

SOCIJALNOPRAVNA ZAŠTITA PORODICE S DJECOM

Sažetak: Socijalna prava i mogućnost njihovog ostvarivanja, posebno u zaštiti vulnerabilnih društvenih skupina, kojima je za obezbjeđenje egzistencije, sukladno njihovom ljudskom dostojanstvu, neophodna društvena pomoć, zavise od finansijske i ekonomske moći određenog društva. Svjesnost o tome, u manjoj ili većoj mjeri, prisutna je i u različitim međunarodnim dokumentima gdje se obaveznost primjene ovih prava nalaže, na primjer, kod obezbjeđenja odgovarajuće pomoći u stvaranju potrebnih uslova za zdrav i pravilan razvoj djeteta u porodici. Ovakav pristup, uz nastojanja da se socijalno pravnim/zaštitnim mjerama, posebno kroz materijalnu podršku porodici s djecom, prema raspoloživim mogućnostima, obuhvate djeca i nezaposlene žene/porodilje, prevladava u socijalnom zakonodavstvu Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga je u ovom radu, s ciljem sagledavanja mogućnosti i stvarnog stanja, prezentirana uporedno pravna analiza odgovarajućih odredaba Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom Federacije Bosne i Hercegovine, koji je utvrdio devet različitih prava u zaštiti porodice s djecom, i Zakona o materijalnoj podršci porodice s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji normira samo dva obavezujuća prava: dječji dodatak i novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji. Isti zakon normira da druga dodatna prava u podršci porodicama s djecom, uključujući prava propisana ranijim zakonom, i dalje ostaju u nadležnosti kantona. Navedeno normiranje, odnosno podjela prava na materijalnu podršku porodicama s djecom na dva obavezujuća prava i „druga dodatna prava“, koja utvrđuju kantoni zavisno od njihovih materijalnih mogućnosti, vjerovatno će u praksi, uz određene prednosti u odnosu na raniji zakonski okvir, i dalje imati za posljedicu diskriminaciju korisnika, posebno temeljem mjesta življenja i različitih nivoa podrške.

Ključne riječi: socijalna prava, međunarodni dokumenti, materijalna podrška porodici s djecom, ekonomske mogućnosti, diskriminacija.

1. Uvod

Stvoriti neophodne pretpostavke i jednake mogućnosti korištenja socijalnih prava svoj djeci bez obzira na ekonomski status njihovih porodica, danas je ključni cilj socijalnopravne zaštite porodice s djecom u demokratskim i razvijenim državama širom svijeta. Ovakav pristup sadržan je u više međunarodnih dokumenata među kojima je i UN Konvencija o pravima djeteta (dalje: KPD)¹, koja u svojim odredbama ističe da svako dijete ima pravo na korištenje socijalne zaštite, uključujući socijalno

¹ UN Konvencija o pravima djeteta, „Sl. list Republike BiH“, br. 25/93.

osiguranje, uz obavezu države na preduzimanje potrebnih mjera za postizanje punog ostvarivanja ovog prava, sukladno nacionalnom zakonu (čl. 26. st. 1). S tim u vezi, ukoliko navedene odredbe uporedimo s odgovarajućim odredbama zakonodavstva iz oblasti socijalne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine (dalje: FBiH),² gdje je socijalna zaštita, odnosno zaštita porodice s djecom, utvrđena u okviru deset kantonalnih zakona čije su odredbe u većini usklađene s odredbama okvirnog Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH (dalje: Federalni zakon o socijalnoj zaštiti),³ onda je jasno da realizacija svih socijalnih prava zavisi od ekonomskih mogućnosti kantona. Navedeno stanje, pored diskriminacije u odnosu na mjesto življenja, u smislu da jedan kanton osigurava materijalnu podršku porodici s djecom, a drugi ne, ima za posljedicu pojavu formalnih i stvarnih migracija čitavih porodica putem faktičkog preseljenja ili fiktivnog prijavljivanja iz kantona koji ne isplaćuje socijalne naknade u kanton ili drugu, najčešće susjednu, zemlju gdje se te naknade isplaćuju, što se povratno, u manjoj ili većoj mjeri, negativno odražava posebno na ukupnu ekonomsku moć ovih kantona. Drugim riječima, kantoni koji ne realiziraju zakonom utvrđena prava iz oblasti socijalne zaštite, odnosno porodice s djecom, izlažu se riziku još većeg gubitka ekonomske moći zbog kontinuiranog odlaska mladih, odnosno radne snage. U sličnoj situaciji su i kantoni koji poštuju zakonske odredbe i isplaćuju odgovarajuće naknade porodicama s djecom, budući da su zbog stalnog priliva novih korisnika iz drugih kantona također izloženi riziku slabljenja svojih ekonomskih mogućnosti, što opet može dovesti do potrebe neophodnosti izmjena odgovarajućih odredaba kantonalnog zakonodavstva u smislu smanjenja određenih naknada porodicama s djecom.⁴ Navedeno, tim prije što su odredbama kako Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti tako i kantonalnih zakona, na što upućuju njihovi nazivi, obuhvaćena različita socijalna prava za tri odvojene skupine: korisnici socijalne zaštite, civilne žrtve rata i porodice s djecom. Stoga je provođenje utvrđenih odredaba u svakom od postojećih jedanaest zakona iz oblasti socijalne zaštite na području FBiH veoma otežano i gotovo nemoguće za praćenje, pri čemu o socijalnim nejednakostima među različitim i inače socijalno ugroženim skupinama stanovništva, kao i o nepoštivanju brojnih međunarodnih dokumenata koje je BiH potpisala i ratificirala, ne treba ni govoriti. Svjesnost nadležnih vlasti o, samo djelomično, pobrojanim problemima, ne zanemarujući pri tome i neophodnost usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske Unije (dalje: EU), najvjerovatnije je imala bitnog uticaja za poduzimanje odgovarajućih aktivnosti na izmjenama i usklađivanju

2 Država BiH je sastavljena od dva entiteta i distrikta: Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt BiH. Ovakvo državno uređenje ima za posljedicu nepostojanje nacionalnog zakonodavstva iz oblasti socijalne zaštite na državnom nivou. Navedeno stanje dodatno komplicira uređenje Federacije BiH, koja je sastavljena od 10 kantona, pri čemu je prema Ustavu FBiH, socijalna politika FBiH u zajedničkoj nadležnosti FBiH i kantona, a njeno provođenje isključivo u nadležnosti kantona (v. Poglavlje III, čl. 2., 3. i 4. Ustava FBiH).

3 Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH, „Službene novine FBiH”, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 45/16 i 40/18.

4 Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, *Javna politika o zaštiti obitelji s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2017, str. 41. Dostupno na: <http://eservisiappi.fbih.gov.ba/Content/files/12e82422-314c-49b6-932d-b88ce1670709.pdf>, datum pristupa: 18.09.2022. godine.

pravnog okvira u oblasti socijalne zaštite, posebno u dijelu zaštite porodice s djecom u FBiH. S tim u vezi, sukladno odredbama Uredbe o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike izrade akata koje predlažu i donose Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i federalna ministarstva (2011),⁵ u decembru 2014. godine nadležno ministarstvo je počelo sa izradom ključnog dokumenta: Javna politika o zaštiti porodice s djecom u FBiH (dalje: Javna politika), koja je usvojen u decembru 2017. godine.⁶ Konačan tekst Zakona o materijalnoj podršci porodicama s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine (dalje: ZMPPD), nakon provođenja neophodnih procedura za njegovo usvojenje, stupio je na snagu u julu 2022. godine.⁷ Budući da Javna politika sadrži dva cilja: eliminiranje tzv. teritorijalnih oblika diskriminacije i ublažavanje posljedica siromaštva posebno djece, prema Obrazloženju prijedloga ZMPPD u njemu se obezbjeđuje osnova za punu implementaciju ovih ciljeva, s tim da: „Predložena rješenja u Zakonu se zasnivaju na preferentnim opcijama, uzimajući u obzir ustavom definisane nadležnosti svih nivoa vlasti.“⁸ Uz navedeno, ovdje posebno ističemo da je nadležnim vlastima bilo potrebno više od jedne decenije različitih priprema, procjena, analiza i sl., da ZMPPD ugleda svjetlost dana.

2. Međunarodni dokumenti

Većina međunarodnih dokumenata, koji u manjoj ili većoj mjeri sadrže odredbe o ekonomskim i socijalnim pravima, ističe obavezu država potpisnica da te odredbe implementiraju u svoja nacionalna zakonodavstva garantirajući tako njihovu primjenu, posebno u dijelu koji se odnosi na porodicu s djecom. Ovakav pristup prisutan je i u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima (1948) (dalje: Deklaracija),⁹ koja, uz Povelju UN, predstavlja najbitniji dokument o ljudskim pravima nastao u 20. stoljeću. O tome svjedoči činjenica da danas najveći broj država svijeta preuzima/ implementira načelo ljudskog dostojanstva u nacionalna zakonodavstva. Stoga, može se kazati da je sadržaj Deklaracije na općesvjetskom nivou, implementiran posebno u ustavima brojnih država svijeta, doprinio mijenjaju ranijih sistema u kojima su ljudska prava bila zanemarivana i nisu poštivana. U istom kontekstu, nemjerljiv: „Značaj ove Deklaracije se ogleda i u činjenici što stavlja akcenat na nedeljivost svih prava čoveka, građanskih (kao što je sloboda izražavanja i zaštita privatnog života),

5 Uredba o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike izrade akata koje predlažu i donose Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i federalna ministarstva „Sl. novine FBiH“ br. 27/11.

6 V. *supra* note 4.

7 Zakon o materijalnoj podršci porodicama s djecom u FBiH, „Sl. novine FBiH“ br. 52/22, od 01.07.2022. godine. ZMPPD „stupa na snagu osmog dana od dana objave u “Službenim novinama” Federacije BiH”, a početak će se primjenjivati tri mjeseca nakon stupanja na snagu“ (čl. 50).

8 V. Obrazloženje Prijedloga ZMPPD, Sarajevo, 20021, str. 21. Dostupno na: <https://www.paragraf.ba/nacrti-i-prijedlozi/prijedlog-zakona-o-materijalnoj-podrsци-porodicama-s-djecom-u-federaciji-bosne-i-hercegovine.pdf>, datum pristupa: 18.09.2022. godine.

9 Predsjedništvo Republike BiH donijelo je ispravku Uredbe sa zakonskom snagom o ratifikaciji međunarodnih konvencija kojom je naknadno uvrštena ispuštena Opća deklaracija o ljudskim pravima (Ispravka 318, „Sl. list RBiH“ br. 15/92).

ekonomskih i socijalnih (kao što su pravo na zaštitu zdravlja, pravo na socijalnu sigurnost i pravo na razvoj).“¹⁰ Pri tome, zajednička karakteristika navedenih prava je ta da se svako od njih, u manjoj ili većoj mjeri, odnosi i na porodicu koja je, prema Deklaraciji, „prirodna i osnovna ćelija društva i ima pravo na zaštitu društva i države“ (čl. 16. st. 1). Drugim riječima, pravo na socijalno osiguranje i pravo na ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, potrebnih za dostojanstvo i za slobodan razvoj ličnosti,¹¹ pored pripadanja svakom ljudskom biću kao jedinki, istovremeno, pripada i porodici kao društvenoj grupi, odnosno svakom pojedinačnom članu porodice. Posebno mjesto u Deklaraciji ima pravo na životni standard koje pripada svakom članu društva budući da se njime „osigurava zdravlje i blagostanje, njegovo i njegove porodice, uključujući prehranu, odjeću, stanovanje i zdravstvenu njegu ...“ Uz navedeno u ovom dokumentu se naročito ističe da: „Majke i djeca imaju pravo na porodičnu brigu i pomoć. Sva djeca rođena u braku ili van njega uživaju jednaku socijalnu zaštitu“ (čl. 25. st. 1 i 2).¹²

Drugi međunarodni dokument koji je u cijelosti posvećen ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, na što upućuje i njegov naziv, je Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima (1966) (dalje: Pakt).¹³ Obaveznost država stranaka u provođenju prava sadržanih u ovom međunarodnom dokumentu istaknuta je normiranjem: „da osiguraju jednako pravo muškaraca i žena da uživaju sva ekonomska, socijalna i kulturna prava izložena u ovom Paktu“ (čl. 3). U istom kontekstu, u Paktu se insistira i na priznanju države stranke da: „treba pružiti najveću moguću zaštitu i pomoć porodici koja je prirodna i temeljna društvena jedinica, napose za njezino osnivanje i dok je ona odgovorna za izdržavanje i odgoj djece koja su joj na brizi ...“ (čl. 10. st. 1). Istim članom normirana je i obaveza države stranke da: „treba pružiti posebnu zaštitu majkama kroz razumno vrijeme prije i poslije rođenja djeteta. Za to vrijeme treba majkama koje rade dati plaćeni dopust ili dopust s odgovarajućim povlasticama socijalnog osiguranja“ (čl. 10. st. 2).

Citirane odredbe, u kojima se, pored obaveze društva na pružanje najveće moguće zaštite i pomoći porodici apostrofira i odgovornost porodice za izdržavanje i odgoj djece, upućuju na zaključak da pitanje položaja djeteta i njegovih prava u Paktu ostaje otvoreno. Razlog za navedeno moguće je tražiti u tome što su u različitim društvima odnosi u porodici, pored ekonomskog položaja porodice, uslovljeni koliko utjecajem tradicije i kulture, toliko i zavisnošću od aktualnog sistema i društvenih

10 Ponjavić, Z. *Siromaštvo – uzrok i posledica nepoštovanja prava deteta na primereni životni standard*, Zbornik radova, Treći međunarodni naučni skup – Dani porodičnog prava: Pravna sredstva za smanjenje siromaštva djece, Pravni fakultet, Univerzitet Džemal Bijedić, Mostar, 2015, str. 33 – 52, str. 35.

11 V. čl. 22. Deklaracije.

12 Pojam socijalna zaštita u stručnoj literaturi određuje se različito, s tim da većina autora smatra da je to jedan od pojmova/segmenata socijalne politike, koja je akademska disciplina i praktična djelatnost. Pojedini autori pojam socijalna zaštita određuju u širem i užem značenju. Tako, socijalna zaštita: „obuhvata naknade socijalnog osiguranja i socijalne pomoći, univerzalne naknade (dječji doplatci, socijalne mirovine te socijalne usluge). U užem značenju, socijalna zaštita obuhvata sve mjere kojima je cilj zaštita ranjivih skupina. Često se pojam socijalne zaštite poistovjećuje s pojmom socijalna sigurnost“ (Puljiz, V. *et al*, *Socijalna politika*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2005, str. 461):

13 „Sl. list R BiH“, br. 25/93.

odnosa, tako da se, gotovo u pravilu, „pravni odnos djeteta i porodice odražava u relativnoj anonimnosti deteta“.¹⁴ Stoga se čini da prisutna otvorenost pitanju položaja djeteta u porodici, sadržana u Paktu, zapravo, ostavlja prostor za donošenje jednog posebnog međunarodnog dokumenta vezanog isključivo za prava djeteta, među kojima bi bilo normirano i pravo o uređivanju odnosa porodice i djeteta.

Uz navedeno, treba istaći, iako se u Paktu prvenstveno govori o tri povezana i međusobno isprepletena ljudska prava, da se već na početku Uvodnog dijela ovog dokumenta naglašava obaveza priznanja da ljudska prava proizlaze iz urođenog dostojanstva čovjekove osobe, što uključuje i pravo svakog pojedinačnog člana društva na socijalnu sigurnost,¹⁵ čije ostvarivanje, zajedno sa drugim pravima koja su utvrđena ovim dokumentom, u biti zavisi od ekonomske i finansijske moći svakog društva, odnosno od najviše mogućih raspoloživih sredstava.¹⁶

Usvajanjem UN Konvencije o pravima djeteta (1989), čiji je jedan od ciljeva „da prilagodi prava čoveka detetu, vodeći računa o specifičnostima deteta, garantujući mu u skladu sa tim i posebna prava“¹⁷, socijalna prava djeteta, posebno normiranjem prava djeteta na život, opstanak i razvoj¹⁸, postaju paradigma nedjeljivosti ljudskih prava na građanska, koja su univerzalna, i socijalna prava, čija realizacija zavisi od ekonomskih mogućnosti određenog društva. Ovo zbog činjenice što bez ostvarenja prava na život, ostanak i ostvarenje svih drugih prava djeteta postaje nemoguće. S tim u vezi, treba istaći da se u okviru ovog prava, koje je jedan od četiri ključna principa Konvencije, nalaze: pravo na životni standard, što je primarna odgovornost roditelja uz obavezu države da pruži odgovarajuću pomoć roditeljima da ovu obavezu ispune (čl. 27), pravo na socijalnu sigurnost (čl. 26), pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 24).

U istom kontekstu, ukoliko se napravi paralela između odredaba Pakta, gdje se priznaje pravo na životni standard dovoljan za svakog člana društva kao i za njegovu porodicu (čl. 11. st. 1), i odredaba KPD, gdje se pravo djeteta na životni standard, koji odgovara djetetovom fizičkom, mentalnom, duhovnom i socijalno razvoju, priznaje svakom djetetu kao zasebnoj individui (čl. 27. st. 1. i 2), onda se može utvrditi da razlika između navedena dva normiranja govori u prilog ranijoj pretpostavci o potrebi usvajanja posebnog međunarodnog ugovora koji bi normirao isključivo prava djeteta, što uključuje i pitanje njegovog položaja u porodici (čl. 27. st. 1). Ovakav pristup posebno je vidljiv u normiranju prava djeteta na slobodno izražavanje sopstvenog mišljenja o svim pitanjima koja ga se tiču i pravo da se mišljenju djeteta posvećuje dužna pažnja sukladno godinama života i zrelošću djeteta (čl. 12. st. 1). Na istom tragu, odgovornost roditelja „da osiguraju, u okviru svojih sposobnosti i finansijskih mogućnosti uslove života potrebne za razvoj djeteta“ (čl. 27. st. 2) govori da ti uslovi, odnosno potrebe djeteta, trebaju biti primjereni njegovom uzrastu, što je od nemjerljive važnosti za pravilan rast i razvoj djeteta. Međutim, kako stvaranje tih uslova zavisi ne samo od finansijske mogućnosti

14 Vučković, Šahović, N, Prava deteta i međunarodno pravo, Jugoslovenski centar za prava deteta, Beograd, 2000. str. 157.

15 V. čl. 9. Pakta.

16 V. čl. 2.

17 Ponjavić, *supra* note 10, str. 36.

18 V. čl. 6. KPD.

djetetovih roditelja nego i od države/društva u kome živi dijete i njegova porodica, ovdje dolazi do specifičnosti realizacije ovog prava, na način da u siromašnim društvima obezbjeđenje egzistencijalnog minimuma za dijete i njegovu porodicu postaje svakodnevni način preživljavanja. Drugim riječima, u uslovima siromaštva, zbog ekonomske (ne)razvijenosti društva, pravo na odgovarajući životni standard za svu djecu postaje neostvarivo.

Posljedicu ovakvog stanja, pored prisutne nejednakosti u ukupnoj populaciji djece, čini to da danas u većini, čak i najrazvijenijih država svijeta jedan broj djece živi u siromaštvu bez odgovarajućih uslova potrebnih za njihov rast i razvoj. Svjesnost o tome čini se prisutnom i u odredbama KPD koja, uz isticanje obaveze država potpisnica na poduzimanje odgovarajućih mjera za ostvarivanje svih prava priznatih u ovom međunarodnom ugovoru, normira: „u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, države ugovornice će preduzeti takve mjere maksimalno koristeći svoja raspoloživa sredstva, a gdje je to potrebno u okviru međunarodne saradnje“ (čl. 4). S tim u vezi, UN Komitet za prava djeteta usvojio je Opći komentar br. 19. o izdvajanju sredstava iz javnih proračuna za realizaciju dječjih prava (2016) (dalje: Komentar br. 19),¹⁹ kako bi se pomoglo državama da što je najviše moguće ubrzaju provedbu svih prava djeteta sadržanih u KPD, a posebno olakšala primjena člana 4. KPD, koji se odnosi na javne proračune. Stoga, Komentar br. 19, pored definiranja obaveza država članica, sadrži preporuku kako ostvariti sva prava djeteta iz KPD, a posebno prava koja se odnose na vulnerabilne skupine djece, kroz efektivno, pravično, transparentno i održivo donošenje odluka iz oblasti javnog finansiranja. Uz navedeno, cilj ovog dokumenta je da se poboljša razumijevanje obaveza o finansiranju vezano za prava djeteta, jačanje realizacije tih prava uz promoviranje istinske promjene, na koji se način proračuni planiraju, usvajaju, realiziraju i prate. Ova obaveza se odnosi na sve nivoe vlasti u procesu budžetiranja kao i na donatore i korisnike međunarodne saradnje. Pri tome, države potpisnice su obavezne stvoriti uslove za aktivan nadzor i svrsishodno učešće svih zainteresiranih starana, uključujući i djecu, u kreiranju budžeta.

Europska socijalna povelja (revidirana) (dalje: Povelja)²⁰ je međunarodni dokument koji već u Preambuli naglašava „potrebu očuvanja nedjeljive naravi ljudskih prava, bilo da se radi o građanskim, socijalnim ili kulturnim pravima.“ Također, u Dijelu Povelje, koji sadrži ukupno 31 pravo, odnosno princip, ističe se da je ključni cilj politike zemalja potpisnica da nastoje svim prihvatljivim sredstvima, po karakteru i nacionalnim i internacionalnim, ostvariti uslove u kojima će se moći realizirati ta prava i principi. Dio II Povelje, pored ostalih prava, sadrži i sljedeća: pravo zaposlenih žena na porodiljsku zaštitu (čl. 8); pravo na socijalnu i medicinsku pomoć (čl. 13); pravo na korištenje službi socijalne zaštite (čl. 14); pravo porodice

19 Dostupno na: <http://snaznijiglaszadjecu.org/blog/2017/11/23/opci-komentar-br-19-2016-o-izdvajanju-sredstava-iz-javnog-budzeta-za-realizaciju-djecjih-prava-clan-4/>, pristup: 16.09.2022. godine.

20 Europska socijalna povelja usvojena je i otvorena za potpisivanje u Torinu 1961. godine. Na obilježavanju tridesetogodišnjice od usvojenja, 1991. godine, odlučeno je da se Europska povelja revidira tako da se pored usvajanja novih prava u ovaj dokument unesu i prava sadržana u ranije usvojenim protokolima.

na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (čl. 16); pravo djece i mladih na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (čl. 17); pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti (čl. 30).

Sva pobrojana socijalna prava, u manjoj ili većoj mjeri, govore o obaveznosti zemalja potpisnica da obezbijede socijalno pravnu i ekonomsku zaštitu, odnosno socijalnu sigurnost porodice kao „osnovne jedinice društva“, uključujući i njezine najosjetljivije članove. To su, na prvom mjestu žene/porodilje, koje po osnovu zaštite materinstva imaju pravo na posebnu zaštitu, i djeca, koja imaju pravo na obrazovanje, zaštitu od zanemarivanja, iskorištavanja i nasilja u porodici, slično kao i pravo da se njihovo odrastanje odvija u okruženju koje podstiče pravilan rast i razvoj djeteta.

UN Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (1979)²¹ (dalje: Konvencija) je međunarodni dokument u čijem se Uvodu ističe: „da su u uvjetima siromaštva ženama najmanje dostupni hrana, zdravstvena zaštita, obrazovanje, obuka i zapošljavanje i zadovoljavanje drugih potreba.“ Također, pored određenja termina „diskriminacija žena“,²² u ovoj Konvenciji se nalaže da države članice usvoje posebne privremene mjere za ubrzavanje ostvarivanja ravnopravnosti između muškaraca i žena, što se ne smatra diskriminacijom, pri čemu usvajanje posebnih mjera uključuje i mjere kojima je cilj zaštita materinstva, što se, također, ne smatra diskriminacijom (čl. 4. st. 1. i 2).

Konvencija također sadrži više članova kojima se države članice obavezuju na poduzimanje različitih mjera, među kojima se neke od njih odnose na oblast socijalne zaštite, na sprečavanju pojave diskriminacije prema ženi i uklanjanju različitih praksi i shvaćanja o inferiornosti žene u društvu. S tim u vezi, insistira se „da porodični odgoj obuhvati pravilno shvaćanje majčinstva kao društvene funkcije i priznanje zajedničke odgovornosti muškaraca i žena u podizanju i razvoju djece, razumijevajući da se u svim slučajevima na prvom mjestu mora voditi računa o interesima djeteta“ (čl. 5. tač. b). Sličan zahtjev, upućen državama potpisnicama, je i kod poduzimanja mjera eliminiranja diskriminacije žena u oblasti zapošljavanja kako bi po osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena, pored ostalih, mogla osigurati jednaka prava na socijalnu zaštitu i na zdravstvenu zaštitu (čl. 11. st. 1. tač. (e) i (f)). Također, radi sprečavanja diskriminacije žena zbog stupanja u brak ili majčinstva i osiguranja njihovog stvarnog prava na rad, države članice se posebno obavezuju na poduzimanje odgovarajućih mjera radi „uvođenja plaćenog porodijskog odsustva ili sličnih socijalnih beneficija, bez gubljenja prava na ranije radno mjesto, primanja po osnovu staža i socijalna primanja (čl. 11. st. 2. tač. b). Uz navedeno, Konvencija obavezuje države članice da uzmu u obzir naročito poteškoće s kojima se suočava

21 Usvojena je na Generalnoj skupštini UN, Rezolucijom 34/180, 1979. godine, a stupila je na snagu 3. septembra 1981. godine. Ovu Konvenciju SFRJ je ratificirala 1981. godine („Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori“ br. 11/81). BiH je Konvenciju ratificirala 1993. godine („Sl. list BiH“ br. 25/93, pregled međunarodnih multilateralnih ugovora čija je članica, odnosno kojima je vezana R BiH nakon izvršenja notifikacije o sukcesiji, prihvatanju ili pristupanju na osnovu čl. 1., Prvi dio st. 4. tač. 6 Uredbe sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u BiH primjenjuju kao republički zakoni („Sl. list RBiH“ br. 2/92).

22 V. čl. 1. Konvencije.

žena na selu, ističući njezinu ulogu u ekonomskom opstanku porodice, ali i na poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se ovoj skupini žena, obezbijedilo pravo na pristup odgovarajućoj zdravstvenoj zaštiti, uključujući informacije, savjete i usluge u vezi sa planiranjem porodice, kao i direktno korištenje programa socijalne zaštite.²³

Analizom naprijed prezentiranih odredaba može se zaključiti da je u svakom od međunarodnih dokumenata pojedinačno, iz kojih su citirane odredbe preuzete, izuzev Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, mogućnost ostvarivanja određenog broja ljudskih prava, u manjoj ili većoj mjeri, uslovljena ekonomskim mogućnostima države potpisnice. To se na prvom mjestu odnosi na mogućnost realiziranja različitih socijalnih prava koja se po osnovu ratifikacije određenog međunarodnog dokumenta, sa ciljem stvaranja odgovarajućih pretpostavki za punu socijalnu sigurnost porodice s djecom, implementiraju u nacionalna zakonodavstva različitih država svijeta. Stoga se čini da ova prava, zapravo, više pripadaju skupini relativnih nego apsolutnih prava, iako se obaveznost njihove primjene posebno apostrofira ukoliko se odnose na žene i djecu, odnosno porodice s djecom. Navedeni pristup je najvjerojatnije motiviran stanjem da su djeca i žene, naročito nezaposlene porodicje, gotovo u pravilu, najranjiviji članovi suvremene porodice. Ta ranjivost se, s jedne strane, može vezati za njihove sposobnosti, što se kod djece npr. može poistovjetiti sa njihovim dobnim uzrastom, a kod žena npr. s (ne) zavisnošću i obrazovnim statusom, a s druge strane, s ekonomskom moći porodice i materijalnim mogućnostima društva/države, od čega u biti zavisi socijalna sigurnost same porodice, odnosno njezinih najranjivijih članova. Pri tome, ukoliko pođemo od činjenice da Opća deklaracija o ljudskim pravima u cjelini predstavlja prvi međunarodni „dokument koji počiva na konceptu dostojanstva ljudske osobe unutar ljudske porodice“,²⁴ onda se može postaviti i pitanje: da li se život porodice, koja se u međunarodnim dokumentima često naziva osnovnom jedinicom društva, odnosno život njezinih članova koji nemaju neophodnu socijalnu sigurnost i mogućnost kontinuiranog zadovoljavanja neke od osnovnih ljudskih potreba, može nazvati životom dostojnim čovjeka? Ovo posebno što su, kako je to ranije istaknuto u ovom radu, odredbe Deklaracije o pravu na ljudsko dostojanstvo postale sastavni dio svih demokratskih i civiliziranih ustava brojnih država svijeta, što opet, npr. u BiH, ali i drugim siromašnim državama, ne garantira u svakom pojedinačnom slučaju odgovarajuću socijalnu sigurnost čak i porodice s djecom.

3. Socijalno zakonodavstvo Federacije Bosne i Hercegovine

Socijalnopravna zaštita porodice s djecom u FBiH najvećim dijelom je regulirana u okviru jedanaest posebnih zakona o socijalnoj zaštiti, od koji je krovni zakon na nivou entiteta, a ostalih deset zakona na nivou kantona, pri čemu je, do

²³ V. čl. 14. st. 1. i st. 2. tač. b i c Konvencije.

²⁴ Glendon, M, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York: Random House, 2022, str.174.

početka primjene ZMPPD,²⁵ provođenje svih Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti utvrđenih prava i mjera socijalne politike, što uključuje i zaštitu porodice s djecom, u nadležnosti kantona. Navedeno postupanje je sukladno s odredbama Ustava FBiH,²⁶ iako se njegovim provođenjem u praksi čini određeni oblik diskriminacije korisnika, s obzirom da vrste i nivo socijalnozaštitnih mjera, koje isključivo finansiraju kantoni, zavise od finansijskih mogućnosti svakog kantona pojedinačno. Drugim riječima, Ustavom FBiH propisana zajednička nadležnost FBiH i kantona za oblast socijalne politike, bez jasnog određenja i razgraničenja odvojenih nadležnosti između ova dva nivoa vlasti, u praksi, pored neusklađenosti kantonalnih zakona, rezultirala je svojevrsnom diskriminacijom različitih skupina korisnika socijalnih prava. Uz navedeno, djelomičnu konfuziju izaziva i sam naziv, odnosno brojna prava za različite skupine korisnika, po završetku rata u BiH usvojenog, još uvijek za pojedine korisnike važećeg, Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, koji je u proteklom periodu, s ciljem da se određena prava osoba s invaliditetom i civilnih žrtava rata preciznije odrede, u više navrata pretrpio određene izmjene i dopune. Naime, sama činjenica da su Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti obuhvaćena i objedinjena različita područja socijalne politike: socijalna zaštita, zaštita porodice s djecom, socijalna prava osoba s invaliditetom i zaštita civilnih žrtava rata, govori ne samo u njenoj složenosti nego i o (ne)mogućnosti njene primjene u praksi, posebno ako se ima u vidu nejasno diferenciranje i razgraničenje nadležnosti utvrđenih odredbama Ustava FBiH.

Navedeno stanje se neminovno odrazilo na donošenje odgovarajućeg pravnog okvira u kantonima, čija je posljedica neadekvatna zaštita najugroženijih društvenih skupina, među kojima su porodice s djecom.

3.1. Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom Federacije Bosne i Hercegovine

Zaštita porodice s djecom regulirana je u Federalnom zakonu o socijalnoj zaštiti i to u okviru tri dijela: 1. Pojam i cilj instituta zaštite porodice s djecom; 2. Osnovna prava porodice s djecom i 3. Dječja nedelja. Sva tri dijela sadrže ukupno deset članova, od kojih se tri člana odnose na Dječju nedelju.

U prvom dijelu koji sadrži ukupno dva člana, pored određenja porodice s djecom (čl. 87), utvrđeni su sljedeći ciljevi zaštite porodice s djecom: da se svoj djeci osiguraju približno jednaki uslovi za zdrav i pravilan tjelesni, intelektualni i emocionalni razvoj u porodici; pomoć porodici u ostvarivanju reproduktivne uloge, njezi, podizanju, odgoju i zaštiti djece i poboljšanju kvalitete života porodice; razvijanje humanitarnih odnosa sukladno s načelima građanskog morala i solidarnosti, i na kraju, s ciljem da se djetetu koje je bez jednog ili oba roditelja, porodici koja ima dijete s invaliditetom, porodici u kojoj su oba ili jedan roditelj

²⁵ ZMPPD će se primjenjivati početkom oktobra 2022. godine.

²⁶ Ustav FBiH u Poglavlju III čl. 2. propisuje: „Federalna vlast i kantoni nadležni su za: ... (e) socijalnu politiku.“ U čl. 4. istog poglavlja normirano je i da: „kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti“ s tim da su, pored ostalog posebno nadležni za „provođenje socijalne politike i uspostavu službi socijalne zaštite.“

s invaliditetom, osiguravaju povoljniji uslovi u sticanju i ostvarivanju prava i veći iznosi materijalnih i drugih davanja (čl. 88). Sukladno navedenim ciljevima, u Zakonu su taksativno navedena osnovna prava (ukupno devet) koja ostvaruju porodice s djecom (čl. 89), uz normiranje da se, pored osnovnih prava, porodici s djecom propisom kantona mogu utvrditi i druga prava, te bliže urediti uslovi, način, postupak, tijela i finansiranje svih utvrđenih prava. U istom kontekstu, propisana je obaveza nadležnih organa kantona da, radi provođenja ovog zakona, u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona, donesu odgovarajuće propise i opće akte iz svoje nadležnosti (čl. 103), što u većini kantona, sve do danas, nije urađeno na odgovarajući način, posebno u dijelu usklađivanja kantonalnog zakonodavnog okvira s Federalnim propisima. Ovakvo stanje, uz činjenicu da je Federalni zakon o socijalnoj zaštiti pripreman i usvojen samo četiri godine po završetka posljednjeg rata u BiH, te da su materijalne mogućnosti većine kantona bile veoma loše, djelomično se može pravdati i nedovoljnom povezanošću i neodređenošću većine zakonskih odredaba o zaštiti porodice s djecom. Jednom riječju, sveukupno siromaštvo i posljedice rata posebno u prvim godinama po donošenju Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, vjerovatno su bili ključni razlog neusklađenosti utvrđenih prava s objektivnim materijalnim mogućnostima kantona, koji u svojim proračunima nisu bili u stanju obezbijediti odgovarajuća sredstva za ostvarivanje osnovnih prava u zaštiti porodice s djecom utvrđenih Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti. Stoga je, kroz prepuštanje finansiranja i provođenja zaštite porodice s djecom u isključivu nadležnost kantona, očita namjera zakonodavca da sveobuhvatno postavljenim pravima što je moguće više zaštiti ratom osiromašenu porodicu s djecom, rezultirala neusklađenošću pravnog okvira, odnosno različitošću ne samo normiranja nego i mogućnosti ostvarivanja tih prava na području FBiH, koja variraju od kantona do kantona. U prilog tome, najkonkretnije govori podatak da su svih devet osnovnih prava porodice s djecom koja su propisana Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti utvrđena u samo dva (Kanton Sarajevo i Hercegovačko -neretvanski kanton),²⁷ od ukupno deset kantona u FBiH. Slično stanje je i s mogućnošću ostvarivanja svakog pojedinačnog prava, s tim da će, s obzirom na neophodnost uporednopravne analize odredaba Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti vezano za zaštitu porodice s djecom i odredaba ZMPPD, u ovom radu u fokusu istraživanja biti mogućnost ostvarivanja prava na dodatak na djecu i prava na novčanu pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene – majke koja nije u radnom odnosu.

3.1.1. Dodatak na djecu

Jedno od osnovnih prava zaštite porodice s djecom, prema odredbama Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti je pravo na dodatak na djecu, koje pripada porodici djeteta čiji ukupni mjesečni prihod ostvaren po svim osnovama, izuzev primanja ostvarenih iz socijalne zaštite i zaštite porodice s djecom, po članu

²⁷ Prema raspoloživim podacima u FBiH ne postoji jedinstvena baza podataka vezana za materijalnu pomoć/davanje porodicama s djecom za svaku godinu pojedinačno. Također, ovi podaci se ne nalaze ni u odgovarajućim statističkim pokazateljima sadržanim u godišnjim statističkim biltenima pod nazivom: Socijalna zaštita, Federalnog zavoda za statistiku.

domaćinstva, ne prelaze iznos koji je utvrđen propisom kantona kao najniži iznos prihoda dovoljnih za izdržavanje, s tim da porodica koja ima dijete s teškoćama u razvoju kao i porodica u kojoj su jedan ili oba roditelja osobe s invaliditetom, ima pravo na dodatak na djecu bez obzira na visinu prihoda domaćinstva (čl. 91). Ovako u Federalnom zakonu o socijalnoj zaštiti široko postavljena mogućnost ostvarivanja prava na dodatak na djecu, u praksi, odnosno u njegovom provođenju na nivou kantona, prema raspoloživim pokazateljima, rezultirala je stanjem da se dodatak na djecu isplaćuje u šest od ukupno deset kantona na području FBiH.²⁸ U istom kontekstu, primjena odredbe, propisane Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti, da svi kantoni svojim propisima utvrđuju uslove, način i postupak ostvarivanja svih prava porodice s djecom, u praksi je rezultirala utvrđivanjem različitih uslova, kako za ostvarivanje prava na dodatak za djecu, tako i za ostvarivanje drugih prava u zaštiti porodice s djecom. Slično stanje je i s postupkom za ostvarivanje ovih prava (zahtjev se podnosi različitim institucijama, npr. centrima za socijalni rad ili općinskim službama), kao i osnovicom za obračun visine naknada (prosječna plaća u kantonu ili prosječna plaća u FBiH). Tako se, kod ostvarivanja prava na dodatak na djecu u većini kantona osnovica za obračun naknade veže za prosječnu plaću kantona, čija je visina različita od kantona do kantona, kao i utvrđeni procenat od osnovice za obračun određene naknade. U slučaju dodatka na djecu utvrđeni procenat se u većini kantona koji realiziraju ovo pravo, kreće u rasponu 2% do 5% prosječne plaće kantona, što neminovno dovodi do isplate različitog iznosa koji se kreće od 14.5 KM – 33 KM dodatka na djecu porodici koja ostvaruje to pravo. Isto se, sukladno čl. 88. Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, odnosi na tzv. uvećani dodatak na djecu koji se isplaćuje u rasponu od 21,75 KM do 50 KM.²⁹

Prezentirano stanje o ostvarivanju prava na dodatak na djecu pokazuje da materijalna primanja u zaštiti porodice s djecom zavise od finansijske mogućnosti kantona, umjesto od potrebnih sredstava za njihovo realiziranje. Ovo je uočljivo kroz podatak da pet od ukupno deset kantona, prema raspoloživim podacima, dodatak na djecu uopće ne isplaćuju. Takvim postupanjem, pored neposredne diskriminacije, u odnosu na mjesto življenja, odnosno stanja da neki kantoni obezbjeđuju novčani naknadu po osnovu ostvarivanja prava na dodatak na djecu, a neki ne, ne ostvaruje se ni ključni cilj zaštite porodice s djecom utvrđen Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti: osiguranje približno jednakih uslova svoj djeci za zdrav i pravilan rast i razvoj u porodici (čl. 88. st. 1). Isto tako, navedenim se krše i prava djeteta utvrđena posebno čl. 4. KPD, ali i drugim odredbama ovog međunarodnog ugovora, npr. pravo djeteta na: socijalnu zaštitu (čl. 26), životni standard (čl. 27) i posebno pravo djeteta s invaliditetom ili s teškoćama u razvoju koje „treba da uživa pun i kvalitetan život, u uvjetima koji obezbjeđuju njegovo dostojanstvo“ (čl. 23), što je u Federalnom zakonu o socijalnoj zaštiti, kroz utvrđivanje većeg iznosa materijalnih i drugih davanja porodici takvog djeteta, bilo prepoznato.

28 V. Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 15 (tab. br. 2).

29 Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 26 – 29 (tab. 6. i 7).

3.1.2 Novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene – majke koja nije u radnom odnosu

Za razliku od ostvarivanja prava na dodatak na djecu koji se isplaćuje u pet od ukupno deset kantona, novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene majke koja nije u radnom odnosu isplaćuje se u osam od ukupno deset kantona na području FBiH.³⁰ Pri tome, kod ostvarivanja ovog prava postoji zajednička karakteristika s ostvarivanjem prava na dodatak na djecu, a to je da se uslovi ostvarivanja, osnovica i postotak od osnovice za obračun naknade, najvećim dijelom razlikuju od kantona do kantona. Tako, npr. kod utvrđivanja osnovice za obračun novčane pomoći za vrijeme trudnoće i porođaja žene-majke koja nije u radnom odnosu, najčešće se uzima prosječna plaća kantona, izuzetno, samo u jednom kantonu je to prosječna plaća u FBiH, pri čemu se u pojedinim kantonima visinu pomoći ovoj skupini korisnika utvrđuje kantonalna vlada. Slično stanje je i s utvrđivanjem osnovice za obračun ove vrste novčane pomoći, gdje se ona samo u četiri kantona utvrđuje u rasponu od 15%-35% prosječne plaće kantona, odnosno prosječne plaće u FBiH.³¹ Sve to ima za posljedicu različite visine naknada koje se u nekim kantonima ženi/majci koja nije u radnom odnosu isplaćuju kao jednokratna novčana pomoć u iznosu 100 KM do 150 KM i to u trajanju od šest do dvanaest mjeseci.³²

Na osnovu u što je moguće u kraćem obimu prezentiranih pokazatelja može se zaključiti da se u FBiH ne poštuju ne samo odredbe međunarodnih dokumenata o pravima i zaštiti žene/majke nego i o obavezi države na poduzimanje odgovarajućih mjera kojima se osigurava da porodični odgoj obuhvati i odgovarajuće shvaćanje majčinstva kao društvene uloge,³³ što se u konkretnom slučaju odnosi posebno na nezaposlene žene majke.

3.1.3. Ostala prava normirana Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom Federacije Bosne i Hercegovine

Pored prava na dodatak na djecu i prava na novčanu pomoć za vrijeme trudnoće žene majke koja nije u radnom odnosu, koja su bila predmet analize u prethodnom dijelu ovog rada, Federalni zakon o socijalnoj zaštiti normira još sedam osnovnih prava koje ostvaruje porodica s djecom u FBiH. Ta prava su: naknada umjesto plaće zaposlenoj ženi/porodilji; jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta; pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke dojilje; psihosocijalni tretman bračnih partnera koji žele djecu i trudnica; smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja; osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnoškolskog obrazovanja i školarine i stipendije đacima i studentima (čl. 89).

30 Od ukupno deset kantona u FBiH, devet kantona je odgovarajućim zakonskim okvirom normiralo pravo porodilje koja nije u radnom odnosu, od kojih jedan kanton ovo pravo zakonski regulira ali ne realizira, odnosno ne isplaćuje novčanu pomoć, dok jedan kanton u okviru svojih propisa navedeno pravo uopće nije regulirao (Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 52).

31 Navedeni podaci se odnose na 2016. godinu, Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 25 – 30.

32 V. Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, tab. br. 7.

33 Čl. 5. tač. (b) Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.

Ključne karakteristike svih devet pobrojanih prava porodice s djecom su: da se osam njih ostvaruje putem novčane naknade/pomoći; da je njihovo provođenje u isključivoj nadležnosti kantona; da zbog različite finansijske moći kantona postoje neujednačene mogućnosti njihove primjene; da zbog različitog uređenja, uslova, načina, postupka, organa i finansiranja osnovnih prava u kantonima prevladava neujednačenost visine novčane naknade/pomoći. U istom kontekstu, pored nepostojanja podataka o broju pruženih psihosocijalnih tretmana bračnim partnerima koji žele djecu i trudnicama, raspoloživi podaci za 2016. godinu pokazuju da se pravo na jednokratnu pomoć za opremu novorođenog djeteta, u okviru sedam kantona koji propisuju mogućnost njegovog ostvarivanja, u većini veže za ostvarivanje prava na dodatak na djecu.³⁴ Slično stanje pokazuju i raspoloživi podaci, također za 2016. godinu, koji se odnose na mogućnost ostvarivanja ostalih prava porodice s djecom u kantonima. Tako, npr. niti u jednom od kantona nije evidentirano osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja, dok je smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja, koji se finansira iz općinskih proračuna, realiziran samo u tri kantona, a školarine i stipendije đacima i studentima u četiri kantona. Nešto bolje stanje je s naknadom, odnosno pomoći za prehranu djeteta do 6 mjeseci i za dodatnu ishranu za majke-dojlje, koja se isplaćuje u četiri kantona u različitim iznosima 48 KM do 237.30 KM.³⁵

Ključni problem u okviru svih devet osnovnih prava porodice s djecom predstavlja realizacija prava na naknadu umjesto plaće zaposlenoj ženi-majci u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta. Naime, prema odgovarajućim međunarodnim standardima navedeno pravo se veže za radni odnos, kako je to i propisano Zakonom o radu FBiH,³⁶ koji normira: „Za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta, žena ima pravo na porođajno odsustvo u trajanju od jedne godine neprekidno“ (čl. 62. st. 1). Isti zakon normira i da: „Za vrijeme korištenja porođajnog odsustva, radnik ima pravo na naknadu plaće, u skladu sa posebnim zakonom“ (čl. 68. st. 1), sukladno čemu je realizacija navedenog prava bila u nadležnosti zdravstvenog osiguranja sve do donošenja Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, odnosno do 1999. godine, kada je pravo na naknadu umjesto plaće zaposlenoj ženi-majci u radnom odnosu za vrijeme porođajnog odsustva „bez prethodne suglasnosti resornih kantonalnih ministarstava i kantonalnih vlada, iz sistema socijalnog osiguranja prebačeno u sistem socijalne zaštite.”³⁷ Na taj način je jedno od prava iz radnog odnosa postalo dio temeljnih socijalnih prava zaštite porodice sa djecom, koja, putem socijalnih naknada/pomoći, pripadaju onim porodicama s djecom kojima je neophodna društvena pomoć u podizanju, njezi, odgoju i zbrinjavanju djece, ali i poboljšanju kvaliteta života porodice. Navedeno postupanje, pored diskriminacije vezano za različite iznose porođajskih naknada, ili njihovog neisplaćivanje u pojedinim kantonima, uz neusklađenosti s međunarodnim standardima, „u konačnici dovodi do značajnih izdvajanja koja ni pravno ni

34 Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 54 (tab. br. 21).

35 Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 28 i 29 (tab. br. 7).

36 Zakon o radu FBiH „Sl. novine FBiH“ br. 26/16, 89/18 i 44/22.

37 Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 17.

činjenično ne bi trebala pripadati sistemu socijalne zaštite.³⁸ Drugim riječima, izdvajanjem značajnih finansijskih sredstava za naknade umjesto plaće zaposlenoj ženi-majci u radnom odnosu za vrijeme porođajnog odsustva umanjuje se mogućnost ostvarivanja osnovnih prava porodice s djecom. Stoga rješavanju ovog problema treba pristupiti sukladno s utvrđenim međunarodnim standardima, ali i praksom BiH susjednih zemalja, npr. Republike Slovenije, Republike Hrvatske, Republike Srbije, koje naknade umjesto plaće ženi/majci u radnom odnosu za vrijeme odsustva s posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta, u svojim zakonodavstvima utvrđuju kao pravo iz radnog odnosa. Na ovaj način bi se, uz povećanje sredstava namijenjenih zaštiti porodice s djecom, eliminirao još jedan oblik svojevrsne diskriminacije ove društvene skupine ne samo na nivou FBiH nego i na na nivou države BiH, budući da, za razliku od entiteta FBiH, entitet RS navedeno pravo u svojem zakonodavstvu normira pravom iz radnog odnosa.

3.2. Zakon o materijalnoj podršci porodicama s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine

Analiza zakonskih, sada već nevažećih, rješenja o zaštiti porodice s djecom u Federalnom zakonu o socijalnoj zaštiti, kao i analiza njihove primjene, prezentirane u prethodnom dijelu ovog rada, nedvosmisleno pokazuju koliko prisutne nedorečenosti u normiranju utvrđenih osnovnih prava porodice s djecom toliko i nemogućnost primjene tih prava u praksi, koja je označena različitim oblicima diskriminacije korisnika. Takvo stanje, čiji je ključni uzrok različite materijalne (ne) mogućnosti kantona, konačno je rezultiralo spoznajama o neodrživosti postojećeg sistema socijalne zaštite, odnosno zakonodavstva iz ove oblasti i neophodnosti njegove reforme, koja je u dijelu zaštite porodice s djecom u okviru Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, pretočena u izradu posebnog zakona kojim se regulira socijalnopravna zaštita porodice s djecom. U svijetlu navedenog, Zakon o materijalnoj podršci porodicama s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine,³⁹ sadrži šest odvojenih dijelova s ukupno 50 članova, u kojima se, pored osnovnih odredaba i načela, utvrđuju osnovna materijalna prava porodice s djecom, uslovi za ostvarivanje prava, visina naknade i druga pitanja bitna za ostvarivanje materijalne podrške porodicama s djecom u FBiH.*?*

Uporednopravnom analizom odredaba ZMPPD s odredbama Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti koje se odnose na zaštitu porodice s djecom evidentno je da su u prvom dijelu ZMPPD, pod naslovom: Osnovne odredbe, određenje i cilj materijalne podrške porodicama s djecom, ove odredbe normirane gotovo na identičan način kao u Federalnom zakonu o socijalnoj zaštiti. To se posebno odnosi na utvrđeni cilj koji se u oba zakona želi postići pružanjem materijalne podrške porodicama s djecom: „da se svoj djeci obezbijede približno jednaki materijalni uslovi za zdrav i pravilan psihofizički razvoj u porodici“ (čl. 3. ZMPPD).⁴⁰ Analizom citiranih

38 Analiza politike o zaštiti obitelji s djecom u FBiH, *supra* note 4, str. 24.

39 ZMPPD je stupio na snagu u prvoj trećini jula 2022. godine, a primjenjivat će se početkom oktobra iste godine.

40 V. čl. 87. i čl. 88. st. 1. Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti i čl. 2. i 3. ZMPPD.

odredaba, već na prvi pogled, uočljiva je određena nejasnoća i nedorečenost, i to kroz u formulaciju „da se svoj djeci obezbijede približno jednaki materijalni uslovi“, što je moguće razumjeti na način da se materijalna podrška odnosi na sve porodice s djecom u FBiH, bez obzira na njihov materijalni status, odnosno da će se djeci, čije porodice ispunjavaju kriterijume za određenu materijalnu podršku ostvarivanjem, npr. prava na dječji dodatak, obezbijediti „približno jednaki materijalni uslovi“ za njihov „zdrav i pravilan psihički razvoj“, koji moraju biti slični uslovima i kojima žive djeca iz izrazito bogatih porodica. To posebno što se u zakonu utvrđenim ciljem na isti način, kroz npr. realizaciju npr. prava na dječji dodatak, sigurno ne mogu obezbijediti „približno jednaki uslovi“ čak i u okviru porodica s djecom kojima je neophodna odgovarajuća društvena materijalna pomoć za pravilan odgoj i razvoj djeteta.

Slično stanje je i s normiranjem u čl. 4. ZMPPD: Značenja pojedinih izraza u zakonu, gdje se prihodima porodice (tač. e) smatraju: „... 3) primanja po propisima o boračko-invalidskoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti lica s invaliditetom; ... 6) prihodi po osnovu naknada za hraniteljstvo, odnosno starateljstvo.“ Naime, citirano normiranje vjerovatno zasnovano na činjenici da nepreciznost i nedorečenost pojedinih odredaba, ne samo u još aktualnom Federalnom zakonu o socijalnoj zaštiti (dijelovi koji se odnose na socijalnu zaštitu i zaštitu civilnih žrtava rata), nego i u drugim propisima, stvara prostor da pojedini korisnici istovremeno ostvaruju više različitih prava iz oblasti socijalne zaštite, ali i drugih izvora, npr. u okviru nevladinog sektora, s jedne strane ima određeno opravdanje, iako se navedeno mahom događa zbog neuspostavljenog mehanizma vođenja jedinstvene evidencije, odnosno baze podataka o korisnicima socijalne zaštite. Međutim, s druge strane, ubrajanjem naknada po osnovu hraniteljstva i starateljstva u ukupni mjesečni prihod po članu zajedničkog domaćinstva kod utvrđivanje cenusa za ostvarivanje prava porodice s djecom na dječji dodatak u suprotnosti je s najboljim interesima posebno djeteta bez roditeljskog staranja koje se smješta u hraniteljsku porodicu, kao i punoljetnih osoba koje su pod starateljstvom zbog oduzete ili ograničene poslovne sposobnosti. To posebno što iskustvo centra za socijalni rad pokazuje da se izrazito mali broj porodica odlučuje za hraniteljstvo, isto kao i pojedinaца koji se žele prihvatiti dužnosti staratelja.

Za razliku od Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, koji normira devet osnovnih prava porodice s djecom, čije je provođenje, način, postupak, finansiranje itd. isključivo u nadležnosti kantona, ZMPPD utvrđuje samo dva osnovna prava porodice s djecom: dječji dodatak i novčana pomoć nezaposlenoj porodilji (čl. 10. st. 1. tač. a i b), uz normiranje da kantoni utvrđuju i druga dodatna prava, zavisno od njihovih materijalnih mogućnosti i drugih potreba porodice s djecom (čl. 10. st. 3). Navedeno opredjeljenje, u Obrazloženju prijedloga ZMPPD, objašnjava se time da se predlagač „odlučio da na federalnom nivou uredi ova dva prava kako bi u Federaciji osigurao minimum osnovnih prava iz oblasti zaštite porodica s djecom. Ovakvo rješenje treba doprinijeti socijalno pravičnijem i fiskalno održivijem funkcionisanju sistema, ukidanju diskriminacije po osnovu mjesta življenja, te izjednačavanju prava djece u Federaciji.“⁴¹

41 Obrazloženje prijedloga ZMPPD, *supra* note 8, str. 21.

Citirano obrazloženje, s obzirom na mogućnosti ostvarivanja osnovnih prava porodice s djecom utvrđenih Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti, odnosno analizu prezentiranu u prethodnom dijelu ovog rada, na prvi pogled izgleda razumno i prihvatljivo, posebno ako se ima u vidu očekivano ukidanje diskriminacije po osnovu mjesta življenja i izjednačavanje visine naknada za sve porodice s djecom u FBiH. U istom kontekstu, svođenje mogućih prava koja se odnose na materijalnu podršku porodici s djecom „na minimum osnovnih prava“, odnosno samo na dva prava, vrlo upečatljivo govori o odnosu ne samo predlagača nego i zakonodavca/države prema porodicama s djecom koje zbog lošeg materijalnog stanja trebaju društvenu pomoć u obezbjeđenju neophodnih uslova za normalan rast i razvoj djece. Ovo posebno što danas većina bosanskohercegovačkih porodica s djecom živi u uslovima siromaštva, koje je, prema slobodnoj procjeni, prisutno gotovo u istoj mjeri kao i u vrijeme donošenja Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, odnosno kao unazad nešto više od dvije decenije. Stoga, koliko god predlagač smatrao da novo zakonsko rješenje doprinosi „socijalno pravičnijem i fiskalno održivijem funkcionisanju sistema“, čini se da ono kroz rigoroznije kriterijume za ostvarivanje prava zapravo predstavlja umanjeње materijalne podrške porodicama s djecom, što opet, povratno, može uticati na daljni pad stope nataliteta, na povećanje broja porodica s djecom koje su npr. korisnici javnih kuhinja, smanjenje boravka broja djece u ustanovama predškolskog odgoja i obrazovanja itd. Jednom riječju, postoji mogućnost da će „osiguranjem minimuma osnovnih prava u oblasti zaštite porodica s djecom“, uz rigorozne uslove za njihovo ostvarivanje, kod jednog broja porodica, koje za obezbjeđenje uslova za pravilan rast i razvoj djeteta trebaju društvenu pomoć, doći do povećanja siromaštva, čega je, čini se, bio svjestan i zakonodavac. U prilog tome govori i sljedeće normiranje u ZMPPD: „Kantoni utvrđuju i druga dodatna prava od onih utvrđenih ovim zakonom zavisno od njihove materijalne mogućnosti i drugih potreba porodice s djecom“ (čl. 10. st. 3). Djelomična kontradiktornost citirane odredbe ogleda se, s jedne strane, u decidnom određenju, odnosno obaveznosti kantona da „utvrđuju i druga dodatna prava“, koja se, s druge strane, mogu ostvariti „zavisno od njihove materijalne mogućnosti“, čime ta prava, umjesto apsolutna, postaju relativna prava.

U istom kontekstu, imajući u vidu prisutne razlike u ekonomskoj moći kantona, može se dogoditi da se utvrđivanjem dodatnih prava samo u pojedinim kantonima nastavi diskriminacija porodice s djecom u FBiH u odnosu na mjesto življenja ili, jednostavno, da niti jedan od deset kantona u svom zakonskom okviru ne normira mogućnost ostvarivanja drugih prava, koliko god potrebe porodica s djecom to nalagale. Stoga se čini da se donošenjem ZMPPD, vjerovatno pod pritiskom međunarodne zajednice, odnosno neodložne potrebe usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima Europske Unije, na neki način htjelo, koliko je to moguće, izbjeći dodatno opterećenje federalnog budžeta za izdvajanja sredstava u oblasti zaštite porodice s djecom. Navedenu pretpostavku, pored normiranja da se sredstva za ostvarivanje prava na novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji obezbjeđuju u budžetima kantona,⁴² potkrepljuju i rigorozniji kriteriji u odnosu na kriterije normirane Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti za utvrđivanje jedinstvenog

42 Čl. 29. st. 2. ZMPPD.

cenzusa, odnosno ukupnih mjesečnih prihoda po članu zajedničkog domaćinstva porodice, bez osiguranja povoljnijih uslova i većih iznosa kod ostvarivanja prava na dječji dodatak za određene porodice i djecu. Naime, kako je to ranije prezentirano u prethodnom dijelu ovoga rada, Federalni zakon o socijalnoj zaštiti je porodici koja ima dijete s invaliditetom, kao i porodici u kojoj su oba ili jedan roditelj osobe s invaliditetom, propisivao pravo na dodatak na djecu bez obzira na visinu prihoda domaćinstva, pri čemu primanja ostvarena iz socijalne zaštite i zaštite porodice s djecom nisu ulazila u ukupni mjesečni prihod po članu domaćinstva za ostvarivanje prava na dječji dodatak.⁴³ To bi i danas, s obzirom na prisutno siromaštvo većine bosanskohercegovačkih porodica, bilo u najboljim interesima djeteta. Na tragu navedenog je normiranje da prema ZMPPD pravo na dječji dodatak, čija visina iznosi 19% najniže plaće u FBiH,⁴⁴ ostvaruje dijete do navršene 18. godine života,⁴⁵ iako su, sukladno odredbama Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti,⁴⁶ svi kantoni koji su isplaćivali ovu vrstu materijalne podrške, navedeno pravo vezivali za starosnu dob djeteta/osobe do 26 godina, ukoliko se nalazi na redovnom školovanju. Navedena ograničenja prava na dječji dodatak do navršene 18. godine života, prema Obrazloženju prijedloga ZMPPD uslovljeno je ograničenim budžetskim sredstvima,⁴⁷ što nije bilo slučaj u ranijem Federalnom zakonu o socijalnoj zaštiti kada se pravo na dječji dodatak finansiralo iz budžeta kantona.

Uz sve pobrojano, ZMPPD sadrži i određene pravne nedorečenosti, od kojih izdvajamo odredbu: „Pravo na dječji dodatak ostvaruje i dijete sa težim ili teškim invaliditetom nastalim prije osamnaeste godine života ili za vrijeme redovnog školovanja, od dana podnošenja zahtjeva pa sve dok invaliditet postoji” (čl. 12. st. 2). Nedorečenost ili, bolje kazano, kontradiktornost citiranih odredaba, ogleda se posebno u normiranju da dijete sa težim ili teškim invaliditetom pravo na dječji dodatak ostvaruje „od dana podnošenja zahtjeva pa sve dok invaliditet postoji,” iako različiti oblici „težeg ili teškog“ invaliditeta nerijetko traju doživotno, npr. potpuni gubitak vida. Stoga će nespretnost citirane odredbe vjerovatno izazvati određene dileme i teškoće u njezinoj realizaciji.

Budući da prezentirana analiza odredaba ZMPPD, u dijelu ostvarivanja prava na dječji dodatak, u odnosu na Federalni zakon o socijalnoj zaštiti, pokazuje normiranje znatno rigoroznijih uslova za ostvarivanje ovog prava, jedan od mogućih zaključaka bio bi da se njegovom primjenom ne mogu očekivati pozitivni pomaci u boljoj materijalnoj podršci porodicama s djecom u FBiH, što, gledajući u cjelini nije u potpunosti tačno. Ovo posebno što je pravo na dječji dodatak, kao i pravo na novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji, utvrđeno zakonom na nivou FBiH, čime su, pored eliminiranja diskriminacije u odnosu na mjesto življenja, izjednačene mogućnosti za

43 V. čl. 89. i 91. Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti.

44 Čl. 14. ZMPPD.

45 Čl. 12. st. 1. ZMPPD.

46 Federalni zakon o socijalnoj zaštiti, pored određenja da se djetetom smatra osoba do 18 godina života, normira da: „Izuzetno djetetom, u smislu ovog zakona, smatra se i lice koje radi ostvarivanja prava na dodatak na djecu i osiguravanja školarine ili stipendije za đake i studente, ima i više od 18, a manje od 27 godina života“ (čl. 26).

47 Obrazloženje prijedloga ZMPPD, *supra* note 8, str. 22.

ostvarivanje prava na dječji dodatak za sve porodice s djecom u FBiH koje ispunjavaju zakonom utvrđene kriterije. Uz navedeno, zakonom utvrđena obaveza da se sredstva za dječji dodatak obezbjeđuju iz budžeta FBiH, kao i da visina dječjeg dodatka iznosi 19% najniže plaće u FBiH, što prema trenutnim pokazateljima⁴⁸ iznosi 103 KM po djetetu, tako da je to duplo veći iznos od dosada po kantonalnim zakonima o socijalnoj zaštiti isplaćene visine dječjeg dodatka u pojedinim kantonima.

Drugo osnovno pravo vezano za materijalnu podršku porodicama s djecom utvrđeno odredbama ZMPPD, je pravo na novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji (čl. 10. st. 2), pri čemu su u Odjeljku B normirani korisnici ovog prava, uslovi za njegovo ostvarivanje, visina novčane pomoći, isplata i prestanak prava na novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji. S tim u vezi, ZMPPD normira da pravo na novčanu pomoć ostvaruje porodilja koja nije u radnom odnosu, a radi porođaja i njege svakog rođenog djeteta. Izuzetno, u slučaju da majka nije živa ili da je spriječena neposredno brinuti o djetetu ili da je napustila dijete, navedeno pravo može ostvariti i otac djeteta (čl. 17. st. 1. i 2). Uslovi za ostvarivanje prava na novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji prema odredbama ZMPPD su: da je prijavljena na evidenciji nadležne službe za zapošljavanje ili da se nalazi na redovnom školovanju, te da se u evidenciji Porezne uprave ne vodi kao zaposleno lice (čl. 18). Uz navedeno, ZMPPD utvrđuje da visina mjesečne pomoći ovoj skupini korisnika materijalne podrške iznosi 55% najniže plaće u Federaciji, utvrđene sukladno odredbama Zakona o radu FBiH (čl. 19), s tim da novčana pomoć traje „dok postoje uslovi za ostvarivanje prava, a najduže 12 mjeseci od dana rođenja djeteta“ (čl. 20. st. 4). U zakonu su također, utvrđeni i razlozi zbog kojih pravo na novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji prestaje (čl. 21).

Prezentirane odredbe sadržane u ZMPPD vezane za mogućnost ostvarivanja prava na novčanu pomoć nezaposlene porodilje, u odnosu na odredbe ranijeg Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti, prema kome je mogućnost ostvarivanja navedenog prava bila u nadležnosti kantona, predstavljaju značajan pomak kroz ostvarenje prava i veću socijalnu sigurnost ove skupine korisnika materijalne podrške. Ovo posebno, ako se ima u vidu da je mogućnost ostvarivanja navedenog prava u okviru deset kantona bila različita, pri čemu se najčešće isplaćivala naknada u vidu jednokratne materijalne pomoći i to u kantonima gdje je ovo pravo bilo realizirano. Stoga, za razliku od navedenog, u ZMPPD utvrđena jedinstvena visina novčane pomoći nezaposlenoj porodilji, 55% najniže plaće u FBiH, odnosno trenutno 298 KM pomoći za sve nezaposlene porodilje, pored eliminiranja ranije prisutne diskriminacije u odnosu na mjesto življenja, predstavlja ostvarivanje najboljeg interesa, posebno novorođenog djeteta. Međutim, i pored pozitivnih promjena, ovdje posebno ističemo da je u zakonu normirano da se sredstva za ostvarivanje prava na novčanu pomoć nezaposlenoj porodilji obezbjeđuju u budžetima kantona.⁴⁹ S tim u vezi, budući da je u Obrazloženju ZMPPD vezano za finansiranje prava na dječji dodatak i prava nezaposlenoj porodilji na novčanu pomoć, navedeno: „Ovakvim zakonodavnim rješenjem došlo bi do fiskalnog rasterećenja kantonalnih budžeta,

48 Prema Odluci o iznosu najniže plaće za 2022. godinu („Sl. novine FBiH“ br. 3/22), najniža plaća u FBiH za 2022. godinu iznosi 543KM.

49 Čl. 29. st. 2 ZMPPD.

što bi omogućilo obezbjeđenje finansijskih sredstava za finansiranje ostalih prava iz oblasti socijalne i dječje zaštite”,⁵⁰ može se postaviti pitanje: da li je to zaista tako? Ovo posebno što ZMPPD, kako je to ranije istaknuto u ovom radu, normira da kantoni, osim prava na dječji dodatak koje se finansira iz budžeta FBiH, i novčane pomoći nezaposlenoj porodilji koja se finansira iz budžeta kantona, „utvrđuju i druga dodatna prava ... zavisno od njihovih materijalnih mogućnosti.”⁵¹ Stoga se čini da je i sam zakonodavac svjestan stanja da materijalna podrška porodicama s djecom, odnosno zaštita porodice s djecom u FBiH, što uključuje i finansiranje sredstava za novčanu pomoć nezaposlenim porodiljama, zavisi od nivoa raspoloživih, a ne potrebnih sredstava, koje većina kantona nema u svojim budžetima.

4. Zaključak

Siromaštvo bosanskohercegovačkog društva, zajedno s postojećim uređenjem zemlje, čini se ima najpogubnije posljedice na socijalnu sigurnost porodice s djecom, što se u FBiH nastoji prikriti zakonskim rješenjima koja su, površno gledajući, usklađena s odredbama brojnih međunarodnih dokumenata koje je država BiH ratificirala. Pri tome, neophodnost usklađivanja zakonskog okvira iz oblasti socijalne zaštite sa zakonodavstvom Europske Unije, rezultirala je, nakon poduzimanja različitih aktivnosti, koje su trajale više od jedne decenije, donošenjem posebnog Zakona o materijalnoj podršci porodicama s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine, početkom jula 2022. godine. Njegova ključna karakteristika je reduciranje osnovnih prava porodice s djecom, s ranijih devet, na samo dva osnovna prava: dječji dodatak i novčana pomoć nezaposlenoj porodilji, uz mogućnost da kantoni utvrđuju i druga dodatna prava zavisno od njihove materijalne mogućnosti i potreba porodice s djecom. S tim u vezi, bez obzira na navedeno reduciranje osnovnih prava porodice s djecom, donošenjem ZMPPD evidentni su i određeni pomaci: ukinuta je ranije prisutna diskriminacija korisnika u odnosu na mjesto življenja, koja je bila uzrokovana finansijskim mogućnostima kantona, i ujednačena visina novčane pomoći na ime dječjeg dodatka kao i visina naknade nezaposlenoj porodilji na području FBiH. S druge strane, pored navedenih pomaka, čini se da zakonom utvrđen cilj materijalne podrške porodicama s djecom: „da se svoj djeci obezbijede približno jednaki materijalni uslovi za zdrav i pravilan psihofizički razvoj u porodici“, realiziranjem samo dva prava, nije moguće ostvariti. Stoga cijenimo da se zaštita porodice s djecom u FBiH, posebno ako se polazi od u KPD utvrđenih prava djeteta na životni standard i socijalnu sigurnost, svodi na stvaranje minimalnih uslova za djetetov rast i razvoj, odnosno na golo preživljavanje, za šta opravdanje ne treba tražiti u lošem ekonomskom stanju zemlje.

Borjana Miković, LL. D., Associate Professor
Faculty of Political Science, University of Sarajevo

⁵⁰ Obrazloženje prijedloga ZMPPD, *supra* note 8, str. 23.

⁵¹ Čl. 10. st. 3. ZMPPD.

SOCIAL AND LEGAL PROTECTION OF FAMILIES WITH CHILDREN

Summary: Social rights and the possibility of their implementation, particularly in the protection of vulnerable social groups which need social assistance to ensure their existence, in accordance with their human dignity, depend on society's financial and economic power. Awareness of this, to lesser or greater extent, is present in various international documents where the mandatory implementation of these rights is specifically stipulated, for example, when providing appropriate assistance in creating necessary conditions for healthy and proper development of the child in the family. This approach, along with efforts to include children and unemployed women/postpartum women, using social and legal protective measures, especially through material support for families with children, in line with the available resources, prevails in the social legislation of the Federation of Bosnia and Herzegovina. Therefore, this paper, with the aim of looking at the possibilities and the actual situation, presents a comparative legal analysis of the relevant provisions of the Law on the Principles of Social Protection, Protection of Civilian Victims of War and Protection of Families with Children of the Federation of Bosnia and Herzegovina, which established nine different rights in the protection of families with children, and the Law on Material Support for Families with Children in the Federation of Bosnia and Herzegovina, which stipulates only two binding rights: child allowance and financial assistance to unemployed postpartum women. The same law specifies that other additional rights related to support for families with children, including the rights prescribed by the previous law, still remain within the competence of the cantons. The aforementioned standardization, i.e. the division of the right to material support for families with children into two binding rights and "other additional rights", which are determined by the cantons depending on their financial capabilities, will inevitably in practice, with certain advantages compared to the earlier legal framework, continue to result in discrimination of beneficiaries, especially based on place of residence and different levels of support.

Keywords: social rights, international documents, material support for families with children, economic capabilities, discrimination.