i 18. Zakona o doplatku za djecu, i uzimajući u obzir visinu ukupnog dohotka po članu kućanstva, za zdravo dijete koje ima oba roditelja, dječji doplatak je u listopadu 2004. mogao iznositi od 166,00 do 299,00 kuna.

odnosi na sustavno provedbeno uređenje postojećeg instituta privremenog uzdržavanja prema Obiteljskom zakonu, a drugo na donošenje posebnog zakona o fondu ili predujmu za uzdržavanje.³¹ Zajedničko je za oba rješenja, da se temelje na načelima iz Preporuke VE o predujmu broj (82)2 za uzdržavanje s jedne strane i s druge strane je zajednička nužnost osnivanja posebnog fonda, čija bi sredstva bila namijenjena isključivo za uzdržavanje djece. Slijedi prikaz bitnih elemenata instituta predujma za uzdržavanje o kojima bi se trebalo posebno voditi računa, bez obzira na to hoće li rješenje *de lege ferenda* biti na zakonskoj ili provedbenoj razini.

Bitni elementi predujma za uzdržavanje djece u RH

Institut predujma za uzdržavanje djece trebao bi se urediti kao mehanizam državne intervencije radi uspostavljanja redovitog i dostatnog ispunjavanja obveze uzdržavanja od strane roditelja, kao i mjeru kojom se, isplatom standardnih novčanih iznosa (predujma) od strane države, osiguravaju životni uvjeti djeteta u slučajevima kada roditelj ne ispunjava obvezu uzdržavanja.

Propisom bi se trebalo odrediti tko su ovlaštenici prava na predujam i pod kojim uvjetima mogu ostvariti pravo na predujam. Čini se primjerenim slovensko uređenje po kojem pravo na predujam mogu ostvariti djeca do navršene 15. godine života, odnosno do 18., ako nisu u radnom odnosu. Ob-

veza uzdržavanja prethodno bi trebala biti određena pravomoćnom sudskom odlukom, rješenjem o privremenoj mjeri ili nagodbom sklopljenom pred centrom za socijalnu skrb.³² Pretpostavke za ostvarenje prava na predujam također je moguće odrediti prema slovenskom modelu, a to su: pokrenuti ovršni postupak koji je obustavljen ili traje dulje od tri mjeseca, te da uzdržavanje nije plaćeno tri mjeseca uzastopce ili je plaćanje neredovito, što znači da u proteklih 12 mjeseci postoji dug u visini sveukupno tri mjesecne rate za uzdržavanje. Visina predujma trebala bi biti standardna i određivati se prema objavljenim podatcima o prosječnim potrebama djeteta s obzirom na troškove života koje objavljuje Ministarstvo pravosuđa.³³ Bez obzira da li bi *de lege ferenda* rješenje bilo na zakonskoj ili provedbenoj razini, u oba je slučaja moguće primjenjivati postojeći institut ObZ 2003. koji dopušta postavljanje zahtjeva za naknadu štete vezane za uzdržavanje, tzv. verzijuskog zahtjeva (*versio in rem*).³⁴ U većini postojećih sustava predviđena je zakonska cesija, kao način na koji se država pokušava napolatiti od obveznika uzdržavanja. Prednost uvođenja zakonske cesije umjesto verzijuskog zahtjeva jest u tome što bi država temeljem zakonske cesije mogla od dužnika *ex lege* potraživati cjelokupne dospjele dugovane iznose, za razliku od verzijuskog zahtjeva kojim može potraživati samo naknadu opravdanih troškova isplaćenih za djetetovo uzdržavanje. Obveza obavješćivanja o promijenjenim okolnostima kao i

³¹ U Hrvatskom Saboru se u srpnju 2004.g. raspravljalo o dva prijedloga Zakona o državnom fondu za uzdržavanje djece, međutim oba su prijedloga odbijena. Vlada nije podržala prijedloge, obrazlažući da su predloženi zakoni u suprotnosti sa zakonima koji reguliraju zaštitu bankovnih i drugih podataka.

³² Prema čl. 352. ObZ 2003. uvjet za privremeno uzdržavanje je pravomoćna sudska odluka ili nagodba sklopljena pred centrom za socijalnu skrb.

³³ Objavljeni podatci zahtijevaju sustavno tumačenje radi ujednačavanja njihove primjene kako na obiteljskopopravnom tako i na području socijalne zaštite djece.

³⁴ Ako je netko temeljem Zakona bio dužan davati uzdržavanje, a to nije činio on nego netko drugi umjesto njega i ako su troškovi za uzdržavanje bili opravdani, tada onaj tko je davao uzdržavanje može tražiti naknadu učinjenih troškova. Pravo na podnošenje verzijuskog zahtjeva ima svaka fizička ili pravna osoba koja je snosila troškove uzdržavanja. Naknada troškova se traži od onoga tko je po zakonu bio dužan uzdržavati, ali svoju obvezu nije ispunjavao (čl. 244. ObZ 2003).

obveza davanja potrebnih podataka mogu se, poput slovenskog rješenja, odrediti na način da su osobe, čija je ovo dužnost, taksativno nabrojane.³⁵ Slovenski zakon ujedno određuje dužnost nadležnog tijela da vodi evidenciju o djeci koja ostvaruju pravo na predujam, zakonskom zastupniku djeteta, kao i o svim potrebnim podacima o obvezniku uzdržavanja.³⁶ Buduće rješenje trebalo bi, pored navedenog, sadržavati *odredbe o prestanku prava na predujam za uzdržavanje, o postupanju nadležnih tijela, o naknadi nezakonito isplaćenih sredstava*, što sve čini sadržaj zakonske regulative predujma za uzdržavanje u prikazanim europskim sustavima.

Ostvarivanje prava na predujam za uzdržavanje trebalo bi biti privremenog karaktera.³⁷ To znači da bi se predujam za uzdržavanje isplaćivao jedno određeno vrijeme do uspostave redovitog ispunjavanja obveze uzdržavanja od strane roditelja. Ukoliko se u određenom vremenu ne uspije uspostaviti redovito plaćanje uzdržavanja od strane roditelja, djetetu bi tada prestajalo pravo na predujam, a preostalo bi mu pravo zahtijevati pomoć za uzdržavanje temeljem propisa o socijalnoj skrbi.

ZAKLJUČAK

Svako dijete ima pravo na primjereni životni standard i na uzdržavanje kao elementarni dio životnog standarda. Zemlje članice Europske unije osiguravaju djetetu pravo na životni standard određenim mjerama u području socijalne zaštite. To su ujedno i

mjere protiv siromaštva obitelji, a posebice protiv siromaštva djece. Zajednička crta u socijalnoj politici zemalja EU jest da država preuzima na sebe određene obveze, među kojima se nalaze i obiteljske povlastice, a jedna od njih je i predujam koji se isplaćuje iz fondova za uzdržavanje djece. Uređenjem instituta predujma za uzdržavanje, koji postoji u Austriji, Francuskoj, Luksemburgu, Švedskoj, Njemačkoj, Danskoj, Finskoj, Mađarskoj i Sloveniji, nastoji se osigurati materijalna odgovornost oba roditelja prema djeci, a dok se ona ne uspostavi, tu ulogu na sebe preuzima država. Europske države, koje nisu uredile sustav predujma, primjerice Grčka, Irska, Italija, Nizozemska i Portugal, obvezale su se na davanja drugih obiteljskih i dječjih povlastica, kojima se osigurava primjereni životni standard djece tijekom cijelog odrastanja.

Hrvatski pravni sustav, poput ostalih suvremenih sustava, jamči djeci pravo na životne uvjete nužne za njihov razvoj. Tako se u mjere hrvatske obiteljske politike ubrajaju pomoć za opremu novorođenčeta, porodni dopust, porodne naknade, dok se dječji doplatak istodobno ubraja kako u mjere obiteljske, tako i u mjere socijalne politike (Puljiz, Bouillet, 2003.:48).³⁸ Tu se može dodati i obiteljskopravna mjera pomoći za uzdržavanje.

Česti nedostatak obiteljskopavnog uzdržavanja djece u Hrvatskoj aktualizira pitanje supsidijarne odgovornosti države u tim slučajevima. Obiteljskopравни institut privremenog uzdržavanja nalik je europs-

³⁵ To su primjerice obveznik uzdržavanja, zakonski zastupnik djeteta i poslodavac obveznika uzdržavanja.

³⁶ Centri za socijalnu skrb u Hrvatskoj već sada imaju zakonsku obvezu vođenja očevidnika sudskih presuda i nagodbi o uzdržavanju djece prema čl. 235. Obiteljskog zakona.

³⁷ Tako se primjerice njemački predujam isplaćuje sveukupno 72 mjeseca, u švicarskom kantonu Ticino svake je godine potrebno podnositi novi zahtjev za predujam, a u Austriji se isplaćuje za vremensko razdoblje od 3 godine. Prema zakonskom izričaju odredbe čl. 352. ObZ. 2003. privremeno uzdržavanje se isplaćuje dok obveznik ne počne udovoljavati svojoj obvezi uzdržavanja, iz čega se može zaključiti da pravo na privremeno uzdržavanje može trajati sve dok traje i djetetovo pravo na uzdržavanje.

³⁸ Usp. i Socijalna politika i zapošljavanje –Europska unija, Nacionalni program RH za pridruživanje Europskoj uniji, <http://www.poslovniforum.hr/eu/eu18.asp>, od 17.11.2004:9.

skom institutu predujma za uzdržavanje i zakonom je predviđen kao mehanizam za uspostavu redovitog plaćanja uzdržavanja od strane roditelja. Međutim, njegova primjena u praksi, kao i učinkovitost su upitne.

Rješenje problema izostanka obiteljskopavnog uzdržavanja djece ponekad se pronalazi u davanju pomoći za uzdržavanje iz sustava socijalne skrbi. Na taj se način osigurava tek minimum životnog standarda korisnika, u ovom slučaju djece i ujedno udovoljava ustavnom zahtjevu da država slabim, nemoćnima i drugima, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim građanima osigura pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba (Ravnić, 1996.:239-250).³⁹

Međutim, time država još uvijek ne ispunjava u potpunosti svoju ustavnu i međunarodnu dužnost u odnosu na dijete,

da ostvari ili makar pomogne pri ostvarenju njegovog pravo na primjereni životni standard (čl. 62. Ustava RH).

“U ostvarivanju dužnosti osiguravanja životnih uvjeta nužnih za djetetov razvoj, države stranke pojavljuju se tek podredno. One trebaju respektirati ulogu i položaj roditelja, ali i pružiti odgovarajuću pomoć u ostvarivanju djetetovih prava.” (Hrabar, 2001.:240).

Kad će država preuzeti na sebe ispunjenje ove dužnosti u punom opsegu i hoće li u budućnosti odgovarati za njezino neispunjenje, tek nam preostaje za vidjeti. Kao olakotna okolnost može joj koristiti činjenica da je namjera osnivanja fonda za uzdržavanje djece u hrvatskoj politici deklarirana,⁴⁰ a njegovo osnivanje predviđeno kao jedna od mjera obiteljskopravne zaštite obitelji i djece.⁴¹

LITERATURA

Alinčić, M., Bakarić Abramović, A., Jakovac-Lozić, D., Hrabar, D., Korać, A. (2001.) *Obiteljsko pravo*. Zagreb: Narodne novine.

Barnes, H., Day, P., Cronin N. (1998.) *Trial and Error: A review of UK child support policy*. Occasional Paper 24. London: Family Policy Studies Centre.

Corden, A. (1999.) *Making child maintenance regimes work* (sažetak). Social Policy

Research Unit, University of York. Posjećeno 16.03.2004. na web stranici <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialpolicy/619.asp>

Council of Europe (1982.) *Recommendation No R(82)2 of the Committee of Ministers to Member States on payment by the state of advances on child maintenance*. Posjećeno 17. 03. 2004. na web stranici <http://cm.coe.int/ta/rec/1982/82r2.htm>.

³⁹ Čl. 57. st. 1. Ustava RH, “Sadržaj prava na socijalnu skrb u socijalnoj državi ne smije biti niži od granice na kojoj se osigurava minimalni životni standard. A to znači da mora biti viši od granice apsolutnog siromaštva, odnosno ne smije biti niža od razine na kojoj se osigurava prehrambeni minimum odgovarajućom hranom i važnim prehrambenim potrebama.” (Ravnić, 1996:239-250).

⁴⁰ Nakon više najava Vlade RH, kao i nekoliko saborskih rasprava o prijedlozima zakonskog uređenja, odustalo se od osnivanja fonda za uzdržavanje djece, uz obrazloženje da je potrebno sačekati osnivanje obiteljskih sudova, čija uloga u isplati predujma za uzdržavanje iz državnog fonda nije posve jasna.

⁴¹ “Poredbeni pravni sustavi, odnosno od nas bogatije države, poznaju državne fondove za uzdržavanje: roditelj-dužnik uplaćuje u fond, a država mjesečno isplaćuje djeci dosuđen iznos za uzdržavanje. Tako na sebe preuzima naplatu, odnosno postupak ovrhe od roditelja koji ne živi s djetetom. Dodatna je prednost takva sustava što se izbjegavaju sukobi između roditelja koji živi s djetetom i roditelja koji ne živi s djetetom pri naplati uzdržavanja za dijete. Svakako, riječ je o sustavu koji zahtijeva početnu investiciju državnih sredstava, no takva bi investicija pridonijela smanjenju sukoba između roditelja i povećanoj zaštiti egzistencijalnih interesa djece.” (Korać, 2003.:183)

- Dörfler, S. (2002.) *Familienpolitische Leistungen in ausgewählten europäischen Staaten außerhalb der Europäischen Union*. Paper No.30/2002. Vienna: Österreichisches Institut für Familienforschung-Working.
- Jenson, J. (2003.) *Redisigning the "Welfare Mix" for Families: Policy Challenges*. Discussion Paper F/30. Ottawa: Family Network.
- Kazneni zakon (1997.,1998.,2000.,2001.,2003.) *Narodne novine* 110/97, 27/98, 129/00, 51/01,111/03.
- Konvencija o pravima djeteta (1990., 1993., 1997., 1998., 2002.) *Službeni list SFRJ*, 15/90; *Narodne novine-Međunarodni ugovori*, 12/93, 20/97, 4/98 i 5/02.
- Korać, A. (2003.) Obiteljskopравни aspekti nacionalne obiteljske politike. U: V. Puljiz, D. Bouillet (ur.), *Nacionalna obiteljska politika* (str.163-190). Zagreb: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži.
- Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area and in Switzerland (2002.) Posjećeno 23.09.2004. na web stranici <http://europa.eu.int/comm/employment-social/missoc-info-en.htm>
- Obiteljski zakon. (2003., 2004.) *Narodne novine* 116/03, 17/04 i 136/04.
- Podaci o prosječnim potrebama djece. (2004.) *Narodne novine* 106/04.
- Puljiz, V., Bouillet, D. (2003.) *Nacionalna obiteljska politika*. Zagreb: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži.
- Ravnić, A. (1996.) Socijalna država i država blagostanja. *Revija za socijalnu politiku*, 3(3-4): 239-250.
- Regelbetrag Verordnung* (2003./2004.) Posjećeno 03.11.2004.na web stranici <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/regelbetr/1.html>
- Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni* (1988.) Posjećeno 03.11.2004. na web stranici http://www.ti.ch/CAN/argomenti/legislaz/rleggi/rl/dati_rl/f/s/371a.htm
- Učur, Đ.M. (2000.) *Socijalno pravo*. Zagreb: Informator.
- Unterhaltsvorschussgesetz*. (1979.) Posjećeno 03.11.2004.na web stranici <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/uhvorschg/BJNR011840979BJN E000404320FN.html>
- Vlada Republike Hrvatske (2000.) Nacionalna obiteljska politika Republike Hrvatske. *Program rada Vlade RH za razdoblje od 2000.-2004.*
- Vlada Republike Slovenije (2004.) *Odluka Vlade Republike Slovenije o visini iznosa koji se isplaćuju kao predujam za uzdržavanje*. Posjećeno 11.11.2004. na web stranici <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200429&stevilka=1250>
- Zakon o doplatku za djecu (2001.) *Narodne novine* 94/01.
- Zakon o javnem jamstvenem in preživninskem skladu Republike Slovenije* (1999.). Posjećeno 11.11.2004. na web stranici. http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO-485.html
- Zakon o porezu na dohodak (2000.-2002.) *Narodne novine* 127/00, 150/02.
- Zakon o porodnom dopustu majki koje obavljaju samostalnu djelatnost i nezaposlenih majki (2004.) *Narodne novine* 31/04.
- Zakon o socijalnoj skrbi (1997., 2001., 2003.) *Narodne novine* 73/97, 27/01, 59/01, 82/01 i 103/03.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju (2001.) *Narodne novine* 94/01.

Summary

STATE ADVANCE FOR THE SUPPORT OF CHILDREN

Branka Rešetar

*Faculty of Law, University of Osijek
Osijek, Croatia*

In the paper, the author starts from the constitutional and international-law obligation of the state to ensure a dignified life and guaranteed life standard to children in case of the lack of family-law support. The paper presents the measures of the family law and social security law which are envisioned de lege lata in the Republic of Croatia as the substitutes in case of the lack of family-law support of the children, as well as their conceptual division. In some European countries, the problem of the parental failure to pay the support is solved through the payment of the advance from specially established funds. The institute of advance for the support is comparatively presented in the paper, and based on the described European solutions and referring to the Council of Europe Recommendation on the Advance for the Support, a de lege ferenda solution is offered for the Republic of Croatia.

Key words: child support, right to dignified life, social assistance, temporary support, state advance and support funds.

PRAZNA str. 174