

KOMENTARI ZAKONA

# Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti

---

<https://www.a11initiative.org/>



**MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE,  
BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA  
SEKTOR ZA BRIGU O PORODICI I SOCIJALNU ZAŠTITU  
Nemanjina 22-26  
11000 Beograd**

## **Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti**

**U Beogradu, 26. jula 2019. godine**

Povodom informacija dobijenih na konsultativnom sastanku od 4. jula 2019. godine, povodom Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti (u daljem tekstu : Nacrt) i u odnosu na tekst koji je dostavljen uz poziv na sastanak pod nazivom „Ažuriran usaglašen ZSZ“, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava u predviđenom roku, odnosno do 30. jula 2019. godine, dostavlja sledeće predloge i komentare.

### **I**

#### ***Marušavanje ljudskih prava korisnika novčane socijalne pomoći putem radne aktivacije***

- Član **33 Nacrta** izmeniti tako da glasi: „U članu 83. u stavu 1. u tački 1) reči „ili se vodi na evidenciji nezaposlenih lica“ zameniti rečima: „ili je lice koje nije radno angažovano“.

Za dokazivanje statusa nezaposlenog lica mogu poslužiti i drugi dokazi osim evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje, a nezaposlena lica mogu aktivno tražiti zaposlenje neposrednim obraćanjem poslodavcima, preko omladinskih zadruga, agencija za zapošljavanje i na druge načine, a ne samo posredstvom Nacionalne službe za zapošljavanje. Štaviše, socijalno ugrožena lica koja nemaju kvalifikacije ili završeno makar osnovno obrazovanje, mnogo će lakše pronaći posao neposrednim obraćanjem poslodavcima za koje smatraju da imaju potrebu za njihovim angažovanjem, nego preko Nacionalne službe za zapošljavanje. Takođe, postavljanje uslova u

pogledu prijave na evidenciji nezaposlenih lica dovodi do toga da socijalno ugroženi pojedinci ostaju bez prava na novčanu socijalnu pomoć zbog toga što su svega jedan dan zakasnili sa javljanjem Nacionalnoj službi za zapošljavanje, a takva sankcija je preoštra, predugo traje (šest meseci) i u suštinskoj je suprotnosti sa politikom smanjenja siromaštva. Posebno je neprihvatljivo što se sankcija zbog brisanja sa evidencije nezaposlenih lica (a to je gubitak novčane socijalne pomoći) primenjuje automatski, bez ispitivanja da li će to za posledicu imati potpuno uskraćivanje sredstava za preživljavanje.

-U **članu 33** Nacrta dodati stav 2 koji glasi: „U tački 2) posle reči: „ako“ dodaju se reči: „u poslednjih šest meseci“. Posle reči „nije odbio ponuđeno“ dodati reč „odgovarajuće“.

Preciziranjem da korisnik nije dužan da prihvati zaposlenje ili radno angažovanje koje nije odgovarajuće za njega, sprečava se da pojedinac ostane bez sredstava za obezbeđivanje osnovne egzistencije zbog neprihvatanja zaposlenja ili angažovanja koje ne odgovara njegovom psihofizičkom stanju ili kvalifikacijama. Ovde podsećamo i na Zaključke Komiteta za socijalna prava Saveta Evrope za Srbiju za 2017. godinu u kojima je Republici Srbiji upućeno pitanje kako bi se utvrdilo „da li se u slučaju odbijanja zaposlenja, radnog angažovanja na privremenim, povremenim ili sezonskim poslovima ili stručnog osposobljavanja, pravo na novčanu socijalnu pomoć ukida u potpunosti i da li to može za posledicu imati uskraćivanje svih sredstava za preživljavanje pojedinca o kome je reč. Komitet smatra da, ukoliko ova informacija ne bude obezbeđena u sledećem izveštaju države, neće postojati ništa što bi sprečilo zaključak da situacija u ovom segmentu nije u skladu sa Poveljom (Revidiranim evropskom socijalnom poveljom).“ Stoga, potrebno je da se, u zavisnosti od okolnosti pojedinačnog slučaja, razmotri mogućnost umanjenja, umesto potpunog ukidanja novčane socijalne pomoći, kao i da se novčana socijalna pomoć ne ukida u situacijama kada bi to značilo potpuni gubitak sredstava za izdržavanje.

- U **članu 35 Nacrta** brisati stav 2.

U vezi sa nametanjem učešća u javnim radovima i individualnim planom zapošljavanja, naglašavamo da je prisiljavanje pojedinaca (sa čim se, prema praksi međunarodnih ugovornih tela i Evropskog suda za ljudska prava po efektima može izjednačiti uslovljavanje primanja novčane socijalne pomoći obavljanjem rada koji pojedinac nije izabrao i koji ne mora da odgovara njegovim kvalifikacijama i psihofizičkim sposobnostima) na rad koji nisu sami izabrali u suprotnosti sa zabranom prinudnog rada koji se, prema Konvenciji br. 29 Međunarodne organizacije rada definiše kao svaki rad ili usluga koji se zahteva od jednog lica pod pretnjom ma koje kazne i za koji se to lice nije ponudilo dobrovoljno. Posebno zabrinjava okolnost da se Nacrtom predviđa mera koja se prethodno već primenjivala na osnovu podzakonskog akta (Uredbe o merama socijalne uključenosti

korisnika novčane socijalne pomoći) i koja i prema navodima iz obrazloženja Nacrta (od jula 2018. godine) nije dala rezultate.

## II

### ***Preširoko postavljena ovlašćenja centara za socijalni rad***

- **Član 39** Nacrta brisati u celosti.

Naime, članom 97. važećeg Zakona o socijalnoj zaštiti već je predviđena obaveza korisnika u vezi sa prijavljivanjem svih promena koje su od uticaja na priznato pravo, a članovima 105. i 106. predviđena je i obaveza naknade štete i povraćaj neosnovano primljenog iznosa, te je stoga član 39. Nacrta u potpunosti suvišan. Osim toga, član 39. Nacrta otvara višestruke rizike od nesrazmernog zadiranja u prava korisnika novčane socijalne pomoći. Iako ostvarivanje ušteta i sprečavanje zloupotreba u ostvarivanju prava na novčanu socijalnu pomoć predstavljaju opšti interes, mere koje se preduzimaju radi ostvarivanja tog cilja moraju biti zakonite, srazmerne i neophodne. Međutim, mere koje član 39. Nacrta zakona uvodi nose opasnost od brojnih povreda prava korisnika novčane socijalne pomoći, uključujući zaštitu podataka o ličnosti, rizik od netransparentnosti u obradi i razmeni podataka između različitih organa, kao i opasnost od zloupotrebe i oslanjanja na nepouzdanu podatke i neverodostojne izvore.

Član 39. veoma široko postavlja ovlašćenja centara za socijalni rad u obradi podataka o ličnosti korisnika novčane pomoći propisujući da centar za socijalni rad može preispitati uslove za korišćenje ostvarenog prava korisnika ukoliko, *na bilo koji način*, dođe do saznanja o činjenicama koje bitno utiču na uslove za korišćenje tog prava (kurziv naš). U čl. 3 st. 1 t. 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (dalje: ZZPL) precizirano je da je obrada podataka „svaka radnja preduzeta u vezi sa podacima kao što su: prikupljanje, beleženje, prepisivanje, umnožavanje, kopiranje, prenošenje, pretraživanje, razvrstavanje, razdvajanje, ukrštanje, objedinjavanje, upodobljavanje, menjanje, obezbeđivanje, korišćenje, stavljanje na uvid, otkrivanje, objavljivanje, širenje, snimanje, organizovanje, čucanje, prilagođavanje, otkrivanje putem prenosa ili na drugi način činjenje dostupnim, prikrivanje i na drugi način činjenje nedostupnim, kao i sprovođenje drugih radnji u vezi sa navedenim podacima, bez obzira da li se vrši automatski, poluautomatski ili na drugi način.“ Nesumnjivo je da korišćenje i „dolaženje na bilo koji način“ do podataka o korisnicima novčane socijalne pomoći predstavlja obradu podataka u smislu ZZPL i da mora da ispunjava određene uslove kako bi se smatralo dozvoljenim, a pojedinac ima pravo da zna ko, zašto i koje podatke o njemu obrađuje, od koga su prikupljeni podaci, odnosno izvor podataka, u kojim zbirkama se podaci o njemu nalaze, u kom vremenskom postupku se podaci prenose i slično. Član 39. Nacrta ne

odgovara na ova pitanja i ne pruža nikakve garancije u pogledu dozvoljenosti obrade podataka i sprečavanja zloupotreba.

Prilikom podnošenja zahteva, korisnici novčane socijalne pomoći mogu da daju pismenu saglasnost centrima za socijalni rad da obrađuju podatke o njima o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje. Prema tome, saglasnost za prikupljanje podataka u skladu sa članovima 9. i 103. ZUP-a odnosi se na obradu podataka o kojima se vodi službena evidencija, a članom 39. Nacrta predviđa se i obrada podataka o kojima se ne vodi službena evidencija. To je naročito uočljivo kod prikupljanja podataka o boravku pojedinaca ili njihovih članova porodice u inostranstvu u trajanju dužem od 20 dana. Prema domaćim propisima, o boravku domaćih državljana dužem od 20 dana (a kraćem od 90 dana) ne vodi se službena evidencija.<sup>1</sup> Tek ukoliko građani borave u inostranstvu duže od 90 dana, dužni su da boravak prijave Ministarstvu unutrašnjih poslova i o tim licima se vodi službena evidencija.

Budući da se o licima koja u inostranstvu borave duže od 20, a kraće od 90 dana ne vodi službena evidencija, prikupljanje takvih podataka od strane centara za socijalni rad otvara višestruke rizike od netransparentne razmene podataka ili njihove nedozvoljene obrade i zloupotrebe. Prikupljanje takvih informacija u suprotnosti je i sa Zakonom o prebivalištu i boravištu građana kojim se propisuje način vođenja evidencije o prebivalištu i boravištu građana i boravku u inostranstvu, a Ministarstvu unutrašnjih poslova poverava se prikupljanje podataka o tim okolnostima i vođenje evidencije. Međutim, Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti uvodi se mogućnost za vođenje paralelne evidencije o kretanju građana, i to od strane centara za socijalni rad.

Prikupljanje i obrada takvih podataka od strane centara za socijalni rad otvara ozbiljne opasnosti od neproporcionalnog zadiranja u prava građana i kršenja prava na privatnost iz člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>2</sup> Obrada tih podataka Nacrtom je nepotpuno regulisana, bez navođenja svrhe i načina prikupljanja, čuvanja i obrade tih podataka. Osim toga, postavlja se i pitanje ko prikuplja podatke o boravku u inostranstvu dužem od 20 dana i o kome. Ako bi se takvi podaci prikupljali samo za korisnike novčane socijalne pomoći, takvo postupanje bilo bi u suprotnosti sa zabranom diskriminacije, jer se samo za jednu kategoriju (korisnike novčane socijalne pomoći) vodi evidencija o boravku u inostranstvu kraćem od 90 dana. Ovo bi bilo u

---

<sup>1</sup> Centralni registar – Katalog zbirki podataka o ličnosti čiji je rukovalac Ministarstvo unutrašnjih poslova, dostupno na: <https://registar.poverenik.rs/r/bdb4d40c-70b6-4641-a26c-7f65fe850d23>.

<sup>2</sup> Ovde je potrebno napraviti veoma jasnu razliku između na jednoj strani, člana Zakona o socijalnoj zaštiti koji se odnosi na prikupljanje podataka koje podnosilac sam o sebi daje ili ih organ prikuplja na osnovu njegove saglasnosti ili zakona i, na drugoj strani, prikupljanje podataka koje nije uređeno, za koje ne postoji ni pravni osnov, ni zaštita od zloupotrebe.

suprotnosti i sa posebnom zaštitom zakonitosti obrade naročito osetljivih podataka, u koje, prema članu 16. ZZPL, spada i primanje socijalne pomoći. Ukoliko centri za socijalni rad uopšte ne prikupljaju podatke od Ministarstva unutrašnjih poslova, onda je način obrade podataka u suprotnosti sa načelom ažurnosti i tačnosti iz kog proizlazi da obrada podataka o ličnosti nije dozvoljena ako podaci nisu zasnovani na verodostojnom izvoru (član 8. ZZPL).

### III

Pored gore navedenih komentara koji su se odnosili na odredbe koje su navedene u usaglašenom tekstu Nacrta, smatramo da je ponovo potrebno ukazati i na neka zakonska rešenja koja su se nalazila u tekstu Nacrta od jula 2018. godine. Naime, iako u poslednjoj verziji Nacrta koju smo dobili na uvid ne postoje zakonske odredbe kojima se uvodi upravno poravnanje, kao ni odredbe koje se odnose na propuštenu zaradu i ograničeno trajanje pomoći, smatramo da postoji velika verovatnoća da su one svakako deo Nacrta te da su tehničkom greškom izostavljene, posebno jer je na konsultativnom sastanku bilo reči o upravnom poravnanju. Stoga, upućujemo primedbe u odnosu na navedene odredbe navodeći brojeve članova koji se nalaze u tekstu Nacrta iz jula 2018. godine.

-Izmeniti **član 36** tako da glasi: „Član 84 se briše.“

Nepoznavanje procedura i strah od pokretanja postupaka radi dobijanja izdržavanja od srodnika u praksi se pokazalo da predstavlja ozbiljnu prepreku u ostvarivanju prava na novčanu socijalnu pomoć najugroženijih korisnika ove pomoći. Osim što obaveza pokretanja postupaka iz člana 84. Zakona o socijalnoj zaštiti, odnosno člana 36. Nacrta, predstavlja preveliki teret za socijalno ugrožena lica i za sudove, ishodi postupaka su takvi da ne opravdavaju dalje ostavljanje na snazi ove obaveze, bilo zbog toga što su i sami srodnici koji imaju obavezu izdržavanja socijalno ugrožena lica ili pak zbog nemogućnosti da se obezbedi učešće stranaka u postupku.<sup>3</sup> Upravno poravnanje neće biti primenjivo u velikom broju slučajeva u kojima srodnici koji imaju obavezu izdržavanja ne žive u zemlji ili im korisnici čak i ne znaju adresu, te stoga neće dovesti do pojednostavljenja procedure ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć. Iz istog razloga nije moguće očekivati ni rasterećenje sudova. Usled straha da će pokretanjem postupaka radi izdržavanja narušiti porodične odnose, socijalno ugrožena lica ostaju bez prava na novčanu socijalnu pomoć, a to je

---

<sup>3</sup> N. Bodiroga, *Pravo na novčanu socijalnu pomoć korisnika koji ima pravo na izdržavanje – Pravna analiza člana 84 Zakona o socijalnoj zaštiti*, str. 10, dostupno na:

[http://praxis.org.rs/images/praxis\\_downloads/Pravo%20na%20novcanu%20socijalnu%20pomoc%20korisnika%20koji%20ima%20pravo%20na%20izdrzavanje.pdf](http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Pravo%20na%20novcanu%20socijalnu%20pomoc%20korisnika%20koji%20ima%20pravo%20na%20izdrzavanje.pdf).

naročito prisutno među starijim licima koja se ne usuđuju da tuže decu uprkos tome što nisu sposobni za rad i nemaju nikakve prihode osim novčane socijalne pomoći. Umesto ušteta, ova obaveza samo povećava opterećenost sudova, otežava ostvarivanje prava na socijalnu pomoć i izlaže ekstremnom siromaštvu pojedince koji zbog neukosti, straha ili etičkih razloga ne pokreću postupke radi izdržavanja. Potrebno je da se član 84. Zakona (odnosno član 36. Nacrta) briše kako bi se rasteretili sudovi i sprečilo da socijalno ugrožena lica u potpunosti ostanu bez sredstava za izdržavanje zbog toga što nisu znali ili smeli da pokreću postupke za izdržavanje.

- U **članu 37** Nacrta dodati novi stav 1 koji glasi: „U članu 85. stav 3. se briše“.

Potrebno je brisati stav 3 u članu 85. važećeg Zakona o socijalnoj zaštiti kojim je predviđeno da pojedincu koji je sposoban za rad, odnosno porodici u kojoj je većina članova sposobna za rad pripada novčana socijalna pomoć u trajanju do devet meseci u toku kalendarske godine, ako ispunjavaju uslove propisane zakonom. Pojedinci i porodice čiji članovi ne mogu da pronađu zaposlenje ostaju bez ikakvih sredstava za život i bez mogućnosti da zadovolje osnovne životne potrebe. Pored toga, propisivanje da radno sposobnom korisniku novčane socijalne pomoći, odnosno porodici u kojoj je većina članova sposobna za rad pripada novčana socijalna pomoć samo devet meseci u toku kalendarske godine, Republika Srbija postupa u direktnoj suprotnosti sa zaključnim razmatranjima Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je u poslednjem razmatranju sprovođenja Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Republici Srbiji istakao ovo pitanje kao jedno od ključnih koja su u suprotnosti sa obavezama iz člana 9. Pakta. Naročito treba imati u vidu predmet *ERRC protiv Bugarske*<sup>4</sup> u kome je Bugarska postavila ograničenje u pogledu maksimalnog broja naknada koju nezaposleni a radno sposobni korisnici pomoći mogu da primaju. U ovom slučaju Komitet za socijalna prava Saveta Evrope utvrdio je da je prekršena Revidirana evropska socijalna povelja.

- U **članu 44 u stavu 4** brisati reči „činjenice o propuštenoj zaradi“.

Centrima za socijalni rad dato je preširoko ovlašćenje u pripisivanju zarade koju je pojedinac mogao da ostvari iako je faktički nije ostvario. Neophodno je izostaviti mogućnost utvrđivanja propuštene zarade u cilju usaglašavanja sa praksom međunarodnih institucija i tela koja nadziru sprovođenje ugovora čija je Republika Srbija ugovornica. Naime, mogućnost sticanja dodatne zarade i ostvarenja prihoda se sastoji od mnogo faktora i prvenstveno se mora sagledavati u svakom slučaju pojedinačno i uvažavajući specifičnosti svakog korisnika i korisnice. Stoga, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava predlaže da se onemogućí primena ovog člana zakona time što će se

---

<sup>4</sup> Savet za socijalna prava Saveta Evrope, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Predstavka br. 48/2008, odluka od 18. februara 2009. godine, dostupno na: [http://www.errc.org/uploads/upload\\_en/file/decision-on-the-merits-by-the-european-committee-of-social-rights-18-february-2009.pdf](http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/decision-on-the-merits-by-the-european-committee-of-social-rights-18-february-2009.pdf).

on obrisati te tako sprečiti dalja povreda prava iz oblasti socijalne zaštite i narušavanje materijalnog položaja korisnika i korisnica novčane socijalne pomoći.

Propuštena zarada je instrument kojim se oduzima pravo na naknadu, samim tim način procene kako se utvrđuje da li je došlo do propuštene zarade mora biti jasno i precizno definisan, kako bi se izbegla različita primena zakona u praksi. Naime, u ovako postavljenoj zakonskoj formulaciji se ne mogu utvrditi kriterijumi, te je samim tim ovo pitanje prepušteno oceni obrađivača predmeta što često dovodi do neobjektivnih stavova i neosnovanih tvrdnji socijalnih radnika na kojima se zasniva procena visine propuštene zarade.

Ovde podsećamo na to da je, ispitujući ispunjenost obaveza koje je Republika Srbija preuzela na osnovu Revidirane evropske socijalne povelje, Komitet za socijalna prava Saveta Evrope u svojim zaključcima za 2017. i 2016. godinu utvrdio da situacija u Srbiji nije u skladu sa članom 13. Povelje, budući da je iznos socijalne pomoći na koje imaju pravo socijalno ugroženi pojedinci očigledno neodgovarajući i ne prelazi granicu siromaštva.<sup>5</sup> Ukidanje kategorije propuštene zarade neophodno je u cilju efikasnije borbe protiv siromaštva i ispunjenja obaveza koje je Republika Srbija preuzela u tom pogledu, između ostalog, i na osnovu Revidirane evropske socijalne povelje.

---

<sup>5</sup>European Committee of Social Rights, *Conclusions 2017 – Serbia – Article 13 Paragraph 1 – Adequate assistance for every person in need*, dostupno na: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/SRB/13/1/EN>.