

Svakodnevna nepravda – ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji



INICIJATIVA ZA
EKONOMSKA I
SOCIJALNA PRAVA



#EY
ZA TEBE

Za izdavača:

Danilo Ćurčić

Autori:

Milijana Trifković

Danilo Ćurčić

Marko Vasiljević

Milica Marinković

Ema Stepanović

Nađa Marković

Ratka Tomić

Uroš Randelović

Lektura:

Milena Jakovljević

Dizajn i prelom:

Monika Lang

www.a11initiative.org

office@a11initiative.org

Beograd, 2024

Svakodnevna nepravda – ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji

Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Participacija i partnerstvo za socijalnu inkluziju" koji se sprovodi uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji na predstavljaju zvanične stavove Evropske unije i za njih je odgovoran isključivo autor.

SADRŽAJ

UVOD 4

PRAVO NA RAD 9

Normativne aktivnosti	9
Minimalna cena rada	12
Zaštita radnih prava	15
Zapošljavanje teže zapošljivih osoba	18
Studija slučaja: Fiktivno zapošljavanje Roma i Romkinja u Beogradu	23
Radni odnosi i ostvarivanje prava na zdravlje	26

PRAVO NA SOCIJALNU ZAŠTITU 29

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći —bez pravnog osnova podzakonski akt kojim je uveden prinudni rad korisnika socijalne pomoći	38
Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom — propis o kome je Ustavni sud najviše raspravljao u poslednjih šest godina	40
Nemogućnost ostvarivanja prava na roditeljski i dečji dodatak za peto i svako naredno dete	47
Zakon o socijalnoj karti	49
Nezakonito uračunavanje prihoda od sezonskih poslova u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i apel za izmene nezakonitog podzakonskog akta	57
Isključivanje Roma bez lične karte i prebivališta iz novčanih pomoći za ublažavanje posledica pandemije i „posledica krize izazvane na svetskom tržištu“	62

PRAVO NA ADEKVATNO STANOVANJE 69

Primena Zakona o stanovanju i održavanju zgrada	72
Studija slučaja: pokušaj iseljenja naselja Antena u Beogradu	74
Privremenom merom ESLJP sprečeno prinudno iseljenje i razdvajanje porodice	76
Nerešavanje problema nepriuštivosti socijalnog stanovanja	77

PRAVO NA ZDRAVLJE 81

Pristup zdravstvenoj zaštiti lica bez prijave prebivališta i dokumenata	85
Zdravstvene medijatorke	89
Pristup zdravstvenoj zaštiti nakon promene mesta prebivališta	90
Pristup ispravnoj vodi za piće	92
Zdravstveni status kao uslov za prijem u ustanove socijalne zaštite	94
Dopune Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama	97

PRAVO NA OBRAZOVANJE 101

Afirmativne mere u obrazovanju	102
Afirmativne mere za upis učenika pripadnika romske nacionalne manjine u srednju školu	103
Afirmativne mere za upis učenika pripadnika romske nacionalne manjine i osoba sa invaliditetom na visokoškolske ustanove	105
Afirmativne mere u dodeli stipendija, kredita i smeštaja za učenike i studente iz osetljivih društvenih grupa	110
Studija slučaja — Diskriminacija dece zbog političke pripadnosti članova njihovih porodica	123

ZAKLJUČAK 127

Ovaj izveštaj predstavlja rezultat nastavka rada Inicijative A 11 na praćenju sprovođenja obaveza koje Republika Srbija ima u pogledu poštovanja i unapređenja ekonomskih i socijalnih prava. Kao i do sada, u pet ključnih oblasti koje su značajne za ekonomska i socijalna prava koja svakodnevno ostvarujemo – pravo na rad, zdravlje, socijalnu zaštitu, stanovanje i obrazovanje – dokumentovane su povrede i analizirana važna pitanja koja utiču na ispunjavanje obaveza iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji predstavlja ključni dokument kojim su garantovana ova **svakodnevna prava**.

Izveštaj obuhvata period 2022–2023. godine i zasnovan je na analizi propisa i javnih politika, pregledu stanja zakonodavstva i najvažnije – slučajevima koji se odnose na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava najugroženijih građana¹ Srbije. Iako analiza stanja iz perspektive najugroženijih građana, bilo da je to zbog njihovog imovnog stanja, godina, nacionalne ili druge pripadnosti, pola, roda ili drugih karakteristika, nije bez izvesnih metodoloških ograničenja, ona je u ovom izveštaju odabrana jer je zasnovana na samoj ideji ekonomskih i socijalnih prava koja se temelje na davanju prioriteta potrebama najugroženijih građana, dostojanstvu, socijalnoj pravdi i solidarnosti.

Pomalo neuobičajen, naslov izveštaja „**Svakodnevna nepravda**“, temelji se na našem razumevanju problema i izazova sa kojima se suočavaju najugroženiji građani, bilo da je reč o pokušajima da ostvare svoje pravo na dostojanstven rad, dobiju adekvatnu zdravstvenu zaštitu, ne izgube socijalnu pomoć ili da stanuju u uslovima koji su dostojni čoveka. Stepem isključivanja i onemogućavanja ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava toliko je izražen da je neminovno pomeranje iz domena prava i propisa ka pitanjima pravde i sistemskih nejednakosti sa kojima se suočavaju najugroženiji

¹ Svi pojmovi upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

građani u pokušaju da ostvare svoje pravo na rad, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, stanovanje i obrazovanje.

Za drugačiji zaključak neophodno je napraviti krupne, sistemske promene koje bi dovele do toga da se „sektorski propisi“, javne politike i prakse koji se odnose na pet osnovnih ekonomskih i socijalnih prava tumače u skladu sa razumevanjem obaveza koje države imaju u sprovođenju odredaba Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Zbog toga je važno napomenuti da je u aprilu 2022. godine završen treći ciklus izveštavanja Republike Srbije o sprovođenju obaveza preuzetih ratifikacijom ovog pakta. Nakon ovog izveštajnog ciklusa, Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava dao je niz preporuka² koje se odnose na unapređenje ekonomskih i socijalnih prava. Osvrnuvši se na pozitivne aspekte primene Pakta, Komitet je, sa druge strane, kao najznačajnije razloge za zabrinutost istakao pitanja koja se tiču direktne primene Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Srbiji, treninga za sudije, tužioce i advokate o primeni ovog međunarodnog ugovora, kao i sistematizovanje procene uticaja novih propisa na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Nažalost, nije se odmaklo dalje od unapređenja zakonodavnog okvira koji je članom 14 Zakona o zabrani diskriminacije predvideo procenu uticaja propisa ili javne politike koji su značajni za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica, pa ne postoji nijedan propis čijem je donošenju prethodilo sprovođenje ove procene uticaja. Time se onemogućava usklađivanje zakonskih rešenja sa potrebama socioekonomski najugroženijih lica i stvaraju nove situacije u kojima se samim propisima ograničavaju ili ugrožavaju prava najugroženijih građana i građanki.

Takođe, Komitet je Republici Srbiji preporučio unapređenje sistema besplatne pravne pomoći, unapređenje prikupljanja podataka koji se odnose na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, te adresirao pitanja koja se tiču pandemije COVID-19 i prethodno uvedenih mera štednje i njihovih posledica po ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Takođe, Komitet je uputio i niz preporuka koje se tiču unapređenja ostvarivanja pojedinačnih

² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, 6 April 2022, UN Doc. no. E/C.12/SRB/CO/3.

prava, ali još značajnije – upućene su i one preporuke koje se odnose na uspostavljanje efikasnije, progresivnije i socijalno pravednije fiskalne politike, povećanje budžetskih davanja za usluge koje se tiču adekvatnog stanovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, obrazovanja i drugih prava koja su garantovana Paktom.

Konačno, Komitet je već u dokumentu u kojem je usvojio zaključne preporuke istakao najavu ratifikacije Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kao pozitivan korak koji će unaprediti zaštitu ovih prava u Srbiji. Do te ratifikacije je i došlo **usvajanjem Zakona o potvrđivanju Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**³ u septembru 2023. godine. Opcioni protokol kojim se po prvi put građanima i građankama Srbije omogućava direktno obraćanje Komitetu Ujedinjenih nacija zbog zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u slučajevima kada su im ta prava povređena u Srbiji potvrđen je u Narodnoj skupštini 6. septembra 2023. godine, a stupio je na snagu 22. decembra iste godine. Ovaj nesumnjivo važan korak koji na normativnom nivou po prvi put izjednačava ekonomska i socijalna prava sa drugim ljudskim pravima rezultat je zagovaranja koje je Inicijativa A 11 sprovodila od svog osnivanja, kao i niza aktivnosti kojima je ukazivano na to koliki je značaj ratifikacije ovog instrumenta za ostvarivanje svakodnevnih prava građana Srbije. Do ovako krupnih promena ne bi došlo da nadležno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nije prepoznalo potrebu da se ovaj međunarodni ugovor ratifikuje i koordinisalo sprovođenje njegove ratifikacije. Potrebno je, međutim, uraditi još mnogo toga na promociji ovog međunarodnog ugovora i prakse Komiteta, kao i na uspostavljanju mehanizma koji bi omogućio da stavovi Komiteta budu preuzeti kao smernice donosiocima odluka u pogledu unapređenja zaštite ekonomskih i socijalnih prava, ali prvi korak koji se odnosio na pristupanje ovom međunarodnom ugovoru je načinjen.

Ratifikacija Opcionog protokola je pokazala da i dalje postoji potencijal da se unapređuju i štite ekonomska i socijalna prava građana. Ipak, da je taj potencijal ostao neiskorišćen, pokazuju primeri kojima svakodnevno svedočimo u praksi a koji su dokaz za to kako se ograničava, a ponegde čak i onemogućava ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava građana.

3 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 5/2023.

U tom pogledu, značajno je primetiti da uz stagnaciju u većini drugih oblasti, uslovljenu delom i smanjenom zakonodavnom aktivnošću zbog političkih prilika – izbornih ciklusa i nerazumno dugih perioda formiranja izvršne vlasti – ključno pitanje za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u proteklom periodu ostaje pitanje borbe protiv siromaštva i uvođenja Socijalne karte, digitalnog alata u sistemu socijalne zaštite koji je uspostavljen **Zakonom o socijalnoj karti**. Ovaj sistem doveo je do tektonskih promena u sistemu socijalne zaštite, koje su se uglavnom svodile na poluautomatizovano isključivanje korisnika novčane socijalne pomoći, odnosno nezakonitih (i nepravednih) odluka o ukidanju ionako niske novčane socijalne pomoći. Primena ovog digitalnog alata pretila da postane pravilo koje će se i u drugim oblastima od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava (pravo na rad, pravo na zdravstvenu zaštitu i slično) testirati i primenjivati najpre na najugroženije građane, čime će nove tehnologije biti stavljene u službu daljeg isključivanja građana i produbljivanja nejednakosti. Postoji opravdana bojazan da će nastavak digitalizacije i uvođenja sistema veštačke inteligencije, ukoliko se ne uvede perspektiva poštovanja ljudskih prava, u budućnosti dovesti do masovnih povreda ekonomskih i socijalnih prava i da će se u toj oblasti odvijati ključna borba za očuvanje ovih prava ne samo u Srbiji već i globalno.

Nažalost, izveštajni period obeležile su i masovne pucnjave, najpre na mestu ostvarivanja prava na obrazovanje – u Oglednoj osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar” u Beogradu, kada je jedan učenik ove škole ubio iz vatrenog oružja devet učenika i radnika obezbeđenja, te ranio nekolicinu drugih, a kasnije i u selima Dubona i Malo Orašje, kada je, delom verovatno i zbog toga što je izostao adekvatniji angažman centra za socijalni rad u slučajevima prethodnog nasilnog ponašanja, jedan mladić pucao i usmrtio devetoro mladih ljudi iz ovih sela i takođe ranio nekoliko drugih osoba. Naša namera nije da u ovom izveštaju uđemo u dublju analizu uzroka ovog nezapamćenog nasilja, ali i bez toga je jasno da je za potpuno razumevanje uzroka tragedije koja se dogodila potrebno da se angažuje društvo u celini, uključujući i odgovorne koji rukovode sistemima koji su od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji.



PRAVO NA RAD

Unapređenje stanja u oblasti koja se odnosi na pravo na rad, te konačno normiranje materije koja je obuhvaćena Zakonom o radu, odloženo je, između ostalog i usled parlamentarnih i predsedničkih izbora, kao i formiranja Vlade tek pred kraj 2022. godine, a zatim i ponovnog raspisivanja izbora u narednoj godini. U skladu sa preporukama Evropske komisije, Srbija bi trebalo da započne pripreme za pridruživanje Evropskoj agenciji za rad.⁴

Normativne aktivnosti

Uprkos očekivanjima, pa i najavama da bi do toga moglo doći, u izveštajnom periodu nije se otpočelo s radom na predlogu Zakona o radu i drugih ključnih propisa koji se odnose na ovu oblast, kao što je, primera radi, Zakon o štrajku. Kada je reč o poslednjoj verziji Nacrta zakona o radnom angažovanju zbog povećanog obima posla u određenim delatnostima, koji smo analizirali u prošlom izveštaju, nisu učinjeni značajniji pomaci, te je ovaj tekst nacrta ostao nepromenjen. S druge strane, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o volontiranju, Zakon o radnoj praksi i Zakon o zapošljavanju stranaca su usvojeni tokom 2023. godine.

Zakon o socijalnom preduzetništvu⁵, donet tokom 2022. godine, dugo je očekivani zakon i prema oceni mnogih uglavnom je doneo dobra rešenja koja se pre svega odnose na okolnost da više nije potrebno promeniti pravnu formu kako bi se stekao status socijalnog preduzeća. Očekuje se da će konačno uređenje ove oblasti dovesti do povećanja mogućnosti za ekonomsko osnaživanje ugroženih grupa na tržištu rada, što će moći da se meri nakon donošenja podzakonskih akata potrebnih za primenu zakona, što, osim Uredbe o uslovima, kriterijumima i postupku za ostvarivanje pra-

⁴ Godišnji izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2023. godinu, dostupan na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf, str. 100.

⁵ „Službeni glasnik RS”, br. 14/2022.

va na dodelu sredstava za podsticanje razvoja socijalnog preduzetništva⁶ još uvek nije učinjeno.

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu⁷ donet je sa ciljem da se unapredi postojeći sistem bezbednosti, pa se tako kao jedna od značajnijih novina prepoznaje rad od kuće i rad na daljinu, daju se veća ovlašćenja inspektorima rada, ali se uvode i veće obaveze za radnike da primenjuju zaštitne mere.

Izmena Zakona o zapošljavanju stranaca⁸, koja je stupila na snagu 1. februara 2024. godine, donela je veliki broj novina u odnosu na dosadašnji tekst koji više nije odgovarao potrebama tržišta i stanja u praksi, i reklo bi se da to dolazi u pravom trenutku kada je veliki broj stranih radnika angažovan u Srbiji. Treba istaći i to da je nakon okončane javne rasprave o izmenama i dopunama, Savez samostalnih sindikata Srbije javno izrazio nezadovoljstvo zbog toga što tokom pripreme ovog zakonskog rešenja nisu usvojeni njihovi predlozi koji su imali za cilj da zaštite urušavanje radnih prava domaćih radnika i da se zaustavi „politika niskih plata i zarada i da Srbija i dalje bude zemlja jeftine radne snage“.⁹ Usvojene izmene zakona sadrže neka dobra rešenja sa aspekta dostojanstvenog rada, kao što su mogućnost zaposlenja na neodređeno vreme, jača zaštita prava i veći iznosi za prekršaje. Što se tiče izmene koja je najviše odjeknula u stručnoj javnosti – olakšanog načina dobijanja radnih dozvola – u praksi će se pokazati da li je ovo bilo dobro rešenje. S jedne strane, lakše dobijanje radnih dozvola može značiti lakšu integraciju radnika migranata, ujedno i smanjenje rada na crno i primoravanja radnika da ostanu kod poslodavca (što sada više neće biti slučaj jer se radna dozvola ne gubi prekidom radnog odnosa kod poslodavca za zapošljavanje kod kog je pribavljena). Produženje odobravanja radne dozvole, koje se sada može odobriti i do tri godine, može rezultirati dužim nastanjenjem stranih radnika. Pored toga, stranci koji već imaju odobren boravak u Srbiji (izbeglice i tražioci azila) ne moraju imati radnu dozvolu da bi radili. Ipak, sa ovako olakšanim uslovima, kao i velikom potrebom tržišta sa niskokvalifikovanom i slabije plaćenom radnom snagom koja je često primorana da pristane na veoma loše uslove rada i smeštaja,

6 „Službeni glasnik RS“, br. 18/2024.

7 „Službeni glasnik RS“, br. 35/2023.

8 „Službeni glasnik RS“, br. 128/14, 113/17, 50/18, 31/19 i 62/23).

9 Više o tome na: <https://nezavisnost.org/wp-content/uploads/2023/05/saopštenje-za-javnost.pdf>

postoji bojazan da će dolazak velikog broja ove kategorije radnika smanjiti obim dostignutih radničkih prava. Test tržišta rada, prema kojem Nacionalna služba za zapošljavanje nakon sagledavanja potreba tržišta daje saglasnost za zapošljavanja, i dalje je na snazi i služi kao mera koja bi zaštitila radnike koji su državljani Republike Srbije.

Od značaja je i donošenje Pravilnika o izradi i sprovođenju plana upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti¹⁰, koji predstavlja korak bliže implementaciji načela rodne ravnopravnosti i mera propisanih Zakonom o rodnoj ravnopravnosti koje su usmerene na oblast rada. Ovaj pravilnik pre svega je namenjen organima javne vlasti, ali i drugim pravnim licima koja učestvuju u izradi plana upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti na radnom mestu. Naime, plan upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti je dokument koji u pismenoj formi donose organi javne vlasti: državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i javna preduzeća, ustanove, javne agencije i druge organizacije i lica kojima su zakonom poverena pojedina javna ovlašćenja, kao i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Stoga, ovaj dokument, pored Pravilnika o vođenju evidencije i izveštavanju o ostvarivanju rodne ravnopravnosti¹¹, ima za cilj da u praksi olakša primenu odredaba Zakona o rodnoj ravnopravnosti u pogledu obaveza koje se odnose na lakše ispunjavanje njihovih zakonskih obaveza, a svakako i što efikasniju primenu principa rodne ravnopravnosti u oblasti rada.

Treba istaći i to da je Vlada usvojila Etičke smernice za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije.¹² Iako ovo nije pravno obavezujući dokument, on predstavlja prvi korak ka širem regulisanju ove oblasti. U Smernicama se definiše nekoliko oblasti koje se smatraju visokorizičnim i gde je potrebno izvršiti dodatnu analizu i poštovati etička načela prilikom uvođenja sistema veštačke inteligencije. Definisano je da je visokorizični sistem onaj koji ima tendenciju da neposredno ili posred-

10 Pravilnik o izradi i sprovođenju plana upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti („Službeni glasnik RS“, br. 67/2022).

11 „Službeni glasnik RS“, br. 67/2022.

12 Etičke smernice za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije („Službeni glasnik RS“, br. 23/2023).

no krši principe i uslove utvrđene Smernicama, ali ne nužno da to i čini. Između ostalog, među visokorizičnim oblastima nalaze se i oblasti koje su od značaja za ostvarivanje radnih prava, a to su: 1) stručno usavršavanje i osposobljavanje (naročito obuhvata sisteme namenjene za određivanje mogućnosti pojedinca da pristupa ustanovama za obrazovanje i strukovno osposobljavanje ili za raspoređivanje pojedinaca u te ustanove, kao i sisteme koji su namenjeni za ocenjivanje lica koja pohađaju te ustanove, uključujući i sisteme koji vrše ocenjivanje testova (prijemnih ispita) potrebnih za upis pojedinaca u te ustanove); 2) zapošljavanje, upravljanje zaposlenim/angažovanim licima i pristup samozapošljavanju: naročito obuhvata sisteme koji vrše odabir i zapošljavanje/angažovanje lica, uključujući i sisteme koji vrše oglašavanje slobodnih radnih mesta, pregled, filtriranje, ocenjivanje kandidata za konkretno radno mesto (na razgovorima ili testovima), donošenje krajnje odluke o zaposlenju/angažovanju lica; sisteme koji donose odluke o radno-pravnim pitanjima zaposlenih (napredovanje, nagrade, bonusi, otkazi, promena opisa radnog mesta, konkretnih zadataka zaposlenog), kao i sisteme koji vrše praćenje i evaluaciju uspešnosti zaposlenih, na temelju kojih će se doneti odluka iz radnog odnosa.

Analizom predloga, usvojenih propisa, kao i podzakonskih akata, može se zaključiti da postoje određeni pomaci, ali da se napredak u oblasti radnih prava više može primetiti u segmentima koji su manje značajni za sistemsko unapređenje položaja radnika i radnica. Tome doprinosi izostanak normativnih napora kojima bi se unapredio položaj radnika kroz donošenje novog Zakona o radu. Održavanje postojećih zakonskih rešenja, koja su zastarela i ne odražavaju stvarne potrebe tržišta, doprinose tome da se radnička prava dalje urušavaju i da novi oblici rada nisu u dovoljnoj meri prepoznati i uređeni zakonom.

Minimalna cena rada

Položaj radnika i obim ostvarivanja prava se prelama i kroz prizmu visine zarade. Za veliki broj poslodavaca, posebno iz sektora industrije i trgovine, iznos minimalne zarade predstavlja standard koji dobija većina radnika koji rade na nižim i srednjim pozicijama. Prema podacima države broj radnika

kojima je zarada u visini minimalca iznosi 250.000 dinara.¹³ Tokom 2022. i 2023. godine su se vodili pregovori o povećanju minimalne cene rada, koji su okončani neuspehom pred Socioekonomskim savetom. Predlozi sindikata su bili da minimalna cena rada prati iznos minimalne potrošačke korpe, te da u odnosu na to treba da iznosi 43.000 dinara u 2023. godini, odnosno 52.000 za 2024. godinu. Imajući u vidu rast cena, može se zaključiti da su sindikalni predstavnici bili i te kako spremni na kompromis, ali čak ni ovako niska cena rada nije uvažena kao predlog. Predstavnici poslodavaca su izneli stav da je iznos od 39.000 zadovoljavajući uz uslov da se poveća neoporezivi deo zarade. Dakle, ni ovog puta dogovor nije postignut, odnosno socijalni dijalog nije uspeo. Vlada Republike Srbije je opet odredila iznos koji su prethodno i najavili predstavnici izvršne vlasti. Tako je minimalna zarada povećana sa 35.012 dinara na 40.020 dinara, i povećan je neoporezivi deo dohotka.¹⁴ Slično je bilo i tokom pregovora o minimalnoj ceni rada za 2024. godinu, kada je Vlada odredila da minimalni iznos zarade iznosi 47.154 dinara. To pokazuje da postoji kontinuitet u nefunkcionalnosti socijalnog dijaloga. Uz to, značajno je pomenuti da se minimalna cena rada već godinama unazad određuje tako da je njen iznos ispod iznosa minimalne potrošačke korpe, koja sama po sebi već ne predstavlja realnu, već statističku kategoriju, čime se značajan broj radnika nalazi na ivici siromaštva.¹⁵ Pored toga, iznos minimalne potrošačke korpe, koja se tokom pregovora koristi za određivanje minimalne cene rada, nije iznos koji je aktuelan u vreme pregovora, već poslednji iznos koji je objavio Republički zavod za statistiku. Posebno je važno istaći da se ovaj iznos potrošnje smatra minimalnim, i da kada analiziramo šta sve ulazi u taj obračun, može se zaključiti da taj odnos cena, usluga i robe u velikoj meri ne predstavlja realne potrebe i da se ovakvim načinom obračuna održava i produbljuje si-

13 Više o tome na: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/na-minimalcu-250-000-ljudi-kaze-mali>

14 Odluka o visini minimalne cene rada za period januar–decembar 2023. godine („Službeni glasnik RS“ br. 105/2022) i Odluka o visini minimalne cene rada za period januar–decembar 2024. godine („Službeni glasnik RS“, br. 79/2023).

15 Primera radi, iznos minimalne potrošačke korpe u avgustu 2022. iznosio je 45.729,57 dinara. Od avgusta do kraja godine, međutim, zabeležen je prilično visok skok cena namirnica i ostalih usluga, te je iznos korpe od januara 2023. iznosio 49.420,40 dinara, dok je cena minimalne zarade ostala 40.020 dinara. Podatak o iznosu minimalne potrošačke korpe, dostupan na: <https://must.gov.rs/tekst/378/potrosacka-korpa.php>

romaštvo.¹⁶ Svemu tome treba dodati i postupanja poslodavaca, koji često, uprkos jasnom zakonskom rešenju koje predviđa da je minimalac izuzetak, postavljaju minimalac kao standard u isplaćivanju za veliki broj niže kvalifikovanih poslova. Takođe, i dalje značajan broj poslodavaca nakon isplate tog iznosa traži od radnika da im „na ruke” vrate jedan deo zarade. Ta okolnost, iako česta, veoma je teška za dokazivanje, te se uglavnom takve povrede prava samo navode u ispovestima radnika, s malim brojem pokrenutih postupaka.¹⁷ Dodatno, u praksi se i dalje javljaju situacije da pojedini poslodavci radnicima ne plaćaju čak ni taj minimalni iznos, već nalaze brojne načine za umanjenje plate. U ovakvim postupanjima često se ističu i poslodavci koji se kolokvijalno nazivaju „strani investitori” koji umnogome imaju povlašćen tretman pred državnim institucijama.¹⁸

Kada govorimo o ceni rada, značajno je spomenuti i inicijativu pod nazivom „Plata za život”¹⁹, koja zagovara zaradu radnika koja je značajno viša od trenutne i u skladu je sa ostvarenjem principa dostojanstva na radu. Ova vrsta zarade je izračunata u odnosu na realne troškove života i pokriva osnovne potrebe radnica i radnika i njihovih porodica: hranu, odeću, stanovanje, javni prevoz, komunalne i telekomunikacione troškove, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, slobodno vreme i kulturu i drugo. Tokom 2022. godine takva zarada trebalo je da iznosi 114.000 dinara.²⁰ Cilj ove inicijative jeste da zarada ne služi samo za preživljavanje, kako je to slučaj u ovom trenutku, već za dostojanstven život. Upravo zato potpisnice Deklaracije „Plata za život” zahtevaju da ovakav vid zarade postane standard i da se kao kategorija unese u Zakon o radu kako bi se minimalna cena rada usklađivala sa realnim troškovima života i potrebama radnika i radnica. Pored toga, radi ostvarenja ovog cilja potpisnice zagovaraju i donošenje socijalnog pakta,

16 Primera radi, u sadržaj minimalne potrošačke korpe ulazi potrošnja tročlane porodice koja podrazumeva da su oni za mesec dana potrošili samo 700 gr junećeg mesa, 450 gr viršli, jednu kutiju čaja, i 2 litre soka. Više informacija o sadržini potrošačke korpe, dostupno na: <https://must.gov.rs/extfile/sr/245/KUPOVNA%20MOC%20septembar%202022.pdf>

17 Više o tome dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61965135>

18 Fabrika Leoni iz Kraljeva, koja je često spominjano ime u navodima o kršenju radnih prava, ali i nepostupanju po prijavama za povrede, jedan je od primera za iznalaženje veoma kreativnih načina za umanjenje zarade radnika. Više o tome: <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/radnice-fabrike-leoni-za-8-mart-dobile-na-poklon-vaucere-pa-im-taj-iznos-odbijen-od-plate/>

19 Više o tome na: <https://platazazivot.rs/>

20 Deklaraciju o plati za život su potpisali brojni građani i građanke, tri sindikata i osamnaest organizacija civilnog društva, među kojima i A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, više o tome: <https://platazazivot.rs/#potpisnice>

kao i usvajanje strategije ekonomskog razvoja koja će u prvi plan isticati dostojanstven život radnika i radnica, ekološku i socijalnu održivost, ali i javne, konkretne i merljive korake koje će preduzimati kompanije kako bi u razumnom vremenskom roku osigurale isplatu plate za život.

Tokom 2023. godine radnici fabrike Falc East iz Knjaževca započeli su štrajk, koji je podržao veliki broj organizacija civilnog društva, između ostalih i Inicijativa A 11.²¹ Ono što je ovaj štrajk izdvojilo u odnosu na druge jeste da je među štrajkačkim zahtevima po prvi put pomenuta „Plata za život” i prepoznat je njen značaj za prava radnika. Treba naglasiti i to da je štrajk okončan velikim brojem usvojenih zahteva i zadovoljstvom radnika.²²

Zaštita radnih prava

Delotvornost zaštite radnih prava u praksi od velikog je značaja za poboljšanje radnih prava i položaja radnika uopšte. **Inspektorat za rad** je svakako najznačajniji organ u zaštiti radnih prava i prva instanca kojoj se radnici obraćaju. U oblasti zaštite od diskriminacije na radu, kada sagledavamo podatke o broju pritužbi Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, zaključak je da su žene najviše diskriminisane, pre svega na osnovu razloga koji su u vezi sa rodnim ulogom žene, kao što su porodični status i nega deteta.²³ Kada se sagleda učinak Inspektorata za rad u utvrđivanju povreda radnih prava, može se oceniti da je, u odnosu na ukupnu situaciju kršenja prava, delovanje Inspektorata nedovoljno efikasno. U tom smislu, treba pomenuti i to da Poverenik za zaštitu ravnopravnosti kao jednu od preporuka za unapređenje stanja već nekoliko godina unazad navodi potrebu da se prilagode propisi o radu u pogledu preciznijeg regulisanja prava radnika, kao i jačanje inspeksijskih kontrola i samih inspeksijskih organa. Minimalna primena ovlašćenja inspektorata i nedovoljna upuće-

21 Više o tome na: <https://cpe.org.rs/podrska-strajku-radnica-i-radnika-fabrike-falc-east-iz-knjazevca/>

22 Više o tome na: <https://www.masina.rs/nagrada-za-drustveno-kriticki-angazman-ivan-radenko-vic-dodeljena-radnickom-strajku-u-fabrics-falc-ist-iz-knjazevca/>

23 Podaci iz Redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2022. i 2023. godinu pokazuju da su najviše pritužbi podnela fizička lica. Kao i prethodnih godina, najveći broj obraćanja odnosio se na diskriminaciju žena u vezi sa porođajem, materinstvom i negom deteta. Tokom 2022. godine Povereniku je podneto i 37 pritužbi po osnovu bračnog i porodičnog statusa kao ličnog svojstva, koje su takođe najčešće podnosile žene (Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, str. 191). Više o tome na: <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>

nost u pitanja diskriminacije dovode do daljeg urušavanja prava i šalju poruku radnicima da u slučajevima kada su im povređena prava neće dobiti zaštitu.

Veliki broj zahteva za zaštitu radnih prava građani upućuju i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, koji u svojim godišnjim statistikama ističe to da najveći broj pritužbi dobija upravo zbog diskriminacije na radu ili tokom zapošljavanja. Analiza pritužbi podnetih Povereniku pokazuje da u oblasti rada, a pogotovo u oblasti zapošljavanja, inače ranjive grupe postaju još ranjivije i podložnije diskriminaciji. U velikom riziku od diskriminacije su sve osobe iz osetljivih društvenih grupa, pre svega osobe sa invaliditetom, mladi i stariji, Romi i Romkinje, pripadnici LGBTI populacije.²⁴ Ove kategorije građana su najčešće višestruko diskriminisane, o čemu slikovito govori slučaj iz prakse kada je poslodavac izvršio akt diskriminacije Romkinja na način da je četiri zaposlene Romkinje tretirao drugačije tako što sa njima nije uspostavljena komunikacija kao sa drugim zaposlenima, onemogućen im je pristup zajedničkim prostorijama, čak su im bile namenjene i posebne šolje za kafu, da bi na kraju dobile otkaz.²⁵

Kada govorimo o zaštiti prava i tome kakve efekte možemo videti u praksi, značajno je spomenuti zaključak Vrhovnog kasacionog suda u pogledu prava na topli obrok i regres za godišnji odmor za osobe sa minimalnom zaradom, koji je obeležio 2022. godinu. Efekti ovog zaključka u praksi su se većinski odnosili na školske spremačice (takozvane tetkice).²⁶ Naime, brojni zaposleni su tužili poslodavce za isplatu ovih naknada jer im ona nije bila uračunata u zaradu, a veliki broj sporova okončan je u njihovu korist, ali bilo je i situacija da sud presudi drugačije. Zbog neujednačene sudske prakse po pitanju prava na ove naknade, Osnovni sud u Šapcu se obratio Vrhovnom kasacionom sudu (u daljem tekstu: VKS) zahtevom za rešavanje spornog pravnog pitanja u pogledu toga da li zaposleni koji prima minimalnu zaradu imaju pravo na naknadu troškova za ishranu u

24 Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja, str. 10.

25 Mišljenje br. 07-00-183/2022-02 od 12. 9. 2022, dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.rs/166-168-22-pritužba-zbog-diskriminacije-na-osnovu-nacionalnalne-pripadnosti-u-oblasti-rada/>

26 Zaključak Vrhovnog kasacionog suda, usvojen na sednici Građanskog odeljenja VKS održanoj 5.7.2022. godine, dostupan na: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakljucak%20-%20naknada%20troskova%20za%20ishranu%20u%20toku%20rada%20i%20regresa%20za%20koriscenje%20godisnjeg%20odmora%20u%20javnim%20sluzbama.pdf>

toku rada i na regres za korišćenje godišnjeg odmora. S tim u vezi, VKS je zauzeo stav da zaposleni u javnim ustanovama imaju pravo na regres i topli obrok, ali da su ove naknade „sastavni deo koeficijenta za obračun i isplatu plata za svakog zaposlenog”. To faktički znači da je ovakvim zaključkom zauzet stav da su ove naknade već uračunate u minimalnu cenu rada, te da su zahtevi radnika koji su primali minimalac da im se isplati ova naknada neosnovani jer je ona već isplaćena. Ovakav zaključak VKS rezultirao je time da će mnogi radnici koji su započeli sudske sporove za isplatu navedenih naknada, izgubiti sporove i biti u obavezi da plate sudske troškove. Osobe koje su već na minimalnoj zaradi dovedene su u situaciju da plate troškove postupka koji u proseku iznose 200-300.000 dinara, što predstavlja ulazak u začarani krug dugovanja i siromaštva. I zaista, kada se sagledaju posledice donošenja ovakvog zaključka, može se reći da su one u velikoj meri dovele do pogoršanja položaja radnika na minimalcu i da je donet bez procene kakve posledice on može imati. Zanimljivo je istaći i to da je u pojedinačnim slučajevima VKS donosio presude u korist školskih spremačica, te je donošenje ovakvog zaključka bilo u suprotnosti i sa dotadašnjom praksom ovog suda, a reklo bi se i u suprotnosti sa načelima dostojanstvenog rada. I ovaj put, kao i u slučaju odluke Ustavnog suda koja se ticala umanjivanja penzija, ne možemo se odupreti utisku da su najsiromašniji opet uskraćeni i da je njihov položaj dodatno pogoršan odlukama najviših sudskih tela. Sindikalni predstavnici i dalje zagovaraju stav da ovakav zaključak nema osnova u odredbama Zakona o radu, te najavljuju da će iskoristiti sve pravne mehanizme protiv zaključka.

U prilog tvrdnjama da je zaštita radnih prava neefikasna i ostvariva tek u malom procentu govori i činjenica da je slučaj radne eksploatacije vijetnamskih radnika fabrike „**LingLong Tires Ltd.**” i posle tri godine od saznanja i podnetih prijava i dalje bez epiloga i nije utvrđeno kršenje prava. Dok se u javnosti javljaju nove informacije o nepravilnostima i indicije o kršenjima prava, i dalje je primetno potpuno odsustvo volje da se nadležni organi bave dešavanjima unutar ove fabrike.²⁷ Štaviše, dugo očekivani izveštaj Zaštitnika građana o kontroli rada nadležnih organa u ovom slučaju pokazao je potpuno odsustvo odgovornosti i brige za ljudska prava

27 Više o tome na: <https://voice.org.rs/na-gradilistu-linglonga-umro-drzavljanin-srbije-sve-vise-povre-da-na-radu/>

stranih radnika, imajući u vidu činjenicu da Zaštitnik građana u izveštaju navodi kako nije došlo do propusta u radu državnih organa.²⁸

Pored toga, zaštita radnih prava nije ostvarena čak ni u slučajevima gde postoje jasne indicije o tome da je došlo do najgrubljeg kršenja prava, kao što su smrti radnika na radnom mestu, kada se samo prenosi vest da je do smrtnog ishoda došlo, ali ne i da li je inspekcija utvrdila kršenje prava.²⁹ Jedan od najtragičnijih slučajeva smrti radnika tokom 2022. godina desio se u rudniku „Soko“, kada je na radnom mestu poginulo osam i povređeno dvadeset rudara. Ono što je za sada poznato jeste da je rudnik dve godine radio bez dozvole za rad za iskopavanje, kao i da su se na ličnim meračima rudara očitavale veće koncentracije metana, ali da rad nije bio obustavljen. Uprkos tome i utvrđenim nepravilnostima tokom inspekcijskog nadzora, Osnovno javno tužilaštvo u Aleksincu je donelo odluku kojom je utvrđeno da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka protiv bilo kog lica, zbog nepostojanja obeležja krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti. Takođe, odbačena je i krivična prijava koju je Ministarstvo rudarstva i energetike podnelo protiv 14 osoba zbog krivičnog dela teško delo protiv opšte sigurnosti. Tako je na porodicama poginulih rudara ostalo da putem svojih zastupnika ulažu prigovore na odluke i nastave borbu za pokretanje postupaka i ispitivanje odgovornosti.³⁰

Zapošljavanje teže zapošljivih osoba

Pored strateški postavljenih ciljeva ka povećanju zaposlenosti osoba romske nacionalnosti, Romi i dalje ostaju jedna od najugroženijih grupa, vrlo često bez stalnog zaposlenja, sa minimalnim primanjima, angažovani na najtežim poslovima. Razlog za njihov nepovoljan položaj na tržištu rada najčešće je nedostatak adekvatnog stepena obrazovanja u kombinaciji sa predrasudama i stereotipima. Iako zvanični podaci o prosečnim primanjima

28 Izveštaj Zaštitnika građana o slučaju vijetnamskih radnika angažovanih na izgradnji fabrike guma u Zrenjaninu sa preporukama, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/7853-izv-sh-sluc-u-vi-n-s-ih-r-dni-ng-z-v-nih-n-izgr-dnji-f-bri-gu-u-zr-nj-ninu-s-pr-p-ru>

29 Više o tome na: <https://mondo.rs/Info/Crna-hronika/a1720253/Dva-radnika-poginula-u-Kraljevu-obrusila-se-piljevina.html>

30 Više o tome na: <https://www.cins.rs/godisnjica-nesrece-u-rudniku-soko-deca-bez-oceva-i-pitanja-bez-odgovora/> i <https://direktno.rs/vesti/hronika/425229/rudnik-soko-poginuli-rudari-tuzilaštvo.html>

ma Roma ne postoje, procenjuje se da učešće Roma u neformalnom radu iznosi 71%, za razliku od ostalih grupa stanovništva, gde je ono 17%. Ovoliki procenat rada na neformalnom tržištu mahom podrazumeva sakupljanje sekundarnih sirovina, sezonski rad, poslove muzičara i poslove čišćenja.³¹ Zvanični podatak, koji bi prikazali NSZ ili Republički zavod za statistiku, o tačnom ili približno tačnom broju Roma koji su nezaposleni, nije dostupan. U svojim mesečnim biltenima, NSZ ne prikazuje ovu statistiku, dok u Anketi o radnoj snazi nacionalnost kao kategorija nije prepoznata.³² Samim tim, ne mogu se na pravi način pratiti efekti koje mere zapošljavanja imaju na zapošljavanje Roma i Romkinja. Podaci koji bi se mogli smatrati najrelevantnijim, a koji su poslednji put navedeni za 2021. godinu, pokazuju da se na evidenciji NSZ našlo 37.987 osoba romske nacionalnosti, a da je od tog broja do kraja novembra 2021. ukupno zaposlena 4.771 osoba, od čega 1.441 Romkinja.³³

Takođe, postoji određeni broj lica koja nisu aktivni tražioci zaposlenja, već se pojavljuju pred NSZ samo u onoj meri u kojoj je to njihova obaveza. U Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine, kao uzroci nezaposlenosti Roma uglavnom se navode nizak stepen obrazovanja i višegodišnja, dugoročna nezaposlenost. Kao razlozi niskog učešća romske nacionalne manjine na formalnom tržištu rada navode se loša ili nedovoljna informisanost, nepoznavanje propisa, prava i podsticaja koji su dostupni. U Strategiji se navodi i to da je uključenost Roma u mere lokalne politike zapošljavanja izuzetno niska, te da postoji problem nepostojanja lokalnih mehanizama u zapošljavanju.

Zbog toga je neophodno istaći da uprkos tome što je Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine relativno dobro osmišljena, uslovi koje nezaposleni Romi moraju da ispune da bi ostvarili pravo na neki vid subvencije za samozapošljavanje ostaju nedostižni za većinu onih koji su najugroženiji unutar ove zajedni-

31 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine, 4.2.2. Zapošljavanje.

32 Anкета o radnoj snazi za 2023. godinu: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20245707.pdf>

33 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine, tabela 3: Nezaposlenost i zapošljavanje sa evidencije NSZ lica romske nacionalnosti.

ce.³⁴ Što se tiče sindikata i njihovog bavljenja položajem ugroženih grupa, može se reći da su ove teme prisutne i da postoji svest o njihovoj važnosti, ali da to u velikoj meri zavisi od načina rada i delovanja sindikata. Ipak, značajno je primetiti i kod onih sindikata koji su se po pravilu pokazali kao senzitivisani, takva pitanja nisu od strateškog uticaja na njihov rad, već se pojavljuju sporadično, od slučaja do slučaja.³⁵

Donedavno su se podsticajne mere za zapošljavanje teže zapošljivih kategorija lica uglavnom odnosile na mere koje se tiču poreskih olakšica, subvencija za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, Roma, osoba starijih od 50 godina i drugih.³⁶ Analiza mera koje su predviđene Akcionim planom Strategije za zapošljavanje pokazuje da su nezaposleni Romi, nezaposlene žene, mladi i osobe sa invaliditetom prepoznati kao izrazito ugrožene kategorije. Shodno tome, formirane su i mere podrške, koje se odnose na: realizaciju i aplikaciju za stručnu praksu, pripravnništvo za mlade s visokim obrazovanjem, pripravnništvo za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem, sticanje praktičnih znanja i veština obavljanjem konkretnih poslova i zasnivanjem radnog odnosa kod poslodavca koji pripada privatnom sektoru, subvencije za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih, podrška samozapošljavanju i druge mere aktivne politike zapošljavanja.³⁷ Na osnovu Uredbe o utvrđivanju programa podsticanja razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku za žene preduzetnice i mlade u 2022. godini³⁸ donet je program čiji su ciljevi podrška ženama i mladima u preduzetništvu i podsticanje zapošljavanja. Naredne godine, ovakav tip podsticaja donekle je izmenjen, pa je doneta Uredba o utvrđivanju programa podsticanja razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku za početnike u poslovanju i mlade u 2023. godini.³⁹ Ova uredba ima za cilj da pruži finansijsku podršku novoosnovanim preduzetnicima čiji zakonski zastupnik ima do 35 godina života. Može se pozitivno okarakterisati ovaj podsticaj, koji se ogleda u kupovini opreme za poslova-

34 Poseban izveštaj o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja Zaštitnika građana i A 11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava, str. 45.

35 V. Vilić, K. Beker, *Položaj žena u sindikatima u Srbiji*, FemPlatz, 2021, str. 64.

36 Javni poziv NSZ: Subvencija za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih, dostupno na: https://www.nsz.gov.rs/live/nudite-posao/subvencija_za_zapojljavanje_nezaposlenih_lica_iz_kategorije_te_e_zapo_ljivih.cid266

37 Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine.

38 „Službeni glasnik RS“, br. 4/2022.

39 „Službeni glasnik RS“, br. 43/2023.

nje, održavanju poslovnog prostora i operativnih troškova, pre svega jer ove kategorije u samozapošljavanju postaju više prepoznate.

Jedna od mera za zapošljavanje teže zapošljivih lica, koja se primenjuje od polovine 2020. godine, jeste program „Moja prva plata“⁴⁰, podsticajna je mera za zapošljavanje mladih koju sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje.⁴¹ Moja prva plata podrazumeva angažovanje putem stručnog osposobljavanja, na osnovu statusa korisnika programa, pri čemu korisnici obavljaju praksu u trajanju od devet meseci.⁴² Ovaj program, za razliku od prethodnih koji su se odnosili na zapošljavanje mladih, ne propisuje obavezu poslodavcima da zaposle mlade nakon završetka subvencionisanog programa. Generalno, obaveze poslodavaca prema ovom programu su minimalne, te tako ne postoji ni obaveza izveštavanja o tome koliki je broj korisnika ostao da radi na tom mestu nakon isteka programa, kako bi se pratili efekti ove mere. Mladima sa srednjim obrazovanjem obezbeđena je mesečna novčana naknada u iznosu od 28.000 dinara, dok za one s visokim obrazovanjem naknada iznosi 34.000 dinara, uz mogućnost da poslodavci iz svojih sredstava doplate za njihovo angažovanje, što se u praksi retko dešavalo.⁴³ Iznosi ovih naknada u odnosu prethodne godine su blago povećani, ali je naknada i dalje izuzetno niska i daleko čak i od minimalne zarade. Kao i s prethodnim merama ove vrste, i dalje se kao problem registruje nemogućnost trajnijeg zaposlenja, kao i činjenica da se u praksi ove mere primenjuju uglavnom za poslove koji ne traže visoke kvalifikacije, kao što su poslovi u trgovinama, na kasama i poslovi pomoćnih radnika u tržišnim centrima, bioskopima i slično. Stoga se postavlja pitanje koliko se sprovođenjem ovog programa ostvaruje svrha mere koja se odnosi na

40 Program Vlade Republike Srbije „Moja prva plata“, dostupno na: <https://mojaprvaaplata.gov.rs/o-programu>.

41 „Službeni glasnik RS“, br. 107/20.

42 Prema informacijama NSZ do sada je putem ovog programa angažovano oko 25.000 mladih, dostupno na: https://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/kroz-program-moja-prva-plata-proslo-25.000-mladih-u-srbiji_1421185.html

43 Prema podacima koji su izneti u publikaciji *Analitički izveštaj o stanju na tržištu rada Srbije u kontekstu ekonomske krize izazvane pandemijom COVID-19*, koju je objavio Regional Cooperation Council, u odeljku koji se bavi analizom mere „Moja prva plata“ navedeno je da je, iako su imali mogućnost da pored naknade mladima isplate i dodatni deo, te pogodnosti koristio mali broj poslodavaca, tako da je dodatnu naknadu primalo oko 700 mladih, odnosno manje od 10% ukupnog broja učesnika u programu. Prema odgovorima ispitanika, dopunski iznos naknade u najvećem broju slučajeva kretao se do 5.000 dinara mesečno, dostupno na: <https://www.esap.online/download/docs/Analytical-report-labour-market-Serbia-sr.pdf/ebced3e55985d8e4b974909ea7058187.pdf>, str. 48. Ovi podaci za izveštajni period nisu dostupni.

sticanje radnog iskustva i veću kompetentnost mladih na tržištu rada.⁴⁴ Kako se ovde ne govori o radnom odnosu, niti o bilo kom drugom odnosu predviđenom Zakonom o radu, tako ni osoba koja je korisnik ovog programa nema pravo na godišnji odmor, bolovanje, naknadu za prevoz, niti na druga prava propisana Zakonom o radu. Pored toga, korisnicima programa se uplaćuju samo oni doprinosi koji se odnose na slučajeve povreda na radu i profesionalnih bolesti. Za razliku od prethodnih programa ovog tipa, koji su, pored zaposlenja, podrazumevali i obavezu da osoba još neko vreme bude zaposlena, ovim programom nije predviđeno ni zaposlenje, ni obaveza zaposlenja, a svakako ni sankcija ukoliko kompanija koja sprovodi program raskine odnos s korisnikom programa. Ugovori se sklapaju pod nazivom „Ugovor o realizaciji programa Moja prva plata“, i to između NSZ, organizacije obavljanja programa i lica koje je korisnik programa. Osim reči „plata“ u nazivu, ovde se ni po vrsti ugovora ni po međusobnim odnosima ugovornih strana **ne može govoriti o zaposlenju niti o nekoj vrsti stručnog usavršavanja**. Zbog toga se može zaključiti da je organizovanjem ovakvog programa država poslodavcima obezbedila nisko plaćenu radnu snagu bez propisivanja obaveza koje su predviđene Zakonom o radu. Na ovu meru podsticaja zapošljavanja osvrnuo se i Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je u Zaključnim zapažanjima uputio preporuku Srbiji da preduzme efikasne mere za zaštitu od radne eksploatacije i da propisima o radu osigura zaštitu učesnicima u sistemu dualnog obrazovanja i mladim ljudima na programima prakse kao što je program „Moja prva plata“.⁴⁵

44 U finalnom krugu uparivanja, 8.453 nezaposlene mlade osobe upućene su kod 5.177 poslodavaca, što predstavlja stepen realizacije plana od oko 85%. U skladu s namerama, najveći broj lica angažovali su poslodavci iz privatnog sektora (7.165), dok je zastupljenost uključenih mladih lica znatno manja u okviru javnog sektora (1.288). Programom su dominantno angažovana lica sa srednjim nivoom obrazovanja, a najveći broj traženih profila dolazio je od poslodavaca iz prerađivačke industrije i trgovine. *Ibid.*, str. 46.

45 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, 6 April 2022, UN Doc. no. E/C.12/SRB/CO/3.

Studija slučaja: Fiktivno zapošljavanje Roma i Romkinja u Beogradu

Prema poslednjim podacima koje je objavio Republički zavod za statistiku,⁴⁶ stopa nezaposlenosti u Srbiji je u poslednjem kvartalu 2023. godine iznosila 9%. Međutim, uvek aktuelan narativ o smanjenju nezaposlenosti i njegovi rezultati se mogu dovesti u pitanje zbog neosetljivosti metodologije na društvenu realnost. Tako se zaposlenim licima, u smislu ove metodologije, smatraju svi oni koji su u posmatranoj sedmici najmanje jedan sat obavljali bilo koji plaćeni posao, kao i oni koji su imali zaposlenje, ali su te nedelje bili odsutni sa posla.

Pored izjednačavanja pojmova radnog angažovanja⁴⁷ i zaposlenja i uticaja ovog izjednačavanja na realan prikaz stope nezaposlenosti, postoje brojni problemi u prijavljivanju zaposlenih na zvanične evidencije nadležnih državnih organa. Ovi problemi su rezultat nedovoljne kontrole informacija koje poslodavci dostavljaju nadležnim ustanovama. Upravo jedan takav primer odsustva bilo kakve provere ugovora o radu za najmanje desetoro „zaposlenih“, uz grubu zloupotrebu njihovog socijalnog statusa, doveo je Rome iz naselja „Vuka Vrčevića“ u situaciju da se pred zakonom smatraju zaposlenim iako faktički nisu obavljali nijedan posao u datom periodu.

Inicijativa A 11 je u julu 2022. godine obavila terensku posetu romskom naselju „Vuka Vrčevića“. Zbog svog materijalnog statusa i ugroženosti, velika većina stanovnika su korisnici prava iz oblasti socijalne zaštite, na prvom mestu prava na novčanu socijalnu pomoć i besplatni obrok. Njihovi životni uslovi su veoma loši – veliki broj porodica živi u neuslovnim barakama. Nadležne vlasti se kroz lokalne planove do sada nisu bavile poboljšanjem uslova života stanovnika ovog naselja, niti je ponuđen predlog kako da se pristupi rešavanju navedenih problema.

Prilikom pomenute posete, kroz razgovor sa stanovnicima naselja pravni tim Inicijative A 11 je došao do saznanja da je nekolicini njih prestalo pravo

46 Više o tome na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20231130-anketa-o-radnoj-snazi-iii-kv-2023/?s=2400>

47 U koji se pored zasnivanja radnog odnosa svrstavaju i poslovi van radnog odnosa (privremeni, povremeni, sezonski, itd.).

na novčanu socijalnu pomoć zato što su se formalno zaposlili, što ni na koji način nije odgovaralo činjeničnom stanju. Naime, u martu 2022. godine, neposredno pre održavanja predsedničkih i parlamentarnih izbora, ovo naselje je posetilo lice koje se predstavilo kao ovlašćeno da stanovnicima privremeno uzme lične karte, pod izgovorom da su mu one potrebne radi sprovođenja predizborne kampanje i prijave građana na biračka mesta na kojima bi trebalo da glasaju. Imajući u vidu to da su stanovnici naselja većinski nepismeni i pravno neuki, u smislu da ne znaju da ovakvo postupanje za njih ne predstavlja nikakvu obavezu, oni su mu predali svoje lične karte, koje su im vraćene nazad nakon nekog vremena. Ubrzo posle ovog događaja, kada je jedna od stanovnica naselja otišla u Republički fond za zdravstveno osiguranje kako bi overila zdravstvenu knjižicu, obavestena je da njen „poslodavac“ nije uplaćivao doprinose za obavezno zdravstveno osiguranje, zbog čega ne može da produži važenje svoje zdravstvene knjižice. Do tog trenutka je upravo njen socijalni status bio osnov njenog zdravstvenog osiguranja.

Ispostavilo se da je nepoznata osoba koja je pred izbore posetila naselje „Vuka Vrčevića“ fiktivno zaključila ugovore o radu u ime desetak stanovnika naselja sa različitim kompanijama, i to tako što je na prevaru uzela njihove lične karte i falsifikovala njihove potpise. Ovi ugovori su zaključeni na tri meseca, ali s obzirom na odredbe Zakona o radu koje propisuju da je ugovor zaključen na neodređeno vreme ako zaposleni ostane da radi kod poslodavca najmanje pet radnih dana po isteku vremena za koje je ugovor zaključen, dolazi se do zaključka da su ovi pojedinci „ostali zaposleni“ jer ih niko nije odjavio nakon isteka perioda od tri meseca. Niko od oštećenih stanovnika neformalnog naselja nije imao saznanja da su ovi ugovori sklopljeni, nisu stupili na radno mesto niti jednom a sledstveno tome nisu ni primili zarade. Posledice ovakvog postupanja su po stanovnike naselja bile krajnje negativne. Naime, svi oni izgubili su pravo na davanja iz oblasti socijalne zaštite jer ih sistem više nije prepoznavao kao ugrožene. Pored toga, bili su lišeni mogućnosti zasnivanja radnog odnosa jer Zakon o radu ne dozvoljava više radnih angažovanja sa ukupnim radnim vremenom preko 40 sati nedeljno (što je bilo njihovo „radno vreme“ na primarnom poslu). I na kraju, zbog neuplaćenih doprinosa od strane „poslodavaca“ uskraćeno im je i pravo na zdravstvenu zaštitu.

Poslovi na kojima su se pojedinci „zaposlili“ u brojnim privatnim kompanijama sa sedištim širom Srbije variraju od komercijaliste do vozača kamiona, i u većini slučajeva predstavljaju poslove za koje oni nemaju neophodne kvalifikacije, s obzirom na to da većina njih nema završenu ni osnovnu školu, a da su za neke od ovih poslova potrebne završene osnovne strukovne studije. Uprkos tome što je neposredno nakon ovog događaja obavestena policijska stanica, i što su lica kojima su povređena prava pozvana na saslušanje na kojem su dala i zvanične izjave o slučaju koji ih je zadesio, do sada je izostala bila kakva reakcija nadležnih vlasti. S obzirom na broj oštećenih, kao i sistematičnost u delovanju njihovog „poslodavca“, jasno je da je u ovom slučaju došlo do organizovanog kršenja prava ovih ljudi i zloupotrebe njihovog socijalno-ekonomskog statusa zarad ličnih ili materijalnih interesa. Da li se ovi interesi ogledaju u korišćenju nacionalnih subvencija za zapošljavanje teže zapošljivih grupa u koje spadaju i Romi i Romkinje ili u korišćenju mogućnosti poslodavaca da isplate zarade „na ruke“, ostaje da se utvrdi u eventualnom krivičnom postupku, ako do njega dođe.

Fokus Inicijative A 11 bio je pre svega usmeren na rešavanje konkretnog problema u kojem su se stanovnici ovog naselja našli mimo svoje volje – utvrđivanje svojstva nezaposlenosti i izjednačavanje formalnog sa faktičkim stanjem. U tom smislu, prva adresa su bili poslodavci kod kojih su ova lica bila u statusu zaposlenih. Pošto je izostala pisana ili telefonska komunikacija, sledeći korak je bio da se fizički posete adrese zvaničnih sedišta ovih firmi koje su bile raspoređene duž Beograda (Rakovica, Rušanj, Kaluđerica, Mirijevo, itd.). Međutim, umesto sedišta firmi tamo su se nalazili stambeni objekti ili restorane, a ljudi koje smo tu zatekli nisu bili upoznati sa postojanjem firmi na ovim lokacijama.

Usled nemogućnosti komunikacije sa privrednim društvima, neposredno obraćanje državnim institucijama nadležnim za vođenje evidencija o zaposlenim licima bilo je naredni korak.⁴⁸ U svojim odgovorima, nadležne institucije su jedna drugoj međusobno prosleđivale nadležnost za rešavanje konkretnog problema. Inspektorat za rad je utvrdio da na adresama sedišta nema privrednih društava i uputio na pokretanje krivičnog postupka.

48 Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Nacionalna služba za zapošljavanje i Inspektorat za rad.

Po odlasku u Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje i predstavljanju problema nadležnom službenom licu, Inicijativa A 11 je uspjela da posle šest meseci od prijave odjavi prve ljude sa osiguranja po osnovu zaposlenja. Nakon ovoga, oni su uspjeli da ponovo overe svoje zdravstvene knjižice i da se ponovo prijave na evidenciju nadležnog centra za socijalni rad kako bi iznova ostvarili svoja prava. Nažalost, nisu dobili refundaciju za onaj period u kojem su neosnovano izgubili prava, iako su se neki od njih vodili kao zaposleni sve do februara 2023. godine.

Radni odnosi i ostvarivanje prava na zdravlje

Zakon o radu⁴⁹ ne prepoznaje radnike, već zaposlene, a to su samo oni radnici kojima je radni status regulisan ugovorom o radu, i u tu kategoriju ne ulaze radnici angažovani po ugovorima o delu, privremenim i povremenim poslovima, stručnom osposobljavanju i usavršavanju, dopunskom radu, kao ni mnogi koji rade bez ugovora. Za sve navedene kategorije Zakon propisuje da „rade van radnog odnosa” i samim tim im ne garantuje pun pristup pravima koja pripadaju zaposlenima, poput prava na plaćeno bolovanje⁵⁰ i druga prava u slučaju bolesti, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti i starosti. U praksi se ti ugovori zloupotrebljavaju i koriste kao zamena za ugovor o radu, kako poslodavac ne bi morao da garantuje radnicima prava iz radnog odnosa. Prema poslednjim podacima Ankete o radnoj snazi objavljenim tokom 2024. godine, bez prava na zdravstveno osiguranje u Srbiji radi 112.200 radnika, bez prava na plaćeno bolovanje radi 143.500 radnika, dok 17,2% radnika ugrožava svoje psihičko i fizičko zdravlje radeći prekovremeno bez ikakve novčane nadoknade, kako bi zaradili za svoje osnovne potrebe.⁵¹

S druge strane, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima⁵² dodatno čini nesigurnim

49 „Službeni glasnik RS”, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje.

50 To jest, pravo na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad, koju detaljnije definiše član 73 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

51 Republički zavod za statistiku, *Anketa o radnoj snazi*, 2023, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20245707.pdf>

52 „Službeni glasnik RS”, br. 50/2018.

status radnika. Na prvom mestu to čini tako što propisuje usmene ugovore koji su u suprotnosti sa odredbama Zakona o radu, a potom i tako što dodatno narušava prava radnika van radnog odnosa zarad što većeg „pojef-tinjenja” radne snage, između ostalog utičući i na niži nivo zdravstvene zaštite koja se radnicima garantuje. Na primer, radniku se garantuje zdravstveno osiguranje samo za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti, a ne i za ostale situacije narušenog zdravlja.

I Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu⁵³ i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu⁵⁴ propisuju da zaposleni ima pravo da odbije da radi ukoliko mu pretila neposredna opasnost po život i zdravlje. Ipak, radnici izloženi ovakvim radnim uslovima često nemaju drugu mogućnost za zadovoljenje svojih osnovnih životnih potreba osim da prihvate obavljanje i takvih poslova. Situacija u kojoj je sindikalno organizovanje slabo, a na sudsku zaštitu prava iz radnih odnosa se često predugo čeka, ne ostavlja radnicima ništa drugo do da prihvate obavljanje takvih poslova koji im direktno ugrožavaju zdravlje.

53 „Službeni glasnik RS”, br. 36/2010.

54 „Službeni glasnik RS”, br. 35/2023.



PRAVO NA SOCIJALNU ZAŠTITU

Oblast socijalne zaštite i dalje je opterećena problemima na koje se i prethodnih godina ukazivalo u izveštajima brojnih međunarodnih institucija i ugovornih tela koja nadziru ispunjavanje obaveza u vezi sa ekonomskim i socijalnim pravima. Čak i u segmentima u kojima je došlo do izvesnog napretka, kao što je smanjenje stope dečjeg siromaštva, taj pomak nije dovoljan da bi se moglo reći da Srbija ispunjava međunarodno preuzete obaveze u oblasti socijalnih prava.⁵⁵ Stopa dečjeg siromaštva, iako delimično smanjena, ostaje visoka, posebno u poređenju sa prosekom u Evropskoj uniji, a novčana socijalna pomoć siromašnima i dalje je niska. Visok udeo dece u riziku od siromaštva ujedno je i razlog zbog kog je Evropski komitet za socijalna prava zaključio da situacija u Srbiji nije u skladu sa članom 17(1-2) Evropske socijalne povelje (revidirane).⁵⁶

Na širem planu, izuzetno važan korak predstavljalo je usvajanje Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, što bi moglo otvoriti put UN Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava da u većoj meri utiče na propise, praksu i javne politike u oblasti ekonomskih i socijalnih prava. Važnost ovog koraka postaje očiglednija ako se ima u vidu to da Srbija nije prihvatila mehanizam kolektivnih žalbi koji postoji pred Evropskim komitetom za socijalna prava, odnosno da građani Srbije nemaju na raspolaganju drugi, specijalizovani, mehanizam zaštite ekonomskih i socijalnih prava na međunarodnom nivou.

⁵⁵ Videti zaključke Evropskog komiteta za socijalna prava za Srbiju iz 2023. godine, kojima se ukazuje na neusaglašenost situacije sa više članova Evropske socijalne povelje (revidirane), uključujući član 16, kojim se garantuje pravo porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu, kao i čl. 17, st. 1-2, koji se odnosi na pravo dece i omladine na socijalnu, zakonsku i ekonomsku zaštitu. Za više detalja videti European Committee of Social Rights, *Conclusions 2023 - Serbia*, mart 2024.

⁵⁶ *Ibid.*, str. 33 i 35.

Kada je pak reč o samoj oblasti socijalne zaštite, jedan od retkih pomaka predstavljalo je oglašavanje neustavnim odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti koja je činila osnov za donošenje Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – podzakonskog akta kojim je bio uveden prinudni rad korisnika novčane socijalne pomoći.⁵⁷ Na ovu odluku Ustavnog suda, koja je doneta 2022. godine, čekalo se još od 2014. godine. U 2023. godini, pozitivnu promenu predstavljalo je usaglašavanje podzakonskih akata sa aktima više pravne snage, kako bi se obustavila praksa nezakonitog umanjenja ili ukidanja prava korisnika novčane socijalne pomoći zbog prihoda ostvarenih obavljanjem sezonskih poslova.⁵⁸

Iznos novčane socijalne pomoći i dalje je neadekvatan, nedovoljan da omogući izlazak iz kruga siromaštva i u toj meri nizak da pojedinci i porodice koji imaju pravo na novčanu socijalnu pomoć ne mogu da obezbede egzistencijalni minimum neophodan za dostojanstven život. Ionako nedovoljan, iznos novčane socijalne pomoći nastavlja da se umanjuje proizvoljnim pripisivanjem propuštene zarade⁵⁹ i prekidima u isplatama novčane socijalne pomoći⁶⁰. Pojedine odredbe zakonskih⁶¹ akata predviđaju ukidanje novčane socijalne pomoći, čak i ako uskraćivanje tih davanja vodi potpunom gubitku sredstava neophodnih za obezbeđivanje egzistencijalnog minimuma. I kad je u pitanju oblast finansijske podrške porodici sa decom, uslovi za roditeljski dodatak postavljeni su tako da najugroženiju romsku

decu isključuju iz mogućnosti ostvarivanja tog prava, a ograničenje u pogledu broja dece u porodici koja mogu da ostvare pravo na dečji dodatak uvećava rizik od dalje marginalizacije i izostanka adekvatne podrške za porodice s većim brojem dece koje, sudeći prema podacima o etničkoj pripadnosti, stambenoj ugroženosti, obrazovnom i radnom statusu, spadaju u najugroženije porodice sa decom.

U Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom (u daljem tekstu: ZFPPD) i dalje nisu promenjeni uslovi za roditeljski dodatak koji isključuju najmarginalizovaniju romsku decu i na čije diskriminatorne efekte je ukazao, između ostalih, i Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Ustavni sud je propustio priliku da doprinese izmeni spornih uslova za roditeljski dodatak i da razmotri da li oni predstavljaju posrednu diskriminaciju romske dece, kada je 2022. godine odlučivao o inicijativama za ocenu ustavnosti uslova za roditeljski dodatak,⁶² uprkos tome što je prethodno Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrazio zabrinutost upravo zbog osporenih odredaba ZFPPD i njihovog uticaja na romsku decu.⁶³ Početkom 2022. godine usvojena je Strategija deinstitutionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022–2026. godine, i očekuje se izrada Akcionog plana za tu Strategiju, ali na kraju 2023. godine, Srbija i dalje nema Strategiju socijalne zaštite, niti su usvojene izmene Zakona o socijalnoj zaštiti koje su najavljene pre više od osam godina.⁶⁴ U julu 2022. godine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izradilo je *Ex-ante* analizu efekata politike socijalne zaštite u periodu 2022–2030.⁶⁵ I u toj analizi ističe se da je jedna od ključnih preporuka donošenje nove Strategije za oblast socijalne zaštite, koja bi kao ključan akt uredila buduće pravce delovanja u oblasti socijalne

57 Odlukom Ustavnog suda br. IUZ-332/2015, objavljenoj u „Službenom glasniku RS”, br. 117/2022 od 26. 10. 2022. godine, oglašene su neustavnim odredbe člana 80 st. 3 i 4 Zakona o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS”, br. 24/11), koje su predstavljale osnov za donošenje Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći. Za više detalja o odluci Ustavnog suda, kao i o bojazni da je mogućnost uvođenja prinudnog rada korisnika novčane socijalne pomoći tom odlukom samo privremeno i formalnopravno ukinuta, videti odeljak „Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – bez pravnog osnova podzakonski akt kojim je uveden prinudni rad korisnika socijalne pomoći”.

58 Nakon upućivanja apela Inicijative A 11 u martu 2023. godine, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izmenio je Pravilnik o obrascima. Tim izmenama Pravilnik je usklađen sa zakonom koji reguliše angažovanje na sezonskim poslovima. Shodno izmenama, prihodi od sezonskih poslova više neće biti uzimani u obzir prilikom izračunavanja primanja koja su od značaja za sticanje prava na finansijsku socijalnu pomoć. Za više detalja videti podnaslov „Nezakonito uračunavanje prihoda od sezonskih poslova u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć – apel za izmene nezakonitog podzakonskog akta.”

59 Videti član 102 Zakona o socijalnoj zaštiti i Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć („Službeni glasnik RS”, br. 39/2011).

60 Član 85, stav 3 Zakona o socijalnoj zaštiti.

61 Videti, na primer, član 83, stav 1, tačka 2 Zakona o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS”, br. 24/2011 i 117/2022 – Odluka Ustavnog suda).

62 Ustavni sud, Rešenje IUZ-229/2018, objavljeno u „Službenom glasniku RS”, br. 66/2022 od 10. 6. 2022.

63 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna zapažanja u odnosu na treći periodični izveštaj Srbije*, 6. 4. 2022, E/C.12/SRB/CO/3, stav 50.

64 A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda – Ekonomska i socijalna prava u svetlu mera štednje*, op. cit., 13.

65 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Ex-ante analiza efekata politike socijalne zaštite u periodu 2022–2030. godine*, jul 2022. godine, dostupno na <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2022-09/Ex%20ante%20D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%20D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B5%20D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B5-%20D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB.pdf>.

zaštite.⁶⁶ Pored nedostatka javnih politika koje se tiču smanjenja siromaštva i socijalnog uključivanja, od januara 2022. godine umanjani su i **institucionalni kapaciteti za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva**. Primera radi, Vlada Republike Srbije je 2009. godine osnovala Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU),⁶⁷ a mandat te projektno jedinice, koja se finansirala iz sredstava međunarodnih organizacija, bio je da ojača kapacitete Vlade da razvija politike socijalnog uključivanja zasnovane na podacima i da koordiniše i nadgleda njihovu primenu. Međutim, ta projektna jedinica je raspuštena 31. decembra 2021. godine, kada je istekao projekat kojim je finansiran njen rad, a Vlada je obustavila finansiranje.⁶⁸ Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, prilikom razmatranja trećeg periodičnog izveštaja Srbije o primeni Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u aprilu 2022. godine, izrazio je žaljenje i zabrinutost zbog gašenja Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, kao i zbog nepostojanja konkretne politike i institucionalnog okvira za smanjenje siromaštva.⁶⁹ Komitet je preporučio državi da usvoji okvirnu politiku za smanjenje siromaštva, posebno fokusiranu na one koji se nalaze u sistemskom siromaštvu, uključujući Rome, pripadnike nacionalnih manjina, osobe sa invaliditetom i interno raseljena lica, da uspostavi mehanizam koji će koordinirati i pratiti sprovođenje politike za smanjenje siromaštva, kao i da država odvoji dovoljno resursa za mere smanjenja siromaštva i osmisli ih tako da dopru do osoba koje žive u siromaštvu.⁷⁰ Međutim, ubrzo po dobijanju ovih preporuka, nakon što je Zakon o socijalnoj karti počeo da se primenjuje, broj korisnika novčane socijalne pomoći je smanjen za preko 27.000 lica, u 2022. godini, da bi tokom 2023. godine broj lica koja su izgubila status korisnika NSP dostigao 40.000 – a da to nije praćeno odgovarajućim smanjenjem stope siromaštva.⁷¹

66 *Ibid*, 48.

67 Više informacija o Timu za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/>.

68 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Dvanaest godina rada Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije*, dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/dvanaest-godina-rada-tima-za-socijalno-ukljucivanje-i-smanjenje-siromastva-vlade-republike-srbije/>.

69 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja u odnosu na treći periodični izveštaj Srbije, E/C.12/SRB/CO/3, 6. april 2022, st. 54.

70 *Ibid*.

71 Za više detalja videti Inicijativa A 11, (Anti)socijalne karte, dostupno na <https://antisocijalnekarte.org/>.

Takođe, Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava preporučio je državi da poveća budžetska izdvajanja za socijalnu zaštitu i poveća obuhvat i iznos davanja socijalnog osiguranja.

Da su dodatne promene u ovom segmentu neophodne, pokazala su – još 2017. godine – i zapažanja Komiteta za socijalna prava Saveta Evrope, koji je **iznos socijalne pomoći** na koju imaju pravo socijalno ugroženi pojedinci u Srbiji ocenio kao **očigledno neodgovarajući**, budući da ne prelazi granicu siromaštva.⁷² Iako je Komitet još 2017. godine zaključio da je takvo stanje u suprotnosti sa obavezama iz Evropske socijalne povelje (revidirane)⁷³, taj iznos i dalje nije značajnije menjan, te je tako u oktobru 2022. godine nominalni iznos novčane socijalne pomoći za pojedinca, odnosno nosioca prava u porodici, iznosio 10.358 dinara, a u oktobru 2023. godine 11.445 dinara.⁷⁴ Za radno sposobne pojedince, odnosno porodice u kojima je većina članova porodice radno sposobna, taj iznos na mesečnom nivou je oko 73 evra (oko 8.500 dinara), s obzirom na to da novčanu socijalnu pomoć primaju samo devet meseci u toku godine.⁷⁵ Naime, u Zakonu o socijalnoj zaštiti na snazi je odredba koja predviđa **tromesečne prekide u primanju novčane socijalne pomoći** za radno sposobne pojedince, odnosno porodice u kojima je većina članova radno sposobna. Član 85, stav 3 Zakona propisuje 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**. Nijedna od dve do sada objavljene verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti nije predviđala brisanje ove odredbe, uprkos tome što je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava prekide u primanju novčane socijalne pomoći

72 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>. U 2017. godini, novčana socijalna pomoć za pojedinca, odnosno nosioca prava, iznosila je 8.201 dinar.

73 *Ibid*.

74 Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći*, „Službeni glasnik RS”, br. 115/2022 od 21. 10. 2022. Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći*, „Službeni glasnik RS”, br. 97/2023.

75 Za istu ocenu za 2017. godinu videti: 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>. Zaključeno je da novčana socijalna pomoć na mesečnom nivou za radno sposobne pojedince, odnosno porodice u kojima je većina članova radno sposobna, iznosi 47 evra.

izdvojio kao jedan od ključnih problema koji su u suprotnosti sa obavezama iz člana 9 Pakta.⁷⁶

I u Ex-ante analizi efekata politike socijalne zaštite u periodu 2022-2030. godine ističe se da, uzimajući u obzir prag rizika od siromaštva, porodice u Republici Srbiji kojima je NSP jedini izvor prihoda dobijaju za 40% sredstava manje od onih koja bi im bila potrebna da dostignu prag rizika siromaštva.⁷⁷ Adekvatnost iznosa NSP nije odgovarajuća ni sa stanovišta zadovoljavanja osnovnih potreba odnosno izlaska iz apsolutnog siromaštva.⁷⁸

Iako u manjoj meri nego prethodnih godina⁷⁹, i u 2022. i 2023. godini Inicijativa A 11 se susretala sa slučajevima da se zahtevi za novčanu socijalnu pomoć (u daljem tekstu: NSP) odbijaju ili da se iznos novčane socijalne pomoći znatno umanjuje zbog **previsokog i proizvoljno pripisanog iznosa propuštene zarade**, te se tako dešava da šestočlana porodica bez ikakvih primanja, zbog proizvoljnog pripisivanja propuštene zarade, prima iznos novčane socijalne pomoći od svega 8.000 dinara.⁸⁰

U praksi, propuštena zarada ne obračunava se prema stvarnim mogućnostima socijalno ugroženih lica da dobiju posao zahvaljujući kome bi mogla ostvariti pripisanu zaradu, nego na osnovu cene rada koja se plaća onim pojedincima koji uspeju da dobiju posao. Usled toga, lica koja nisu uspeła

76 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the second periodic report of Serbia*, 10 July 2014, op. cit.

77 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ex-ante analiza efekata politike socijalne zaštite u periodu 2022-2030. godine, op. cit., 20.

78 *Ibid.*

79 Posebno tokom 2019, 2020. i 2021. godine, Inicijativa A 11 susretala se s primerima odbijanja zahteva za NSP zbog pripisivanja nerealno visokih iznosa propuštene zarade – na primer, 14.720 dinara (rešenje Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 55310-8819/2021 od 7. 10. 2021), 15.000 dinara (rešenje Centra za socijalni rad „B” br. 3280/2019 od 17. 10. 2019. godine), 12.000 (rešenje Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 55310/6441/2019 od 23. 1. 2020) ili čak 25.760 dinara, za porodicu (rešenje Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 5310-985/2020). Zahtev samohrane majke koja živi sa četvorogodišnjim detetom u neformalnom naselju, u nelegalizovanoj baraci, bez ikakve imovine veće vrednosti odbijen je jer joj je pripisana propuštena zarada od 14.720 dinara, što prelazi iznos novčane socijalne pomoći. (rešenje Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 55310-8819/2021 od 7. 10. 2021) I zahtev samohrane majke koja živi sa četvoro maloletne dece odbijen je zbog toga što joj je pripisan iznos propuštene zarade od čak 22.080 dinara. I njoj je propuštena zarada izračunata na osnovu cene poslova dostupnih preko Omladinske zadruge „Bulevar”, iako je podnositeljka zahteva u četrdesetim godinama i nema ni teorijsku mogućnost da bude angažovana preko omladinske zadruge, jer je gornja starosna granica za obavljanje poslova preko omladinskih zadruga 30 godina. (rešenje Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 55310/7399/2021 od 10. 8. 2021).

80 Intervju sa Š. S. iz neformalnog naselja *Grmeč* u Beogradu, novembar 2022.

da dobiju nikakvo radno angažovanje, a posebno oni koji su najugroženiji na tržištu rada (poput Romkinja, interno raseljenih lica, lica sa invaliditetom), ostaju bez prihoda neophodnih za zadovoljenje egzistencijalnih potreba.

Tako se smanjuje broj korisnika novčane socijalne pomoći ili se pak umanjuje iznos koji im se isplaćuje, ali ne zapošljavanjem niti poboljšanjem njihovog položaja na tržištu rada, nego proizvoljnim pripisivanjem propuštene zarade⁸¹, a izlišno je isticati kakav uticaj ukidanje ili umanjenje socijalnih davanja ima na pojedince koji ne mogu da ostvare nikakve prihode i nemaju drugi način da obezbede egzistencijalni minimum.

Ipak, kod korisnika koji su se tokom 2022. i, naročito, 2023. godine obraćali Inicijativi A 11 zbog umanjenja ili gubitka NSP, razlozi su mahom bili povezani sa primenom Zakona o socijalnoj karti ili nezakonitim obračunavanjem prihoda od sezonskog rada prilikom obračunavanja prihoda koji utiču na ostvarivanje prava na NSP. Počevši od marta 2022. godine, mehanizam isključivanja iz socijalnih davanja posredstvom pripisivanja propuštene zarade u velikoj meri je zamenjen mehanizmom isključivanja kroz sistem socijalnih karata, sa još dalekosežnijim posledicama. Ukidanje i umanjenje NSP posredstvom sistema socijalne karte mahom se dešava usled grešaka, kao što su pogrešno pripisani prihodi ili uzimanje u obzir prihoda koji ne bi trebalo da imaju uticaj na ostvarivanje prava na socijalna davanja. Posledice su iste kao i kod propuštene zarade: gubitak ili umanjenje socijalnih davanja ugroženim pojedincima.

Inicijativa A 11 je u praksi nailazila na slučajeve koji pokazuju na koji se način i registar socijalna karta i fikcija propuštene zarade naizmenično koriste kako bi se umanjila ili ukinula NSP.⁸² To najjasnije ilustruju primeri postupaka u kojima su iznosi NSP najpre umanjeni zbog toga što je socijalna karta pogrešno registrovala kao prihode primanja koja ne bi smela da utiču na ostvarivanje prava na NSP (a to su bili prihodi od

81 Pored već pomenutih primera, proizvoljno pripisivanje propuštene zarade ilustruje i primer I. D., kome je najpre utvrđen iznos propuštene zarade od 15.000, a potom, nakon izjavljivanja i usvajanja žalbe, za isti period, na osnovu potpuno istih dokaza i činjeničnog stanja, nije utvrđena nikakva propuštena zarada. (rešenje CSR „B” br. 3280 od 15. 6. 2020. godine).

82 Za više detalja videti podnaslov „Nezakonito obračunavanje prihoda od sezonskih poslova u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i apel za izmene nezakonitog podzakonskog akta”.

sezonskih poslova), da bi nakon izjavljene žalbe i vraćanja predmeta na ponovni postupak, u ponovljenom postupku CSR pribegao umanjivanju iznosa NSP zbog „propuštene mesečne zarade od obavljanja sezonskih poslova” (sic!).⁸³ Dakle, osobama koje jesu ostvarile prihode obavljajući sezonske poslove iznos NSP je umanjen jer je CSR utvrdio da su propustile da ostvare prihode obavljanjem sezonskih poslova. Ovo jasno pokazuje da je jedina svrha odredaba o propuštenoj zaradi da se umani iznos NSP, bez pokušaja da se utvrdi da li su zaiste postojale mogućnosti da se zarada ostvari, niti da li je pojedinac iskoristio sve dostupne prilike da ostvari zaradu. Na drugoj strani, nije bilo izmena koje bi uticale na poboljšanje položaja socijalno ugroženih pojedinaca i sprovođenje preporuka međunarodnih organizacija i ugovornih tela koje se odnose na probleme kao što su neadekvatan iznos ili prekidi u primanju socijalne pomoći, a ti problemi postali su još izraženiji nakon početka primene Zakona o socijalnoj karti ili zbog nezakonitog obračunavanja prihoda od sezonskog rada.⁸⁴ Među preprekama za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć za beleženo je i neopravdano odbijanje pojedinih filijala nacionalne službe za zapošljavanje da na evidenciju nezaposlenih prijave osobe koje nemaju završenu osnovnu školu ili dokaz o završenoj osnovnoj školi.⁸⁵ Iako dokaz o završenoj osnovnoj školi može biti uslov za zasnivanje radnog odnosa za određena radna mesta, odnosno poslodavce, to ne bi smelo da bude razlog za potpuno uskraćivanje Ustavom garantovanog prava na rad, kao ni prava na novčanu socijalnu pomoć (zbog onemogućavanja prijave na evidenciju nezaposlenih).

Problem predstavlja i **nezakonito sprečavanje korisnika kojima je ukinuto pravo na novčanu socijalnu pomoć da podnesu novi zahtev dok god traje postupak po žalbi**. Naime, u slučajevima u kojima je doneto rešenje o prestanku prava na NSP, i protiv tog rešenja je izjavljena žalba, praksa centara za socijalni rad je takva da oni odbijaju da prime novi zahtev za ostvarivanje tog prava dok god ne bude doneta drugostepena odluka – što neretko traje i preko šest meseci ili i duže. U većini slučajeva, centri za socijalni rad usmeno odbijaju da prime zahtev, iako su dužni da o zahtevu

83 Rešenje CSR N. K. od 24. 3. 2023. i od 22. 11. 2022. godine.

84 Za više detalja videti podnaslov „Zakon o socijalnoj karti”.

85 Intervju sa F. K., 1. novembar 2022. godine; intervju sa R. K., decembar 2022. godine; intervju sa stanovnicima naselja Č., 30. 8. 2023.

podnosioca i formalnopravno odluče, odnosno da povodom zahteva donesu odluku i dostave je podnosiocu.⁸⁶

Usled opisane prakse, korisnici su neopravdano primorani ili da odustanu od žalbe, kako bi mogli da podnesu novi zahtev za ostvarivanje prava na NSP, ili da ostanu pri žalbi, ali bez mogućnosti da podnesu novi zahtev za NSP dok god odluka o žalbi ne bude doneta. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u odgovoru na zahtev za davanje pravnog mišljenja, koji je uputila Inicijativa A 11, potvrdilo je da takva praksa nije opravdana, ističući da ne postoji nijedan razlog zbog kojeg stranka ne može da podnese zahtev za priznavanje prava na novčanu socijalnu pomoć iako je izjavila žalbu na rešenje centra za socijalni rad o prestanku prava na novčanu socijalnu pomoć o kojoj drugostepeni organ nije odlučio, tj. postupak po žalbi nije okončan u trenutku podnošenja zahteva za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć.⁸⁷ Navedeno, nezakonito, onemogućavanje podnošenja novog zahteva za novčanu socijalnu pomoć dok traje postupak po žalbi iste stranke, izjavljene protiv rešenja o prestanku prava, naročito je često u slučajevima u kojima je do prestanka prava došlo zbog primene Zakona o socijalnoj karti. Iako je tokom 2023. godine Inicijativa A 11 na raspolaganju imala i pomenuto mišljenje, koje su stranke mogle da prilože kao dokaz da imaju pravo da podnesu novi zahtev za NSP dok je u toku žalbeni postupak povodom zahteva o pravu na NSP, pritisci na stranke da odustanu od žalbe su se nastavili i u 2023. godini i stranke su, neretko, odustajale od žalbe, mahom zbog bojazni za svoj budući tretman u CSR. U jednom slučaju, stranka je odustala od žalbe zbog toga što joj je predočeno da će joj biti odobrena jednokratna novčana pomoć ako odustane od žalbe.

86 U retkim slučajevima, centri za socijalni rad donose odluku i odbacuju novi zahtev pozivanjem na član 92 stav 1 tačka 5 Zakona o opštem upravnom postupku, smatrajući da bi se u slučaju pokretanja novog postupka odlučivalo o upravnoj stvari o kojoj se već vodi drugostepeni postupak po žalbi. Međutim, vremenski period koji je od značaja za odlučivanje nije isti kod odluke po žalbi i odluke povodom novog zahteva. Prvostepeni organ prilikom odlučivanja procenjuje ispunjenost uslova u prethodna tri meseca pre podnošenja zahteva, dok u postupku po žalbi odlučuje na osnovu uslova koji su postojali u momentu donošenja rešenja o prestanku prava na novčanu socijalnu pomoć. Ova dva momenta u vremenu mogu se bitno razlikovati i razmak može biti i preko šest meseci, te samim tim je moguće da postoji i razlika u osnovanosti i uslovima za ostvarivanje ovog prava.

87 Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 553-00-00250/2023-10 od 30. 3. 2023. godine.

Među retkim pozitivnim novinama od značaja za socijalnu zaštitu bila je odluka Ustavnog suda kojom je u oktobru 2022. godine ukinut pravni osnov za donošenje Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, koja je predviđala umanj enje ili potpuno ukidanje novčane socijalne pomoći korisnika koji se ne uključe u mere aktivacije predviđene na osnovu tog podzakonskog akta.

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – bez pravnog osnova podzakonski akt kojim je uveden prinudni rad korisnika socijalne pomoći

Vlada Republike Srbije je u oktobru 2014. godine donela Uredbu o merama socijalne uključenosti novčane socijalne pomoći kojom je, između ostalog, predviđeno da se radno sposobni korisnici novčane socijalne pomoći po nalogu centra za socijalni rad uključe u društveno koristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici. Onima koji odbiju taj vid aktivacije može se umanjiti ili ukinuti socijalna pomoć koja im po zakonu pripada.⁸⁸ Zbog diskriminatornog karaktera, uvođenja prinudnog rada i ugrožavanja egzistencije socijalno ugroženih građana, još u oktobru 2014. godine podnete su tri inicijative, kao i predlog Zaštitnika građana za ocenu ustavnosti Uredbe, o čemu se Ustavni sud nije oglosio duže od sedam godina.⁸⁹ Najzad, u oktobru 2022, umesto odlučivanja o pomenutim inicijativama i predlozima za ocenu ustavnosti sporne Uredbe, Ustavni sud je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak i doneo odluku kojom je utvrđena neustavnost člana 80 st. 3 i 4 Zakona o socijalnoj zaštiti koji se odnosi na mere socijalne uključenosti i mogućnost umanj enja i prestanka prava na materijalnu podršku u slučaju neučestvovanja u takvim merama.⁹⁰ Ove odredbe Zakona bile

88 Videti član 4 Uredbe. Istraživanjem koje je Inicijativa A 11 sprovela 2018. godine utvrđeno je da su hiljade korisnika novčane socijalne pomoći primorane da obavljaju neplaćeni rad kako bi ostvarile Ustavom garantovano pravo na socijalnu zaštitu, kao i da se primena ove uredbe razlikuje od opštine do opštine.

89 Inicijativa A 11, *Prava drugog reda*, op. cit., 14.

90 Odluka Ustavnog suda RS, broj luz-332/2015 kojom se utvrđuje da odredbe člana 80, st. 3 i 4 Zakona o socijalnoj zaštiti nisu u saglasnosti sa Ustavom. Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 117/2022.

su osnov za donošenje Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći. Time je posredno ukinuta pomenuta Uredba, budući da je ukinut pravni osnov po kome je donet taj podzakonski akt. Naime, članom 80 st. 4 propisano je da mere socijalne uključenosti propisuje Vlada, dok je u stavu 3 propisano da centar za socijalni rad može zaključiti sporazum sa korisnikom materijalne podrške o aktivnom prevazilaženju njegove ili njene nepovoljne socijalne situacije, koji između ostalog sadrži i mogućnost umanj enja i prestanka prava na materijalnu podršku u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz sporazuma. Ove odredbe Zakona bile su osnov za donošenje Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći.

Ustavni sud je razmatrao pitanje ustavnosti gorenavedenih odredaba Zakona iz sledeće perspektive: da li je Ustavom dozvoljena mogućnost propisivanja mera socijalne uključenosti podzakonskim aktom Vlade, da li načelo vladavine prava dozvoljava da umanj enje ili prestanak prava na materijalnu podršku može biti predmet sporazuma centra za socijalni rad i korisnika sistema socijalne zaštite, da li su ove odredbe u skladu sa načelom jednakosti svih pred zakonom, kao i da li je zakonodavac imao obavezu da detaljno reguliše materiju prestanka ili umanj enja prava korisnika, a ne da je prepusti podzakonskoj materiji. Sud je zaključio da je propisivanje mera socijalne uključenosti moralo da bude uređeno zakonom, kao i da umanj enje i gubitak prava na materijalnu podršku ne može biti predmet sporazumevanja između korisnika i centra za socijalni rad, već zakonom moraju biti propisani uslovi pod kojima dolazi do umanj enja ili prestanka prava utvrđenog pravosnažnim rešenjem nadležnog organa.

Iako je donošenjem odluke Ustavnog suda prestao da postoji pravni osnov za donošenje sporne Uredbe, izostao je odgovor na suštinska pitanja i ocena suda o mogućnosti uvođenja neplaćenog, nedobrovoljnog rada za korisnike materijalne podrške i usklađenosti takvog rada sa Ustavom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Još od 2014. godine kontinuirano je ukazivano na to da je uvođenje obaveze rada pod pretnjom gubitka ili umanj enja socijalne pomoći nesaglasno sa obavezama koje su sadržane u Konvenciji Međunarodne organizacije rada br. 29 iz 1930. godine, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, Revidiranoj evropskoj socijalnoj povelji i Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Su-

deći po ranijim verzijama Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, i jeziku odluke Ustavnog suda, postoji bojazan da bi se ova materija, koja podrazumeva da se socijalna pomoć „zarađuje”, mogla naći u novom Zakonu o socijalnoj zaštiti,⁹¹ čime bi se trajno narušili osnovni principi socijalne zaštite koji postoje u našem društvu. Ustavni sud je, na žalost, propustio da se izjasni o ovim pitanjima. Ipak, neophodno je imati u vidu to da bi unošenje obaveze rada za radno sposobne korisnike novčane socijalne zaštite u zakon bilo u suprotnosti sa međunarodnim obavezama države u vezi sa sprečavanjem prinudnog rada i diskriminacije.

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom — propis o kome je Ustavni sud najviše raspravljao u poslednjih šest godina

Ubrzo nakon početka primene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom⁹² i stupanja na snagu izmena tog propisa, 1. jula 2018. godine, usledio je niz protesta, kao pokušaj da se ukaže na nepravilna rešenja uvedena tim propisom⁹³, a podnet je i predlog⁹⁴ i više inicijativa⁹⁵ za ocenu ustavnosti nekoliko odredaba ZFPPD za koje je isticano da su u suprotnosti sa antidiskriminacionim propisima, Ustavom Republike Srbije i ratifikovanim međunarodnim ugovorima.

91 Za više detalja videti Inicijativa A 11, *Prava drugog reda – Socijalna prava u svetlu mera štednje, op. cit.*, 13 i 17.

92 Iako primarni cilj Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom nije smanjenje siromaštva, nego je reč o podsticajnoj meri za povećanje nataliteta, ovde su razmatrane i odredbe tog zakona koje mogu uticati na položaj siromašne dece ili koje pak vode isključivanju dece iz najugroženijih grupa iz mogućnosti ostvarivanja prava na određene naknade.

93 Održan je niz protesta Inicijative „Mame su zakon”, na kojima je ukazano na neadekvatna rešenja u ZFPPD. Vesti o održanim protestima dostupne su na: <https://rs.n1info.com/tag/mame-su-zakon/> i, na primer, <https://n1info.rs/vesti/a422897-protest-mame-su-zakon-u-centru-beograda/>.

94 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, „Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Brankica Janković podnela je Ustavnom sudu Srbije Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti nekoliko odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom”, 13. 9. 2018, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopštenje-predlog-za-ocenu-ustavnosti/>.

95 NORBS, „Ustavnom sudu je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom”, dostupno na: <https://www.hrbrisa.rs/sr/dogadaji-galerija/173-ustavnom-sudu-je-podneta-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom>. A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, „Inicijativa A 11 podnela inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom”, 8. 10. 2018, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/inicijativa-a-11-podnela-inicijativu-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>.

U periodu nakon usvajanja ZFPPD, u postupcima normativne kontrole ustavnosti Zakona, Ustavni sud je najviše raspravljao i doneo najveći broj utvrđujućih odluka upravo u vezi sa inicijativama kojima su osporene pojedine odredbe tog zakona.⁹⁶ Povodom nekoliko inicijativa, krajem 2020. i u 2021. godini Ustavni sud doneo je tri odluke kojima je utvrdio da pojedine odredbe ovog zakona nisu saglasne sa Ustavom. To su odluke IUz-216/18 od 3. decembra 2020. godine, IUz-247/18 od 17. decembra 2020. godine, IUz-266/2017 od 15. aprila 2021. godine. Pored ovih odluka, Ustavni sud je doneo i rešenje IUz-299/2018 od 10. marta 2022. godine sa kojim je pokrenuo postupak za odlučivanje o ustavnosti odredbe člana 17 Zakona, a 2023. godine, odlukom IUz-299/2018, utvrđeno je da član 17 stav 4 ZFPPD nije u saglasnosti sa Ustavom.⁹⁷

U maju 2021. godine objavljene su **tri odluke Ustavnog suda kojima je utvrđena neustavnost nekoliko odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom**.

Ustavni sud je odlukom **IUz-216/2018** od 3. decembra 2020. godine⁹⁸ utvrdio neustavnost člana 17, stav 2 i člana 18, stav 2, 4 i 6 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kojima su poljoprivredne osiguranice stavljane u nejednak položaj.

Odlukom IUz-247/2018 od 17. decembra 2020. godine⁹⁹ utvrđena je neustavnost odredbe člana 14, stav 8 Zakona, kojim je bilo predviđeno da mesečni iznos naknade zarade, odnosno naknade plate za vreme porodijskog odsustva, ne može biti manji od minimalne zarade, ako je kod nadležnog organa evidentirano najmanje šest meseci prethodnog staža osiguranja u radnom odnosu, odnosno ako je kod nadležnog organa evidentirano najmanje šest najnižih osnovica na koje su plaćeni doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade (kurziv naš). Ova odredba oglašena je neustavnom u delu u kome se garantovanje naknade zarade u iznosu koji ne može da bude niži od iznosa minimalne zarade uslovljava prethodnim stažom osiguranja u trajanju od najmanje šest meseci.

96 Videti i izdvojeno mišljenje sudije Tamaša Korheca u odnosu na Rešenje Ustavnog suda broj IUz-229/2018.

97 Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 43/2023 od 26. 5. 2023.

98 Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 46/2021 od 7. 5. 2021. godine.

99 Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 51/2021 od 21. 5. 2021. godine.

Odlukom Ustavnog suda broj **IUz-266/2017** od 15. aprila 2021. utvrđena je neustavnost člana 12, stav 7 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kojim je bilo predviđeno da se pravo na naknadu zarade (platu) zbog odsustva sa rada (radi posebne nege deteta) ne može ostvariti za dete za koje je ostvareno pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica, usled čega su roditelji dece sa invaliditetom bili stavljeni u lošiji položaj i morali su da biraju između te dve mogućnosti.¹⁰⁰

Pomenute odluke Ustavnog suda uslovile su **izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom**.¹⁰¹ Između ostalog, brisana je neustavna odredba koja je roditelje dece sa invaliditetom primoravala da biraju između naknade zarade i dodatka za pomoć i negu drugog lica.¹⁰² Izmenjene su i neustavne odredbe koje su poljoprivredne osiguranice stavljale u nepovoljniji položaj¹⁰³, kao i neustavna odredba koja je kod naknade zarade za vreme porodijskog odsustva donji limit u visini minimalne zarade uslovljavala prethodnim stažom osiguranja.¹⁰⁴ Tendencija izmena ZFPPD nastavljena je i u 2023. godini, kada je utvrđena neustavnost odredbe člana 17 stav 4 ZFPPD¹⁰⁵ i, potom, došlo do izjednačavanja prava na (dužinu trajanja) novčane naknade usled sprečenosti za rad zbog rođenja i nege deteta,

100 Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 113/17 i 50/18. Osim ove odluke, Ustavni sud je odlukom IUz-216/2018 (koja je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 46/2021 od 7. 5. 2021. godine) utvrdio neustavnost člana 17, stav 2 i člana 18, stav 2, 4 i 6 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Najzad, odlukom IUz-247/2018 (objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 51/2021 od 21. 5. 2021. godine) utvrđena je neustavnost odredbe člana 14, stav 8 Zakona, kojim je bilo predviđeno da mesečni iznos naknade zarade, odnosno naknade plate za vreme porodijskog odsustva, ne može biti manji od minimalne zarade, ako je kod nadležnog organa evidentirano najmanje šest meseci prethodnog staža osiguranja u radnom odnosu, odnosno ako je kod nadležnog organa evidentirano najmanje šest najnižih osnovica na koje su plaćeni doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade (kurziv naš). Ova odredba oglašena je neustavnom u delu u kome se garantovanje naknade zarade u iznosu koji ne može da bude niži od iznosa minimalne zarade uslovljava prethodnim stažom osiguranja u trajanju od najmanje šest meseci.

101 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, „Službeni glasnik RS”, br. 66/2021 od 30. 6. 2021. (u daljem tekstu: ZID ZFPPD 2021).

102 Videti član 6 ZID ZFPPD 2021.

103 Videti član 6 ZID ZFPPD 2021. Predviđeno je da ostale naknade po osnovu rođenja i nege deteta i posebne nege deteta može ostvariti i majka koja je u periodu od 18 meseci pre rođenja bila poljoprivredni osiguranik (umesto 24 meseca, kao što je bilo pre izmena i pre nego što je ovo razlikovanje poljoprivrednih osiguranica i ostalih osiguranica oglašeno neustavnim).

104 Član 5 ZID ZFPPD 2021.

105 Videti odluku Ustavnog suda Srbije, IUz-299/2018.

za majke koje su bile radno angažovane pre rođenja deteta.¹⁰⁶ Naime, dok je Zakonom o radu predviđeno da zaposlena za rođenje trećeg i svakog narednog deteta ima pravo na odsustvo i naknadu zarade u trajanju od dve godine, ZFPPD je u članu 17 st. 4, za majke koje su imale druge oblike radnog angažovanja, propisivao pravo na naknadu u trajanju od godinu dana od dana rođenja deteta, bez obzira na red rođenja deteta.

Međutim, potrebno je osvrnuti se i na **odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom koje nisu (suštinski) izmenjene** uprkos ukazivanju na njihov diskriminatorni karakter.¹⁰⁷ Reč je pre svega o odredbama koje se odnose na diskriminatorne uslove u pogledu roditeljskog dodatka, koji imaju nesrazmerno negativan uticaj na romsku decu.¹⁰⁸ Ustavni sud je propustio da doprinese izmeni tih uslova, uprkos postojanju preporuka međunarodnih ugovornih tela koje se eksplicitno odnose na uslove za roditeljski dodatak i njihov uticaj na romske porodice.

U junu 2022. godine, Ustavni sud je doneo odluku IUz-299/2018 kojom se odbacuju inicijative za pokretanje postupka ocene ustavnosti i saglasnosti člana 25 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Naime, u oktobru 2018. godine, Inicijativa A 11 je Ustavnom sudu podnela inicijativu za ocenu ustavnosti člana 25 ZFPPD, usled koga porodica ne može da ostvari pravo na roditeljski dodatak ako makar jedno od dece nije primilo sve obavezne vakcine ili ne pohađa redovno osnovnu školu, odnosno predškolski pripremni program (u daljem tekstu: PPP). Polazeći od brojnih istraživanja i statističkih podataka koji ukazuju na drastične nejednakosti u obuhvatu imunizacijom i pohađanju osnovne škole,

106 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2023 od 27. 7. 2023. godine. Zakon je stupio na snagu 27. 7. 2023. godine, a primenjuje se od 1. 8. 2023. godine, osim člana 3, kojim se menja član 17 st. 5, koji se primenjuje od 27. 5. 2023.

107 Inicijativa A 11, *Prava drugog reda*, op. cit. Videti i Mario Reljanović, „Zašto se mora izmeniti Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom”, Peščanik, 16. 10. 2018, dostupno na: <https://pescanik.net/zasto-se-mora-izmeniti-zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>. I izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu ukazuje na nove odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje roditeljski dodatak uslovljavaju imunizacijom, podsećajući ujedno i na razlike u obuhvatu vakcinama koje postoje između romske i neromske dece.

108 Ovde će biti razmotreni problemi koji pogađaju najsiromašniju i najugroženiju decu. O ostalim nerešenim problemima u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom videti, na primer, Mario Reljanović, „Diskriminacija preduzetnica se nastavlja”, Peščanik, 30. 8. 2021, dostupno na: <https://pescanik.net/diskriminacija-preduzetnica-se-nastavlja/>.

odnosno PPP između romske i neromske dece, iz kojih proizlazi da pomenute odredbe imaju nesrazmerno negativne efekte na decu iz najugroženijih romskih porodica, Inicijativa A 11 ukazala je na to da ova ograničenja predstavljaju posrednu diskriminaciju romske dece.

Iako naizgled neutralne, te odredbe imaju disproporcionalno negativan efekat na romsku decu, što je jasno vidljivo iz podataka o razlici u obuhvatu imunizacijom i pohađanju osnovne škole, odnosno PPP, između romske i neromske dece. Naime, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i UNICEF-a za 2019. godinu, obuhvat romske dece obrazovanjem u ranom detinjstvu je svega 7%, a u opštoj populaciji 61%.¹⁰⁹ Dok u opštoj populaciji 3% dece predškolskog uzrasta ne pohađa blagovremeno predškolski pripremni program, u romskoj populaciji 24% dece ne pohađa predškolski pripremni program. Neto stopa pohađanja predškolskog obrazovanja u opštoj populaciji iznosi 97%, dok je ta stopa kod dece u romskim naseljima znatno niža i iznosi 76%.¹¹⁰ Stopa završavanja osnovne škole među decom koja žive u romskim naseljima iznosi 64%.¹¹¹ Regionalno istraživanje o Romima Programa Ujedinjenih nacija za razvoj iz 2018. godine pokazuje da, u proseku, jedno od šestoro romske dece osnovnoškolskog uzrasta i dalje ostaje izvan obrazovnog sistema.¹¹² Isto istraživanje ukazuje na to da svega 57% romskih devojčica završi osnovno obrazovanje, u odnosu na 93% neromskih devojčica i 66% romskih dečaka. I kod vakcinacije, obuhvat romske dece je niži. Tako, prema podacima UNICEF-a i Republičkog zavoda za statistiku za 2019, samo oko jedne trećine romske dece (oko 35%) primilo je sve vakcine na vreme, u odnosu na 69% dece u opštoj populaciji.¹¹³ Na nejednakosti u obuhvatu obaveznom imunizacijom ukazuje se i u Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, koju je usvojila Vlada Republike Srbije i u kojoj se ističe da je obuhvat romske dece imunizacijom približan imunizaciji dece u opštoj populaciji samo kada je u pitanju primanje BCG vakcine pre navršene

109 Republički zavod za statistiku i UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji i istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji*, Izveštaj o nalazima istraživanja, Beograd, 2019, xvii (u daljem tekstu: MICS 2019).

110 *Ibid.*

111 *Ibid.*

112 UNDP, *Roma at Glance – Serbia*, April 2018, dostupno na: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eurasia/Factsheet_SERBIA_Roma.pdf.

113 MICS 2019, *op. cit.*, xv.

ne prve godine, dok se obuhvat posebnim vakcinama u kasnijim uzrastima smanjuje.¹¹⁴

Na neophodnosti izmene tih odredaba ukazuju i Zaključna zapažanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji je u aprilu 2022. godine izrazio zabrinutost zbog uslovljavanja roditeljskog dodatka određenim kriterijumima, kao što su pohađanje škole i vakcinacija dece, što ima značajan diskriminatorni efekat na romske porodice.¹¹⁵ Komitet je preporučio Srbiji da revidira uslove za roditeljski dodatak, kako bi se uklonili uslovi koji su diskriminatorni ili imaju diskriminatorni efekat i koji su u suprotnosti sa normama ljudskih prava.¹¹⁶

Međutim, Ustavni sud je ocenio da nema osnova za pokretanje postupka i odbacio je inicijativu. U rešenju je izostala ocena srazmernosti ograničenja koje ZFPPD uvodi (ukidanje roditeljskog dodatka) i razmatranje da li bi se isti cilj mogao postići manjim zadiranjem u prava pojedinaca. Da ne može biti reči o srazmernosti, očigledno je već na osnovu toga što sankcija (ukidanje roditeljskog dodatka) pogađa svu decu, a ne samo dete u odnosu na koje roditelj nije ispunio obaveze u vezi sa imunizacijom i obrazovanjem. Na nepostojanje srazmernosti ukazuje i okolnost da su sankcije za neredovno pohađanje obaveznog predškolskog i osnovnog obrazovanja već propisane relevantnim propisima. Ignorišući okolnost da ZFPPD dodatno sankcioniše ponašanja koja su već sankcionisana kao prekršaj, Ustavni sud je znatno ograničio i domet i značaj jedinstva pravnog poretka, koje je izraženo u velikom broju ranijih odluka.

Sud je odbio i da razmotri da li je uskraćivanje prava na roditeljski dodatak u skladu sa principom najboljeg interesa deteta, iz Konvencije o pravima deteta, ističući da je „titular tog prava roditelj. S obzirom na to, pravo na roditeljski dodatak ne može se dovesti u neposrednu ustavnopravnu vezu sa odredbama Konvencije o pravima deteta.” Negiranje Ustavnog suda da se uslovi za ostvarivanje roditeljskog dodatka mogu smatrati aktivnostima koje se tiču deteta, osim što predstavlja formalizam kome je očigledno svr-

114 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, 2016, str. 50.

115 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna zapažanja u odnosu na treći periodični izveštaj Srbije*, *op. cit.*, st. 54.

116 *Ibid.*

ha da se izbegne ocena usklađenosti osporenih odredaba sa principom najboljeg interesa deteta iz Konvencije o pravima deteta, u suprotnosti je i sa prethodnom praksom samog Ustavnog suda i odlukama koje su se odnosile na ZFPPD i u kojima je jasno istaknuto da je krajnji korisnik prava na roditeljski dodatak dete.

Naročito zabrinjava propust suda da, imajući u vidu relevantne statističke podatke i istraživanja međunarodnih i nacionalnih institucija, razmotri efekte uslova za roditeljski dodatak na romsku decu.

Dvoje sudija nije se složilo sa takvom odlukom i neslaganje su izneli u svojim izdvojenim mišljenjima. U jednom od izdvojenih mišljenja navodi se da suštinski razlog neslaganja sa navedenim rešenjem Ustavnog suda „počiva na odsustvu razmatranja posredne diskriminacije, odnosno na nedavanju odgovora na tvrdnje da će romska deca biti nesrazmerno pogođena uslovima za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak u odnosu na decu iz većinske populacije.”¹¹⁷ Inicijativa za ocenu ustavnosti člana 25 ZFPPD, koju je podnela Inicijativa A 11, bila je fokusirana upravo na efekte osporenih odredaba na romsku decu i na ovo pitanje koje je ostalo bez odgovora. Ustavni sud nije razmatrao međunarodnopravni normativni okvir u pogledu diskriminacije, a zanemarene su i preporuke međunarodnih tela koje se direktno odnose na osporene odredbe ZFPPD. Kako se u jednom od izdvojenih mišljenja ističe, Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrazio je zabrinutost zbog uslovljavanja roditeljskog dodatka određenim kriterijumima, kao što su pohađanje škole i vakcinacija dece, što ima značajan diskriminatorni efekat na romske porodice. Komitet je preporučio Srbiji da revidira uslove za roditeljski dodatak, sa ciljem da se uklone uslovi koji su diskriminatorni ili imaju diskriminatorni efekat i koji su u suprotnosti sa normama ljudskih prava.

Ustavni sud je ove preporuke zanemario. Odluka Ustavnog suda mogla bi se sumirati na sledeći način: i) Ustavni sud smatra da je roditeljski dodatak podrška koja nema nikakve veze sa decom; ii) postojanje važnog društvenog interesa opravdava upotrebu bilo kakve sankcije, bez potrebe da se ispita proporcionalnost takve sankcije; iii) diskriminacija ne može

¹¹⁷ Izdvojeno mišljenje sudije dr Tijane Šurlan u odnosu na Rešenje Ustavnog suda u predmetu IUz-229/2018 od 21. aprila 2022. godine.

postojati ako isti uslovi i obaveze važe za sve, bez obzira na to što posledice tih, naizgled jednakih, uslova nisu iste za sve i nesrazmerno štete jednoj grupi. Ovakvi stavovi nemaju utemeljenje ni u praksi međunarodnih tela koja se bave zaštitom ljudskih prava, uključujući ESLJP, a Ustavni sud je ovim rešenjem odstupio i od svoje ranije prakse, posebno u pogledu načela jedinstva pravnog poretka i razlikovanja korisnika i titulara podrške koju ZFPPD uvodi.

Važna pitanja poput pitanja proporcionalnosti sankcije i postavljenog cilja, efekata uslova za roditeljski dodatak na romsku decu, načina utvrđivanja posredne diskriminacije, korisnika roditeljskog dodatka, kao i jedinstva pravnog poretka, razmotrena su jedino u izdvojenim mišljenjima pojedinih sudija. Ostaje da se vidi da li će shvatanja izražena u njima prevagnuti, makar dugoročno posmatrano, ili će sve institucije u Srbiji, poput Ustavnog suda, ignorisati ne samo navode iz odbačene inicijative, nego i preporuke Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u kojima se jasno ističe da uslovi za roditeljski dodatak imaju diskriminatorne efekte na romsku decu i preporučuje Srbiji da revidira uslove za roditeljski dodatak kako bi se uklonili uslovi koji su diskriminatorni ili imaju diskriminatorni efekat i koji su u suprotnosti sa normama ljudskih prava.

Bezmalobližno dve godine je proteklo otkako je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava uputio državi preporuku da revidira uslove za roditeljski dodatak, sa ciljem da se uklone uslovi koji su diskriminatorni ili imaju diskriminatorni efekat na romsku decu. Ništa nije učinjeno kako bi se izmenili ovi uslovi, iako se propis u kome su ti uslovi sadržani – ZFPPD – menjao gotovo svake godine otkako je usvojen 2017. godine.

Nemogućnost ostvarivanja prava na roditeljski i dečji dodatak za peto i svako naredno dete

Među nerešenim problemima u ZFPPD ostaje i ograničenje u pogledu broja dece u porodici koja mogu ostvariti pravo na dečji i roditeljski dodatak. Članom 22, st. 1 i 3 i članom 26, stav 1 ZFPPD, kojima se propisuju uslovi za ostvarivanje prava na roditeljski, odnosno dečji dodatak, predviđen je limit u broju dece za koju je moguće ostvariti ta prava. Tako se u članu 22

Zakona propisuje da roditeljski dodatak ostvaruje majka za prvo, drugo, treće i četvrto dete, pod uslovom da je državljanin Republike Srbije i da ima prebivalište.¹¹⁸ Dečji dodatak, još jedno materijalno davanje koje predviđa ZFPPD, ostvaruje se za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u porodici, a samo izuzetno i za dete višeg reda rođenja, ukoliko se zbog starosne granice za neko od prvo četvoro dece po redu rođenja više ne može ostvariti pravo.¹¹⁹

Ovakvo **ograničavanje broja dece koja se uračunavaju u davanja za roditeljski i dečji dodatak disproportionalno više pogađa najugroženije porodice sa decom.**¹²⁰ Naime, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, prema poslednjem popisu iz 2011. godine, u Srbiji ima samo 5.264 porodice sa više od petoro dece. Pritom, Inicijativa A 11 je od Republičkog zavoda za statistiku dobila podatke, dobijene posebnom obradom podataka sa popisa, koji pokazuju da je, od tog broja, čak 1.719 porodica u kojima su jedan od roditelja ili oba roditelja izjavili da su romske nacionalnosti. Nadalje, od tog broja, u 782 porodice jedan roditelj je nepismen ili su oba roditelja nepismena, dok su u 1.024 porodice oba roditelja bez škole ili sa završena najviše tri razreda osnovne škole. Da se radi o porodicama koje su posebno ekonomski i socijalno ugrožene, potvrđuje i činjenica da, od tog broja, skoro 300 porodica deli stan s porodicom koja je vlasnik stana, ili živi u vikendici, ili u nastanjenim poslovnim prostorijama, ili prostorijama nastanjenim iz nužde, odnosno kolektivnim stanovima. Prema opremljenosti stanova u kojima žive, čak 767 ovih porodica nema kupatilo, a 644 nema nužnik.¹²¹

¹¹⁸ Samo izuzetno, majka koja ima troje dece pa narednim porođajem dobije dvoje ili više dece može ostvariti pravo na roditeljski dodatak i za svako rođeno dete tim porođajem, na osnovu posebnog rešenja ministarstva nadležnog za socijalna pitanja. S druge strane, dečji dodatak ostvaruje se za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u porodici, a samo izuzetno i za dete višeg reda rođenja, ukoliko se zbog starosne granice za neko od prvo četvoro dece po redu rođenja više ne može ostvariti pravo. Videti član 22, stav 3 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Za više detalja videti: A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Komentar Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom*, april 2021. godine, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/04/Komentar-ZFPPD_Inicijativa-A-11.pdf.

¹¹⁹ Član 26 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

¹²⁰ Za više detalja videti: Imogen Richmond-Bishop and Danilo Ćurčić, "Welfare caps: how the UK and Serbia became outliers in child support", Open Global Rights, 21 April 2021, dostupno na: <https://www.openglobalrights.org/welfare-caps-how-the-uk-and-serbia-became-outliers-in-restricting-child-support/?lang=English>.

¹²¹ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Komentar Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom*, op. cit.

Uvid u karakteristike porodica sa petoro ili više dece pokazuje da su najugroženije porodice posebno pogođene ograničenjem broja dece koja mogu da ostvare roditeljski i dečji dodatak. Pored toga, imajući u vidu etničku pripadnost roditelja koji imaju petoro ili više dece, pomenuto ograničenje otvara i pitanje diskriminacije. Naime, iako Romi prema popisu 2011. godine čine 2,05% stanovništva, kod porodica koje imaju petoro i više dece oni čine čak 32,66%. Imajući u vidu činjenicu da broj porodica sa petoro i više dece nije velik, ni ukidanje ovog ograničenja ne bi iziskivalo velike budžetske izdatke.¹²² Nadasve, time bi se ukinula naizgled neutralna norma koja disproportionalno više pogađa najugroženije porodice, čime se na osnovu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom vrši posredna diskriminacija iz člana 7 Zakona o zabrani diskriminacije.¹²³

Zakon o socijalnoj karti

U martu 2022. godine otpočela je primena Zakona o socijalnoj karti¹²⁴, donetog u cilju automatizacije postupaka i procesa vezanih za postupanje u oblasti socijalne zaštite.¹²⁵ Uprkos proklamovanom cilju – da doprinese efikasnijem ostvarivanju prava i usluga socijalne zaštite i pravednijoj raspodeli socijalne pomoći, sistem socijalnih karata polako počinje da gradi zid koji mnoge marginalizovane građane deli od mogućnosti ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć, prava iz dečje zaštite i svih drugih prava na čije ostvarivanje utiču podaci o prihodima i imovini.¹²⁶ Početak primene tog zakona doveo je do smanjenja broja korisnika novčane socijalne pomoći za najmanje 27.000 osoba, da bi do kraja 2023. godine broj lica koja su izgubila status korisnika socijalne zaštite postao veći od 40.000.¹²⁷

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ „Službeni glasnik RS”, br. 14/2021 od 17. 2. 2021. godine, stupio na snagu 25. 2. 2021, a primenjuje se od 1. 3. 2022.

¹²⁵ Član 4 Zakona o socijalnoj karti.

¹²⁶ Videti i *Virginia Eubanks, Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, Sr. Martins Press, New York, 2018, 32.

¹²⁷ Podaci koje je Inicijativa A 11 prikupila na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ukupan broj korisnika prava na novčanu socijalnu pomoć na teritoriji Republike Srbije na dan 1. 2. 2022. godine (pre početka primene Zakona o socijalnoj karti) bio je 211.266 lica, dok je ovaj broj na dan 1. 1. 2023. godine 182.773, a 31. 12. 2023. taj broj je 167.160. Odgovori Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja br. 07-00-51/2023-05 od 6. 2. 2023. godine, br. 07-00-395/2022-05 od 29. 9. 2022. godine i br. 000580230-2024-13400-009-001-041-00 od 19. 2. 2024. godine.

Kako se navodi članom 2 ovog zakona, njime se uspostavlja sistem „Socijalna karta“ kao jedinstveni registar koji sadrži podatke o pojedincu i sa njim povezanim licima o socijalno-ekonomskom statusu, podatke o vrsti prava i usluga iz socijalne zaštite koje lice koristi ili je koristilo, kao i podatke o službenim licima koja su vodila, odnosno odlučivala o pojedinačnim pravima. Registar „Socijalna karta“ predstavlja centralni registar podataka o licu koje ostvaruje ili je ostvarivalo pravo iz socijalne, boračko-invalidske i dečje zaštite, u kome se na jednom mestu prikupljaju podaci iz evidencija Poreske uprave, matičnih evidencija, Nacionalne službe za zapošljavanje, Centralnog registra stanovništva, MUP-a, RFPIO, RGZ.

Kada je reč o pravima iz oblasti socijalne zaštite, prikupljaju se podaci od kojih zavisi ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, jednokratnu novčanu pomoć i dodatak za tuđu negu i pomoć. O (potencijalnim) korisnicima ovih prava, registar prikuplja preko 135 podataka, ne praveći diferencijaciju u zavisnosti od toga o kom pravu je reč. Tako, na primer, o korisniku prava na NSP prikupljaju se podaci o nacionalnoj pripadnosti ili o mestu zaključenja braka, bez obzira na to što ti podaci ne utiču na ostvarivanje prava. Nadasve, ovako veliki obim prikupljanja podataka o ličnosti ne nalazimo ni u jednoj drugoj životnoj situaciji u Srbiji.¹²⁸

Zakon nije u potpunosti usklađen sa odredbama krovnog zakona koji reguliše obradu podataka o ličnosti – Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti,¹²⁹ a istovremeno sadrži i odredbe koje su u suprotnosti sa odredbama Zakona o socijalnoj zaštiti. Ove neusaglašenosti Zakona o socijalnoj karti sa propisima koji regulišu oblast zaštite podataka o ličnosti i socijalne zaštite otvaraju i pitanje kršenja ustavnog načela jedinstva pravnog poretka koje podrazumeva da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa moraju biti poštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja.¹³⁰

128 Partneri za demokratske promene Srbija, *Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji, Analiza odabranih sektorskih propisa i njihove primene*, str. 58.

129 „Službeni glasnik RS“, br. 87/2018. Za detalje o neusaglašenosti Zakona o socijalnoj karti sa obavezama koje propisuje Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, videti i: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Mišljenje o Nacrtu zakona o socijalnoj karti, br. 073-12-2598/2020-02 od 15. 12. 2020. godine.

130 Ustavni sud, UŽ 13652/2018, IUŽ-361/2012.

Zakon o socijalnoj karti predviđa više funkcija koje registar ima, od kojih su osnovne sledeće dve funkcije: 1) određivanje socijalno-ekonomskog statusa pojedinca i sa njim povezanih lica u cilju utvrđivanja činjenica neophodnih za odlučivanje o pravu i usluzi u oblasti socijalne zaštite i 2) automatizacija postupaka i procesa vezanih za postupanje u oblasti socijalne zaštite.¹³¹

Članom 17 Zakona o socijalnoj karti propisano je da ako se tokom obrade utvrdi neusaglašenost podataka o korisniku, odnosno povezanim licima, o tome će se formirati obaveštenje koje se prosleđuje evidencijama iz oblasti socijalne zaštite. Neusaglašenost se ogleda u odstupanjima podataka iz izvornih evidencija (koje vodi MUP, Poreska uprava, RGZ, NSZ) i evidencije kojom raspolaže centar za socijalni rad. Ovo obaveštenje sadrži i instrukciju korisniku podataka, odnosno organu nadležnom za pitanja socijalne zaštite – centru za socijalni rad ili drugim organima nadležnim za sprovođenje aktivnosti unapređenja socijalne zaštite, da je neophodno izvršiti proveru podataka uvidom i preuzimanjem podataka iz službenih evidencija, dokumentacije i javnih isprava ili da je neophodno doneti odluku po zahtevu stranke, odnosno da je neophodno pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, jer se saznalo za činjenice koje mogu uticati na ostvarivanje, promenu ili prestanak prava iz socijalne zaštite.

Podaci iz registra Socijalna karta ažuriraju se u odnosu na izvorne evidencije jednom do dva puta mesečno.¹³² Socijalna karta obaveštava ovlašćena lica da je došlo do određene promene koja može uticati na ostvarivanje prava ili na pružanje usluga u oblasti socijalne zaštite. Obaveštenja koja pruža Socijalna karta sortirana su u više kategorija i svaka notifikacija, pored obaveštenja, sadrži i instrukciju za postupanje.

Ako obrada podataka o korisniku prava na novčanu socijalnu pomoć ukaže na postojanje nekog od razloga koji ga iz ovog prava diskvalifikuju, zbog kratkih internih rokova za postupanje – zadatim notifikacijom iz Socijalne karte, često dolazi do donošenja rešenja o prestanku prava, bez prethod-

131 Videti član 4 Zakona o socijalnoj karti.

132 Informacija do koje je tim Inicijative A 11 došao na osnovu razgovora sa radnicima centara za socijalni rad, kao i prilikom vršenja uvida u podatke u registru Socijalna karta uz punomoćje osoba koje su se obratile za pravnu podršku zbog teškoća u ostvarivanju prava na novčanu socijalnu pomoć, uzrokovanih primenom Zakona o socijalnoj karti.

nog saslušanja korisnika o čijem se pravu odlučuje. Na ovaj način, osim uskraćivanja prava iz oblasti socijalne zaštite, krši se i pravo korisnika da se izjasne o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje.

Među problemima zabeleženim u prvim mesecima nakon početka primene Zakona o socijalnoj karti, koji su otežali ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, ističu se sledeći:

- Pojedini korisnicima su u Poreskoj upravi kao njihova imovina i nepokretnosti evidentirani socijalni stanovi u kojima žive kao zakupci.¹³³
- Pojedini korisnicima su kao imovina evidentirani automobili koji su prodati auto otpadima i koji su uništeni ili nisu registrovani godinama unazad.¹³⁴
- Kod pojedinih korisnika zabeleženi su netačni podaci o primanjima, koja nisu ostvarili ni oni, ni članovi njihove porodice, ili nerealno visoki prihodi (na primer, jednom korisniku je prestalo pravo na NSP jer je uvidom u socijalne karte utvrđeno da je tokom tri meseca koja su prethodila donošenju rešenja prodajom sekundarnih sirovina ostvario prihod od čak 345.420.48 dinara,¹³⁵ dok je u jednom slučaju korisniku NSP ukinuto pravo jer je socijalna karta pokazala da je prodajom kartona ostvario prihod u iznosu

- koji bi podrazumevao da je tokom jednog meseca sakupio i prodao skoro 22 tone kartona).¹³⁶
- Pojedini korisnici su zbog zloupotrebe ličnih karata fiktivno prijavljeni kao zaposleni i potom izgubili niz prava u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, što Socijalna karta ne evidentira kao fiktivno zaposlenje, odnosno ne povlači razliku između stvarnog i fiktivnog zaposlenja.¹³⁷
- Sistem socijalna karta prikazuje i prihode od sezonskih poslova, iako relevantni propisi predviđaju da naknada za rad koju sezonski radnici ostvare nije od uticaja na ostvarivanje i korišćenje prava na novčanu socijalnu pomoć.
- Iako na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti pojedinci, odnosno porodice imaju pravo na novčanu socijalnu pomoć i ukoliko poseduju zemljište ukupne površine do pola hektara,¹³⁸ u slučaju nasleđivanja (manje od pola hektara) zemljišta, Poreska uprava je u pojedinim slučajevima to nasledstvo prikazivala kao prihod, što je potom i u socijalnoj karti bilo prikazano kao prihod i vodilo ukidanju novčane socijalne pomoći.
- U pojedinim slučajevima, prilikom otkupa sekundarnih sirovina od grupe lica ili stanovnika istog naselja, isplata prihoda biva izvrše-

133 Pretpostavka je da je do toga došlo zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu i na zakup socijalnog stana, pa je stoga socijalni stan evidentiran kao njihova nepokretnost. Na taj način, niz neadekvatnih rešenja (nametanje poreza korisnicima socijalnih stanova, a potom i pogrešno evidentiranje tih stanova kao njihove imovine) vodi nizu povreda prava i dodatnom pogoršanju položaja ovih naročito ranjivih građana.

134 Do ovoga dolazi, na primer, zbog toga što se prilikom prodaje automobila ili delova automobila ne izvrši i prenos vlasništva ili prilikom prodaje automobila na otpadu nije izdata potvrda o predaji automobila ili nije izvršeno odjavljivanje automobila i vraćanje registarskih tablica u MUP-u.

135 Rešenje CSR K. od dana 25. 5. 2022. (kopija rešenja u posedu autora) Ilustracije radi, ukoliko bi se uzela u obzir prosečna otkupna cena sekundarnih sirovina u periodu kad je doneto rešenje, prihod od oko 345.000 dinara bi mogao da se ostvari ukoliko bi se u roku od tri meseca sakupilo oko 11.500 kilograma gvožđa.

136 Reč je o slučaju D. B. koji se Inicijativi A 11 obratio u decembru 2023. godine. D. B. je povremeno sakupljao sekundarne sirovine (papir i karton), ali tokom tri meseca koja su prethodila podnošenju zahteva za NSP uopšte nije prodavao sekundarne sirovine. I u ranijem periodu u kome jeste prodavao papir zarađivao je iznos koji nije prelazio 2000 dinara mesečno. Međutim, krajem novembra 2023. godine, ukinuta mu je NSP jer je socijalna karta pokazala da je ostvario prihode koje ne samo da nije ostvario, nego nije bilo ni moguće da ih ostvari. Tako je, na primer, za septembar 2023. godine utvrđeno da je podnosilac zahteva ostvario prihod od 61.240 dinara, što bi prema otkupnoj ceni kartona u tom periodu značilo da je sakupio i prodao 21,4 tone kartona i papira u toku meseca, odnosno 713 kilograma dnevno (Rešenje i odluka o utvrđivanju otkupnih cena sekundarnih sirovina za dati period su u posedu autora.). D. B. je odustao od žalbe koju je prvobitno nameravao da podnese jer mu je nadležni centar za socijalni rad predočio da će mu biti odobrena jednokratna novčana pomoć ukoliko odustane od podnošenja žalbe. Birajući između neizvesnog ishoda žalbe i mogućnosti da dobije jednokratnu novčanu pomoć koja mu je bila neophodna kako bi obezbedio egzistencijalni minimum, izabrao je jednokratnu novčanu pomoć.

137 Za više detalja videti studiju slučaja „Fiktivno zapošljavanje Roma i Romkinja u Beogradu” u odeljku „Pravo na rad” Videti, takođe, Inicijativa A 11, Izveštaj o praćenju primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2022. godini, 2022, str. 4.

138 Pravo na novčanu socijalnu pomoć može ostvariti pojedinac, odnosno porodica ako nema drugih nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice i zemljišta u površini do 0,5 hektara. Videti opšte uslove za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć u članu 82 Zakona o socijalnoj zaštiti.

na jednom licu, čija je lična karta data na uvid – često zbog toga što neka lica ne poseduju dokumente, što je problem koji je i dalje zastupljen kod pripadnika romske zajednice. Iako se taj prihod kasnije podeli među svima koji su učestvovali u prodaji sekundarnih sirovina, u sistemu Socijalna karta prihod od prodaje sirovina ostaje zabeležen kao prihod osobe koja je dala svoju ličnu kartu i preko koje je obavljena isplata prihoda.

- Još jedan vid nepravilnog i nezakonitog obračunavanja prihoda predstavlja klasifikovanje donacija kao prihoda koji utiču na ostvarivanje prava na NSP. Tako je donacija u vidu uplate na ime dugovanja za komunalne usluge tretirana kao zarada i dovela do ukidanja prava na NSP. Istoj korisnici je registrovana kao prihod od privremenih i povremenih poslova (i kao razlog za ukidanje NSP) donacija koju je dobila kako bi pokrila troškove kćerkine sahrane.¹³⁹

U svim navedenim situacijama, posledica je umanjenje iznosa ili ukidanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Uočljivo je da je uzrok tome nesaglasnost između činjenica i podataka prikazanih u registru Socijalna karta. Budući da sve opisane nesaglasnosti bitno utiču na živote već marginalizovanih ljudi, jasno je da su takve greške apsolutno neprihvatljive i da se one moraju potpuno ukloniti kako bi se sistem socijalnih karata primenjivao u praksi.

Pored svega navedenog, među ključnim problemima koje donosi primena Zakona o socijalnoj karti jeste i **kršenje načela minimizacije obrade podataka o ličnosti**, te nemogućnost učešća korisnika sistema socijalne zaštite u donošenju odluka koje su zasnovane na automatskoj obradi podataka o ličnosti.

Pravilnikom o izmenama i dopunama Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima centra za socijalni rad¹⁴⁰ uveden je sistem za zaštitu i automatizaciju instrumenata socijalne zaštite (SOZIS), kao softversko re-

¹³⁹ Iako je u ovom slučaju nakon izjavljivanja žalbe vraćeno pravo na NSP, ne sme se izgubiti iz vida to da je porodica koja nije imala novac da sahrani člana porodice, niti da plati račune, za vreme trajanja žalbenog postupka ostala bez NSP usled grešaka u registru Socijalna karta. Za više detalja o ovom slučaju, kao i o drugim problemima izazvanim primenom Zakona o socijalnoj karti, videti, između ostalog, Inicijativa A 11, (Anti)socijalne karte, dostupno na <https://antisocijalnekarate.org/>.

¹⁴⁰ „Službeni glasnik RS”, br. 83/2022 od 28. 7. 2022. godine.

šenje u kojem centri za socijalni rad obavljaju poslove i vode evidencije iz svoje nadležnosti.¹⁴¹ Predviđena je dužnost centra da o svom radu vodi evidenciju i dokumentaciju u SOZIS-u.

Inicijativa A 11 od aprila 2022. godine pokušava da, putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, dobije od Ministarstva za rad, boračka i socijalna pitanja informacije o algoritmu za obavljanje poslova obrade podataka koji je uspostavljen Zakonom o socijalnoj karti, kao i izvorni kod softver aplikacije koja izvršava sistem Socijalna karta, ali je zahtev najpre odbijen uz obrazloženje, između ostalog, da je izvorni kod registra Socijalna karta IKT sistem od posebnog značaja, zaštićen odredbama Zakona o informacionoj bezbednosti i da predstavlja imovinu i poslovnu tajnu ministarstva.¹⁴² Nakon žalbe na ovo rešenje, Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti usvojio je žalbu Inicijative A 11 i predmet vratio na ponovno odlučivanje nadležnom ministarstvu, koje je ponovo donelo isto rešenje i odbilo zahtev za pristup informacijama, sa sličnim obrazloženjem. Nakon toga je usledila nova žalba Inicijative A 11, koja je usvojena, a rešenje ministarstva ponovo poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak. Poverenik je u svom poslednjem rešenju naložio Ministarstvu da – ako već odlučuje da krije izvorni kod – obrazloži zašto je to bitno za demokratsko društvo. Inicijativa A 11 sada čeka novu, treću odluku Ministarstva.

Kada je u pitanju automatizacija postupanja, postoje dva osnovna zahteva koje je potrebno postaviti pred sistem koji donosi ovakve odluke. Prvi zahtev odnosi se na transparentnost algoritma koji vrši automatsku proveru (ne)usaglašenosti podataka u Socijalnoj karti sa kriterijumima za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite, dok se drugi odnosi na omogućavanje korisniku sistema socijalne zaštite da se izjasni o okolnostima koje se odnose na pomenutu automatsku obradu podataka o ličnosti. Ni jedan ni drugi od ova dva zahteva za sada nisu ispunjeni u praksi.

U aprilu 2022. godine, Inicijativa A 11 je Ustavnom sudu podnela inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti zbog njegove neusaglašenosti sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima.

¹⁴¹ Videti član 2 tačku 15 Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad.

¹⁴² Rešenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja br. 07-00-276/2022-05 od 4. 7. 2022.

rima i načelom jedinstva pravnog poretka.¹⁴³ Podršku ovoj inicijativi pružile su članice Mreže za ekonomska, socijalna i kulturna prava, podnoseći *amicus curiae brief* (zajedničko pravno mišljenje) Ustavnom sudu.¹⁴⁴ Zajedničko pravno mišljenje zasniva se na međunarodnim standardima ljudskih prava i primerima uticaja digitalizacije u sličnim kontekstima kao što je usvajanje Zakona o socijalnoj karti. Ovo mišljenje podseća da je predviđanje ekstenzivne obrade podataka korisnika sistema socijalne zaštite i sa njima povezanih lica u suprotnosti ne samo sa principima zaštite podataka o ličnosti, već ima uticaj i na ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu i na zabranu diskriminacije, prevashodno zbog neproporcionalno negativnog uticaja na Rome i Romkinje u Srbiji, zbog njihove zastupljenosti u sistemu socijalne zaštite.¹⁴⁵

Važno je napomenuti i to da se u drugim zemljama, u sličnim situacijama kada se nove tehnologije koriste radi postizanja proklamovanog cilja unapređenja sistema socijalne zaštite, pred sudovima raspravljalo o **pitanju srazmernosti ove obrade podataka o ličnosti**, te o poštovanju prava na privatn i porodičan život u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁴⁶ Da li će domaći sudovi i Ustavni sud Srbije uzimati u obzir ove argumente i analizirati usaglašenost Zakona o socijalnoj karti sa garancijama iz člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, ostaje da se vidi u narednom periodu.

Na posledice primene Zakona o socijalnoj karti ukazuje i Amnesty International u izveštaju koji je u celosti posvećen uticaju tog zakona i uvo-

143 Za više detalja videti Inicijativa A 11, *Podneta Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti*, 29. 4. 2022, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/podneta-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-socijalnoj-karti/>.

144 Za više detalja videti Inicijativa A 11, *Raste podrška inicijativi za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti*, 29. 11. 2022, dostupno na <https://www.a11initiative.org/raste-podrška-inicijativi-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-socijalnoj-karti/>.

145 Zajedničko pravno mišljenje podneto Ustavnom sudu u postupku ocene ustavnosti Zakona o socijalnoj karti pripremili su Amnesty International, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Projekat Digitalna država blagostanja i ljudska prava (DWS projekat) pri Centru za ljudska prava i globalnu pravdu na Pravnom fakultetu Univerziteta u Njujorku, Evropski centar za prava Roma (ERRC), Inicijativa za socijalna i ekonomska prava (ISER), Kenijska komisija za ljudska prava (KHRC) i Program ljudska prava i globalna ekonomija (PHRGE) na Nortistern univerzitetu. Rad na zajedničkom pravnom mišljenju koordinisala je Mreža za ekonomska, socijalna i kulturna prava (ESCR-Net). Zajedničko pravno mišljenje je dostupno na https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2022/Antisocial%20cards/Social%20Card%20Legal%20Opinion%20-%20Final%20Serbian%20Pub.pdf?_t=1669713145.

146 Okružni sud u Hagu, *NJCM i drugi protiv Holandije (2020)*, The Hague District Court ECLI: NL: RBDHA:2020:1878 (SyRI).

đenja (polu)automatizacije u odlučivanju o pravu na NSP na niz ljudskih prava.¹⁴⁷ U već neadekvatnom sistemu socijalne zaštite, socijalna karta dodatno je otežala ostvarivanje prava na socijalna davanja i produbila postojeću isključenost i nejednakosti, posebno pogađajući marginalizovane grupe poput Roma.

Nezakonito uračunavanje prihoda od sezonskih poslova u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i apel za izmene nezakonitog podzakonskog akta

Jedan od problema koji su se učestalo javljali posebno nakon početka primene Zakona o socijalnoj karti, odnosno marta 2022. godine, bio je gubitak prava na novčanu socijalnu pomoć zbog nezakonitog uračunavanja prihoda od sezonskih poslova prilikom obračuna prihoda u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć.¹⁴⁸ Do ovog problema došlo je zbog neusaglašenosti Pravilnika o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć¹⁴⁹ (u daljem tekstu: Pravilnik) sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, Uredbom o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć i Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima. Pomenuti Pravilnik prihode od sezonskih poslova uključivao u prihode koji se uzimaju u obzir prilikom uračunavanja prihoda u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć.¹⁵⁰ To je bilo u suprotnosti sa Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima¹⁵¹, koji u članu 9 st. 3 izričito predviđa da „naknada za rad ostvarena u skladu sa ovim zakonom nije od

147 Amnesty International, „Serbia: Trapped by automation: Poverty and discrimination in Serbia's welfare state“, decembar 2023, dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/7443/2023/en/#:~:text=Since%20its%20introduction%2C%20the%20Social,with%20disabilities%2C%20were%20disproportionally%20affected.>

148 Za više detalja videti i Uroš Randelović, „I siromašni rade“, *Blog Inicijativa A 11*, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/i-siromasni-rade/>.

149 „Službeni glasnik RS“, br. 39/2011.

150 Videti Zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć (Obrazac NSP-Z) i Obrazac NSP-NM – Obrazac nalaza i mišljenja CSR, koji su sastavni deo Pravilnika o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć (Službeni glasnik RS, 39/2011).

151 „Službeni glasnik RS“, br. 50/2018.

uticaja za ostvarivanje i korišćenje prava na novčanu socijalnu pomoć koja se ostvaruje u skladu sa propisima o socijalnoj zaštiti.” Suprotno tome, Pravilnik je u obrascima zahteva za novčanu socijalnu pomoć, koji su sastavni deo tog Pravilnika, kao prihode podnosioca zahteva i njegove porodice koji se uzimaju u obzir prilikom odlučivanja o zahtevu za NSP uključivao i prihode od sezonskih poslova. I prilikom propisivanja sadržine i nalaza mišljenja centra za socijalni rad, čiji obrazac je, takođe, sastavni deo Pravilnika, ponovo je predviđeno da se navode i prihodi od sezonskih poslova, iako shodno zakonu koji uređuje sezonske poslove ti prihodi ne utiču na novčanu socijalnu pomoć.

Paradoksalno, prilikom obračunavanja propuštene zarade, uzimaju se u obzir i prihodi od sezonskih poslova koje su podnosilac ili njegova porodica propustili da ostvare. Iako akt više pravne snage izričito predviđa da prihodi od sezonskog rada ne utiču na NSP, shodno Pravilniku, na ostvarivanje prava na NSP uticali su kako prihodi koje je podnosilac *ostvario obavljajući sezonske poslove* tako i oni koje je po mišljenju CSR *propustio da ostvari obavljajući sezonske poslove*. U sekciji 6 propisanog obrasca nalaza i mišljenja centra za socijalni rad kao prihodi od značaja za ostvarivanje prava uključeni su i prihodi koje su podnosilac zahteva i članovi porodice *ostvarili* od obavljanja sezonskih poslova, dok se u sekciji 7 utvrđuje prihod koji su podnosilac i članovi porodice *propustili da ostvare* obavljanjem sezonskih poslova. U oba slučaja, bez obzira na to da li su ga ostvarili ili ne, prihodi od sezonskog rada uticali su na ostvarivanje NSP i to tako što vode umanju iznosa ili gubitku prava na NSP, iako shodno Zakonu o sezonskim poslovima ne bi smeli da imaju uticaj na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Posledica ovakve neusaglašenosti Pravilnika sa aktom više pravne snage bila je umanjeno ili gubitak prava na novčanu socijalnu pomoć ugroženih građana.

Pravilnik je bio u suprotnosti i sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, koji u članu 89 st. 3 propisuje da vrstu primanja i prihoda koji čine prosečan mesečni prihod pojedinca, odnosno porodice, način utvrđivanja visine primanja i prihoda pojedinaca, odnosno porodice i primanja i prihoda koji se ne uzimaju u obzir prilikom ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć propisuje Vlada. Vlada je to i učinila – Uredbom o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Prihodi od se-

zonskih poslova nisu predviđeni kao prihodi koji se smatraju relevantnim za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Vlada je izričito ovlašćena da propiše koji prihodi se smatraju relevantnim za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, pomenutim čl. 89 st 3 ZSZ, dok je ministar nadležan za socijalnu zaštitu ovlašćen da propiše izgled i sadržinu obrasca za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, ne menjajući pri tome uslove za ostvarivanje samog prava. Međutim, nadležni ministar je Pravilnikom to uradio tako što je prihode od sezonskih poslova predvideo kao relevantne i prilikom utvrđivanja ostvarenih prihoda i propuštene zarade.

Među retkim pozitivnim rešenjima Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima bilo je upravo predviđanje da naknada za rad ostvarena obavljanjem sezonskih poslova ne utiče na ostvarivanje prava na NSP, kao i da ne dolazi do brisanja sa evidencije nezaposlenosti, kako bi se očuvala prava iz socijalne zaštite i socijalnog osiguranja, i time spremnost građana koji nemaju na raspolaganju druge poslove da se uključe u obavljanje ovih poslova. Međutim, zbog pomenute neusaglašenosti Pravilnika, ova odredba gotovo da nije imala efekta u praksi, te je uz povećan rizik od radne eksploatacije (zbog usmenog ugovora) dolazilo i do gubitka prava iz socijalne zaštite. Paradoksalno, i onima koji ne uspeju da ostvare bilo kakve prihode, pa ni prihode od sezonskih poslova, NSP se može umanjiti za iznos koji su, prema proceni CSR, mogli ostvariti da su obavljali, između ostalog, sezonske poslove, iako te prihode nisu ostvarili. Ovo dvojako umanjeno prava na NSP, uračunavanjem i ostvarenih i neostvarenih prihoda od sezonskih poslova, bilo je nezakonito, suprotno načelu jedinstva pravnog poretka i socijalne pravde i pogađa građane koji se suočavaju sa marginalizacijom i kod kojih se neretko prepliću rizici od socijalne isključenosti i radne eksploatacije.

U slučajevima u kojima su se Inicijativi A 11 obraćala socijalno ugrožena lica kojima je zbog prihoda od sezonskog rada umanjena ili prestala NSP, podatke o ostvarenim prihodima na osnovu sezonskih poslova centar za socijalni rad dobio je na osnovu Zakona o socijalnoj karti (izvor informacija o ostvarenim prihodima od sezonskih poslova bio je registar formiran na osnovu Zakona o socijalnoj karti), a potom je ranije rešenje kojim je odobrena NSP zamenjeno novim kojim se NSP ukida ili iznos umanjuje. Tako, na primer, šestočlanoj porodici je novim rešenjem iznos NSP umanjen na

5.974 dinara zbog toga što je utvrđeno da mesečni prihodi porodice ostvareni obavljanjem sezonskih poslova iznose 19.891 dinara, iako shodno Zakonu o radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim oblastima ti prihodi nisu ni mogli da budu uzeti u obzir prilikom odlučivanja o NSP. Pre donošenja rešenja, podnosiocima zahteva nije data mogućnost da se izjasne o ovako (nepravilno) utvrđenim prihodima.

Prema tome, zbog neusaglašenosti Pravilnika sa aktima više pravne snage, nije se primenjivala jedna od retkih pozitivnih odredaba o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima. Zbog početka primene Zakona o socijalnoj karti, nezakonito obračunavanje prihoda od sezonskih poslova prilikom odlučivanja o NSP postalo je još učestalije, a povrede prava korisnika brojnije – zbog prikupljanja i prikazivanja podataka i o prihodima stečenim obavljanjem sezonskih poslova, koji ne bi ni smeli da utiču na ostvarivanje prava na NSP.

Zbog svega navedenog, u martu 2023. godine, Inicijativa A 11 uputila je ministru za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja apel da se izmeni Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć. Navedeno je da je pomenuti Pravilnik neusaglašen sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, kao i Uredbom o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Ukazano je na način na koji centri za socijalni rad, primenjujući nezakoniti Pravilnik, krše prava korisnika novčane socijalne pomoći, kao i na to da takva praksa dovodi do narušavanja načela jedinstva pravnog poretka.

U maju 2023. godine, ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izmenio je Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć.¹⁵² Izmene su se ogledale u tome što je u obrascima zahteva za NSP, koji su sastavni deo Pravilnika, kod navođenja prihoda koji se uzimaju u obzir prilikom odlučivanja o pravu na NSP, ranija formulacija „prihodi od sezonskih i drugih poslova“ preformulisana u

152 Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć. Pravilnik je objavljen u „Službenom glasniku RS“, br. 45/2023 od 2. 6. 2023. godine, a stupio je na snagu 3. 6. 2023.

„prihodi od sezonskih i drugih poslova osim prihoda od sezonskih poslova koji je ostvaren u skladu sa zakonom kojim se reguliše oblast sezonskih poslova“.¹⁵³

Ovo je, nesumnjivo, pozitivan korak koji bi korisnicima NSP mogao pomoći da obavljanjem sezonskih poslova obezbede dostojanstveniji život. Ipak, postoji bojazan da u praksi mogu nastati problemi prilikom tumačenja nove formulacije: „prihodi od sezonskih i drugih poslova osim prihoda koji je ostvaren u skladu sa zakonom kojim se reguliše oblast sezonskih poslova“, a ostaje i nejasno koji bi to bili „sezonski poslovi“ koji nisu ostvareni u skladu sa zakonom koji uređuje sezonske poslove. Inicijativa A 11 je pisala nadležnom ministru povodom ove nejasnoće, u junu 2023, ali do danas nije dobijen nikakav odgovor.

U praksi, sada se osobama koje su ostvarile prihode od sezonskih poslova više ne uzimaju u obzir ti prihodi, ali se dešava da im se pripisuje „propuštena“ zarada od obavljanja sezonskih poslova. Dakle, osobama koje *jesu ostvarile prihode* obavljajući sezonske poslove, umanjuje se iznos NSP zbog toga što su *propustile da ostvare prihode* obavljanjem sezonskih poslova.

153 Videti Obrazac NSP-Z i Obrazac NSP-NM, koji su sastavni deo Pravilnika. Za više detalja videti, takođe, Inicijativa A 11, „Prihod od sezonskog rada više ne utiče na ostvarivanje novčane socijalne pomoći“, 28. 6. 2023. godine, dostupno na <https://www.a11initiative.org/prihod-od-sezonskog-rada-vise-ne-utice-na-ostvarivanje-novcane-socijalne-pomoci/>.

Isključivanje Roma bez lične karte i prebivališta iz novčanih pomoći za ublažavanje posledica pandemije i „posledica krize izazvane na svetskom tržištu

Počevši od 2020. godine, država je u više navrata¹⁵⁴ predvidela uplatu novčane pomoći radi ublažavanja ekonomskih posledica pandemije COVID-19, što je nastavljeno i u 2022. godini, kada je predviđena uplata novčane pomoći za mlade, koja je uređena Zakonom o Privremenom registru državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina kojima se uplaćuje novčana pomoć (u daljem tekstu: Zakon o Privremenom registru)¹⁵⁵.

U članu 2 Zakona o Privremenom registru precizirano je da se pod državljaninom Republike Srbije od 16 do 29 godina podrazumeva „fizičko lice od navršanih 16 do navršanih 29 godina života, na dan stupanja na snagu ovog zakona, koje je državljanin Republike Srbije, koje ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije u skladu sa zakonom kojim se uređuju prebivalište i boravište građana, koje poseduje važeću ličnu kartu i koje se prijavi za uplatu novčane pomoći u skladu sa ovim zakonom“. Na taj način, iz mogućnosti za dobijanje te pomoći bili su isključeni građani koji nemaju ličnu kartu ili prijavu prebivališta.

Kao i u slučaju sličnih mera podrške u prethodne dve godine, mogućnost za dobijanje ove novčane pomoći nije zavisila od stepena ugroženosti, nego od posedovanja prijave prebivališta i lične karte. Reč je o naizgled neutralnom uslovu koji nije povezan sa etničkom pripadnošću. Međutim, primenom tog naizgled neutralnog kriterijuma nesrazmerno su pogođeni pripadnici romske nacionalne manjine, budući da su u Srbiji, među licima

¹⁵⁴ Tako je u 2020. godini, članom 15 Uredbe o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru i novčanoj pomoći građanima u cilju ublažavanja ekonomskih posledica COVID-19 propisano da se svim punoletnim građanima Republike Srbije isplati jednokratna novčana pomoć u iznosu od 100 evra u dinarskoj protivvrednosti. U 2021. godini, Zakonom o privremenom registru punoletnih državljana Republike Srbije koji ispunjavaju uslove za novčanu pomoć za ublažavanje posledica pandemije Covid-19 izazvane virusom SARS-COV-2 („Službeni glasnik RS“, br. 40/2021 i 96/2021) bilo je propisano da će svi punoletni državljani Republike Srbije dobiti novčanu pomoć u iznosu od 60 evra, isplaćenu u dve rate. Kasnijim izmenama i dopunama tog zakona („Sl. glasnik RS“, br. 96/2021) uvedena je dodatna novčana pomoć u iznosu od 20 evra, koja je takođe bila dostupna samo punoletnim državljanima Srbije sa prijavljenim prebivalištem i važećom ličnom kartom.

¹⁵⁵ „Službeni glasnik RS“, br. 125-2022.

koja se suočavaju s problemima u pristupu ličnim dokumentima najza-
stupljeniji Romi.¹⁵⁶

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti ukazala je na to da je uslovljavanje mera podrške posedovanjem prijave prebivališta i lične karte najviše pogodilo pripadnike romske zajednice i, u skladu sa ovlašćenjima iz člana 33, tačka 9 Zakona o zabrani diskriminacije, nadležnom Ministarstvu finansija uputila je preporuku mera za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu od diskriminacije. U toj preporuci je posebno bilo ukazano na to da uslovi u pogledu prebivališta i posedovanja važeće lične karte onemogućavaju pojedinim licima da ostvare pravo na novčanu pomoć, i da je to uslovljavanje najviše pogodilo pripadnike romske nacionalne manjine zbog teškoća na koje pojedina lica nailaze prilikom prijave prebivališta.¹⁵⁷ U preporuci je istaknuto i to da su pomenuta lica državljani Srbije i da spadaju u kategoriju najugroženijih građana, kao i da je potrebno da i ta lica budu obuhvaćena merama podrške, bilo izmenama Zakona o Privremenom registru ili donošenjem posebnog propisa kojim bi se propisale posebne mere za pomenuta lica. Iako je ova preporuka upućena Ministarstvu finansija još u avgustu 2021. godine, Ministarstvo finansija očigledno je ignorisalo preporuku Poverenice i nije preduzelo nikakve mere kako bi i Rome bez lične karte i prebivališta uključilo u mere podrške. Štaviše, u međuvremenu su predviđene i dodatne novčane pomoći – u 2022. godini je to bila novčana pomoć za mlade od 16 do 29 godina – ali su i za ovu vrstu podrške zadržani isti uslovi u pogledu prebivališta i lične karte, čime je još jednom potvrđen diskriminatorni odnos prema Romima bez dokumenata.

I Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je, u aprilu 2022. godine, izrazio zabrinutost zbog odsustva specifičnih mera odgovora na COVID-19

¹⁵⁶ Praxis, ISI, ENS and ERRC, *Joint Submission to the Human Rights Council at the 29th session of the Universal Periodic Review*, 2017, 4, para. 12. Komitet za prava deteta, *Zaključna zapažanja uz Kombinovani drugi i treći periodični izveštaj Srbije o sprovođenju Konvencije o pravima deteta*, 2017, stav 30. Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o reproduktivnom zdravlju Romkinja*, Beograd, 2017, str. 3 i 11. UNHCR i CeSID, *Lica u riziku od apatridije u Srbiji, Pregled trenutnog stanja i preporuke za budućnost*, 2020, str. 6. Vlada Republike Srbije, *Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine*, str. 53. Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd, novembar 2019, str. 50 i 60–61. Za više detalja o problemu isključivanja Roma bez dokumenata iz mera za ublažavanje posledica pandemije videti Inicijativa A 11, *Iskrivljena slika – Ekonomska i socijalna prava u Srbiji*, op. cit., 45–50.

¹⁵⁷ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Preporuka mera Ministarstvu finansija*, 26. 8. 2021. godine, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-ministarstvu-finansija-2/>.

za zaštitu ugroženih i marginalizovanih pojedinaca i grupa i preporučio je državi da „odmah ispravi situaciju obezbeđivanjem novčanih davanja koja se odnose na COVID-19 onima koji su bili isključeni, uključujući i zbog toga što nemaju prebivalište i identifikacione dokumente.”¹⁵⁸

Kao što je to bio slučaj sa preporukom Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, nisu preduzeti nikakvi koraci kako bi se postupilo po preporukama Komiteta.

U februaru 2022. godine, pokrenut je upravni spor protiv Ministarstva finansija, u ime državljanke Srbije koja nije imala prijavljeno prebivalište i boravište zbog prepreka sa kojima se Romi susreću u pristupu ličnim dokumentima. Nakon pokretanja upravnog spora, Ministarstvo finansija joj je, u julu 2022. godine, izvršilo uplatu novčane pomoći u iznosu od 80 evra,¹⁵⁹ iako joj je prethodno odbilo prijavu za isplatu novčane pomoći, kao i reklamaciju za isplatu iste, uz obrazloženje da mora da ispunjava sve uslove propisane za ostvarivanje novčane pomoći, uključujući i posedovanje prijave prebivališta i lične karte.¹⁶⁰ Kako su u tom slučaju novčane pomoći isplaćene, izostao je epilog pred Upravnim sudom i eventualno razmatranje da li je bila reč o diskriminaciji, a sa isključivanjem Roma bez dokumenata iz mera pomoći za ublažavanje posledica pandemije nastavilo se i dalje, prilikom predviđanja novčane pomoći za mlade. Osobama koje su se nakon toga zatekle u istovetnoj situaciji, odbijene su prijave za ostvarivanje prava na novčanu pomoć zbog neispunjavanja uslova, odnosno zbog neposedovanja lične karte ili prijave prebivališta.

Država je i u 2023. godini nastavila sa uplatama ovakvih jednokratnih pomoći, s tim što je kao cilj tih „jednokratnih novčanih podsticaja” navođeno ublažavanje posledica krize izazvane poremećajima na svetskom

158 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna zapažanja u odnosu na treći periodični izveštaj Srbije*, op. cit., st. 20 (b) i 21 (b).

159 Isplaćene su joj novčane pomoći koje su bile predviđene u 2021. godini: novčana pomoć u iznosu od 60 evra, koja se isplaćivala u dve rate po 30 evra, kao i dopunska novčana pomoć u iznosu od 20 evra.

160 Za više detalja o ovom slučaju i pregled svih postupaka koji su vođeni u cilju ostvarivanja prava na novčanu pomoć za ublažavanje posledica pandemije i radi zaštite od diskriminacije, videti Inicijativa A 11, *Iskrivljena slika – Ekonomska i socijalna prava u Srbiji*, op. cit. Studija slučaja: Novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije, 46-50.

tržištu.¹⁶¹ I ove novčane pomoći ostale su nedostupne osobama bez dokumenata i prebivališta.

* * *

Među retkim pozitivnim pomacima u oblasti socijalne zaštite u bila je odluka Ustavnog suda iz 2022. godine kojom je (posredno – ukidanjem pravnog osnova za njeno donošenje) ukinuta Uredba o socijalnom uključivanju korisnika novčane socijalne pomoći – podzakonskog akta koji je uveo mogućnost prinudnog rada korisnika novčane socijalne pomoći. Međutim, ukinut je samo zakonski osnov za donošenje tog podzakonskog akta, dok je izostao odgovor na suštinska pitanja o dopuštenosti nametanja obaveza korisnicima socijalne pomoći da „zarade” primljenu pomoć. Stoga postoji bojazan da ovaj problem nije trajno prevaziđen jer zakonodavcu nisu postavljene jasne granice u pogledu mogućnosti uvođenja neplaćenog, nedobrovoljnog rada za korisnike materijalne podrške. Dok dugotrajnost ove promene ostaje upitna, odluka Ustavnog suda koja se ticala uslova za roditeljski dodatak iz ZFPPD poslala je nedvosmisleno poražavajuću poruku. Propuštena je prilika da se izmene uslovi za roditeljski dodatak u pogledu školovanja i obrazovanja za koje je, između ostalih, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava upozorio da imaju diskriminatorni efekat na romske porodice i preporučio je državi da ih revidira.

Na primeru uslova za roditeljski dodatak – koji se uskraćuje deci koja su ostala izvan sistema obrazovanja i nisu obuhvaćena imunizacijom, a koja su nesumnjivo među najmarginalizovanijima u Srbiji – vidimo kako se uslovima za materijalnu podršku porodici sa decom produbljuje postojeća isključenost i nejednakost. Nepohađanje škole i nevakcinisanje dece – ponašanja koja su već sankcionisana odgovarajućim propisima, dodatno se, na nedopustiv način, sankcionišu uskraćivanjem prava na roditeljski dodatak. Ustavni sud je propustio da razmotri proporcionalnost ovakve sankcije i da odgovori na pitanje da li neproporcionalno negativni efekti koje takva sankcija ima na romsku decu predstavljaju posrednu diskriminaciju.

161 Videti, na primer, Zakon o Privremenom registru majki i drugih lica kojima se uplaćuje novčana pomoć, „Službeni glasnik RS”, br. 62/2023, kojim je predviđena novčana pomoć u iznosu od 10.000 dinara majkama, odnosno očevima i starateljima dece do 16 godina. Ovaj vid pomoći je, krajem 2023. godine, uplaćivan i penzionerima i srednjoškolcima.

Početak primene Zakona o socijalnoj karti produbio je postojeće probleme i pred marginalizovane građane postavio dodatne prepreke u postupcima ostvarivanja prava na materijalnu podršku. Slučajevi sa kojima se Inicijativa A 11 susretala pokazuju da do toga često dolazi zbog grešaka poput pogrešno evidentiranih prihoda koje korisnici ili nisu ostvarili, ili ih nisu ostvarili u evidentiranom iznosu, ili je reč o imovini ili prihodima koji ne bi smeli za utiču na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Svaka greška u primeni Zakona o socijalnoj karti znači da je pojedincu ili porodici kojima je priznato pravo na novčanu socijalnu pomoć zbog nemogućnosti da samostalno zadovolje egzistencijalne potrebe neopravdano ukinuto, umanjeno ili odloženo ostvarivanje prava na preko potrebnu materijalnu podršku.

Godinama unazad ukazivano je na problem nedovoljnog broja socijalnih radnika u odnosu na broj korisnika.¹⁶² Sistem socijalna karta sada ulogu socijalnih radnika (u najmanju ruku) umanjuje, a uvećava rizik od kreiranja i reprodukovanja socijalne isključenosti.¹⁶³ Rizik od neopravdanog ukidanja materijalne podrške i produbljivanja socijalne isključenosti utoliko je veći jer se prilikom ukidanja ili umanjenja novčane socijalne pomoći korisnicima ne daje prilika da se izjasne o okolnostima (i (polu)automatskoj obradi podataka) koje su dovele do ukidanja ili umanjenja novčane socijalne pomoći.

Sistem socijalne zaštite iznova pokazuje neefikasnost kada je u pitanju stvaranje inkluzivnog društva. O nepravničnim rešenjima i uslovima za ostvarivanje materijalne podrške najjasnije svedoči umanjivanje socijalne pomoći uračunavanjem prihoda od sezonskih poslova. Naime, do juna 2023. godine, zbog spornog podzakonskog akta, siromašnim građanima umanjivala se ili uskraćivala novčana socijalna pomoć i ako jesu i ako nisu

162 Videti, na primer, Inicijativa A 11, *Prava drugog reda, socijalna prava u svetlu mera štednje*, op. cit. Videti, takođe, Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2016. godinu*: „U odnosu na prethodnu godinu, ukupan broj angažovanih radnika u CSR je smanjen za 18%, dok je broj korisnika na evidenciji porastao za 4%“, str. 8. I u Ex-ante analizi efekata politike socijalne zaštite se ističe da je od 2014. uočljiv je proces smanjenja broja zaposlenih u centrima za socijalni rad, uz konstantan rast broja korisnika. U proteklih sedam godina, broj zaposlenih u CSR smanjen je za 18%, dok se istovremeno broj korisnika povećao za 6,5%. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Ex-ante analiza efekata politike socijalne zaštite u periodu 2022- do 2030.*, op. cit., str. 33.

163 Pojedini autori ukazuju na to da devalviranje profesija od kojih zavisi funkcionisanje škola, bolnica, socijalne zaštite, staračkih domova, kao i propust da se za rad u ovim ustanovama angažuje kvalitetno i talentovano osoblje, vodi kreiranju i reproduciranju socijalne isključenosti. Videti Michael Walzer, „Exclusion, Injustice and the Democratic State“, *Dissent*, Winter 1993. Taj rizik je još veći ako, na primer, ulogu socijalnih radnika preuzima ili umanjuje algoritam.

ostvarili prihode od sezonskih poslova. Ako je radno sposoban pojedinac ostvario prihode obavljajući sezonske poslove, njemu je neretko i nezakonito umanjivan iznos NSP za iznos naknade ostvarene obavljanjem sezonskih poslova. Ako pak nije obavljao sezonske poslove, NSP može da mu se umanjati pripisivanjem propuštene zarade – uračunavanjem prihoda koje je mogao ostvariti da je obavljao sezonske poslove, iako ih nije ostvario.

Nakon upućivanja apela Inicijative A 11, nadležno ministarstvo izmenilo je sporni podzakonski akt i uskladilo ga sa zakonom koji reguliše angažovanje na sezonskim poslovima. Shodno tim izmenama, prihodi od sezonskih poslova se više ne uzimaju u obzir prilikom obračunavanja primanja koja su od uticaja na pravo na NSP. Međutim, (ionako nedovoljni) iznosi novčane socijalne pomoći i dalje bivaju umanjeni uračunavanjem prihoda koje je, prema proceni CSR, podnosilac zahteva mogao ostvariti da je obavljao, između ostalog, upravo sezonske poslove. Ovo pokazuje da su izmene podzakonskog akta koje su se odnosile na sezonski rad usvojene jer su bile nužne – zbog neusaglašenosti sa aktima više pravne snage – a da nisu predstavljale izraz istinske namere da se unapredi pristup socijalnoj pomoći i stvore mogućnosti za dostojanstven život korisnika socijalne pomoći, putem sezonskih poslova.

Nije naodmet podsetiti na to da se u 2023. godini Inicijativa A 11 susretala sa slučajevima u kojima je osobama koje *jesu obavljale sezonske poslove* (i ostvarile prihode koji ne bi smeli da utiču na NSP) iznos NSP umanjen zbog toga što su *propustile da ostvare zaradu obavljanjem sezonskih poslova*.¹⁶⁴

Na ovakvim primerima najjasnije se vidi da sistem socijalne zaštite i (apsurdni) uslovi za ostvarivanje prava na materijalnu podršku nisu postavljeni tako da doprinesu socijalnom uključivanju korisnika nego tako da umanje iznos novčane socijalne pomoći koja im se isplaćuje ili da ih isključe iz sistema socijalne zaštite. Sistem socijalnih karata je ubrzao proces ukidanja i ograničavanja socijalnih davanja.

164 Rešenja u posedu autora. Za više detalja videti Inicijativa A 11 – *(Anti)socijalne karte*, op. cit.



PRAVO NA ADEKVATNO STANOVANJE

Ni tokom ovog izveštajnog perioda nije bilo značajnijih promena u pogledu ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje, posebno za najugroženije građane. Prethodno opisani problemi u ovoj oblasti, koji su otpočeli još privatizacijom javnog stambenog fonda tokom devedesetih godina, ratovima i masovnim dolaskom izbeglica i interno raseljenih lica, pa neuspelim pokušajima da se uspostavi sistem socijalnog stanovanja za najugroženije, uticali su na stanje koje imamo danas. Pravo na stanovanje danas je skoro u potpunosti isključeno iz diskusija o tome na koji način država sprovodi svoje obaveze koje su preuzete ratifikacijom Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a razgovori na ovu temu sprovede se skoro isključivo onda kada jedinice lokalne samouprave pokušaju da sprovedu postupke iseljenja neformalnih romskih naselja.

Kada je reč o pristupu pravu na adekvatno stanovanje, postoji čitav niz kategorija građana koje su onemogućene da uživaju ovo pravo – od Roma¹⁶⁵, preko interno raseljenih lica¹⁶⁶, izbeglica, lica u situaciji beskućništva¹⁶⁷, pa sve do onih koji ne mogu da reše svoje stambeno pitanje na tržištu zbog ni-

165 Poslednje istraživanje koje su sproveli UN Tim za ljudska prava u Srbiji i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pokazalo je da u neformalnim naseljima stanuje preko 167.000 Roma. Više o detaljima istraživanja, pogledati: https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/Mapiranje_podstandardnih_romskih_naselja_SRB_web.pdf, maj 2021.

166 Prema istraživanju Komesarijata za izbeglice i migracije, u Srbiji ima preko 68.000 interno raseljenih lica „u potrebi”. Više o detaljima istraživanja, pogledati: <https://www.unhcr.org/rs/wp-content/uploads/sites/40/2021/04/02-Stanje-i-potrebe-IRL-2018.pdf>, maj 2018.

167 Podaci o beskućnicima gotovo da ne postoje, što takođe govori o stepenu isključenosti ovih lica. O broju lica u situaciji beskućništva postoje oprečne informacije. Dok udruženja građana ističu broj korisnika svojih usluga, predstavnici vlasti, a posebno vlasti u Beogradu gde se i najveći broj lica nalazi u situaciji beskućništva, ističu broj ovih lica isključivo u odnosu na broj raspoloživih kreveta u ustanovama socijalne zaštite i u odnosu na druge, inače ograničene kapacitete ovog sistema.

skih zarada, nezaposlenosti ili u krajnjoj liniji visokih cena stanovanja koje nije moguće obuzdati jer ne postoje mehanizmi za njihovu kontrolu.

U prethodnom periodu sproveden je popis stanovništva, domaćinstava i stanova, a analiza podataka prikupljenih u popisu donekle može pomoći da se unapredi znanje o uslovima stanovanja u stambenim zgradama. Tako je u maju 2024. godine Republički zavod za statistiku objavio publikaciju „Stambene zgrade“ u kojoj su predstavljeni podaci o teritorijalnom rasporedu i osnovnim karakteristikama stambenih zgrada, i to o vrsti stambene zgrade, pretežnoj godini izgradnje zgrade, maksimalnoj spratnosti i opremljenosti zgrade liftom, kao i vrsti materijala od kojeg su izgrađeni spoljni zidovi zgrade.¹⁶⁸

Iako se u razgovorima o ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje često upotrebljava argument da je ovo pravo „skupo“, te da nema dovoljno raspoloživih resursa za njegovo ostvarivanje, poslednjih godina Republika Srbija intenzivno ulaže u oblast stanovanja, ali to se odnosi isključivo na pojedine kategorije građana. Tako je uspostavljen program **izgradnje jeftinih stanova za pripadnike službi bezbednosti**, koji je zasnovan na Zakonu o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti.¹⁶⁹ Ovim zakonom propisan je povlašćen tretman za pripadnike službi bezbednosti i penzionisane pripadnike službi bezbednosti koji nemaju rešeno stambeno pitanje, kao i za borce, porodice palih boraca, ratne vojne invalide i mirnodopske vojne invalide koji nisu rešili stambeno pitanje. Iako je u izgradnju ovih stanova uložan značajan iznos budžetskog novca, jeftina stanogradnja za druge kategorije lica kojima je potrebna podrška za rešavanje stambenih potreba skoro da ne postoji, ili se ona svodi na projektnu podršku koja je finansirana iz međunarodnih fondova, bilo da dolazi iz Evropske unije ili od drugih donatora.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Republički zavod za statistiku, *Stambene zgrade*, maj 2024, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20244002.pdf>

¹⁶⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 41/2018, 54/2019, 9/2020, 52/2021, 62/2023.

¹⁷⁰ Primera radi, projekti u okviru Regionalnog stambenog programa za rešavanje stambenih potreba izbeglica ili nedavno otvoreni projekat Podrška EU socijalnom stanovanju i aktivnoj inkluziji, kroz koji se izdvaja 27 miliona evra za obezbeđivanje održivih stambenih rešenja i mera aktivne inkluzije za osobe sa invaliditetom, mlade bez roditeljskog staranja, žene žrtve porodičnog nasilja i Rome.

U takvoj situaciji najugroženiji građani i građanke nemaju mogućnost da ostvare pravo na adekvatno stanovanje. Jednostavno, ne postoje programi priuštivog stanovanja, fond socijalnih stanova nije dovoljan da odgovori na potrebe svih onih kojima je podrška neophodna, pa se veliki deo „rešenja“ u ovakvim situacijama svodi na neformalno stanovanje – bilo neregulisan zakup na tržištu, bilo neformalnu gradnju ili pak u najekstremnijim slučajevima – neformalno stanovanje u podstandardnim¹⁷¹ objektima ili naseljima. Veliki broj Roma i Romkinja nalazi se u ovoj situaciji, a naponi da se unaprede uslovi stanovanja za Rome nedovoljno su efikasni i ukazuju na odsustvo perspektive da će se situacija promeniti u dogledno vreme. Prema podacima prikupljenim mapiranjem podstandardnih romskih naselja, preko 32.000 Roma nema pristup vodi¹⁷² u ovim naseljima, a preko 24.000 njih nema priključak na električnu energiju.¹⁷³ S druge strane, nije bilo pomaka ni u pogledu unapređenja položaja lica koja se nalaze u situaciji beskućništva, pa osim urgentnog i privremenog smeštaja nema naznaka da se u Beogradu i drugim gradovima u kojima živi najviše lica u situaciji beskućništva radi na unapređenju njihovog položaja.¹⁷⁴

Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava istakao je svoju zabrinutost zbog diskriminacije kojoj su u Srbiji izložena lica koja dolaze iz najugroženijih kategorija stanovništva, između ostalog i u pristupu pravu na adekvatno stanovanje.¹⁷⁵ Takođe, Komitet je uputio i niz preporuka za unapređenje stanja u pogledu pristupa pravu na adekvatno stanovanje, kroz:

¹⁷¹ U poslednje vreme se termin „podstandardna naselja“ često koristi ravnopravno sa terminom „neformalna naselja“. U ovom izveštaju termin „podstandardna naselja“ koristi se samo u slučajevima kada ga tako koriste drugi akteri koji se bave pravom na adekvatno stanovanje.

¹⁷² UN Tim za ljudska prava u Srbiji i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Mapiranje podstandardnih romskih naselja prema rizicima i pristupu pravima, sa posebnim osvrtom na COVID-19 epidemiju, str. 10.

¹⁷³ *Ibid.*, str. 14.

¹⁷⁴ Tokom 2023. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog organizovalo je niz društvenih dijaloga koji su se odnosili na pitanje beskućništva, čime se stvaraju uslovi za bolje razumevanje ovog fenomena i razmenu znanja i iskustava o tome kako pristupiti njegovom rešavanju. Međutim, osim ovih dijaloga, nije primećen napredak u unapređenju položaja lica u situaciji beskućništva.

¹⁷⁵ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, 6 April 2022, UN Doc. no. E/C.12/SRB/CO/3, paragraf 28.

- povećanje broja stambenih jedinica namenjenih socijalnom stanovanju najugroženijih kategorija građana;
- ukidanje poreza na imovinu koji se plaća na zakup socijalnih stanova i stanova namenjenih izbeglicama i interno raseljenim licima;
- obezbeđivanje trajnog stambenog rešenja za lica koja stanuju u neformalnim naseljima i u međuvremenu unapređenje uslova stanovanja u ovim naseljima;
- obezbeđivanje da iseljenja, onda kada su ona neophodna, budu sprovedena u skladu sa zakonom, da im prethode konsultacije i da su podložna žalbenim mehanizmima, kao i da se poštuju stavovi Komiteta koji su navedeni u Opštem komentaru br. 7 koji se bavi postupcima iseljenja.¹⁷⁶

Primena Zakona o stanovanju i održavanju zgrada¹⁷⁷

Krovni zakon u oblasti stanovanja kojim su regulisana pitanja upravljanja stambenim zajednicama, održavanja zgrada, postupaka iseljenja i preseljenja i socijalnog stanovanja (sada nazvanog „stambena podrška“) koji je donet krajem 2016. godine, sa kasnijim izmenama i dopunama 2020. godine, nije značajnije unapredio ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje. Uz to, dokumenti javnih politika čije je donošenje predviđeno ovim zakonom još uvek nisu usvojeni, nije formiran ni Stambeni savet, niti su preduzimane mere za sprovođenje programa stambene podrške.¹⁷⁸ Sve

¹⁷⁶ *Ibid.*, paragrafi 57-58.

¹⁷⁷ „Službeni glasnik RS“, br. 104/2016 i 9/2020.

¹⁷⁸ Pred kraj 2021. godine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture otvorilo je raspravu o Predlogu Nacionalne stambene strategije za period 2022–2032, koja do danas nije rezultirala usvajanjem ovog dokumenta. Uprkos značaju ovog strateškog dokumenta za ostvarivanje prava na stanovanje, kao i činjenici da se godinama kasni sa pripremom ove strategije, nadležno ministarstvo je javnu raspravu sprovodilo netransparentno, a koraci koji su prethodili donošenju predloga Nacionalne stambene strategije za period 2022–2032. su izostali. Komentari koje su upućivala malobrojna udruženja koja se bave pitanjima stanovanja, kao i stručna javnost, uglavnom su odbijeni, ali uprkos svemu tome sam strateški dokument još uvek nije usvojen. Više o tome, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, „Iskrivljena slika, ekonomska i socijalna prava u Srbiji“, maj 2022, str. 56, dostupno na: [https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2022/05/IzvesjeCC%20Ctaj%20Iskrivljena%20Slika%20\(1\)~.pdf?t=1663934511](https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2022/05/IzvesjeCC%20Ctaj%20Iskrivljena%20Slika%20(1)~.pdf?t=1663934511).

ovo dovodi do zaključka da je u pogledu stambene podrške, odnosno socijalnog stanovanja situacija prepuštena svesnom ili nesvesnom nemaru koji rezultira daljim fragmentisanjem prava na adekvatno stanovanje, a prilike za ostvarivanje ovog prava svode se na udaljene mogućnosti rešavanja pojedinačnih potreba kad i ako u lokalnim samoupravama budu pronađena adekvatna sredstva i bude postojala politička volja da se građanima pruži stambena podrška.

Štaviše, ni **postupci iseljenja i preseljenja** regulisani zakonom u slučajevima kolektivnih iseljenja nisu sprovedeni u skladu sa zakonom. Tek je nekoliko jedinica lokalne samouprave sprovodilo ove postupke onako kako je predviđeno Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada, i to ne bez propusta koji su bili na štetu lica koja su pogođena iseljenjima. Jedan takav slučaj odnosio se na prinudno iseljenje sakupljača sekundarnih sirovina koji su stanovali na obodu deponije u Vinči, koji su bili iseljeni zbog izgradnje spalionice otpada. Zbog problema sa kojima se ova grupa sakupljača sekundarnih sirovina suočavala tokom i nakon postupka iseljenja, Inicijativa A 11 je pokrenula postupak medijacije pred Nezavisnim projektnim mehanizmom odgovornosti (IPAM) Evropske banke za obnovu i razvoj, koja je finansirala projekat.¹⁷⁹ Ovaj Nezavisni projektni mehanizam odgovornosti rezultirao je postizanjem sporazuma između Inicijative A 11, koja je zastupala sakupljače koji su stanovali i radili na deponiji u Vinči pre iseljenja, Grada Beograda, Grada Šapca, Opštine Vladimirci i kompanije „Beočista energija“ koja je kroz javno-privatno partnerstvo bila korisnik sredstava Evropske banke za obnovu i razvoj. Na taj način je svim sakupljačima iz Beograda koji su stanovali na deponiji posle pregovora svih zainteresovanih strana omogućeno da ostvare pravo na socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, kojem su inače prethodila stambena rešenja sa izuzetno visokim troškovima stanovanja. Domaćinstvima iz Šapca omogućena je kupovina i popravka seoskih domaćinstava, a domaćinstva iz Vladimirci su dobila na korišćenje novoizgrađene objekte u ovoj opštini.¹⁸⁰

U svetlu prethodno iznete ocene da do sada nisu zabeleženi slučajevi pune primene odredaba Zakona o stanovanju i održavanju zgrada u delu koji se

¹⁷⁹ Za više detalja, pogledati: <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2021/01.html>.

¹⁸⁰ Deo postignutog Sporazuma je i klauzula o poverljivosti, koja onemogućava detaljniji prikaz ishoda ovog postupka.

odnosi na postupke iseljenja i preseljenja, posebno zabrinjava pokušaj da se izbegne sprovođenje zakonske procedure prilikom pokušaja prinudnog iseljenja koji je zabeležen u martu 2023. godine u Beogradu. Takođe, i u 2022. godini, Inicijativa A 11 je morala da pribegne podnošenju zahteva ESLJP za izricanje privremene mere, kako bi sprečila prinudno iseljenje i razdvajanje porodice.

Studija slučaja: pokušaj iseljenja naselja Antena u Beogradu

U martu 2023. godine, Inicijativa A 11 obaveštena je o pripremama za sprovođenje prinudnog iseljenja neformalnog romskog naselja „Antena“ na okretnici autobuske linije 75 u Gradskoj opštini Novi Beograd. U ovom naselju, u krajnje neadekvatnim uslovima nedostojnim čoveka, već dva-desetak godina stanuje oko četrdeset romskih porodica, mahom interno raseljenih sa Kosova, koje su krajem marta 2023. godine dobile rešenja Odseka komunalne inspekcije Gradske opštine Novi Beograd, Odeljenja za inspekcijske poslove, kojima im je naloženo da u roku od 24 sata od isticanja rešenja uklone svoje kuće u kojima stanuju.

Ova rešenja bila su zasnovana na gradskoj Odluci o održavanju čistoće¹⁸¹, Odluci o komunalnom redu¹⁸² i Odluci o komunalnoj inspekciji¹⁸³, čime je, uz neprimereno kratak rok za iseljenje, stanovnicima naselja praktično onemogućeno ostvarivanje prava na pravno sredstvo jer žalba nema suspenzivno dejstvo. Ono što posebno zabrinjava u ovom slučaju jeste činjenica da je Gradska opština Novi Beograd odlučila da tretira domove desetina romskih porodica kao da su komunalni otpad koji se mora ukloniti u roku od 24 sata, uprkos tome što je odredbama čl. 78-87 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada jasno propisana procedura o načinu sprovođenja iseljenja u ovakvim slučajevima.

181 „Službeni list grada Beograda“, br. 27/2002, 11/2005, 6/2010 - drugi propis, 2/2011, 10/2011 - drugi propis, 42/2012, 31/2013, 44/2014, 79/2015 i 19/2017.

182 „Službeni list grada Beograda“, br. 10/2011, 60/2012, 51/2014, 92/2014, 2/2015, 11/2015, 61/2015, 75/2016, 19/2017, 50/2018, 92/2018, 118/2018, 26/2019, 52/2019, 60/2019, 17/2020, 89/2020, 106/2020, 138/2020, 152/2020, 40/2021, 94/2021, 101/2021, 111/2021, 120/2021, 19/2022, 96/2022, 109/2022, 41/2023, 65/2023 i 12/2024.

183 „Službeni list grada Beograda“, br. 18/92, 9/93, 25/93, 31/93, 4/94, 2/95, 6/99, 11/2005, 29/2014, 19/2017, 26/2019, 17/2020 i 96/2022.

Pošto je postojala pretnja da će sprovođenjem rušenja ovih objekata stanovnici naselja ostati bez jedinog krova nad glavom i bez ikakve mogućnosti da zaštite svoja osnovna ljudska prava, Inicijativa A 11 se obratila nadležnim institucijama – Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitniku građana, Gradskoj opštini Novi Beograd, gradonačelniku, kao i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Nakon toga, Inicijativa A 11 je, usled činjenice da žalba ne odlaže izvršenje i da ne postoji pravni mehanizam koji bi mogao da pruži zaštitu stanovnicima i stanovnicama ovog naselja od iseljenja koje je pretilo da praktično odmah bude sprovedeno, podnela i zahtev za izricanje privremene mere Evropskom sudu za ljudska prava kojim je zatražila da sud hitno izrekne meru kojom će sprečiti rušenje objekata u kojima stanuju Romi i Romkinje iz ovog naselja.

Nakon posredovanja Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, te pokretanja postupka pred nezavisnim telima, i Evropski sud za ljudska prava se oglasio i izrekao privremenu meru kojom je naložio Republici Srbiji da se uzdrži od sprovođenja iseljenja do 20. aprila 2023. godine. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u izuzetno kratkom vremenskom periodu donela preporuku mera Gradskoj opštini Novi Beograd u kojoj je istakla da je neophodno da se ova gradska opština uzdrži od sprovođenja postupka iseljenja.¹⁸⁴ U međuvremenu, Gradska opština Novi Beograd organizovala je sastanke sa stanovnicima naselja kako bi ih obavestila da nije postojala namera da se sprovede njihovo iseljenje, već da se komunalno uredi prostor u okolini okretnice autobusa 75. Delom je okolina ovog neformalnog naselja naknadno i uređena postavljanjem urbanog mobilijara, ograde koja sprečava da deca istrče na samu okretnicu autobusa, iznošenjem smeća iz naselja i obezbeđivanjem neformalnog priključka za vodu u jednom delu ovog naselja. Takođe, Odsek komunalne inspekcije Gradske opštine Novi Beograd, Odeljenje za inspekcijske poslove, naknadno je donelo rešenje zasnovano na čl. 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojim je stavilo prethodno doneta rešenja o iseljenju van snage. Ovo je tek drugi poznati primer direktne primene Pakta u upravnim postupcima u Republici Srbiji.¹⁸⁵

184 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka mera GO Novi Beograd da se uzdrži od prinudnog iseljavanja stanovnika i stanovnica romskog naselja Antena, br. 07-00-175/2023-02, 31.3.2023, dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.rs/243-23-preporuka-mera-go-novi-beograd-da-se-uzdrzi-od-prinudnog-iseljavanja-stanovnika-i-stanovnica-romskog-naselja-antena/>.

185 Gradska opština Novi Beograd, rešenje br. XIII-355.1-89/23, 10. 4. 2023. godine.

Privremenom merom ESLJP sprečeno prinudno iseljenje i razdvajanje porodice

Početkom jula 2022. godine porodica Š. našla se u riziku od beskućništva i razdvajanja porodice zbog pokrenutog postupka iseljenja, bez obezbeđivanja alternativnog smeštaja. Iseljenje je sprečeno zahvaljujući privremenoj meri Evropskog suda za ljudska prava.

Ovoj četvoročlanoj porodici već godinama jedini dom predstavlja neuslovna baraka bez struje i vode, dok im je prebivalište prijavljeno na adresi centra za socijalni rad jer u objektu u kome stanuju nije bilo moguće da se prijavi prebivalište. Nadležni gradski organi su njihovu baraku – i jedini dom – tretirali kao bespravno izgrađen objekat na javnoj površini koji je potrebno srušiti, te su pokrenuli postupak iseljenja i zakazali iseljenje za 5. jul 2022. godine. Porodici Š, čije je najmlađe dete u tom trenutku imalo 12 godina, nije ponuđen nikakav alternativni smeštaj. Jedino „rešenje“ koje im je ponuđeno, koje bi ujedno značilo i razdvajanje porodice, bilo je smeštaj maloletnog deteta u Prihvatište za decu, a odraslih članova porodice u Prihvatište za odrasla i stara lica, „ukoliko postoje kapaciteti“. Imajući u vidu rizik od nastanka nenadoknadive štete usled prinudnog iseljenja i razdvajanja porodice i rizik od povrede člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Inicijativa A 11 podnela je zahtev za izricanje privremene mere Evropskom sudu za ljudska prava. ESLJP je izrekao privremenu meru Republici Srbiji, a potom je država odustala od iseljenja i rušenja objekta.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Za više detalja videti Inicijativa A 11, „Evropski sud za ljudska prava privremenom merom sprečio još jedno prinudno iseljenje u Beogradu“, 20. 7. 2022. godine, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/evropski-sud-za-ljudska-prava-privremenom-merom-sprecio-jos-jedno-prinudno-iseljenje-u-beogradu/>.

Nerešavanje problema nepriuštivosti socijalnog stanovanja

Kao što je napomenuto u izveštajima „Prava drugog reda“ i „Iskrivljena slika“, pitanje pristupa priuštivom stanovanju u Republici Srbiji značajno opterećuje mnoga domaćinstva, a rast cena zakupa i električne energije do kog je došlo u prethodnom periodu nije praćen merama podrške porodicama koje su najviše pogođene ovim rastom cena.

Krajem novembra 2022. godine grupa poslanika podnela je Narodnoj skupštini Predlog zakona o zakupu stanova i kuća za stanovanje i kontrolisanoj zakupnini¹⁸⁷, sa namerom da se ovo pitanje reguliše tako što će se uspostaviti mehanizmi za kontrolu zakupa. Međutim, kako se radilo o poslanicima opozicije, ovaj Predlog zakona do danas nije stavljen na dnevni red, a nije poznato ni kakva je njegova dalja sudbina.

Sistem socijalnog stanovanja nedovoljno je razvijen u Srbiji, pa čak i oni građani koji uspeju da se kvalifikuju za dobijanje socijalnih stanova u zakup (onda kada se uopšte i otvore javni pozivi za davanje u zakup stanova namenjenih socijalnom stanovanju) ne mogu finansijski da izdrže troškove ovog stanovanja.¹⁸⁸ Prethodno opisani porez na imovinu koji se plaća za zakup duži od jedne godine za stanove u režimu socijalnog stanovanja, stanovanja izbeglica i interno raseljenih lica (takozvani „**porez na siromaštvo**“), čije su ukidanje preporučili i Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, a prethodno i specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje, predstavlja značajan finansijski teret kojem su izloženi najugroženiji isključivo zbog finansijske i stambene ugroženosti.¹⁸⁹

Navedeni primeri koji ilustruju nagomilane probleme u ovoj oblasti u naseljima Mileve Marić Ajnštajn i Kamendin u Beogradu u prethodnom izveštajnom periodu nisu rešeni. Zbog nagomilanih dugova za zakup socijalnih

¹⁸⁷ Za više informacija, videti: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/011-2581_22.pdf.

¹⁸⁸ Na probleme nedovoljne priuštivosti socijalnih stanova Republici Srbiji je nakon svoje posete, još 2016. godine, ukazala i specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje. Preporuke koje je Srbija dobila nakon ove posete ni do danas nisu sprovedene. Za više detalja, videti izveštaj nakon posete Srbiji, UN dokument br. A/HRC/31/54/Add.2.

¹⁸⁹ Po ovom pitanju se Ustavni sud još uvek nije oglasio.

stanova i komunalne troškove koje naplaćuje Infostan i za plaćanje računa za električnu energiju, **više od 60 porodica živi bez struje, a protiv više od 200 njih pokrenut je izvršni postupak za naplatu dugovanja za Infostan.**¹⁹⁰ Takođe, mnoga domaćinstva u ovom naselju kojima su istekli ugovori o zakupu socijalnih stanova, a koji su po pravilu zaključivani na pet godina, više nemaju važeće ugovore jer ne ispunjavaju uslove za njihovo produženje, upravo zbog činjenice da nisu redovno izmirivala dugovanja za Infostan. Osim sporadičnih zastrašivanja stanovnika ovog naselja da će biti iseljeni zbog neplaćanja zakupa i drugih troškova stanovanja, ili nepostojanja važećih ugovora o zakupu socijalnih stanova, nije bilo drugih aktivnosti, niti pokušaja nadležnih gradskih vlasti da se pitanje previsokih troškova socijalnog stanovanja adekvatno reši.¹⁹¹

* * *

Brojni problemi koji se odnose na ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje godinama unazad ostaju nerešeni. Do takve situacije je došlo ne samo zbog neadekvatnog zakonskog okvira (u pojedinim situacijama), već i zbog nepostojanja političke volje da se ovo pitanje rešava u skladu sa standardima koje je za njegovu interpretaciju razvio Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Uprkos tome, primetno je da na strani donosioca odluka i dalje postoji razumevanje da programi jeftine stanogradnje mogu rešiti stambene potrebe građana. Ipak, izbor korisnika tih programa sprovodi se netransparentno, bez učešća javnosti u pripremi kriterijuma za izbor onih koji će rešiti svoje stambeno pitanje kupovinom stanova po povlašćenim cenama, pa se ovaj program svodi na partikularno rešavanje konkretnih potreba određenih građana u datom trenutku. Takav način bavljenja pravom na stanovanje ne donosi adekvatne rezultate i produbljuje stambene nejednakosti.

¹⁹⁰ Podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja tokom 2019. i 2020. godine.

¹⁹¹ Uprkos apelima da se problem nagomilanih dugovanja počne rešavati i da se nadležne gradske službe uključe u rešavanje problema u naselju Kamendin koje su stanovnici ovog naselja upućivali 2019. i 2020. godine Sekretarijatu za socijalnu zaštitu, Sekretarijatu za imovinske i pravne poslove, gradonačelniku grada Beograda i Zaštitniku građana, nijedna institucija nije pozitivno odgovorila na njihove molbe. Zbog toga su problemi sa neplaćenim računima i stalnim strahom od prinudnih iseljenja za brojne porodice iz ovog naselja i dalje njihova stvarnost.

Uz to, odsustvo razmišljanja o alternativnim načinima rešavanja stambenih potreba građana i mera koje se odnose na unapređenje uslova stanovanja najugroženijih građana koji stanuju u neformalnim naseljima i neformalnim kolektivnim centrima, ili se suočavaju sa beskućništvom, dodatno potvrđuje zaključak da su u oblasti stanovanja neophodne krupne promene kako bi se unapredilo ostvarivanje ovog prava u Republici Srbiji.



PRAVO NA ZDRAVLJE

Pravo na zdravlje zaštićeno je nizom dokumenata međunarodnog prava koje je Republika Srbija ratifikovala. Jedan od njih je i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji u članu 12 naglašava, a u Opštem komentaru broj 14 razrađuje, da države ugovornice priznaju pravo svakog lica da uživa najbolje stanje fizičkog i psihičkog zdravlja koje može postići, između ostalog tako što moraju sprovoditi mere neophodne za stvaranje pogodnih uslova za obezbeđivanje lekarskih usluga i lekarske nege u slučaju bolesti. U Ustavu Republike Srbije, u članu 68, navodi se da svako ima pravo na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja, a u stavu 2 istog člana, kao posebno izdvojene kategorije, zaštićene Ustavom, navode se deca, trudnice, majke tokom porodijskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari, i predviđa se da će pravo na zdravstvenu zaštitu ostvarivati iz javnih prihoda, ukoliko ga ne ostvaruju na drugi način u skladu sa zakonom. U stvarnosti to izgleda drugačije – građani i građanke se suočavaju sa nizom diskriminatornih praksi, pogotovo ukoliko ne poseduju lična dokumenta, ukoliko su pripadnici romske zajednice, interno raseljena lica, nalaze se u situaciji beskućništva, korisnici su ustanova socijalne zaštite, prekarni radnici, i slično.

Odredbama člana 68 Ustava nije utvrđeno pravo na vrstu i obim zdravstvene zaštite, već je ovlašćen zakonodavac da uređujući sistem u oblasti zdravstva donese zakone kojima će urediti zdravstveno osiguranje, zdravstvenu zaštitu i osnivanje zdravstvenih fondova. Krovni zakoni u ovoj oblasti, Zakon o zdravstvenoj zaštiti¹⁹² i Zakon o zdravstvenom osiguranju¹⁹³, doneti su 2019. godine. Jedna od najspornijih novina uvedenih zakonom o zdravstvenom osiguranju odnosila se na to da će osiguranici ma koji obole od bolesti koje su predmet preventivnih skrining pregleda,

192 „Službeni glasnik RS“, br. 25/2019 i 92/2023-384.

193 „Službeni glasnik RS“, br. 25/2019 i 92/2023.

a koji se ne odazovu i ne opravdaju nedolazak na skrining preglede, biti obezbeđeno lečenje u visini od najmanje 65 odsto od cene zdravstvene usluge. Drugačije rečeno – biće primorani da sami snose preostalih 35 odsto troškova lečenja.¹⁹⁴

Izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju iz oktobra 2023. godine¹⁹⁵ skraćen je broj dana (osim u određenim izuzecima) na koji izabrani lekar može da odobri bolovanje, te umesto ranijih 60 dana, izabrani lekar, osim u izričito predviđenim izuzecima, može da odobri bolovanje najduže 30 dana,¹⁹⁶ a nakon toga je neophodno da osiguranika uputi na prvostepenu lekarsku komisiju. Važno je naglasiti da je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti u dva navrata, dostavljajući mišljenja na tekstove Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, ukazao na to da nije sprovedena obaveza procene uticaja tog propisa na socioekonomski ugrožene grupe, iako je ta obaveza uvedena izmenama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine.¹⁹⁷

U februaru 2022. godine, Vlada Srbije donela je Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu Republike Srbije za period 2022–2026. godine, a u maju 2022. godine donet je i Akcioni plan za period 2022–2023. za sprovođenje Programa digitalizacije.^{198 199} U oktobru 2023. godine usvojen je

194 Za više detalja videti Inicijativa A 11, *Ekonomska i socijalna prava u Srbiji: Iskrivljena slika*, op. cit.

195 „Službeni glasnik RS”, br. 92/2023 od 27. 10. 2023. godine, a stupio je na snagu 4. 11. 2023. godine.

196 Prvobitni Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona predviđao je da izabrani lekar može da odobri bolovanje najduže 15, umesto ranijih 60 dana, a u izmenjenom tekstu nacrta je broj dana ipak povećan na 30. Videti i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, br. 011-00-20/2023-02 datum: 4. 8. 2023. godine, dostupno na <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/1049-23-misljenje-na-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zdravstvenom-osiguranju/>.

197 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, br. 011-00-20/2023-02 datum: 4. 8. 2023. godine i Mišljenje na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju br. 011-00-23/2023-02 datum: 8. 9. 2023. godine, dostupno na <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/1098-23-misljenje-na-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zdravstvenom-osiguranju/>. Videti član 14 Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS”, br. 22/2009 i 52/2021).

198 Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu i Akcioni plan za sprovođenje Programa digitalizacije dostupni su na: <https://www.zdravlje.gov.rs/tekst/364590/program-digitalizacije-u-zdravstvenom-sistemu.php>.

199 Istraživanje Ministarstva zdravlja i NALED-a iz marta 2023. pokazuje da trećina građana građana nema jasnu sliku o tome na koji način bi im bila od koristi digitalizacija procedura u zdravstvu. Zanimljivo je da oni koji smatraju da bi im dalja digitalizacija u zdravstvu koristila najčešće pominju da bi im značilo ukoliko bi se digitalizovala procedura koju je već sada donekle moguće obaviti elektronski – zakazivanje pregleda kod lekara. Ibid.

Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva.²⁰⁰ Jedna od najznačajnijih novina koje uvodi taj zakon jeste eKarton, elektronski medicinski dosije koji predstavlja izvod podataka iz osnovne medicinske dokumentacije koja se vodi u elektronskoj formi o jednom pacijentu.²⁰¹ E-karton bi trebalo da bude uspostavljen do januara 2025. godine, i moći će da mu pristupe pacijent preko portala eUprava i izabrani lekar pacijenta, kao i svi ostali lekari specijalisti na koje pacijent bude upućen.²⁰²

Istraživanje NALED-a iz marta 2023. godine pokazuje da je svaki drugi građanin Srbije zadovoljan kvalitetom usluga u državnim zdravstvenim ustanovama, a kao glavne probleme ističu lošu organizaciju, nedostatak kadrova i nedovoljnu motivisanost zdravstvenih radnika.²⁰³ Korupciju i mito u zdravstvenim ustanovama kao problem vidi četvrtina ispitanika, a više od trećine građana Srbije u prethodne tri godine nije moglo da dobije uslugu u državnoj ustanovi.²⁰⁴ Kao glavne razloge najčešće navode da nije bilo termina ili da im je usluga bila hitno potrebna, a da je vreme čekanja bilo predugo.²⁰⁵

I pored načelno širokih garancija prava na zdravstvenu zaštitu, postoji neusklađenost između garancija prava na zdravlje i zdravstvenu zaštitu i njihove dostupnosti u praksi. Fiskalni savet nastavlja da upozorava na manjak stručnog kadra u oblastima kritičnim za funkcionisanje države, u prvom redu zdravstva, i procenjuje da ovom sektoru nedostaje 3000 stručnih radnika.²⁰⁶ Dodatno, u svojoj analizi Fiskalne strategije za 2023. sa projekcijama za 2024. i 2025. godinu, Fiskalni savet podseća na veliki jaz u opre-

200 Zakon je objavljen u „Službenom glasniku RS”, br. 92/2023 od 27. 10. 2023. godine, a stupio je na snagu 4. 11. 2023, od kada se i primenjuje, osim člana 17 koji se primenjuje po isteku šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, člana 23, stav 2, člana 24, stav 2, čl. 28, 34, 46, 47, 49, 50 i 51 koji se primenjuju od 1. 1. 2025.

201 Za više detalja videti, na primer, Dušan Rajaković, „Komentar Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva”, Lege Artis, br. 1/2024.

202 Ibid.

203 Naled, Zadovoljstvo građana javnim zdravstvenim sistemom, mart 2023, dostupno na https://naled.rs/htdocs/Files/12608/Zadovoljstvo-gradjana-i-lekara-zdravstvenim-sistemom-u-Srbiji_NALED.pdf. Videti i BBS News na srpskom, Medicina i Srbija: Kako poboljšati zdravstvo u državi – lekari daju devet predloga, 28. 6. 2023.

204 Ibid.

205 Ibid.

206 Fiskalni savet, Ocena predloga Zakona o budžetu Republike Srbije za 2023. godinu, 2. 12. 2022, dostupno na: https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena_budzeta_2023_v1.pdf

mljenosti i kvalitetu zdravstvenih usluga između Srbije i zemalja Centralne i Istočne Evrope, kao i na to da postojeći resursi našeg zdravstvenog sistema ne uspevaju da odgovore na rastuću potražnju za zdravstvenim uslugama, o čemu najbolje svedoči podatak da je u maju 2022. godine na različite operacije čekalo skoro 60.000 ljudi.²⁰⁷ Ova institucija upozorava da pored Fiskalne strategije, ni Program ekonomskih reformi ne adresira ove strukturne probleme, već reformu zdravstvenog sistema svodi na digitalizaciju. Sve navedeno ima direktne posledice na ostvarivanje prava na zdravlje, pogotovo pripadnika marginalizovanih društvenih grupa. Ovo je prepoznao i Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je, prilikom razmatranja trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije, uputio preporuku državi da proširi obuhvat i poboljša kvalitet zdravstvenih usluga koje se pružaju u okviru zdravstvenog osiguranja u cilju otklanjanja socioekonomskih razlika u pristupu zdravstvenim uslugama.²⁰⁸ Komitet je od države zatražio i da preduzme hitne korake kako bi se ispravila situacija u kojoj je osobama bez ličnih dokumenata uskraćen pristup socijalnim uslugama, uključujući i zdravstvene usluge.²⁰⁹ Srbija je dobila i preporuku da osigura da se primarna zdravstvena zaštita pruža svim licima koja žive u zemlji.²¹⁰ Međutim, osobe bez dokumenata, a to su u Srbiji skoro isključivo Romi, i dalje nemaju mogućnost da se prijave na zdravstveno osiguranje, a usled toga im je uskraćen ili znatno otežan pristup primarnoj i preventivnoj zdravstvenoj zaštiti.

207 Fiskalni savet, *Mišljenje na Nacrt Fiskalne strategije za 2023. godinu sa projekcijama za 2024. i 2025. godinu*, 31. 5. 2022, dostupno na: https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS_Misljenje_Nacrt_Strategija_2023-2025.pdf. Istraživanje Ministarstva zdravlja i NALED-a iz marta 2023. godine pokazuje da svaki deseti anketirani lekar planira odlazak u inostranstvo u narednih pet godina. Naled, *Zadovoljstvo građana javnim zdravstvenim sistemom*, op. cit.

208 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, 4. 3. 2022, dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3969915>.

209 *Isto*, str. 31(a).

210 *Isto*, str. 59(c).

Pristup zdravstvenoj zaštiti lica bez prijave prebivališta i dokumenata

Na osnovu člana 16, st. 1, t. 11 Zakona o zdravstvenom osiguranju²¹¹, osiguranicima se smatraju i lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju prebivalište, odnosno boravište u Republici Srbiji, ako ne ispunjavaju uslove za sticanje svojstva osiguranika na drugi način ili kao članovi porodice osiguranika. Međutim, u praksi, zbog neusaglašenosti podzakonskih akata sa aktima više pravne snage, lica romske nacionalnosti bez prebivališta, odnosno boravišta, koja zakonodavac prepoznaje kao posebnu kategoriju osiguranika upravo zbog neposedovanja prebivališta, odnosno boravišta, dužna su da uz prijavu na zdravstveno osiguranje ipak podnesu dokaz o prijavljenom prebivalištu na adresi nadležnog centra za socijalni rad.

Zakonom o prebivalištu i boravištu²¹² jeste još 2011. godine predviđena mogućnost prijave prebivališta na adresi nadležnog centra za socijalni rad, za osobe koje ne mogu da prijave prebivalište na drugi način. Međutim, procedura prijave prebivališta i dalje je komplikovana i neprimereno dugačka.²¹³ Dok god nemaju prijavu prebivališta, građani nemaju mogućnost da da dobiju ličnu kartu i zdravstvenu knjižicu, a samim tim ni da neometano ostvaruju svoje pravo na zdravstvenu zaštitu. Time su najviše pogođeni pripadnici romske zajednice (a naročito interno raseljeni Romi i povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji) i ljudi u situaciji beskućništva.

Uticaj prijave prebivališta na ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje ilustruje primer A. T. Majka maloletnog A. T. obratila se Inicijativi A 11

211 „Službeni glasnik RS”, br. 25/2019.

212 „Službeni glasnik RS”, br. 87/2011.

213 Podaci iz prakse organizacija koje pružaju pravnu podršku ljudima bez dokumenata u proceduri prijave prebivališta (koja je preduslov za dobijanje ličnih dokumenata) pokazuju da ta procedura traje između 3 i 12 meseci. O tome više govori zajednički izveštaj koji je grupa organizacija i sindikata podnela Komitetu Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava u decembru 2021, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2022/03/Zajednicki-podsetnik-komitetu-UN.pdf>. Videti, takođe, Platforma organizacija za saradnju sa UN mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Alternativni izveštaj Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava*, januar 2022, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ICEnwWR8rbeJM8O1ALabPx9WVEvqlcDU7lm8G9kagoVEWKEWk-3jQn/QFvBKlzs0yeTCH11ljEVQodM88pJV7gg=. Iskustva Inicijative A 11 tokom 2022. i 2023. godine pokazuju da postupci utvrđivanja prebivališta traju između četiri i osam meseci, a u slučajevima u kojima bude izjavljena žalba, postupci traju i do godinu i po.

u julu 2023. godine jer im je bila potrebna pomoć u postupku prijave prebivališta i prijave na zdravstveno osiguranje. A. i njegovoj majci, povratnicima po sporazumu o readmisiji, Komesarijat za izbeglice i migracije obezbedio je, kao privremeno stambeno rešenje, smeštaj u prostorijama Centra za azil. Međutim, ni nakon više od četiri meseca po dolasku u Srbiju, A.T. i njegova majka nisu uspeali da dobiju saglasnost KIRS-a da prijave prebivalište na adresi Centra, niti da na drugi način reše prijavu prebivališta, zbog čega su se obratili Inicijativi A 11 uz čiju su pomoć uspeali da prijave prebivalište na adresi CSR Obrenovac, a potom je izvršena i prijava na zdravstveno osiguranje.

Međutim, šest meseci, koliko je A. proveo čekajući da konačno prijavi prebivalište i dobije zdravstvenu knjižicu, za njega je bio naročito dugačak i nimalo lak period jer mu je od rođenja dijagnostifikovana teška bolest – anorektalna artezija, te formirana kolostoma. Zbog bolesti A. već punih šesnaest godina koristi kolostomske kese koje je zbog neposedovanja prijave na ZO njegova porodica morala da pribavi o svom trošku, u iznosu od preko 150.000 dinara (što su platili od NSP koja im je preostala iz države iz koje su vraćeni). Budući da se kolostomske kese nalaze na listi medicinskih pomagala koja se izdaju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, nakon prijave prebivališta, od koje je zavisila i prijava na zdravstveno osiguranje, A. najzad može da ostvari pravo na preko potrebnu zdravstvenu zaštitu.

Još u novembru 2013. godine usvojen je Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja²¹⁴, kojim je za te grupe uređen način ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu za slučaj da to pravo ne mogu da ostvare u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje. Zahvaljujući tom zakonu, deca, trudnice i porodilje mogu ostvariti pravo na zdravstvenu zaštitu na osnovu isprave o zdravstvenom osiguranju (zdravstvene knjižice), bez obzira na to da li je isprava overena. Da bi ostvarile pravo na zdravstvenu zaštitu, pored zdravstvene knjižice, trudnice i porodilje treba da imaju i izveštaj lekara specijaliste o utvrđenoj trudnoći, odnosno otpusnu listu o obavljenom porođaju, dok je za decu dovoljan

214 „Službeni glasnik RS“, br. 104/2013.

uvid u datum rođenja, odnosno jedinstveni matični broj građana.²¹⁵ Međutim, taj zakon uređuje pristup zdravstvenoj zaštiti samo za ona lica koja već poseduju zdravstvenu knjižicu²¹⁶, ali im zbog neuplaćenih doprinosa ili iz drugih razloga ona nije overena. Izvan domašaja tog zakona ostaju ona deca, trudnice i porodilje koji uopšte ne poseduju (ni neoverenu) zdravstvenu knjižicu.

I pored toga što Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja uređuje pristup zdravstvenoj zaštiti samo za one koji već poseduju ili mogu da pribave (makar neoverenu) zdravstvenu knjižicu, i ostaloj deci, trudnicama i porodiljama pristup zdravstvenoj zaštiti morao bi da bude obezbeđen u cilju ispunjenja obaveza iz međunarodnih ugovora koje je Srbija preuzela i preporuka tela koja prate sprovođenje tih obaveza.²¹⁷

Međutim, u praksi se deca, trudnice i porodilje iz marginalizovanih grupa i dalje suočavaju sa teškoćama u pristupu zdravstvenoj zaštiti, pa čak i u vezi s porođajem, koji predstavlja hitan slučaj, a hitna medicinska pomoć je garantovana bilo kom licu koje pravo na hitnu medicinsku pomoć ne ostvaruje na drugi način.²¹⁸

Poseban problem u oblasti zdravstvene zaštite predstavlja naplaćivanje ili pokušaj naplaćivanja troškova porođaja ili zdravstvenih usluga u vezi sa trudnoćom i porođajem trudnicama i porodiljama koje nemaju zdravstveno

215 Republički fond za zdravstveno osiguranje, *Primena Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja*, dostupno na: http://www.rfzo.rs/download/zakoni/Instrukcija_obraci_trudnice.pdf

216 Iako se u propisima koristi termin „kartica zdravstvenog osiguranja“, u izveštaju će se, radi jednostavnosti, upotrebljavati termin „zdravstvena knjižica“.

217 Komitet za prava deteta je još u februaru 2017. godine uputio preporuku Republici Srbiji da osigura dostupnost i jednak pristup kvalitetnoj primarnoj i specijalizovanoj zaštiti za svu decu u zemlji, kao i da ojača napore da se obezbedi proširenje pristupa adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti, uključujući i prenatalnu brigu o neosiguranim trudnicama, na porodice koje žive u najugroženijim situacijama, naročito na one koje žive u marginalizovanim i udaljenim oblastima. *Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, op. cit.*, paragraf 46. Od tada je proteklo više od sedam godina, a nikakvi konkretni koraci nisu preduzeti kako bi se postupilo po ovim preporukama i obezbedio pristup zdravstvenoj zaštiti i za decu i trudnice bez dokumenata i zdravstvenog osiguranja.

218 Na osnovu člana 17, st. 1, t. 9 Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službeni glasnik RS“, br. 25/2019), Republika Srbija kao opšti interes u zdravstvenoj zaštiti obezbeđuje hitnu medicinsku pomoć osobama nepoznatog prebivališta, kao i drugim licima koja pravo na hitnu medicinsku pomoć ne ostvaruju na drugačiji način u skladu sa zakonom.

osiguranje. Inicijativa A 11 se 2018,²¹⁹ 2020.²²⁰ i 2022.²²¹ godine susretala sa slučajevima u kojima su romske trudnice ili porodilje bez dokumenata dobile izuzetno visoke račune za troškove porođaja ili zdravstvenih usluga u vezi sa trudnoćom i porođajem. U 2023. godini, Inicijativa A 11 se nije susretala sa novim pokušajima naplaćivanja troškova porođaja, ali tri trudnice bez dokumenata ipak su tražile pomoć od organizacije strahujući da će morati da plate troškove porođaja.²²²

Važno je naglasiti da, pored Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja, koji se u celosti odnosi na pristup zdravstvenoj zaštiti za ove kategorije, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, u članu 17, st. 1. t. 9 predviđa da Republika Srbija, kao opšti interes u zdravstvenoj zaštiti, obezbeđuje hitnu medicinsku pomoć finansiranu iz budžeta Republike Srbije osobama nepoznatog prebivališta, kao i drugim licima koja pravo na hitnu medicinsku pomoć ne ostvaruju na drugačiji način (što se nesumnjivo odnosi i na trudnice bez dokumenata). Dodatno, Republički fond za

219 Videti Inicijativa A 11, *Prava drugog reda*, op. cit.

220 U jednom slučaju, sedamnaestogodišnja Romkinja F. H. bez dokumenata dobila je račun od 249.380 dinara za troškove porođaja. Troškovi na kraju nisu naplaćeni zahvaljujući razumevanju socijalne radnice u toj zdravstvenoj ustanovi. U drugom slučaju, Romkinja bez dokumenata Š. K. hospitalizovana je nakon što je ultrazvučno konstatovano odsustvo srčane radnje ploda. Trudnoća je okončana carskim rezom, a dete je mrtvorodeno. Prilikom otpusta joj je izdat račun u iznosu preko 289. 000 dinara. Pacijentkinja je pozajmila novac i platila depozit u iznosu od 20.000 dinara, dok ostatak računa nije platila jer nije imala nikakve prihode. Nekoliko meseci nakon otpusta, administrativna služba zdravstvene ustanove je kontaktirala sa pacijentkinjom tražeći da plati ostatak računa, uz napomenu da će u protivnom račun biti naplaćen prinudnim putem. Inicijativa A 11 joj je pomogla da pošalje molbu za oslobađanje od troškova porođaja, a odgovor nikada nije primljen. Za više detalja o ovom problemu i pokušajima naplaćivanja troškova porođaja i zdravstvenih usluga u vezi sa trudnoćom i porođajem videti Inicijativa A 11 – *Prava drugog reda*, op. cit.

221 B. H. se obratila Inicijativi A 11 jer joj je u dva porodišta kojima se obraćala rečeno da će joj biti naplaćeni troškovi porođaja jer nije imala prijavljeno prebivalište u mestu u kome se porodila (nego je i dalje imala prijavljeno prebivalište na Kosovu) i nije imala zdravstvenu knjižicu. Pored toga, u periodu koji je prethodio ovom događaju imala je boravište u Crnoj Gori. Zbog toga su joj u porodištu u kojem se porodila tražili da, kako ne bi dobila račun od oko 300.000 dinara, dostavi potvrdu da će crnogorsko zdravstveno osiguranje pokriti troškove porođaja ili dokaz da joj je u Crnoj Gori overena zdravstvena knjižica, što ona nije mogla da dostavi. Na kraju, uz pomoć socijalne radnice, B. je sa novorođenčeta otpuštena iz bolnice bez naplate troškova porođaja.

222 Poslednji takav slučaj trudnica bez dokumenata i zdravstvenog osiguranja zabeležen je prilikom posete naselju Peščara, u Subotici, 30. 10. 2023. godine. Inicijativa A 11 je toj trudnici, kao i u ostalim slučajevima, objasnila zbog čega troškovi porođaja ne bi smeli da joj se naplaćuju i potom i poslala spisak relevantnih odredaba i kopije akata od značaja za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu u vezi sa porođajem. Prilikom posete Subotici, u oktobru 2023. godine, lokalni romski koordinator je naveo da je u prethodnom periodu bilo slučajeva naplaćivanja troškova porođaja, zbog čega je pisao zdravstvenoj ustanovi kako bi ukazao na to da je porođaj hitan slučaj i da je važno da u takvim slučajevima porodilje koje nemaju zdravstveno osiguranje budu oslobođene od plaćanja troškova porođaja.

zdravstveno osiguranje je naglasio da se svaki porođaj, pa i onaj u terminu, smatra hitnim slučajem.²²³

Zdravstvene medijatorke

Jednu od uspešnijih inicijativa usmerenih na poboljšanje zdravlja Roma, a posebno dece i žena, predstavljaju zdravstvene medijatorke, uvedene u zdravstveni sistem još 2009. godine. Zdravstvene medijatorke zadužene su za direktan rad u romskim naseljima – pomoć u pristupu zdravstvenim uslugama, informisanje o prevenciji i slične aktivnosti na približavanju Roma i Romkinja i zdravstvenih ustanova. Prema poslednjim dostupnim podacima, one deluju u 70 jedinica lokalne samouprave. Međutim, njihov radni status i dalje je nerešen i zdravstvene medijatorke i dalje imaju teškoće u ostvarivanju radnih prava. Osim što njihova radna mesta nisu sistematizovana, njihovo angažovanje regulisano je ugovorima o pružanju usluga, što ih lišava prava koja bi imale da su u radnom odnosu, poput godišnjeg odmora, bolovanja, troškova prevoza, dnevnica i tako dalje. Ovaj problem povremeno dovodi do apsurdnih situacija, pa se pojedine zdravstvene medijatorke, koje su pomogle mnogim Romima da ostvare pravo na zdravstveno osiguranje, i same suočavaju sa problemom nedostupnosti zdravstvenog osiguranja. Pored toga, zdravstvene medijatorke rade za nadoknadu u iznosu od 22.000 dinara (manje od 190 evra), što je manje od polovine propisanog minimalnog bruto iznosa plate u Republici Srbiji.

Kako bi se Romima pružila značajnija podrška u ostvarivanju prava na zdravlje, potrebno je povećati broj zdravstvenih medijatorki, povećati im zarade, urediti njihov radnopravni status (koji trenutno ne podrazumeva zasnivanje radnog odnosa, već prekarne ugovore o delu) i tako trajno rešiti pitanje sistematizacije njihovog radnog mesta u sistemu zdravstva. Važnost ovog pitanja ističe i Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine,²²⁴ i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti,²²⁵ ali se različite preporuke za regulisanje radnopravnog statusa zdravstvenih medijatorki ponavljaju iz godine u godinu, bez rezultata.

223 RFZO, Instrukcija 02/5 broj 54-684/10-1 od 16. 3. 2010. godine.

224 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022-2030. godine.

225 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2023. godinu, dostupno na <https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2024/03/RGI-2023.pdf>.

Pristup zdravstvenoj zaštiti nakon promene mesta prebivališta

Inicijativa A 11 i dalje se susreće sa slučajevima u kojima ispostave RFZO prilikom podnošenja prijave na zdravstveno osiguranje zahtevaju da osiguranici sami izvrše odjavu obaveznog socijalnog osiguranja u filijali kod koje su se prethodno prijavili na zdravstveno osiguranje. Ovakva praksa predstavlja problem osobama koje su se preselile i promenile prebivalište, a koje ne mogu da putuju u mesto ranijeg prebivališta, najčešće zbog troškova putovanja ili bolesti. Inicijativa A 11 obraćala se, u vezi sa tim problemom, Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje još 2018. godine, tražeći da se procedura u slučaju promene prebivališta pojednostavi, kao i da se filijalama RFZO uputi instrukcija o načinu postupanja u slučajevima promene prebivališta, kako se građani ne bi izlagali nepotrebnim troškovima, gubitku vremena i drugim teškoćama. U odgovoru na apel istaknuto je da RFZO primenjuje princip da se u slučaju promene prebivališta osiguranika podnosi prijava promene u obaveznom zdravstvenom osiguranju, a ne princip odjave sa zdravstvenog osiguranja radi nove prijave na zdravstveno osiguranje, kao i da su s navedenim načinom postupanja upoznate sve filijale, zbog čega ne postoji potreba da im Direkcija Republičkog fonda upućuje posebnu instrukciju za postupanje.²²⁶ Međutim, Inicijativi A 11 i dalje se obraćaju građani kojima, nakon promene prebivališta i pokušaja regulisanja prava na zdravstveno osiguranje u novom mestu prebivališta, nadležne ispostave RFZO traže odjavu zdravstvenog osiguranja u ispostavi u kojoj su bili prijavljeni na zdravstveno osiguranje. Očigledno je da u radu pojedinih filijala i dalje postoje nepravilnosti kad je reč o postupanju u slučaju promene prebivališta i da nisu sve upoznate s tim da nije neophodna odjava sa zdravstvenog osiguranja.

Slučaj porodice Savić, osim što pokazuje da filijale i dalje traže odjavu sa osiguranja, ukazuje i na teškoće koje zbog toga nastaju u praksi. Naime, ova porodica se, nakon smrti člana porodice u tragičnom događaju, preselila u Beograd i tu prijavila prebivalište. Majka i starije dete su imali zdravstvene knjižice, ali su ih izgubili, dok najmlađe dete nije nikada bilo prijavljeno na zdravstveno osiguranje. Kada su pokušali da se prijave na zdravstveno osiguranje u Beogradu, od njih je zahtevano da najpre izvrše

²²⁶ Republički fond za zdravstveno osiguranje, akt 02/4 br. 180/1391/18-3 od 3. oktobra 2018. godine.

odjavu sa zdravstvenog osiguranja za majku i starije dete u filijali RFZO u gradu iz kog su se doselili. Kako nisu mogli da putuju nazad u grad iz kog su se doselili, jer je reč o samohranom majci sa dvoje maloletne dece, koja nije mogla da plati put, niti je imala nekog ko bi mogao da joj čuva decu, oni su ostali bez pristupa zdravstvenoj zaštiti duže od godinu dana. Jedno dete je beba koja nije primila nijednu vakcinu osim one u porodilištu. Drugo dete je, u trenutku kada se porodica obratila Inicijativi A 11, pohađalo prvi razred i pored uskraćene adekvatne zdravstvene usluge ne može da dobije ni opravdanje kad je bolesno jer nema izabranog lekara.

Čak i da prijava u filijali zaduženoj za novo mesto prebivališta nije obavljena, to ne sme biti prepreka za pristup zdravstvenoj zaštiti. To je još 2011. utvrđeno Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (u daljem tekstu PNPOPOZO)²²⁷, koji u članovima 17 i 47 propisuje da osigurano lice ostvaruje pravo na primarnu, sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu i kod zdravstvene ustanove van područja matične filijale, na osnovu overene zdravstvene knjižice. Na osnovu člana 47 PNPOPOZO, osigurano lice koje privremeno boravi van mesta prebivališta ostvaruje zdravstvenu zaštitu u mestu privremenog boravka u zdravstvenoj ustanovi na primarnom nivou, bez promene izabranog lekara, i ta zdravstvena zaštita obuhvata dijagnostiku i lečenje, uključujući propisivanje lekova na recept i medicinsko-tehnička pomagala koja se propisuju na mesečnom nivou. Takva zdravstvena zaštita ostvaruje se na osnovu overene isprave o osiguranju, a pravo na propisivanje lekova na recept, kao i pravo na medicinsko-tehnička pomagala koja se propisuju na mesečnom nivou, osigurano lice ostvaruje i na osnovu lične izjave da mu za isti period izabrani lekar nije propisao lekove, odnosno medicinsko-tehnička pomagala.

Ovakva praksa često ostavlja građane bez zdravstvene zaštite, jer najveći deo njih nije obavešten o tome da nisu u obavezi da sami odlaze u prethodno mesto prebivališta radi odjave zdravstvenog osiguranja, a često im taj put nije izvodljiv usled zdravstvenog stanja, porodičnih prilika ili za njih visokih troškova puta. Time su najviše pogođeni građani lošijeg ekonomskog statusa, interno raseljena lica i Romi, čime se produbljuju nejedna-

²²⁷ „Službeni glasnik RS”, br. 10/2010, 18/2010 – ispr., 46/2010, 52/2010 – ispr., 80/2010, 60/2011 – odluka US, 1/2013, 108/2017, 82/2019 – dr. propis, 31/2021 – dr. propis i 4/2024 – dr. propis.

kosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti, a posledice primene propisa i javnih politika koji nisu prilagođeni potrebama najugroženijih građana i građanki najviše pogađaju – upravo njih.

Pristup ispravnoj vodi za piće

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava pravo na zdravlje tumači kao pravo koje se ne odnosi samo na pravovremenu i odgovarajuću zdravstvenu negu, već i na osnovne determinante zdravlja, kao što su pristup bezbednoj vodi za piće, odgovarajući sanitarni uslovi, dostupnost bezbedne hrane, pravo na stanovanje i pravo na zdrave i bezbedne uslove za rad i na zdravo životno okruženje.

Subotica²²⁸ je jedna od 20 lokalnih samouprava sa najneispravnijom vodom za piće prema poslednjem Izveštaju o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće javnih vodovoda i vodnih objekata u Republici Srbiji za 2022. godinu²²⁹ koji je izradio Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“. Prema izveštaju, voda iz javnog vodovoda u ovom gradu se svrstava u 12,8% onih koje kvalifikuje „udružena neispravnost“.²³⁰ Voda u gradskom području Subotice određena je još jednom negativnošću jer pored svrstavanja u 12,8% najmanje ispravnih, ona u sebi sadrži i arsen. Generalno posmatrano Subotica ima ogroman problem sa vodosnabdevanjem zbog odsustva sistemskog planiranja i pravovremenih reakcija na zadate geografske i prirodne nepovoljnosti. Prirodna izвориšta vode u Subotici su veoma lošeg kvaliteta, a proces njenog prečišćavanja kroz vodovodnu mrežu nije dostigao nivo koji bi široj populaciji ovog grada omogućio zdravu i bezbednu vodu za piće.

228 U ovom delu izveštaja, Inicijativa A 11 namerava da ukaže na probleme u pristupu ispravnoj vodi za piće na koje su prilikom rada na terenu ukazivale neke od najranjivijih grupa. Uopšte o pravu na vodu građana Srbije videti izveštaje Centra za politike emancipacije. O problemima u pristupu vodi za piće sa kojima se stanovnici Zrenjanina suočavaju punih 20 godina videti, na primer, Vreme, „Zrenjanin tačno 20 godina bez pijaće vode: Svi su saučesnici“, 20. 1. 2024, dostupno na <https://vreme.com/drustvo/zrenjanin-tacno-20-godina-bez-pijuce-vode-svi-su-saucesnici/#:~:text=Dvadesetog%20januara%202004,%2C%20aktivista%2C%20pokreta%C4%8D%20Novog%20optimizma>.

229 Izveštaj dostupan na: <https://www.batut.org.rs/download/izvestaji/Zdravstvena%20ispravnost%20vode%20za%20pice%202022.old>

230 „Udružena“ neispravnost podrazumeva javne vodovode koji imaju fizičko-hemijsku neispravnost u više od 20% ispitivanih uzoraka i mikrobiološku neispravnost u više od 5% uzoraka na godišnjem nivou. Fizičko-hemijski neispravna voda je ona povećane mutnoće i povišenih koncentracija gvožđa, mangana, amonijaka, nitrata i nitrita, dok se pod mikrobiološku neispravnost svrstava voda sa povećanim brojem različitih bakterija, uključujući i one fekalnog porekla. Obe kategorije neispravnosti mogu biti uzročnici ozbiljnih zdravstvenih problema – prva zbog toksičnih i kancerogenih materija, a druga zbog mogućnosti izazivanja hidričnih epidemija.

Međutim, nemaju svi građani Subotice taj „luksuz“ da se kroz prečišćavanje vode u javnim vodovodima koncentracija svih gorenavedenih štetnih materija bar umani i svede na granicu prihvatljivog. Subotičko naselje „Zorka“ jedno je od onih do kojih vodovodna mreža uopšte ne dopire, iako je od centra grada udaljeno samo četiri kilometra. Mobilni tim Inicijative A 11 se u okviru redovnih terenskih poseta upoznao sa činjenicom da stanovnici ovog naselja romske nacionalnosti iz ulica Ferenc Bodrogvarija i 10. nove nisu korisnici usluga JKP „Vodovod i kanalizacija“ Subotica. Isključenost iz vodovodne mreže stanovnici ovog naselja prevazilaze upotrebom privatnih bunara, koji vodu ispumpavaju direktno iz zemlje. Ova voda se smatra tehničkom jer sadrži sve ono što je u prvom pasusu opisano i to u znatno većim količinama budući da nije prošla nikakvu „obradu“ u gradskom vodovodu. Pored svih nedostataka ovu vodu karakteriše i visok nivo peska u vodi zbog peskovitosti predela u kojem se nalazi naselje „Zorka“. Neretko se ova voda mora prokuvati da bi se uopšte mogla upotrebiti za održavanje higijene ili ishranu. Kada govorimo o vodi za piće, ekstremno siromaštvo koje odlikuje socioekonomski položaj ovih ljudi stvara potpuno novu dimenziju. Naime, ostali stanovnici ovog naselja (oni koji nisu materijalno ugroženi) imaju mogućnost da nedostatak vode za piće prevaziđu kupovinom flaširane vode, a za stanovnike ove dve ulice to često nije opcija. Na taj način materijalna deprivacija ovih ljudi generiše opasne zdravstvene rizike budući da im tehnička voda u najvećem broju slučajeva služi za piće. Nadležne vlasti lokalne samouprave su navodno upoznate sa ovim problemom, ali ističu da se ne radi o diskriminaciji u konkretnom slučaju jer je ovaj problem karakterističan za veliki broj stanovnika, pa i onih koji su romske nacionalnosti. Zauzimanje stava prema kojem su svi jednaki u nedostacima lišeno je promatranja uzročno-posledičnih veza na osnovu kojih jedan problem može stvoriti jednu, dve ili mnoštvo negativnih posledica u zavisnosti od životnih okolnosti na koje „naleže“. Jedna od tih životnih okolnosti svakako je i siromaštvo, koje u konkretnom slučaju dovodi do toga da veliki broj ljudi pije vodu sa opasnom koncentracijom amonijaka, arsena i bakterija. Postavljanje javne česme ili cisterne sa pijaćom vodom su rešenja koja se mogu brzo primeniti i nisu toliko skupa, ali do trenutka zaključenja ovog izveštaja nije pokazana volja nadležnih za tako nešto.

Zdravstveni status kao uslov za prijem u ustanove socijalne zaštite

Krajem 2021. godine donet je Zakon o pravima korisnika usluga privremelog smeštaja u socijalnoj zaštiti.²³¹ Njime je propisano da korisnik smeštaja ima pravo na obezbeđivanje i dostupnost zdravstvene zaštite, kao i da pružanje zdravstvene zaštite može zatražiti i sam korisnik. Dodatno, Zakon zabranjuje diskriminaciju korisnika smeštaja na osnovu njihovog zdravstvenog stanja, uključujući tu i mentalni invaliditet i mentalne smetnje. Zakonom se predviđa i formiranje nezavisnog mehanizma koji je ovlašćen za uspostavljanje kvaliteta pružanja usluga i zaštite prava korisnika, koji vrše nezavisni organi za zaštitu prava građana i zaštitu ravnopravnosti, a u narednom periodu se očekuje operacionalizacija rada tog mehanizma.

Ipak, osobama u situaciji beskućništva koje imaju probleme sa mentalnim zdravljem otežan je, pa i potpuno onemogućen, pristup Prihvatilištu za odrasla i stara lica u Beogradu. Tokom 2022. i 2023. godine Prihvatilište je i dalje bilo nedostupno osobama sa ovakvim zdravstvenim problemima. Iako celokupna praksa prijema u Prihvatilište otežava korišćenje ove usluge osobama sa hroničnim bolestima, smetnjama u razvoju, kao i osobama sa invaliditetom, u posebnom problemu nalaze se osobe smeštene na Klinici za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“. Kako Prihvatilište ne raspolaže prostornim i kadrovskim kapacitetima za medicinski nadzor lica otpuštenih sa Klinike²³², ona bivaju posebno diskriminisana, čime ostaju prepuštena sama sebi, životu na ulici, bez ikakve podrške, i to sve sa već narušenim zdravstvenim stanjem. Pored standardne procedure prijema u ustanovu koja zahteva uput koji treba da dostavi nadležno odeljenje Centra za socijalni rad i nalaz i mišljenje psihijatra i neuropsihijatra da ne postoje kontraindikacije za smeštaj u kolektivnim uslovima,²³³ posebno zabrinjavajuće bilo je to što se i nakon zvaničnog okončanja pandemije koronavirusa

u ovoj ustanovi primenjivao isti režim rada, bez ikakvog razumnog opravdanja.²³⁴

Imajući u vidu ovakav tretman osoba u situaciji beskućništva, a naročito osoba sa psihijatrijskim tegobama, Inicijativa A 11 je zajedno sa udruženjem ADRA i PIN, 5. avgusta 2023. godine podnela pritužbu Poverenici za zaštitu ravnopravnosti zbog diskriminacije ovih lica na osnovu njihovog zdravstvenog stanja. Postupajući po podnetoj pritužbi Poverenica je krajem 2023. godine u svom mišljenju konstatovala da nema diskriminacije u ovom slučaju, te preporučila direktorki Prihvatilišta da se ponovo obrati Gradskom zavodu za javno zdravlje Beograd i Gradskom sekretarijatu za socijalnu zaštitu sa zahtevom za ublažavanje mera, naročito onih koje se odnose na obavezu PCR testiranja korisnika i smeštanja korisnika u izolacioni blok prilikom povratka u prostorije Prihvatilišta, sve to s obzirom na činjenicu da je propisivanje i primena navedene mere učinjena po nalogu nadležne inspektorke socijalne zaštite, uz saglasnost epidemiološkinje Gradskog zavoda za javno zdravlje.²³⁵

Međutim, uprkos zajedničkim naporima i apelima članica Mreže za borbu protiv beskućništva nadležnim institucijama tokom 2022. i 2023. godine,²³⁶

234 Režim rada Prihvatilišta podrazumevao je da se pri prijemu u ovu ustanovu od lica zahteva dokaz o negativnom PCR testu ne starijem od 72 sata, dok su se korisnici usluge nalazili u specifičnoj vrsti izolacije budući da nisu imali mogućnost izlaska napolje iz ustanove, osim u retkim slučajevima, na primer, u slučaju specijalističkog pregleda lekara.

235 U mišljenju br. 07-00-398/2023-02 od 28. 12. 2023. godine Poverenica je povodom navoda iz pritužbe da Prihvatilište odbija prijem lica koja se leče na klinici „Dr Laza Lazarević“ utvrdila da Prihvatilište nije a priori odbijalo prihvatanje korisnika/ca koji su se lečili ili se leče na klinici, dok je u vezi sa navodima koji su se odnosili na uslovljavanje prijema korisnika/ca u ustanovu dostavljanjem izveštaja psihijatra ili neuropsihijatra konstatovala da se Inicijativa A11 već obraćala Poverenici 2021. godine istim povodom. Tom prilikom, Poverenica je zauzela stav da se primenom navedenog pravila ne narušavaju prava socijalno ugroženih i marginalizovanih društvenih grupa, te da nije u pitanju diskriminatorna praksa. Kada je reč o aktima Prihvatilišta kojima su propisane mere za suzbijanje koronavirusa u vidu posedovanja negativnog PCR testa ne starijeg od 72 sata za nove korisnike i za one koji se vraćaju iz nekoj zdravstvene ustanove, kao i njihove obavezne izolacije, Poverenica je konstatovala da se propisivanjem takvih odredbi kroz proceduru na posredan način ograničava, tj. otežava ostvarivanje prava na slobodno kretanje korisnicima usluga Prihvatilišta. Ubrzo po donošenju mišljenja i preporuke direktorki Prihvatilišta, Poverenica je uputila preporuke mera Gradskom zavodu za javno zdravlje i Gradskom sekretarijatu za socijalnu zaštitu da preduzmu sve neophodne mere iz svoje nadležnosti kako bi se preventivne mere iz procedure Prihvatilišta uskladile sa poslednjim preporukama Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

236 Povodom Svetskog dana beskućništva 10. oktobra Mreža za borbu protiv beskućništva uputila je 2022. i 2023. godine dopise nadležnim institucijama u kojima je skrenula pažnju na položaj i sistemske probleme sa kojima se susreću osobe u situaciji beskućništva, među kojima se nalaze navedene komplikovane i diskriminatorne procedure prijema u Prihvatilište.

231 „Službeni glasnik RS“, br. 126/2021.

232 Dopis Gradskog centra za socijalni rad rukovodiocima odeljenja br. 550-422 od 29. septembra 2022. godine.

233 Član 4 Pravilnika o prijemu, pružanju usluga i otpustu korisnika ustanove „Prihvatilište za odrasla i stara lica“ od 15. 3. 2019. godine i čl. 3 Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o prijemu, pružanju usluga i otpustu korisnika ustanove „Prihvatilište za odrasla i stara lica“ od 12. 3. 2020. godine.

a sve u cilju pronalaska sistemskog rešenja za jednostavniji, nesmetan i nediskriminatoran prijem svih naših sugrađana i sugrađanki u ustanovu Prihvatišta, a posebno onih koji se otpuštaju sa klinike „Dr Laza Lazarević“ i drugih koji imaju poteškoće u domenu mentalnog zdravlja, ova lica ostala su bez mogućnosti da budu smeštena u Prihvatište, i pored toga što brojni podaci svedoče o izrazito snažnoj uzročno-posledičnoj vezi između beskućništva i problema sa mentalnim zdravljem. Poslednji dostupni podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da čak 44% primarnih beskućnika ima problema sa mentalnim zdravljem,²³⁷ a koji su vrlo često prouzrokovani i/ili su posledica situacije beskućništva. Dakle, upravo zbog nedostatka adekvatnog smeštaja i sistema podrške, osobe u situaciji beskućništva izložene su povećanom riziku od mnogobrojnih traumatičnih iskustava koja dalje narušavaju njihovo mentalno zdravlje.²³⁸

Da uslovljavanje prijema u ustanovu Prihvatišta posedovanjem nalaza i mišljenja psihijatra i neuropsihijatra o podobnosti za kolektivni smeštaj, kao i kovid mere, ne moraju biti praksa, pokazuje Prihvatište u Novom Sadu u kojem ovakav dokaz, kao i uslovljavanje PCR testom, nije bio uslov za prijem.

Suprotno opisanoj praksi, u Odluci grada Beograda o pravima i uslugama socijalne zaštite²³⁹ navodi se da usluga privremenog smeštaja u prihvatilište za odrasla i stara lica podrazumeva privremeno zbrinjavanje u vidu smeštaja, ishrane, zdravstvene zaštite i kulturno-zabavnih aktivnosti. Istovremeno, Zakon o socijalnoj zaštiti²⁴⁰ članom 58 predviđa pružanje međusektorskih usluga, tj. predviđa da, zavisno od potreba korisnika, ustanove socijalne zaštite zajedno sa socijalnim uslugama mogu obezbeđivati i usluge koje pružaju obrazovne, zdravstvene i druge ustanove, na osnovu zaključenih protokola o saradnji.

237 Republički zavod za statistiku, *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji – Beskućnici*.

238 Videti: Jadranović. K (2022). *Mentalno zdravlje osoba u situaciji beskućništva: analiza javnih politika i individualnih potreba* Beograd: PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija.

239 „Službeni list grada Beograda“, br. 55/11, 8/12 – ispravka, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13, 37/14, 82/15, 4/16, 37/16, 56/16, 114/16, 102/17, 50/18, 103/18 i 101/19.

240 „Službeni glasnik RS“, br. 24/2011.

Ljudi u situaciji beskućništva često navode nemogućnost pristupa adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti u Prihvatištu za odrasla i stara lica kao razlog zašto ne žele da u njemu potraže privremeni krov nad glavom. U Prihvatištu su korisnicima dostupne samo usluge primarne zdravstvene zaštite, tj. lekara opšte prakse. Pored toga, kao jedan od primera prethodno opisanih problema, oni navode i neadekvatne postoperativne uslove koje Prihvatište nudi korisnicima.

Dopune Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama

Zbog masovnog ubistva koje se u maju 2023. godine dogodilo u Oglednoj osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ u Beogradu, Ministarstvo zdravlja otpočelo je sa procesom pripreme izmena i dopuna Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama²⁴¹ kojim je trebalo da se odgovori na izazove mentalnog zdravlja i spreči da se takve tragedije ikada više ponove. Kao deo ovog poduhvata, a posle razumevanja da snižavanje starosne granice za krivičnopravnu odgovornost nije izvodljivo, Ministarstvo zdravlja formiralo je Radnu grupu za dopune Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama. Po završetku procesa pripreme ovog propisa, nadležno ministarstvo je 27. jula iste godine informisalo javnost da je javna rasprava o predloženim zakonskim rešenjima otvorena do 9. avgusta. Iako je javna rasprava bila izuzetno kratka, a pored toga i sprovedena tokom sezone godišnjih odmora, značajniji problem predstavlja to što su predložena rešenja koja odstupaju od zaštite prava lica sa mentalnim smetnjama, a naročito zaštite dece sa mentalnim smetnjama.

Ovim zakonom propisani su uslovi za prinudno zadržavanje u posebnom delu psihijatrijske ustanove dece koja zbog svog uzrasta nisu krivično odgovorna, a izvršila su delo koje bi, da ta odgovornost postoji, bilo kažnjivo zatvorom od najmanje deset godina. Nacrtom zakona je predviđeno da se odluka o prinudnom zadržavanju dece donosi bez ograničenja u pogledu trajanja zadržavanja, uz obavezu suda da na svakih šest meseci proverava ispunjenost uslova za dalje zadržavanje i lečenje. Ovakvo rešenje je strože i u odnosu na režim koji domaće zakonodavstvo predviđa za odrasla lica sa mentalnim smetnjama, jer je u slučaju ovih lica predviđeno donošenje

241 „Službeni glasnik RS“, br. 45/2013.

vremenski oročenih odluka o prinudnom zadržavanju koje mogu biti na jedan, tri ili šest meseci, dok je režim za decu takav da on nema razumno medicinsko ili pravno utemeljenje i opravdanje.

Režim uspostavljen ovim nacrtom dopuna Zakona uključuje i represivne aspekte koji podrazumevaju i mogućnost privremene zabrane održavanja društvenih kontakata iz bezbednosnih razloga – bez ikakvog zakonskog ograničenja trajanja „privremene“ zabrane, uz mogućnost da dete koje je u zatvorenoj psihijatrijskoj ustanovi sa posebnim obezbeđenjem ne može da kontaktira ni sa članovima svoje uže porodice.

Zbog činjenice da ovakvim izmenama važećeg režima koji se odnosi na zaštitu lica sa mentalnim smetnjama može doći do povrede Ustavom garantovanih prava, kao i prava koja su garantovana Konvencijom o pravima deteta, Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom i Konvencijom protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, udruženja građana su predložila produžavanje trajanja javne rasprave i uključivanje šireg kruga stručnjaka iz različitih disciplina, kako bi se svi aspekti ovog predloženog režima adekvatno razmotrili.²⁴²

Kako trajanje javne rasprave nije produženo, udruženja-potpisnice ovog saopštenja obratila su se i specijalnoj izvestiteljki UN za pravo na zdravlje, koja se nakon prijema pisma u kojem se ukazuje na sporne aspekte ovog nacrta Zakona obratila Vladi Republike Srbije sa nizom pitanja koja su se ticala načina na koji će se nakon usvajanja Zakona o dopunama Zakona o pravima lica sa mentalnim smetnjama obezbediti poštovanje obaveza koje je Republika Srbija preuzela potpisivanjem i ratifikacijom niza međunarodnih ugovora.²⁴³ Iako je Vlada Republike Srbije odgovorila na dopis koji je uputila specijalna izvestiteljka za pravo na zdravlje, nacrt Zakona nije povučen, niti ima novih informacija o eventualnom otvaranju široke javne rasprave o ovom pitanju i usklađivanju predloženog režima sa odredbama kojima se garantuju ljudska prava.

242 Platforma organizacija za saradnju sa UN mehanizmima za ljudska prava, Saopštenje: Nacrt izmena Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama dehumanizuje decu u psihijatrijskim ustanovama, 11. avgust 2023: <https://platforma.org.rs/saopstenje-nacrt-izmena-zakona-o-zastiti-lica-sa-mentalnim-smetnjama-dehumanizuje-decu-u-psihijatrijskim-ustanovama-2/>.

243 Specijalna izvestiteljka UN za pravo na najviši dostignuti nivo mentalnog i fizičkog zdravlja, OL SRB 3/2023, 26. decembar 2023. godine.

Neophodno je da institucije pravo na zdravlje razumeju u kontekstu svojih obaveza propisanih međunarodnim aktima poput Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Ustavom Republike Srbije i sektorskim zakonima, posebno uzimajući u obzir višestruko marginalizovane i diskriminisane grupe stanovništva – lica bez dokumenata (naročito trudnice), Rome i Romkinje, osobe u situaciji beskućništva, lica smeštena u ustanovama socijalne zaštite, građane i građanke lošeg socioekonomskog statusa – o čijim specifičnim problemima govori ovaj izveštaj.

Kako bi se kvalitet i obuhvat zdravstvenih usluga unapredio do nivoa koji odgovara proseku zemalja Centralne i Istočne Evrope za kojima zaostajemo, potrebna su veća ulaganja u resurse zdravstvenog sistema i radnike koji su u njemu zaposleni.

Dobar primer približavanja institucija najugroženijim građanima predstavlja sistem zdravstvenih medijatorki koje omogućavaju direktan rad sa ugroženim zajednicama. Istovremeno, neophodno je sistemski regulisati njihov radnopravni status i povećati broj zaposlenih na ovoj poziciji.

Pored neophodnih većih ulaganja u zdravstvo, jasno je da već postoji niz dobrih zakonskih rešenja koja se u praksi ne primenjuju usled neusaglašenosti akata i loše komunikacije unutar institucija zdravstvenog sistema. Važno je ove prepreke ukloniti kako ne bi dolazilo do toga da se protivzakonito trudnicama bez ličnih dokumenata odbija pravo na hitnu medicinsku pomoć, ili da se građanima uskraćuju zdravstvene usluge usled nezakonitog zahteva da se sami odjavljuju sa zdravstvenog osiguranja u prethodnom mestu prebivališta.

Nadasve, kako bi se nejednakosti u zdravstvenom stanju umanjile i kako bi se obezbedio pristup zdravstvenoj zaštiti naročito ugroženim grupama, jedan od prvih preduslova je upravo obuhvat obaveznim zdravstvenim osiguranjem. U tom cilju, potrebno je i da se Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja izmeni tako da izričito garantuje pravo na primarnu i specijalizovanu zdravstvenu zaštitu za svako dete, trudnicu i porodilju, uključujući i one koji ne poseduju dokumente. Bio bi to korak ka tome da se najzad ispune preporuke koje je država dobila od Komiteta za prava deteta još 2017. godine, a potom i od Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava 2022. godine.



PRAVO NA OBRAZOVANJE

Pravo na obrazovanje garantovano je *Ustavom Republike Srbije*, koji propisuje da je osnovno obrazovanje obavezno i besplatno, a srednje obrazovanje besplatno. Takođe, Ustav svim građanima pod jednakim uslovima garantuje pristup visokom obrazovanju.²⁴⁴

Ratifikacijom *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, Republika Srbija se obavezala da će u cilju obezbeđenja punog ostvarivanja prava na obrazovanje osigurati da osnovno obrazovanje bude obavezno, svima dostupno i besplatno, a da srednje i visoko obrazovanje treba učiniti dostupnim svima kroz odgovarajuće mere, a naročito kroz postepeno uvođenje besplatnog školovanja.²⁴⁵

U *Strategiji razvoja vaspitanja i obrazovanja u Republici Srbiji do 2030. godine* ističe se da je jedan od prvih opštih principa celokupnog vaspitanja i obrazovanja u Republici Srbiji obezbeđivanje jednakosti u ostvarivanju prava na obrazovanje i dostupnosti obrazovanja svoj deci, učenicima i odraslima, i to zasnovano na socijalnoj pravdi i jednakim šansama, bez diskriminacije. Da bi obrazovni sistem bio dostupan, pravedan i otvoren, od prioritnog značaja je uspostavljanje novih i unapređivanje postojećih mehanizama podrške sa naročitim akcentom na specifičnosti različitih osetljivih grupa (učenici iz porodica niskog socio-ekonomskog statusa, deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, romska populacija i među njima naročito devojčice, itd.).²⁴⁶

244 Ustav Republike Srbije, član 71 („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021).

245 Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 13 („Službeni glasnik RS”, br. 7/71).

246 Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine, str. 38 („Službeni glasnik RS”, br. 63/2021).

Afirmativne mere u obrazovanju

Afirmativne mere se danas u mnogim državama sprovode u cilju socijalnog uključivanja pripadnika marginalizovanih i ranjivih društvenih grupa kako bi se podstakla njihova socijalna pokretljivost i učešće u procesu donošenja odluka, čime bi se osiguralo ravnopravno učešće ovih grupa u društvenom životu zajednice. Cilj afirmativnih mera jeste ispravljanje istorijske nepravde koja je posledica dugotrajne diskriminacije određenih kategorija stanovništva, pretežno pripadnika manjinskih grupa, sa namerom da se postigne stvarna jednakost sa ostalim članovima društvene zajednice. Slični su razlozi za uvođenje mera afirmativne akcije i u Republici Srbiji.

Mogućnost sprovođenja mera afirmativne akcije nalazi svoje uporište u odredbi iz čl. 21 Ustava Republike Srbije u kojoj stoji da se „ne smatraju [...] diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima”.²⁴⁷

Kada je reč o međunarodnim ugovorima Ujedinjenih nacija kojima se garantuju ljudska prava, jednu od prvih formulacija određenja afirmativnih mera možemo naći u *Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije* s kraja šezdesetih godina prošlog veka u kojoj se navodi da „posebne mere, donete jedino radi obezbeđivanja odgovarajućeg napretka izvesnih rasnih ili etničkih grupa ili lica kojima je neophodna zaštita koja može da bude potrebna radi garantovanja, uživanja i ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda pod jednakim uslovima, ne smatraju se diskriminatornim, pod uslovom da nemaju za rezultat održavanje različitih prava za različite rasne grupe i da se ne održavaju na snazi kad se postignu ciljevi zbog kojih su ove mere bile preduzete”.²⁴⁸

Uviđajući značaj mera afirmativne akcije, Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija je krajem devedesetih godina dvadesetog veka imenovala specijalnog izvestioca sa zadatkom da pripremi studiju o konceptu afirmativne akcije. U svom izveštaju „Sprečavanje diskriminacije: koncept i prak-

²⁴⁷ Ustav Republike Srbije, čl. 21 („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021).

²⁴⁸ Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, čl. 1 („Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 6, 1967).

sa afirmativne akcije” specijalni izvestilac navodi da je afirmativna akcija [...] paket mera privremenog karaktera kojima se nastoji ispraviti pozicija članova ciljane grupe u jednom ili više vidova njihovog društvenog života, kako bi se postigla efektivna jednakost”.²⁴⁹

Kada govorimo o afirmativnim merama, posebno je važno ukazati i na domaće propise kakav je *Zakon o zabrani diskriminacije* koji sadrži odredbe prema kojima se preduzimanje posebnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica ili grupe lica ne smatraju diskriminacijom.²⁵⁰

Afirmativne mere za upis učenika pripadnika romske nacionalne manjine u srednju školu

Upis romskih učenika pod povoljnijim uslovima regulisan je *Pravilnikom o upisu učenika u srednju školu*.²⁵¹ Prijava za upis u srednju školu pod povoljnijim uslovima podnosi se osnovnoj školi koju učenik pohađa, koja listu prijavljenih učenika dostavlja Ministarstvu prosvete.

Učenik koji je prijavljen za upis u srednju školu pod povoljnijim uslovima na kraju osnovne škole polaže završni ispit, takozvanu „malu maturu”, zajedno sa svim ostalim učenicima. Povoljniji tretman učenika romske nacionalnosti sastoji se u tome što se broj bodova koje ovi učenici ostvare na osnovu uspeha iz osnovne škole, kao i broj bodova sa završnog ispita, uvećava za 30% od broja bodova koji mu nedostaju do 100 bodova. Učeniku romske nacionalnosti koji dolazi iz porodice koja je korisnik novčane socijalne pomoći broj bodova na osnovu uspeha iz škole i broj bodova sa završnog ispita uvećava se za 35% od broja bodova koji mu nedostaju do 100 bodova.²⁵²

²⁴⁹ Prevention of Discrimination: The Concept and Practice of Affirmative Action, final report submitted by Mr Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with UN Sub-Commission Resolution 1998/5, dated 17 June 2002, E/CN.4/Sub.2/2002/21, § 6.

²⁵⁰ Zakon o zabrani diskriminacije, član 14 („Službeni glasnik RS”, br. 22/2009 i 52/2021).

²⁵¹ Pravilnik o upisu učenika u srednju školu čl. od 91 do 98 („Sl. glasnik RS”, br. 23/2023, 34/2023 i 26/2024).

²⁵² Primera radi, ako je na osnovu uspeha iz škole učenik ostvario 30 bodova, a na osnovu završnog ispita takođe 30 bodova, njemu će do 100 bodova nedostajati još 40 bodova. To znači da će ovom učeniku nakon primene afirmativne mere biti dodato još 12 bodova, budući da taj broj bodova iznosi 30% od 40 bodova koji mu nedostaju do 100 bodova.

U skladu sa navedenim pravilnikom škola je dužna da preduzima odgovarajuće mere kojima će se roditelji učenika romske nacionalne manjine informisati o merilima i postupku za upis pod povoljnijim uslovima. Pravilnik takođe predviđa da aktivnosti informisanja roditelja preduzima i Nacionalni savet romske nacionalne manjine. Ove mere podrazumevaju obavezu odjeljskih starešina i stručnih saradnika (pedagoga, psihologa, socijalnog radnika) da informišu učenike i roditelje o mogućnostima za upis učenika primenom afirmativnih mera, ali istovremeno predviđaju i davanje uputstva roditeljima za pribavljanje potrebne dokumentacije, kao i pružanje stručne pomoći učenicima i roditeljima u vidu profesionalne orijentacije i informisanja u pogledu izbora škole i zanimanja u skladu sa sklonostima i sposobnostima učenika.

Afirmativne mere za upis romskih učenika u srednje škole sprovode se od školske 2003/2004. godine. Prema podacima Ministarstva prosvete, na osnovu ovih afirmativnih mera upisano je preko 13000 učenika, od toga 55% učenika.²⁵³ Na popisu iz 2002. godine procenat Roma koji je imao diplomu srednje škole iznosio je svega 7,8%²⁵⁴, dok je procenat stanovnika u opštoj populaciji koji ima samo završenu srednju školu iznosio 41,07%²⁵⁵. Prema podacima sa popisa iz 2011. godine procenat pripadnika romske manjine koji ima završenu srednju školu porastao je na 11,5%, a udeo stanovnika iz opšte populacije koji ima samo završenu srednju školu dostiže 48,9%.²⁵⁶ Istraživanje MICS 6 koje je sproveo UNICEF pokazuje da je stopa prelaska romskih učenika u srednju školu 52,6%, dok stopa završavanja srednje škole iznosi 61%. Posebno zabrinjava podatak iz istog istraživanja prema kojem stopa završavanja srednje škole učenika iz romskih naselja iznosi samo 19%, dok je stopa završetka srednje škole učenika iz opšte populacije 98%.²⁵⁷ Na osnovu iznetih dostupnih zvaničnih podataka, može se zaključiti da je u prvih osam godina primene afirmativnih mera za upis u srednju školu postignut ograničen napredak u ovoj oblasti. Budući da

253 Obrazovanje učenika-ica romske nacionalne zajednice, Ministarstvo prosvete, novembar 2022. godine.

254 Videti u: Afirmativne akcije za Rome u oblasti obrazovanja, Centar za primenjene evropske studije, Beograd, 2010, str. 16.

255 Školska sprema, pismenost i kompjuterska pismenost, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2013, str. 18.

256 Romi u Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014. godine, str. 74.

257 MICS 6 – Istraživanje višestrukih pokazatelja za 2019. godinu (statistički rezime), UNICEF, Beograd, 2020, str. 37.

rezultati popisa iz 2022. godine koji se odnose na obrazovnu strukturu stanovništva još uvek nisu objavljeni, nije moguće izvršiti pouzdanu procenu efekata afirmativnih mera za upis romskih učenika u srednje škole u periodu od 2011. godine do danas.

Tabela 1: Primena afirmativnih mera za upis romskih učenika u srednju školu²⁵⁸

Školska godina	Ukupan broj upisanih	Udeo učenika
2016/2017.	1713	52%
2017/2018.	1696	52%
2018/2019.	2220	56%
2019/2020.	2209	57%
2020/2021.	1894	56%
2021/2022.	1900	54%

Afirmativne mere za upis učenika pripadnika romske nacionalne manjine i osoba sa invaliditetom na visokoškolske ustanove

Svake godine Vlada Republike Srbije donosi *Odluku o broju studenata za upis u prvu godinu studijskih programa osnovnih strukovnih, akademskih i integrisanih studija koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije za visokoškolske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija*²⁵⁹. Ovom odlukom takođe se utvrđuje i broj studenata sa invaliditetom i pripadnika romske nacionalne manjine koji se mogu upisati na prvu godinu studija u statusu studenta čije se studiranje finansira iz budžeta Republike Srbije. Za svaku od pomenutih kategorija studenata kvota za upis na prvu godinu studija u statusu studenta čije se studiranje finansira iz budžeta iznosi 1% od ukupnog broja takozvanih „budžetskih“ mesta koja su odobrena za svaku pojedinačnu visokoškolsku ustanovu čiji je osnivač Republika Srbija.

258 Obrazovanje učenika-ica romske nacionalne zajednice, Ministarstvo prosvete, novembar 2022. godine.

259 „Službeni glasnik RS“, br. 50/2023, 65/2023.

Ministarstvo prosvete potom donosi *Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija*²⁶⁰ kojim se pored ostalih bliže uređuje upis lica sa invaliditetom i pripadnika romske nacionalne manjine. Upis lica sa invaliditetom i pripadnika romske nacionalne manjine primenom afirmativnih mera sprovodi se u skladu sa *Programom afirmativnih mera upisa lica sa invaliditetom i Programom afirmativnih mera upisa pripadnika romske nacionalne manjine* koji čine sastavni deo Stručnog uputstva Ministarstva prosvete.

Prema *Programu afirmativnih mera upisa pripadnika romske nacionalne manjine* kandidati koji žele da upišu prvu godinu studija prilikom podnošenja prijave i druge propisane dokumentacije visokoškolskoj ustanovi treba da dostave pisanu izjavu o pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini, kao i preporuku Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine. Upis na visokoškolsku ustanovu na osnovu napred pomenutog *Programa afirmativne mere upisa* može da ostvari student koji je položio prijemni ispit. Kandidati koji su položili prijemni ispit, a koji su se prijavili za upis na osnovu *Programa afirmativnih mera upisa*, rangiraju se na posebnoj rang-listi sa koje se upisuje broj kandidata koji je predviđen u okviru kvote odobrene Odlukom Vlade Republike Srbije. Ukoliko se ne upišu na ovaj način, ovi kandidati rangiraju se za redovna budžetska mesta sa ostalim kandidatima koji su se prijavili za upis na studije u redovnom postupku.

Dodatno, na pomenute kategorije studenata se tokom studija takođe primenjuju blaži kriterijumi. Naime, *Zakon o visokom obrazovanju* sadrži odredbe kojima se predviđa mogućnost da studenti sa invaliditetom i studenti koji su upisani na studije po afirmativnoj meri mogu zadržati status studenta do isteka roka koji se određuje u trostrukom broju školskih godina potrebnih za realizaciju studijskog programa, što je povoljniji uslov u poređenju sa ostalim studentima koji u skladu sa *Zakonom status studenta* mogu zadržati do isteka roka koji se određuje u dvostrukom broju školskih godina potrebnih za realizaciju studijskog programa.²⁶¹ Isti zakon propisuje da studenti sa invaliditetom, kao i studenti upisani po afirmativnim

260 „Službeni glasnik RS“, br. 49/2023.

261 *Zakon o visokom obrazovanju*, čl. 109 („Sl. glasnik RS“, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019, 6/2020 - dr. zakoni, 11/2021 - autentično tumačenje, 67/2021 i 67/2021 - dr. zakon i 76/2023).

merama, imaju pravo da se u narednoj godini studija finansiraju iz budžeta ukoliko u tekućoj godini ostvare 36 ESPB bodova.²⁶²

Afirmativne mere za upis pripadnika romske nacionalne manjine na visokoškolske ustanove sprovode se od školske 2003/2004. godine. Na osnovu programa afirmativnih mera do sada je upisano ukupno 1743 studenta, od kojih 51% čine studentkinje. U poslednjih pet akademskih godina na osnovu programa upisa po afirmativnim merama upisano je 733 studenta, što znači da je godišnje u proseku upisivano 144 studenta.²⁶³ Prema podacima sa popisa iz 2002. godine procenat visoko obrazovanih pripadnika romske nacionalne manjine bio je svega 0.3%²⁶⁴, dok je obuhvat višim i visokim obrazovanjem stanovništva u opštoj populaciji iznosio 11.03%.²⁶⁵ Na popisu iz 2011. godine uočava se neznatno povećanje procenta visoko obrazovanih Roma koji je tada iznosio i dalje skromnih 0,7%, u odnosu na udeo visoko obrazovanog stanovništva u opštoj populaciji koji je porastao na 16,2%²⁶⁶. Ukoliko bismo na osnovu iznetih podataka procenjivali efekte afirmativnih mera u pogledu pristupa Roma visokom obrazovanju za prvih osam godina njihovog sprovođenja, mogli bismo da zaključimo da su njihovi učinci bili više nego skromni. S obzirom na to da rezultati popisa iz 2022. godine koji prikazuju obrazovnu strukturu stanovništva nisu objavljeni, još uvek nije moguće dati pouzdanu ocenu efekata afirmativnih mera u ovoj oblasti u periodu između dva poslednja popisa stanovništva.

262 *Zakon o visokom obrazovanju*, čl. 103 („Sl. glasnik RS“, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019, 6/2020 - dr. zakoni, 11/2021 - autentično tumačenje, 67/2021 i 67/2021 - dr. zakon i 76/2023).

263 Obrazovanje učenika-ica romske nacionalne zajednice, Ministarstvo prosvete, novembar 2022. godine.

264 Videti u: *Afirmativne akcije za Rome u oblasti obrazovanja*, Centar za primenjene evropske studije, Beograd, 2010, str. 16.

265 *Školska sprema, pismenost i kompjuterska pismenost*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2013, str. 18.

266 *Romi u Srbiji*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014, str. 74.

Tabela 2: Primena afirmativnih mera za upis romskih učenika na visokoškolske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija²⁶⁷

Školska godina	Ukupan broj upisanih	Udeo studentkinja
2016/2017.	182	49%
2017/2018.	154	55%
2018/2019.	120	51%
2019/2020.	120	52%
2020/2021.	157	-
2021/2022.	128	-

Program afirmativne mere upisa lica sa invaliditetom predviđa upis na prvu godinu studija kandidata koji su korisnici kolica ili se otežano kreću, sa delimičnim ili potpunim oštećenjem vida, delimičnim ili potpunim oštećenjem sluha, imaju poteškoća u učenju (disleksija, disgrafija, diskalkulija), imaju teškoće u govoru, sa hroničnim oboljenjima (hemofilija, epilepsija, dijabetes tip 1, maligna oboljenja), kao i onih sa psihološkim ili mentalnim teškoćama. Pored medicinske i druge dokumentacije kojom se dokazuje zdravstveni status kandidata, u skladu sa Programom afirmativnih mera neophodno je i da oni dostave potvrdu za korišćenje afirmativne mere od odgovarajućeg udruženja²⁶⁸ koje zastupa interese studenata sa invaliditetom, i to onda kada visokoškolska ustanova nema formirano telo nadležno za podršku studentima sa invaliditetom. Na osnovu dostavljene medicinske dokumentacije udruženja upućuju preporuku za upis lica sa invaliditetom na visokoškolsku ustanovu u skladu sa Programom afirmativne mere upisa. Prema ovom programu, upis na visokoškolsku ustanovu može da ostvari kandidat koji je položio prijemni ispit. Kandidati koji su se prijavili za upis na osnovu afirmativne mere rangiraju se na posebnoj rang-listi sa koje visokoškolska ustanova upisuje onoliko kandidata koliko je kvotom odobreno Odlukom Vlade Republike Srbije za ovu afirmativnu meru.

267 Obrazovanje učenika-ica romske nacionalne zajednice, Ministarstvo prosvete, novembar 2022. godine; Dopis Ministarstva prosvete br. 07-00-130/1/2023-01 od 15. 3. 2023. godine; Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine („Službeni glasnik RS“, br. 23/2022).

268 U Programu afirmativne mere za upis lica sa invaliditetom eksplicitno se imenuju udruženja koja u određenom univerzitetskom centru mogu izdati ovu vrstu potvrde.

Osobe sa invaliditetom suočavaju se sa brojnim preprekama u pristupu visokom obrazovanju. Fizička nepristupačnost i prostorne barijere, kao i neprilagođenost i nedostupnost nastavnih sredstava i sadržaja, samo su neke od njih. Ove, ali i druge prepreke, ne samo da otežavaju pristup visokoškolskom obrazovanju osoba sa invaliditetom, već se značajno odražavaju i na njihova postignuća i prohodnost unutar tercijalnog nivoa obrazovanja, što je od uticaja na sticanje formalnih kvalifikacija koje kasnije uslovljavaju njihovu mogućnost zaposlenja na još uvek nesenzibilisanom tržištu rada za angažovanje osoba sa invaliditetom. Podaci sa popisa iz 2011. godine pokazuju da 6,6% populacije osoba sa invaliditetom poseduje visokoškolsko obrazovanje²⁶⁹, što je značajno manji broj u poređenju sa 11,03%, kolika je zastupljenost onih koji poseduju isti stepen obrazovanja u opštoj populaciji.

Tabela 3: Broj upisanih osoba sa invaliditetom na 63²⁷⁰ visokoškolske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija od školske 2017/18. do 2020/21. godine.²⁷¹

Školska godina	Broj upisanih studenata sa invaliditetom	Procenat studenata sa invaliditetom
2017/2018.	81	0,30
2018/2019.	71	0,28
2019/2020.	80	0,31
2020/2021.	95	0,37
Ukupno	327	0,32

Uprkos činjenici da se afirmativne mere u oblasti obrazovanja sprovede poslednjih 20 godina, ministarstvo nadležno za poslove vaspitanja i obrazovanja još uvek nije uspostavilo funkcionalan sistem vođenja evidencija, prikupljanja i upravljanja podacima. Usled toga, Ministarstvo prosvete nije moglo da dostavi sve tražene informacije, čak ni za vremenski period koji se odnosi na nekoliko poslednjih školskih godina, pravdajući svoje

269 Osobe sa invaliditetom u Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014, str. 62-65.

270 Na 63 visokoškolske ustanove koje su obuhvaćene uzorkom studira više od 72% studenata svih visokoškolskih ustanova čiji je osnivač Republika Srbija. Prema: Monitoring o primeni zakonskih odredbi koje obezbeđuju postizanje ravnopravnosti osoba sa hendikepom, Udruženje studenata sa hendikepom, Beograd, 2022, str. 4.

271 Monitoring o primeni zakonskih odredbi koje obezbeđuju postizanje ravnopravnosti osoba sa hendikepom, Udruženje studenata sa hendikepom, Beograd, 2022, str. 4.

postupanje radom na unapređenju Jedinstvenog informacionog sistema obrazovanja (JISP) koji je, prema navodima iz ovog ministarstva, naročito intenzivan u poslednje dve godine. Imajući ovo u vidu, za podatke o broju studenata romske nacionalnosti koji su na osnovu afirmativnih mera upisani u prvu godinu studija za pojedine školske godine, kao i za podatke o broju studenata sa invaliditetom koji su upisani u prvu godinu studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija, neophodno je bilo uzeti u obzir druge, posredne izvore informacija. Nedostatak ažurne evidencije podataka o sprovođenju mera afirmativne akcije u oblasti obrazovanja predstavlja jednu od najvećih prepreka za procenu stvarnih efekata afirmativnih mera, efikasnosti njihove realizacije, ali i kreiranje i formulisanje predloga koji bi mogli da doprinesu njihovom kontinuiranom unapređivanju u cilju poboljšanja pristupa studenata iz osetljivih grupa visokom obrazovanju.

Afirmativne mere u dodeli stipendija, kredita i smeštaja za učenike i studente iz osetljivih društvenih grupa

Zakon o učeničkom i studentskom standardu propisuje da učenici i studenti iz osetljivih grupa ostvaruju pravo na kredit, stipendiju i smeštaj u ustanovi studentskog, odnosno učeničkog standarda primenom blažih kriterijuma koje propisuje ministar prosvete.²⁷² Kao društveno osetljive grupe Zakon prepoznaje materijalno ugrožene porodice, decu bez roditeljskog staranja, jednoroditeljske porodice, pripadnike romske nacionalne manjine, lica sa invaliditetom, lica sa hroničnim bolestima, lica čiji su roditelji nestali ili su kidnapovani na teritoriji Kosova i Metohije i na teritoriji republika bivše SFRJ, izbeglice i raseljena lica, povratnike po sporazumu o readmisiji i deportovane učenike i studente i druge.

Za dobijanje učeničkog kredita mogu se prijaviti učenici koji nisu ponovili nijedan razred, dok se za dobijanje učeničke stipendije mogu prijaviti oni učenici koji postižu najmanje vrlo dobar uspeh u učenju. Za dobijanje studentskog kredita zahtev mogu podneti studenti iz osetljivih grupa koji su

²⁷² Zakon o učeničkom i studentskom standardu, čl. 4 („Sl. glasnik RS”, br. 18/2010, 55/2013, 27/2018 - dr. zakon i 10/2019).

prvi put upisani u zimski semestar studija, a zahtev za studentsku stipendiju mogu podneti oni studenti koji su prvi put upisani u zimski semestar, nisu gubili nijednu godinu tokom studija i koji su prema nastavnom programu visokoškolske ustanove upisali narednu godinu studija. Učenici i studenti iz osetljivih grupa rangiraju se posebno u okviru namenski opredeljenih kapaciteta i to tako što se za svaku osetljivu grupu formira posebna lista. Ovo se ne odnosi na kategorije učenika i studenta iz osetljivih grupa koji pripadaju kategoriji dece bez roditeljskog staranja, pripadnika romske nacionalne manjine i lica sa invaliditetom koji se posebno rangiraju primenom blažih kriterijuma u skladu sa primenom posebnog programa afirmativnih mera u oblasti vaspitanja i obrazovanja. Od ukupnog broja učeničkih i studentskih kredita i stipendija Ministarstvo prosvete opredeljuje do 10% za učenike i studente iz osetljivih društvenih grupa.²⁷³

U periodu od školske 2015/16. do 2021/22. godine učenicima pripadnicima romske nacionalne manjine koji pohađaju srednje škole dodeljeno je 6533 stipendija.²⁷⁴ Važno je istaći da udeo učenika u ukupnom broju dodeljenih učeničkih stipendija iznosi 65%. Sredstva za učeničke stipendije su u značajnoj meri obezbeđena iz budžeta Republike Srbije, ali je deo novca za ove namene pribavljen iz donatorskih sredstava.²⁷⁵

²⁷³ Pravilnik o učeničkim i studentskim kreditima i stipendijama, čl. 53- 55 („Sl. glasnik RS”, br. 36/2019).

²⁷⁴ Mesečni iznos stipendije u školskoj 2021/22. godini iznosio je 5.400 dinara i isplaćivan je u 10 jednakih mesečnih rata. Prema: Obrazovanje učenika-ica romske nacionalne zajednice, Ministarstvo prosvete, novembar 2022. godine.

²⁷⁵ Romski fond za obrazovanje i IPA fondovi.

Tabela 4: Broj učenika i studenata pripadnika romske nacionalne manjine koji su na osnovu afirmativnih mera ostvarili pravo na učenički i studentski kredit ili stipendiju od školske 2015/16. do 2021/22. godine.²⁷⁶

Školska godina	Učeničke stipendije	Učenički krediti	Studentske stipendije	Studentski kredit
2015/16.	686	-	-	-
2016/17.	660	-	-	-
2017/18.	803	-	99	14
2018/19.	850	-	115	11
2019/20.	1207	-	116	9
2020/21.	1213	-	108	4
2021/22.	1114	-	90	9
Ukupno	6533	-	528	47

U periodu od školske 2015/16. do 2018/19. Ministarstvo prosvete je u saradnji sa Romskim fondom za obrazovanje sprovodilo podsticajan model stipendiranja koji je obuhvatao romske učenike sa lošijim školskim uspehom. U navedenom vremenskom periodu Ministarstvo prosvete je izdvajalo sredstva za stipendiranje učenika koji su ostvarili odličan uspeh, dok je Romski fond za obrazovanje obezbeđivao sredstva za stipendiranje onih učenika koji su ostvarili dobar školski uspeh kako bi se učenicima sa nižim postignućima pružila dodatna podrška i umanjio rizik od njihovog osipanja tokom srednjoškolskog obrazovanja. Ipak, ovom modelu se tokom prve dve školske godine sprovođenja kao nedostatak može pripisati isključivanje iz obuhvata ovom merom podrške onih učenika koji su postizali vrlo dobar uspeh. Ovaj nedostatak je ispravljen već školske 2017/18. i 2018/19, tokom kojih Ministarstvo prosvete preuzima finansiranje stipendija vrlo dobrih i odličnih učenika, a Romski fond za obrazovanje stipendiranje učenika sa dobrim školskim uspehom. Nažalost, od školske 2019/20. godine se praktično odustaje od ovog modela kada Ministarstvo prosvete u potpunosti preuzima stipendiranje romskih učenika koji

²⁷⁶ Obrazovanje učenika-ica romske nacionalne zajednice, Ministarstvo prosvete, novembar 2022. godine.

pohađaju srednju školu usmeravajući svoju podršku samo na one sa vrlo dobrim i odličnim uspehom.²⁷⁷

Tabela 5: Broj učenika iz osetljivih grupa razvrstanih po svakoj pojedinačnoj kategoriji koji su na osnovu afirmativnih mera ostvarili pravo na učeničku stipendiju od školske 2016/17. do 2022/23. godine.²⁷⁸

Kategorije kandidata	2016/17.	2017/18.	2018/19.	2019/20.	2020/21.	2021/22.	2022/23.
Bez roditeljskog staranja	68	62	74	86	100	135	196
Iz jedno-roditeljske porodice	656	527	633	647	710	710	644
Sa invaliditetom i/ili hroničnim bolestima	233	248	349	412	389	463	561
Čiji su roditelji kidnapovani ili nestali na teritoriji KIM ili bivše SFRJ	1	3	3	1	1	1	0
Izbeglice i raseljena lica	104	65	61	45	38	24	25
Povratnici po sporazumu o readmisiji i deportovani	0	0	0	0	1	1	0

²⁷⁷ Obrazovanje učenika-ica romske nacionalne zajednice, Ministarstvo prosvete, novembar 2022. godine.

²⁷⁸ Dopis Ministarstva prosvete br. 07-00-130/2023-01 od 23. 2. 2023. godine.

Kada je reč o broju učenika iz osetljivih grupa koji su po afirmativnim merama ostvarili pravo na učenički kredit, u školskoj 2016/17. i 2017/18. godini dodeljen je po jedan učenički kredit učenicima iz kategorije kandidata bez roditeljskog staranja, 2018/19. su dodeljena dva učenička kredita za istu kategoriju kandidata, a 2019/20. je dodeljen po jedan učenički kredit učenicima iz kategorije kandidata bez roditeljskog staranja i jednoroditeljske porodice. U školskoj 2020/21. nije bilo učenika iz osetljivih društvenih grupa koji su ostvarili pravo na učenički kredit po afirmativnim merama, 2021/22. je dodeljen jedan učenički kredit iz kategorije kandidata jednoroditeljske porodice, dok su 2022/23. dodeljena dva učenička kredita učenicima iz iste kategorije kandidata.²⁷⁹

Tabela 6: Broj studenata iz osetljivih grupa razvrstanih po svakoj pojedinačnoj kategoriji koji su na osnovu afirmativnih mera ostvarili pravo na studentsku stipendiju od školske 2016/17. do 2022/23. godine.²⁸⁰

Kategorije kandidata	2016/17.	2017/18.	2018/19.	2019/20.	2020/21.	2021/22.	2022/23.
Bez roditeljskog staranja	54	48	49	59	51	46	42
Iz jednoroditeljske porodice	257	273	299	268	247	232	242
Sa invaliditetom i/ili hroničnim bolestima	105	115	109	137	105	136	168
Čiji su roditelji kidnapovani ili nestali na teritoriji KiM ili bivše SFRJ	4	1	4	2	3	2	1
Izbeglice i raseljena lica	13	20	25	14	13	15	15
Povratnici po sporazumu o readmisiji i deportovani	0	0	0	0	0	0	1

²⁷⁹ Dopis Ministarstva prosvete br. 07-00-130/2023-01 od 23. 2. 2023. godine.

²⁸⁰ Dopis Ministarstva prosvete br. 07-00-130/2023-01 od 23. 2. 2023. godine

Tabela 7: Broj studenata iz osjetljivih grupa razvrstanih po svakoj pojedinačnoj kategoriji koji su na osnovu afirmativnih mera ostvarili pravo na studentski kredit od školske 2016/17. do 2022/23. godine.²⁸¹

Kategorije kandidata	2016/17.	2017/18.	2018/19.	2019/20.	2020/21.	2021/22.	2022/23.
Bez roditeljskog staranja	14	15	11	10	9	5	5
Iz jednoroditeljske porodice	812	72	631	561	520	453	452
Sa invaliditetom i/ili hroničnim bolestima	41	32	36	41	33	23	43
Čiji su roditelji kidnapovani ili nestali na teritoriji KiM ili bivše SFRJ	1	1	2	1	0	1	1
Izbeglice i raseljena lica	95	104	94	62	61	31	26
Povratnici po Sporazumu o readmisiji i deportovani	0	0	0	0	0	0	0

Učenici i studenti iz osjetljivih grupa takođe ostvaruju pravo na smeštaj i ishranu primenom blažih kriterijuma, a dom učenika, odnosno studentski centar za ovu kategoriju učenika i studenata opredeljuje do 10% svojih smeštajnih kapaciteta. Učenici i studenti iz osjetljivih grupa koji nisu ostvarili pravo na smeštaj na redovnom konkursu imaju pravo da podnesu zahtev da se posebno rangiraju u okviru namenski opredeljenih kapaciteta ueničkih i studenskih domova za lica iz osjetljivih grupa. Za svaku osjetljivu grupu formira se posebna rang-lista i to na osnovu bodova ostvarenih na konačnoj redovnoj rang-listi. Ovo se ne odnosi na studente sa invaliditetom, hroničnim bolestima i rekonvalescente za koje se na osnovu medicinske procene utvrđuje rang-lista prema težini bolesti.²⁸²

281 Dopis Ministarstva prosvete br. 07-00-130/2023-01 od 23. 2. 2023. godine.

282 Pravilnik o smeštaju i ishrani učenika i studenata, čl. 29–33 („Sl. glasnik RS”, br. 36/2019).

Tabela 8: Broj studenata iz osetljivih grupa koji su ostvarili pravo na smeštaj u studentskim domovima po afirmativnim merama od školske 2016/17. do 2022/23. godine.²⁸³

Kategorije kandidata	2016/17.	2017/18.	2018/19.	2019/20.	2020/21.	2021/22.	2022/23.
Materijalno ugroženi	95	98	84	82	68	70	65
Bez roditeljskog staranja	47	33	28	24	28	27	27
Iz jednoroditeljske porodice	312	277	251	184	179	194	223
Pripadnici romske nacionalne manjine	89	65	66	56	54	40	55
Sa invaliditetom i hroničnim bolestima	256	239	241	240	218	254	341
Čiji su roditelji kidnapovani ili nestali na teritoriji KIM ili bivše SFRJ	4	7	7	0	0	4	3
Izbeglice i raseljena lica	110	85	74	52	39	42	33
Povratnici po sporazumu o readmisiji i deportovani	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	913	804	751	638	586	631	747

283 Dopis Ministarstva prosvete br. 07-00-130/2023-01 od 23. 2. 2023. godine.

Tabela 9: Broj učenika iz osjetljivih grupa koji su ostvarili pravo na smještaj u učeničkim domovima po afirmativnim merama od školske 2016/17. do 2022/23. godine.²⁸⁴

Kategorije kandidata	2016/17.	2017/18.	2018/19.	2019/20.	2020/21.	2021/22.	2022/23.
Materijalno ugroženi	-	-	-	134	96	171	163
Bez roditeljskog staranja	-	-	-	38	19	50	53
Iz jednoroditeljske porodice	-	-	-	137	121	223	202
Pripadnici romske nacionalne manjine	-	-	-	88	61	87	79
Čiji su roditelji kidnapovani ili nestali na teritoriji KIM	-	-	-	0	0	0	0
Izbeglice i raseljena lica	-	-	-	23	19	25	17
Povratnici po sporazumu o readmisiji i deportovani	-	-	-	0	0	0	2
Blizanci	-	-	-	26	14	17	20
Deficitarna zanimanja	-	-	-	16	2	38	20
Dualno obrazovanje	-	-	-	19	22	0	0
Ukupno	-	682	664	481	354	602	547

Sprovođenje afirmativnih mera u oblasti obrazovanja kojima se stvaraju mogućnosti za jednak pristup osjetljivih grupa svim nivoima formalnog obrazovanja od nemerljivog je značaja, ne samo za njihovo uključivanje u obrazovni sistem, već i za sveukupno socijalno uključivanje i postizanje pune ravnopravnosti u društvu. Pored toga, na ovaj način se kreiraju i podsticajni uslovi za socijalnu mobilnost, naročito pripadnika onih društvenih grupa koje se istorijski nalaze u višestruko marginalizovanom položaju. U ovim zaključnim razmatranjima osvrnućemo se samo na neke od uočenih nedostataka normativnog okvira kojim se reguliše sprovođenje afirmativnih mera u obrazovanju, kao i na pojedine manjkavosti u pogledu njihove praktične primene.

²⁸⁴ Dopis Ministarstva prosvete br. 07-00-130/2023-01 od 23. 2. 2023. godine.

Kako bi se postigli zadovoljavajući efekti sprovođenja programa afirmativnih mera prema osjetljivim grupama u oblasti obrazovanja, prvenstveno je neophodno na institucionalnom nivou uspostaviti funkcionalan sistem prikupljanja podataka i praćenja realizacije ovih programa. Time bi se omogućilo kontinuirano unapređivanje programa afirmativnih mera, potpunije sagledavanje aktuelnih obrazovnih potreba korisnika afirmativnih mera, pravovremeno osmišljavanje adekvatnog odgovora na ove potrebe i pružanje odgovarajuće obrazovne podrške pripadnicima osjetljivih grupa tokom pohađanja obrazovnih programa.

Imajući u vidu činjenicu da socijalno-ekonomski status porodice u značajnoj meri utiče na obrazovna postignuća učenika, kao i da on predstavlja jedan od faktora rizika u osipanju učenika tokom srednjoškolskog obrazovanja, neophodno je razmotriti izmene *Pravilnika o upisu učenika u srednje*

škole u delu kojim se reguliše povoljniji tretman za upis učenika romske nacionalnosti u srednju školu. Izmene Pravilnika bi romskim učenicima koji dolaze iz porodica koje su korisnici novčane socijalne pomoći trebalo da omoguće značajnije procentualno uvećanje broja bodova koji im nedostaju do 100 bodova, a nakon što se zbroje bodovi ostvareni na osnovu školskog uspeha i bodovi sa završnog ispita.

U pogledu uslova koji su predviđeni programima afirmativnih mera za upis romskih i učenika iz kategorije osoba sa invaliditetom na visokoškolske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija neophodno je razmotriti izmene dela programa afirmativnih mera kojima se za romske učenike predviđa obaveza pribavljanja preporuke Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, a za učenike iz kategorije osoba sa invaliditetom preporuke udruženja koje se bavi zaštitom interesa studenata sa invaliditetom. Prema Ustavu Republike Srbije izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno i nijedan građanin nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Imajući ovo u vidu, kao i opšteprihvaćene međunarodne standarde u skladu sa kojima se osećanje nacionalne pripadnosti tretira kao pitanje samoodređenja, verifikovanje nečije nacionalne pripadnosti u formi preporuke od strane bilo koje institucije neuobičajena je i nesvršishodna praksa. S druge strane, korisnici afirmativnih mera iz kategorije osoba sa invaliditetom prilikom upisa na visokoškolske ustanove prilaganjem odgovarajuće medicinske dokumentacije dokazuju svoj status kojim se kvalifikuju za primenu afirmativnih mera, zbog čega nije potrebno da dodatno pribavljaju i preporuku udruženja koje zastupa interese i prava studenata sa invaliditetom. Ovim izmenama programa afirmativnih mera za navedene kategorije korisnika suzio bi se prostor za potencijalne neregularnosti u postupku ostvarivanja prava na povoljniji tretman osetljivih društvenih grupa u pristupu visokom obrazovanju.

Deportovani i povratnici po sporazumu o readmisiji bez sumnje čine jednu od najranjivijih osetljivih grupa prema kojima se u oblasti obrazovanja sprovode afirmativne mere koje uključuju povoljniji tretman kod dodele studentskih i učeničkih kredita i stipendija, kao i prilikom dodele mesta u učeničkim i studentskim domovima. Ipak, prema podacima Ministarstva prosvete korisnici iz navedene kategorije ostaju upadljivo izostavljeni iz obuhvata programom afirmativnih mera, što se može pripisati nedovoljnom

informisanošću pripadnika ove osetljive grupe, pre nego odsustvom interesovanja i potrebe za pomenute mere. Uzimajući ovo u obzir, neophodno je da Ministarstvo prosvete sprovede opsežniju kampanju informisanja o postojećim afirmativnim merama u oblasti obrazovanja, prvenstveno prema pripadnicima osetljivih grupa iz kategorije deportovanih i povratnika po sporazumu o readmisiji, što bi, između ostalog, imalo pozitivne efekte na njihovu integraciju.

Studija slučaja – Diskriminacija dece zbog političke pripadnosti članova njihovih porodica

Prošlu godinu obeležio je slučaj izbacivanja dece iz vrtića u Pećincima zbog političke pripadnosti članova njihovih porodica.

Pre ovog događaja, deca iz dve porodice iz Pećinaca su pohađala PU „Vlada Obradović Kamenji“, objekat „Obrež“, a za ovaj program postojali su potpisani ugovori na neodređeno vreme. Iz porodice A devojčica je bila na boravku od 2021. godine a dečak od 2018. godine, dok je devojčica iz porodice B pohađala istu ustanovu od 2019. godine. Roditelji su blagovremeno podneli zahteve za upis u školsku 2022/2023. godinu, ali uprkos tome nisu dobili odluku Komisije o upisu, niti bilo koji drugi akt koji sadrži obrazloženje o razlozima neupisivanja dece u predškolsku ustanovu.

Štaviše, roditeljima je putem telefona saopšteno da deca više neće moći da borave u objektu „Obrež“ a kao razlog je navedeno to da su „ispod crte“, bez daljih obrazloženja.

Osim činjenice da su im deca koja su do tada redovno pohađala vrtić, u septembru odjednom ostala „ispod crte“, ono što je zajedničko ovim porodicama jeste učešće u protestima poljoprivrednika koji su organizovani tokom leta i koji su u javnosti bili povezani sa opozicionim delovanjem. Upravo ovu činjenicu roditelji dece navode kao razlog za neupisivanje njihove dece u vrtić.

Posebno je značajno to da su ova deca pohađala vrtić od svoje prve, odnosno druge godine, te da su već bila upisana u vrtić najmanje godinu dana, kao i okolnost da je status dece do održavanja navedenih protesta

bio takav da su neometano mogla pohađati vrtić, dok im je nakon protesta ta mogućnost uskraćena. Roditelji su se nakon objavljivanja slučaja u javnosti susreli sa neprijatnim ponašanjem direktorke vrtića koje je trebalo da ih odvraća od toga da govore o ovom slučaju diskriminacije. Direktorka vrtića koji su deca pohađala je čak obavestila i Centar za socijalni rad u Pećincima o navodnom nasilju, zlostavljanju i zanemarivanju dece od strane roditelja zbog toga što su jednog dana roditelji ostavili decu u objektu predškolske ustanove „bez nadzora odrasle osobe“.

Rangiranje dece „ispod crte“ obeleženo je brojnim nepravilnostima, koje su evidentne s obzirom na to da su ih i prosvetna inspekcija, a kasnije i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, utvrdili u svojim postupcima. Iz nalaza prosvetne inspekcije nedvosmisleno se vidi da je utvrđen niz propusta u radu koji se odnose na upisne procedure i okolnosti da su ova deca imala prioritet za upis. Pre svega, utvrđeno je da se komisija nije sastala blagovremeno, da roditelji dece nisu obavешteni o ishodu rangiranja u skladu sa Statutom predškolske ustanove, kao i da ni u jednom momentu roditeljima nije ponuđen smeštaj dece u neki drugi objekat iste predškolske ustanove. Upravo je ta okolnost posebno naglašena tokom inspeksijskog nadzora, gde se u rešenju prosvetnog inspektora navodi da „Prosvetni inspektor nije dobio odgovor zašto roditeljima nije ponuđeno da, ukoliko nema mesta u željenom objektu, upišu dete u neki objekat ove PU, gde ima mesta. Ova mogućnost predviđena je članom 16 stav 1 Pravilnika, ali Upisna komisija nijednom roditelju nije ponudila smeštaj u neki od objekata u kojima ima slobodnih mesta“.²⁸⁵

Pored prosvetne inspekcije, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je utvrdio kršenje Zakona o zabrani diskriminacije. Tako je iz izvedenih dokaza proizašlo da su deca ispunjavala sve propisane uslove i da nisu postojali opravdani i objektivni razlozi zbog kojih ona nisu upisana u predškolsku ustanovu u 2022/23. godini. Pokazalo se da predškolska ustanova „Vlada Obradović Kameni“ nije dokazala da su postojali opravdani i objektivni razlozi zbog kojih se deca, u čije ime je podneta pritužba, od septembra 2022. godine nalaze na „listi čekanja“ i ne mogu više da pohađaju ovu predškolsku ustanovu, a koji nisu u vezi sa ličnim svojstvima roditelja, odnosno članova porodice dece. Poverenik je ukazao na to da je nesporno da su deca

u čije ime je podneta pritužba neometano prethodnih godina pohađala ovu predškolsku ustanovu u objektu „Obrež“, ali im je ta mogućnost uskraćena neposredno nakon političkog delovanja njihovih roditelja, odnosno člana porodice, zbog čega se može zaključiti da postoji uzročno posledična veza između ličnog svojstva i postupanja predškolske ustanove u konkretnom slučaju. Poverenik je uputio preporuku da se ova predškolska ustanova izvini roditeljima i da ukloni posledice diskriminatornog postupanja i preduzme hitne mere i aktivnosti kako bi se deci u čije ime je podneta pritužba obezbedilo pohađanje predškolske ustanove u objektu „Obrež“ u opštini Pećinci.

Nakon upućene opomene Poverenika da predškolska ustanova postupi po preporuci, ona to nije učinila, te je o tome obavешtena javnost i na taj način je ovaj pravni mehanizam iscrpeo sredstva koja mu stoje na raspolaganju u postupku po pritužbi. Deca, kao najviše oštećena ovakvim postupanjem, ostala su bez prilike da se tokom celokupne školske 2022/2023 godine vrate u vrtić koji su prethodno pohađala, samo zbog političkog delovanja članova njihovih porodica. Međutim, prilikom upisa u školsku 2023/2024, roditelji obe porodice su napokon uspeali da upišu decu u njihov vrtić, jer su tada skinute liste čekanja mada se broj grupa i dece nije promenio, što je još jednom pokazalo da je ceo ovaj događaj bio odmazda zbog političkog delovanja članova porodice.

Povodom ovog slučaja, u oktobru 2022. godine, podneli smo i krivičnu prijavu protiv direktorke vrtića zbog izvršenja krivičnog dela – nesavestan rad u službi. Međutim, po ovoj krivičnoj prijavi nikada nije postupano.

²⁸⁵ Zapisnik o vanrednom inspeksijskom nadzoru u Predškolskoj ustanovi „Vlada Obradović Kameni“ br. 614-46/2022-VII od 9. septembra 2022. godine

ZAKLJUČAK

U prethodno objavljenim izveštajima o stanju ekonomskih i socijalnih prava ukazivali smo na brojne sistemske probleme koji se tiču ostvarivanja i zaštite ovih prava u Republici Srbiji. Oni se kreću od nedovoljne sudske zaštite ovih prava, njihovog nedovoljno jasnog definisanja takozvanim „sektorskim propisima“, preko nedovoljnog izdvajanja iz budžeta za njihovo ostvarivanje, pa sve do lišavanja pojedinih kategorija najugroženijih građana i građanki mogućnosti da ostvare ova prava. Sve ovo ne samo da onemogućava progresivno ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, koje je članom 2 (1) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima propisano kao centralna obaveza svake države koja je ratifikovala ovaj međunarodni ugovor, već dodatno urušava i očuvanje dostignutog nivoa ostvarenih prava.

Gorenavedeni zaključak nije mnogo drugačiji ni kada se pogleda stanje ekonomskih i socijalnih prava u 2022. i 2023. godini. Brojni izazovi su i dalje prisutni, a ni posledice prethodnih politika, kao što je uvođenje mera štednje, ili nedovoljno jasno targetiranih mera borbe protiv COVID-19, još uvek nisu otklonjene. Rast troškova života, uz odsustvo mera i politika, pa i institucionalnog okvira koji se bavi pitanjima siromaštva i njegovog uticaja na ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i drugih ljudskih prava, pretilo da dodatno naruši prethodno opisane krhke strukture na kojima počivaju ekonomska i socijalna prava u Srbiji.

Zbog toga će u narednom periodu biti naročito značajno pratiti na koji se način Republika Srbija bori protiv siromaštva i socijalnog isključivanja i kako osigurava da se očuvaju makar ona prava koja su građanima i građankama garantovana Ustavom, međunarodnim ugovorima i brojnim zakonima.

Jednim od retkih pozitivnih koraka u pogledu zaštite i ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava u prethodnom periodu u Srbiji – ratifikacijom

Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – u velikoj meri su stvoreni preduslovi za promenu načina na koji se svakodnevno ostvaruju ekonomska i socijalna prava u Srbiji. Da li će ovaj međunarodni ugovor biti dovoljan za takvu promenu i koliko brzo do nje može doći, ostaje da se vidi u narednom periodu.

