

## **Иницијатива за унапређење система обавезног издржавања**

**Београд, 2012**

Иницијатива је урађена у оквиру пројекта „Ка социјалној кохезији – Утицај на политике социјалног укључивања за вишеструко маргинализоване групе жена, жртве насиља у породици“, који финансира Европска унија.

Садржај овог документа је искључива одговорност Аутономног женског центра и на на који начин не одражава ставове Европске уније.



## Иницијатива за унапређење система обавезног издржавања

Циљ иницијативе је успостављање новог модела наплате обавезног издржавања односно алиментације, који би допринео унапређењу система обавезног издржавања и побољшању материјалне ситуације издржаване деце и њихових самохраних родитеља.

Самохрани родитељи, међу којима је више од 75% мајки, врло тешко остварују законско право на издржавање од стране другог родитеља који је на то обавезан правноснажном судском одлуком. Због непостојања система праћења целокупног поступка, постоје различити начини избегавања испуњавања ове законске обавезе (од промене пребивалишта/боравишта до непријављивања запослења, пријављивања на минимална примања, прикривања додатне зараде и сличних радњи). Имајући у виду да се међу категоријама које су под ризиком од сиромаштва породице самохраних родитеља и породице са једним запосленим чланом суочавају са највећим ризиком од сиромаштва,<sup>1</sup> немогућност остваривања права на издржавање ставља жене и њихову децу у веома неповољну позицију.

С друге стране, остваривање овог права захтева покретање нових правних поступака, који жену додатно исцрпљују и осиромашују, а не гарантују ефекте. Процењује се да ово право не остварује у целости чак 85% деце.<sup>2</sup> Статистике показују да је број кривичних пријава за кривично дело недавање издржавања у сталном порасту (од 2002. године, када је пријављено 877 дела, до 2010. године, када су пријављена 1.442 дела, од чега су у 90% случајева учиниоци били мушкарци),<sup>3</sup> али је казнена политика неефикасна. Наиме, одредбе Кривичног законика којим се одређује кажњавање дужника издржавања нису довољне да би се задовољиле потребе поверилаца за исплаћивањем издржавања, с обзиром на то да је за недавање издржавања предвиђена новчана казна, односно казна затвора до две године, која се остварује у изнимним случајевима.

Због свега напред наведеног, неопходно је увођење ефективнијих мера које би допринеле да лица која су у обавези да плаћају издржавање, то чине редовно. Као резултат, нове мере би допринеле смањењу времена и трошкова поверилаца издржавања који су неопходни за остваривање права на издржавање. Решења која предлагемо заснована су на анализи постојеће праксе остваривања права на алиментацију, анализи прописа и добрих пракси појединих земаља Европске уније које регулишу наведени проблем, те оквирној *cost-benefit* анализи у односу на ситуацију у Србији.<sup>4</sup>

Овај предлог за унапређење наплате издржавања захтева измене *нацрта Грађанског законика* (III књига - Породични односи), *Закона о извршењу и обезбеђењу* и *Кривичног законика*, који у свом домену регулишу област система обавезног издржавања (алиментације). Предложени модел наплате обавезног издржавања (алиментације) укључује неколико чинилаца:

1. *Алиментациони фонд*, чије је оснивање предвиђено у нацрту Грађанског законика (чл. 193–197). Нацрт ГЗ предвиђа да дете има право на исплату издржавања из Алиментационог фонда ако дужник издржавања не испуњава уредно своју обавезу издржавања у периоду од три месеца узастопно или у року од шест месеци са прекидима. Претпоставка је да накнада коју би исплаћивао Фонд не би значајно повећала издвајања из државног буџета, с обзиром на то да су повериоци издржавања до сада користили друге облике државне помоћи (новчану социјалну помоћ), јер су у тешкој материјалној ситуацији управо из немогућности

<sup>1</sup> Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију, SEC(2010) 1564 final.

<sup>2</sup> Видети: <http://www.pravniportal.rs/index.php?id=3451&cat=159>

<sup>3</sup> Подаци преузети са сајта Републичког завода за статистику (јул 2012), <http://webrzs.stat.gov.rs>.

<sup>4</sup> Анализу ситуације у овој области у Србији и земљама Европске уније урадио је Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије.

да остваре издржавање одређено судском одлуком. Поред тога, претпоставља се да ће се након неког времена, средства Фонда смањивати јер ће са наплатама дугова од дужника потраживања, бити мања потреба за осигуравањем државних средстава. Средства за рад Фонда би се могла обезбедити од принудне наплате, игара на срећу и средстава прикупљених применом института одлагања кривичног гоњења. Нацртом ГЗ предвиђено је да ће ближе услове за коришћење средстава и правила о раду Фонда прописати министар надлежан за породичну заштиту.

*Предлог у вези са висином издржавања коју исплаћује Алиментациони фонд:*

(а) Висина издржавања коју исплаћује Фонд признаје се и исплаћује у пуном износу који је за издржавање детета одређен правоснажном пресудом или споразумом између повериоца и дужника који има снагу извршне исправе.

**Или**

(б) Висина издржавања коју исплаћује Фонд представља суму коју као накнаду за хранење односно за лица на породичном смештају периодично утврђује министарство надлежно за породичну заштиту.

2. *Мере за привремено ограничавање права*, које би укључивале привремену забрану важења возачке дозволе, привремену забрану важења пасоша, привремену забрану регистрације возила, могле би бити изречене појединачно или кумулативно, у зависности од околности случаја. Након измирења дуговања у целости дужник може поднети захтев да мера буде укинута уз прилагање доказа да је дуговање намирено. Уколико дужник након укидања мере/-а пропусти да плати издржавање у износу и на начин како је одређено судском одлуком, суд ће му поново изрећи меру/-е за привремено ограничавање права.
3. *Улога приватних извршитеља*: Законом о извршењу и обезбеђењу требало би предвидети да малолетни повериоци издржавања односно њихови законски заступници не плаћају трошкове приватних извршитеља, као и то да поверилац законског издржавања и поверилац који је остварио право на бесплатну правну помоћ буде ослобођен плаћања предујма трошкова поступка извршења.

Београд, 31. октобар 2012. године

Аутономни женски центар, Београд  
Асоцијација аутономних женских иницијатива, Београд  
Војвођански центар за људска права, Нови Сад  
Иницијатива за развој и сарадњу, Београд  
Лунета, Београд  
Одбор за људска права – СОС телефон, Врање  
Отворени клуб Ниш  
Тим за социјално уључивање и смањење сиромаштва, Кабинет потпредседнице Владе Републике Србије за европске интеграције

Своју подршку иницијативи за унапређење система обавезног издржавања дали су:

Amity, Београд  
Мрежа организација за децу Србије – МОДС  
Мрежа Жене против насиља  
Мрежа Жене-Сиромаштво-Развој  
Повереница за заштиту равноправности  
Ромски информативни центар, Крагујевац  
Центар за самостални живот особа са инвалидитетом Србије, Београд

## Предлози за измене нацрта Граѓанског законика (III књига, Породични односи)

### V. ОДРЕЂИВАЊЕ И ПРЕСТАНАК ИЗДРЖАВАЊА

1. Допунити члан 187. тако што се после става 1. додаје нови став.

Допуњени члан 187. сада гласи:

Поверилац издржавања може по свом избору захтевати да висина издржавања буде одређена у фиксном месечном износу или у проценту од редовних месечних новчаних примања дужника издржавања.

Ако се висина издржавања одређује у фиксном месечном износу, висина издржавања се усклађује са индексом трошкова живота два пута годишње.

Ако се висина издржавања одређује у проценту од редовних месечних новчаних примања дужника издржавања (зарада, накнада зараде, пензија, ауторски хонорар итд.), висина издржавања, по правилу, не може бити мања од 15% нити већа од 50% редовних месечних новчаних примања дужника издржавања умањених за порезе и доприносе за обавезно социјално осигурање.

Ако је поверилац издржавања дете, висина издржавања треба да омогући најмање такав ниво животног стандарда за дете какав ужива родитељ дужник издржавања.

### **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

С обзиром на то да прописи не предвиђају процентуални раст висине издржавања сходно годишњем повећању трошкова живота, једном одређена висина издржавања врло тешко се мења. Странке су у обавези да временом затраже измену висине издржавања (што захтева покретање нових судских поступака), при чему се опет говори о додатном утрошку времена и новца. Из тих разлога, неопходно је законом одредити индекс повећања издржавања на годишњем нивоу, чиме се не задире у процентом одређени износ издржавања, већ се измена односи на фиксни износ. Истовремено ова измена омогућава аутоматско усклађивање са трошковима живота па не постоји потреба за покретањем поступка за измену висине издржавања.

2. Допунити члан 194. тако што се ставови 2. и 3. бришу и додаје нови став.

Допуњени члан 194. сада гласи:

Ако дужник издржавања не испуњава уредно своју обавезу издржавања детета у периоду од 3 месеца узастопно или у року од 6 месеци са прекидима, дете има право на исплату издржавања из Алиментационог фонда.

Дете-поверилац издржавања треба да поднесе предлог Фонду за исплату издржавања.

Предлог за исплату издржавања из Алиментационог фонда треба да садржи податке о личном имену дужника издржавања, његовом рођењу, пребивалишту или боравишту и

запослењу. Остале податке о дужнику издржавања неопходне за одлучивање о праву на исплату издржавања прибавља Фонд по службеној дужности.

Дете-поверилац издржавања без утврђеног очинства за остваривање права на исплату издржавања треба да поднесе Фонду извод из матичне књиге рођених у коме име оца није уписано.

## **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Захтев да за остваривање права на издржавање дете-поверилац издржавања треба да поднесе доказ да је принудно извршење остало безуспешно значајно би пролонгирао исплату средстава из Алиментационог фонда с обзиром на то да извршни поступак траје најмање три месеца. У том случају период у ком дужник издржавања не испуњава своју обавезу издржавања детета, односно период у коме дете не добија средства за издржавање одређена судском одлуком, проширио би се на више од три, односно више од шест месеци. Такође, услов да предлог за исплату издржавања из Алиментационог фонда треба да садржи велики број података о дужнику издржавања (подаци о његовој адреси становања, имовном стању, запослењу, адреси послодавца и др.), од којих је већина најчешће недоступна повериоцу издржавања, представља нереалан захтев за повериоце издржавања. У ситуацијама када дужници издржавања прикривају податке о себи (непријављују примања, прикривају додатне зараде), мењају пребивалиште/боравиште или послодавца, повериоци издржавања углавном немају начина да их прикупе. С друге стране, Фонд би ове податке могао да добије по службеној дужности од надлежних институција које истим располажу, без посебних процедура и накнада. Проширивањем права на исплату издржавања из Фонда на децу из категорије деце без признатог очинства дошло би до изједначавања права деце из категорија деце признатог очинства са децом из породица непризнатог очинства те до престанка дискриминације ове категорије деце и њихових самохраних родитеља. Овим би такође држава исказала своју једнаку оријентисаност ка деци из свих категорија самохраности и спремност да подржи достојанство живота маргинализованих категорија становништва. С обзиром на то да је нацртом Грађанског законика (чл. 193, ст. 3) предвиђено да ће ближе услове за коришћење средстава и правила о раду Фонда прописати министар надлежан за породичну заштиту, све детаље у вези са остваривањем права на исплату издржавања потребно је дефинисати посебним подзаконским актом.

**Предлози за измене Закона о извршењу и обезбеђењу (Службени гласник РС, бр. 31/2011 и 99/2011 – др. закон); сада Предлог Закона о ИО на сајту Министарства правде**

- 3. Допунити члан 34.** ставом 3. који гласи: **Поверилац законског издржавања и поверилац који је остварио право на бесплатну правну помоћ ослобођен је плаћања предујма трошкова поступка извршења.**

Допуњени члан 34. сада гласи:

Трошкове поступка у вези са одређивањем и спровођењем извршења сноси извршни дужник.

Извршни поверилац је дужан да предујми трошкове поступка, у складу са законом и прописом који уређује трошкове поступка. Суд, односно извршитељ ће обуставити извршење

ако извршни поверилац не достави доказ о уплаћеном предујму *У ОСТАВЉЕНОМ РОКУ*, осим ако је по закону ослобођен или га је суд ослободио плаћања поступка.

Поверилац законског издржавања и поверилац који је остварио право на бесплатну правну помоћ ослобођен је плаћања предујма трошкова поступка извршења.

Трошкови поступка који је покренут по службеној дужности предујмљују се из средстава суда који спроводи извршење.

Извршни дужник је дужан да извршном повериоцу надокнади трошкове поступка који су били потребни.

Извршни поверилац је дужан да извршном дужнику на његов захтев надокнади трошкове поступка које му је неосновано проузроковао.

О трошковима поступка одлучује суд у извршном поступку и у том поступку одређује извршење ради њиховог намирања, осим ако је законом другачије прописано.

О трошковима поступка насталим пред извршитељем одлучује извршитељ образложеним закључком и одређује извршење ради наплате тих трошкова.

Захтев за накнаду трошкова може се поднети у року од осам дана од дана окончања поступка.

Пропис из става 2. овог члана доноси министар надлежан за послове правосуђа (у даљем тексту: министар).

## **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Чињеница је да повериоци законског издржавања често не могу да остваре своје право на издржавање због обавезе плаћања предујма трошкова извршног поступка. Плаћање предујма трошкова од стране малолетних повериоца, који у великом броју представљају социјално угрожену категорију становништва, представља неправедан захтев и крши начело најбољег интереса детета којим су сви државни органи, па и суд, дужни да се руководе. Суд и приватни извршитељи не би били оштећени за плаћање трошкова извршења, само би се ти трошкови наплатили од извршног дужника заједно са извршењем новчаног потраживања. Такође, у светлу доношења Закона о бесплатној правној помоћи, сматрамо и да би извршни повериоци, којима ће то право бити признато у складу са Законом о бесплатној правној помоћи, требали бити ослобођени плаћања предујма трошкова. Предлажемо да се у завршним и прелазним одредбама предвиди да ће ова одредба у потпуности ступити на снагу након доношења Закона о бесплатној правној помоћи.

4. Допунити главу III додавањем дела 2а. Мере за привремено ограничавање права и нових чланова 53а-53г.

## **Глава трећа НОВЧАНА КАЗНА, СУДСКИ ПЕНАЛИ, МЕРЕ ЗА ПРИВРЕМЕНО ОГРАНИЧАВАЊЕ ПРАВА И ПОСТУПАК ЗА ДОБИЈАЊЕ ИЗЈАВЕ О ИМОВИНИ ИЗВРШНОГ ДУЖНИКА**

## **2а. Мере за привремено ограничавање права Врсте мера за привремено ограничавање права**

### **Члан 53а.**

Извршном дужнику законског издржавања могу бити изречене следеће мере за привремено ограничавање права: привремена забрана важења возачке дозволе, привремена забрана важења пасоша, привремена забрана регистрације возила. Мере могу бити изречене појединачно или кумулативно, у зависности од околности случаја.

Мере за привремено ограничавање права би трајале до намирања износа основног дуга који је наведен у предлогу за извршење, а не и за оброке који доспевају за убудуће.

У случају да извршни дужник законског издржавања у року од 3 месеца не плати основни дуг, суд је дужан да након протека тог рока донесе закључак о повећању висине основног дуга. Суд је дужан да о овој чињеници води рачуна по службеној дужности.

### **Поступак доношења одлуке**

#### **Члан 53б.**

О захтеву извршног повериоца законског издржавања да суд обавезе извршног дужника законског издржавања утврђеног правноснажном судском одлуком на доношење мера за привремено ограничавање права, одлучује *РЕШЕЊЕМ* суд у извршном поступку.

Захтев за доношење мера за привремено ограничавање права подноси се суду надлежном за извршење судске одлуке којом је утврђена обавеза законског издржавања пре подношења предлога за извршење.

На поступак о захтеву за доношење мера за привремено ограничавање права примењују се правила о хитности извршног поступка.

Ако нађе да је захтев за доношење мера за привремено ограничавање права основан, суд ће донети решење којим ће изрећи једну или више мера за привремено ограничавање права.

На ово Решење извршни дужник законског издржавања има право жалбе, која не задржава извршење решења. Разлог за жалбу не може бити чињеница да изречена мера онемогућава извршног дужника законског издржавања у обављању рада или посла.

### **Принудно извршење**

#### **Члан 53в.**

Решење којим се изриче једна или више мера за привремено ограничавање права суд ће наложити Министарству унутрашњих послова да у евиденцијама о издатим и важећим возачким дозволама, путним исправама и регистрованим возилима упише привремену забрану.

### **Престанак важења мера за привремено ограничавање права**

#### **Члан 53г.**

По измирењу основног дуга законског издржавања, суд ће донети закључак којим се обуставља мера за привремено ограничавање права и доставити га странама у поступку.

Закључак се одмах по доношењу доставља Министарству унутрашњих послова ради брисања мере из евиденције.

## **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Имајући у виду да постојеће законске мере за кажњавање дужника издржавања из Кривичног законика нису довољне да би се задовољиле потребе поверилаца за исплаћивањем издржавања, неопходно је увести нове ефектније мере. Праксе појединих земаља показале су да су мере попут одузимања возачке дозволе, привремене забране важења пасоша, забране регистрације возила, врло ефектне и да дужници под претњом оваквим мерама редовније плаћају алиментацију. Примера ради, у Енглеској и Велсу Агенција за бригу о детету у случају изостанка исплате издржавања предузима мере против дужника издржавања као што су пребацивање новца директно са зараде дужника, одузимање возачке дозволе, те одређивање затворске казне.

### **Предлози за измене Кривичног законика (Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05 – испр, 107/05 – испр, 72/09 и 111/09)**

- 5. Изменити члан 195.** тако што се у ставу 1. после речи „казниће се“ бришу речи „ночаном казном или“ и у ставу 4. после речи „суд“ додају речи „је дужан да одреди учиниоцу обавезу друштвено корисног рада, и наложи му“.

Допуњени члан 195. сада гласи:

#### **Недавање издржавања Члан 195.**

- (1) Ко не даје издржавање за лице које је по закону дужан да издржава, а та дужност је утврђена извршном судском одлуком или извршним поравнањем пред судом или другим надлежним органом, у износу и на начин како је то одлуком односно поравнањем утврђено, казниће се затвором до две године.
- (2) Неће се казнити учинилац дела из става 1. овог члана, ако из оправданих разлога није давао издржавање.
- (3) Ако су услед дела из става 1. овог члана наступиле тешке последице за издржавано лице, учинилац ће се казнити затвором од три месеца до три године.
- (4) Ако изрекне условну осуду, суд је дужан да одреди учиниоцу обавезу друштвено корисног рада, и наложи му да измири доспеле обавезе и да уредно даје издржавање.

## **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Одредбе Кривичног законика којим се одређује кажњавање дужника издржавања нису довољно ефикасне, посебно јер се дужницима издржавања најчешће изричу условне казне, док се новчана казна, односно казна затвора, за недавање издржавања остварује у ретким случајевима. Како дужници издржавања већ имају (углавном велика) новчана дуговања према повериоцима издржавања, новчано кажњавање је излишно јер представља додатни терет за дужника што отежава повраћај средстава која већ дугује за издржавање. Да би се унапредила наплата издржавања и задовољиле потребе поверилаца издржавања, у случајевима кад се изриче условна осуда, поред налога да измири доспеле обавезе и настави са уредним исплатама издржавања, важно је да суд учиниоцу одреди обавезу друштвено корисног рада.