Pregled „sektorskih propisa“ koji onemogućavaju ili otežavaju ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava najugroženijih građana i građanki u Republici Srbiji

U Beogradu, 25. februar 2021. godine

Ključni problemi u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom

Član 25 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (dalje: ZFPPD)[[1]](#footnote-1) propisuje uslove za roditeljski dodatak koji do sada nisu bili predviđeni u našem pravnom sistemu. Naime, ovi uslovi predviđaju i to da deca moraju biti u potpunosti i blagovremeno vakcinisana i redovno pohađati osnovno i obavezno predškolsko obrazovanje. Iako su ti uslovi naizgled neutralni, njihovi efekti nesrazmerno utiču na ugroženu romsku decu. To se jasno vidi na osnovu podataka o pohađanju osnovne škole, odnosno predškolske ustanove, i o obuhvatu imunizacijom. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku i UNICEF-a za 2019. godinu, obuhvat romske dete obrazovanjem u ranom detinjstvu je svega 7%, a u opštoj populaciji 61%.[[2]](#footnote-2) Dok u opštoj populaciji 3% dece predškolskog uzrasta ne pohađa blagovremeno predškolski pripremni program, u romskoj populaciji 24% dece ne pohađa predškolski pripremni program.[[3]](#footnote-3) Istraživanje UNDP iz 2018. pokazuje da, u proseku, jedno od šestoro romske dece osnovnoškolskog uzrasta i dalje ostaje izvan obrazovnog sistema.[[4]](#footnote-4) I kod vakcijacije, 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%) je primilo sve vakcine na vreme, u odnosu na 69% dece u opštoj populaciji.[[5]](#footnote-5)

Ukratko, čl. 25 ZFPPD je u suprotnosti sa:

* zabranom diskriminacije (jer nesrazmerno pogađa romsku decu);
* principom socijalne pravde (jer uskraćuje roditeljski dodatak onima koji su već u najnepovoljnijem položaju);
* jedinstvom pravnog poretka (jer Zakon uvodi nove sankcije za ponašanja koja su već sankcionisana relevantnim zakonima iz oblasti obrazovanja i zaštite stanovnika od zaraznih bolesti);
* principom najboljeg interesa deteta (jer umesto podrške uvodi sankcije, i to ne samo za decu koja nisu vakcinisana ili su ostala izvan sistema obaveznog obrazovanja nego za svu decu iz iste porodice).

Na neohodnost da se romskoj deci umesto dodatnog sankcionisanja pruži podrška u pristupu obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, govori i podatak da se tokom školovanja, svega 7% romske dece nikada nije susrelo sa diskriminacijom, dok čak 59,9% romske dece navodi da se sa diskriminacijom u školi susrelo najmanje 10 puta.[[6]](#footnote-6)

Problemi sa Zakonom o porezima na imovinu

Probleme u oblasti stanovanja i teškoće ugroženih pojedinaca dodatno uvećava Zakon o porezima na imovinu[[7]](#footnote-7) kojim je propisano da su porez na imovinu dužni da plaćaju i zakupci socijalnih stanova, izbeglice i sva druga lica ako imaju zaključen ugovor o zakupu duži od godinu dana. Tako je članom 2. ovog Zakona propisano da se pravom zakupa smatra pravo zakupa za period duži od jedne godine ili na neodređeno vreme, za koji je propisano plaćanje neprofitne zakupnine ili zakupnine koja se obračunava primenom propisanih kriterijuma i merila, u skladu sa zakonima kojima se uređuju:

* stanovanje i održavanje zgrada, odnosno u skladu sa posebnim propisima kojima je bilo uređeno stanovanje koji su prestali da važe danom početka primene zakona kojim je uređeno stanovanje i održavanje zgrada;
* javna svojina;
* prava boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca;
* zbrinjavanje izbeglica.

Dakle, reč je o porezu koji su primorani da plaćaju građani koji su već posebno socijalno i stambeno ugroženi i koji su upravo iz tog razloga i ostvarili pravo na zakup predmetnih stanova.

Takvo rešenje u suprotnosti je i sa obavezama koje država ima prema čl. 11 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koj predviđa da stanovanje mora biti priuštivo. Ovim problemom bavila se i Specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na stanovanje[[8]](#footnote-8) i preporučila Republici Srbiji da ukine taj porez za pomenute kategorije građana, kako bi se sprečilo da ugroženi građani postanu beskućnici usled dugova koje imaju u vezi sa stanovanjem.

Izbeglice iz bivše SFRJ suočavaju se s dodatnim problemom, zbog nepovoljnijeg tretmana prilikom utvrđivanja iznosa ovog poreza. Poreska olakšica u vidu umanjenja poreza do 50% – takozvani „poreski kredit“,[[9]](#footnote-9) koji se odobrava svakom poreskom obvezniku za objekat u kome stanuje, izbeglicama nije dostupan. Ovo zbog toga što prema obavezujućem mišljenju Ministarstva finansija[[10]](#footnote-10), moraju da imaju prijavu prebivališta u stanu u kome žive kako bi ostvarili pravo na poresku olakšicu. Osim prijave prebivališta, ne prihvata se nijedno drugo dokazno sredstvo, za potrebe ostvarivanja prava na poreski kredit. Međutim, mnoge izbeglice nemaju prebivalište u Republici Srbiji, već samo boravište. Zbog toga izbeglice, ne samo da moraju da plaćaju porez na imovinu na stan koji su dobili u zakup, nego je iznos poreza koji moraju da plate dvostruko veći nego iznos koji plaćaju ostali građani Srbije, koji imaju prijavu prebivališta. Prema ustaljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava,[[11]](#footnote-11) ovakav nepovoljniji poreski tretman izbeglica i uskraćivanje poreske olakšice koje pripadaju svim ostalim građanima Srbije, koji za razliku od izbeglica, imaju prijavljeno prebivalište, predstavlja diskriminaciju.

Problemi sa Zakonom o socijalnoj zaštiti i merama socijalnog uključivanja korisnika novčane socijalne pomoći

Zakon o socijalnoj zaštiti[[12]](#footnote-12) sadrži brojne odredbe koje u posebno težak položaj stavljaju najugroženije korisnike sistema socijalne zaštite, a uslovi koji su propisani za ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu nisu uspostavljeni na način da olakšaju korisnicima pristup ovim pravima. Uz to, sistem socijalne zaštite je takav da predviđa izuzetno niska socijalna davanja koja nisu dovoljna da omoguće pojedincima da izađu iz kruga siromaštva.

Pre svega, Zakonom je u čl. 84. propisano da je pojedinac koje je nesposoban za rad, uz zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć dužan da dostavi i pravnosnažnu sudsku odluku o izdržavanju od srodnika, odnosno sudsko poravnanje zaključeno sa srodnikom u skladu sa zakonom kojim se uređuju porodični odnosi ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenuo postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja od srodnika, u onim slučajevima u kojima su srodnici dužni da učestvuju u izdržavanju. Ova odredba odvraća mnoge ugrožene građane od podnošenja zahteva za novčanu socijalnu pomoć usled nemogućnosti podnošenja tužbe, odluke da ne pokreću sudske postupke protiv srodnika zbog „sramote“ ili drugih kulturnih obrazaca, ili jednostavno usled nepostojanja dostupne besplatne pravne pomoći.[[13]](#footnote-13)

Nadalje, zakonom je u čl. 85, stav 3 propisano da radno sposobni korisnici sistema socijalne zaštite, odnosno porodice u kojima je većina članova sposobna za rad, novčanu socijalnu pomoć primaju u trajanju do devet meseci u toku kalendarske godine, ako ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom. Ovaj prekid u primanju socijalne pomoći bio je tema poslednjeg konstruktivnog dijaloga koji je o Republika Srbija vodila sa Komitetom Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava povodom razmatranja sprovođenja obaveza koje Republika Srbija ima prema ovom međunarodnom ugovoru. Tom prilikom Komitet je preporučio da Republika Srbija spreči neopravdane prekide u isplatama socijalne pomoći,[[14]](#footnote-14) ali je ova tema potpuno zapostavljena u sistemu socijalne zaštite. Nadalje, Zakonom je u čl. 88 propisano da porodica koja ima više od šest članova ima pravo na novčanu socijalnu pomoć za šest članova. Ovime se dodatno uvećava rizik od marginalizacije i izostanka adekvatne podrške za porodice koje imaju više od četiri deteta. Imajući u vidu da je prema podacima Republičkog zavoda za statistiku samo 5246 porodica koje imaju pet i više dece, ova odredba ne utiče na veliki broj građana kojima je potrebna socijalna pomoć, ali one porodice koje imaju više dece, među kojima je posebno izražen broj romskih porodica, stavljaju u nepovoljniji položaj i ekonomski iscrpljuju.

Na kraju, iznos novčane socijalne pomoći toliko je nizak da ni na koji način ne zadovoljava svoju svrhu, a porodice i pojedinci koji su u potrebi za ostvarivanjem prava na novčanu socijalnu pomoć, uz dobijanje ove pomoći i dalje ne mogu da obezbede minimum egzistencije. Naime, prema poslednjem dostupnom rešenju o nominalnom iznosu novčane socijalne pomoći, ona u Srbiji za pojedinca iznosi 8626,00 dinara.

Uz to, Uredba o merama socijalnog uključivanja korisnika novčane socijalne pomoći[[15]](#footnote-15) propisala je dodatne uslove koje korisnici treba da ispune, a koji su takvi da se njima krše prava korisnika i da se prema praksi Evropskog suda za ljudska prava može govoriti o prinudnom, neplaćenom radu. Usvajanje Uredbe obrazlagano je kao mera koje će doprineti zapošljavanju najsiromašnijih građana. Uredbom je, između ostalog, predviđeno da se radno sposobni korisnici novčane socijalne pomoći po nalogu centra za socijalni rad uključuju u društveno koristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici. Oni koji odbiju ovaj vid aktivacije mogu izgubiti ili im se može umanjiti socijalna pomoć koja im po zakonu pripada. Društveno koristan rad koji obavljaju neplaćen je, a poslovi koji se obavljaju ni na koji način ne pomažu podizanju kompetencija i većim mogućnostima za zapošljavanje korisnika novčane socijalne pomoći. Najmanje deset hiljada ljudi, prema istraživanju Inicijative A 11 sprovedenom povodom četiri godine od početka primene Uredbe, bilo je prinuđeno da obavlja nekvalifikovane poslove, kao što je čišćenje puteva, snega, grobalja, „kopanje raka“, održavanje kanala i slično, kako ne bi izgubili novčanu socijalnu pomoć koja im je Zakonom o socijalnoj zaštiti odobrena.[[16]](#footnote-16) Uredba je u suprotnosti sa:

* Ustavom;
* Zakonom o socijalnoj zaštiti;
* Evropskom konvencijom o ljudskim pravima;
* Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i
* Revidiranom evropskom socijalnom poveljom.

Poziv 57 organizacija civilnog društva upućen u novembru 2014. godine da se Uredba hitno stavi van snage,[[17]](#footnote-17) još uvek je bez odgovora.

Problemi sa Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada

Problemi sa Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada mogli bi se najpre odrediti nedostatkom i slabom primenom ovog propisa, posebno u delu koji se odnosi na postupke preseljenja i iseljenja, koji najviše pogađaju Rome i Romkinje koji stanuju u neformalnim naseljima, kao i u delu koji se odnosi na socijalno stanovanje, odnosno stambenu podršku. Sve ovo dovodi do kršenja prava na adekvatno stanovanje, a pojedince i grupe koji su najugroženiji stavlja u nepovoljan položaj.

Na ovom mestu ističemo činjenicu da je u čl. 136 stav 2 propisano da se Nacionalna stambena strategija koja se donosi radi ostvarivanja javnog interesa u oblasti stanovanja, odnosno radi utvrđivanja i sprovođenja stambene politike i ciljeva održivog razvoja stanovanja u Republici Srbiji donosi dvanaest meseci od stupanja na snagu Zakona o stanovanju i održavanju zgrada. Zakon je stupio na snagu 31. decembra 2016. godine, a Nacionalna stambena strategija ni do današnjeg dana nije usvojena. Usled toga, nisu donete ni lokalne stambene strategije, a ni programi stambene podrške koji su zasnovani na ovoj Strategiji, pa problemi sa kojima se suočavaju najugroženiji građani i građanke u pristupu adekvatnom i priuštivom stanovanju ostaju neadresirani.

**Problemi sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju**

Novi Zakon o zdravstvenom osiguranju[[18]](#footnote-18) u čl. 131, stav 1, tačka 4, alineja 5 propisuje da se osiguranim licima zdravstvene usluge obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja u iznosu od najmanje 65% od cene zdravstvene usluge za:

„lečenje bolesti čije je rano otkrivanje predmet ciljanog preventivnog pregleda, odnosno skrininga, prema odgovarajućim nacionalnim programima, ukoliko se osigurano lice nije odazvalo ni na jedan poziv u okviru jednog ciklusa pozivanja, niti je svoj izostanak opravdalo, a ta bolest je dijagnostikovana u periodu do narednog ciklusa pozivanja“.

Ovom odredbom praktično su *uvedene sankcije za one pojedince koji propuste da se pregledaju u okviru plana skrininga*. Iako je nesporno da su preventivni pregledi i rano otkrivanje, posebno za određene oblike karcinoma, izuzetno značajni za uspešno lečenje, postavlja se pitanje opravdanosti propisivanja ovakvih mera. Pored toga, pitanje je i da li su citirane odredbe Zakona o zdravstvenom osiguranju u skladu sa obavezama koje država ima prema članu 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.[[19]](#footnote-19)

U situacijama u kojima pojedinci nisu u mogućnosti da plate preostalih 35% cene lečenja karcinoma debelog creva, grlića materice ili dojke[[20]](#footnote-20), posledica može biti potpuno propuštanje lečenja tih bolesti koje dovode do fatalnog ishoda. Uvodeći ovakvu nepravičnu i neproporcionalnu sankciju neodazivanja na skrining preglede, Zakon o zdravstvenom osiguranju najteže pogađa one koji su najsiromašniji i ne mogu da učestvuju u plaćanju cene lečenja, što je u suštinskoj suprotnosti sa načelom socijalne pravde i pravom svakog na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje može postići, koje je garantovano čl. 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Imajući u vidu to da se obavezni skrining pregledi odnose na žene u mnogo većoj meri nego na muškarce (grupe koje su u obaveznom planu skrininga su žene od 50 do 69 godina za rak dojke, žene od 25 do 64 godine za rak grlića materice i žene i muškarci od 50 do 74 godine za rak debelog creva), to ukazuje i na opasnost od neproporcionalno negativnog uticaja na položaj žena koje propuste obavezan skrining pregled, a nemaju novca da plate 35% cene lečenja.

Prema nekim studijama, prosečan trošak novootkrivenog karcinoma po pacijentu u prvih šest meseci iznosi 7.676 američkih dolara.[[21]](#footnote-21) To znači da za prosečnog pacijenta troškovi lečenja u ovom slučaju mogu ići od nešto preko pet prosečnih plata (u slučaju da zarađuje prosečnu platu), pa sve do jednogodišnjeg prihoda (u slučaju da radi za platu koja je najčešća – medijanu). Zbog toga je ta odredba Zakona o zdravstvenom osiguranju u direktnoj suprotnosti sa odredbama iz paragrafa 12 (b) i 18 Opšteg komentara 14 Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji propisuje obavezu države da obezbedi ekonomsku pristupačnost zdravstvenih usluga, ustanova i proizvoda, kao i da zabrani diskriminaciju i obezbedi jednak tretman svih, a posebno onih koji dolaze iz najmarginalizovanijih grupa populacije.

1. „Sl. glasnik RS“, br. 113/2017 i 50/2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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, xxvii. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Isto*. Neto stropa pohađanja predškolskog obrazovanja u opštoj populaciji iznosi 97 procenata, dok je ta stopa kod dece u romskim naseljima znatno manja i iznosi 76 procenata. [↑](#footnote-ref-3)
4. UNDP, Roma at Glance - Serbia, April 2018, dostupno na: <https://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Factsheet_SERBIA_Roma.pdf>, p. 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. 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*, xxiii. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dr Goran Bašić, *Romi u Republici Srbiji: Izazovi disrkiminacije*, Evropska grupa za prava manjina, mart 2021, dostupno na <http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/MRG_Rep_RomaSerb_SE_Mar21_E.pdf>, str. 8. Isto istraživanje ukazuje i na probleme Roma u pristupu pravu na zdravlje: 33,1% Roma obuhvaćenih istraživanjem istaklo je da su kod lekara bili diskriminisani do 10 puta, a 15% više od 10 puta. [↑](#footnote-ref-6)
7. „Sl. glasnik RS“, br. 26/2001, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - odluka US, 86/2019 i 144/2020). [↑](#footnote-ref-7)
8. UN dokument br. A/HRC/31/54/Add.2, od 26. februara 2016. godine. [↑](#footnote-ref-8)
9. Čl. 13 Zakona o porezima na imovinu. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ministarstvo finansija, Sektor za fiskalni sistem, mišljenje br. 011-00-01214/2016-04 od 1. februara 2017. godine. [↑](#footnote-ref-10)
11. Videti, naročito, *Guberina protiv Hrvatske*, Predstavka br. 23682/13 (ESLJP, 22. mart 2016). [↑](#footnote-ref-11)
12. „Sl. glasnik RS“, br. 24/2011. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ovde je važno napomenuti da je za besplatnu pravnu pomoć jedan od uslova da je korisnik u sistemu socijalne zaštite, što podrazumeva da korisnici moraju da dobiju pravnu pomoć za sastavljanje tužbe da bi mogli da apliciraju za besplatnu pravnu pomoć. [↑](#footnote-ref-13)
14. Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, paragraf 24, Zaključna razmatranja, Srbija, UN dokument br. E/C.12/SRB/CO/2 od 10. jula 2014. godine. [↑](#footnote-ref-14)
15. „Sl. glasnik RS“, br. 112/2014. [↑](#footnote-ref-15)
16. A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *U fokusu: četiri godine prinudnog rada u Srbiji, Rezultati primene Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći,* 2018, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2018/10/Uredba_SR.pdf>. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zahtev nevladinih organizacija upućen Vladi Republike Srbije, dostupno na: <http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Zahtev%20nevladinih%20organizacija%20upucen%20Vladi%20Republike%20Srbije%20-%20Saoptenje.pdf>. [↑](#footnote-ref-17)
18. „Sl. glasnik RS", br. 25/2019. [↑](#footnote-ref-18)
19. Član 12 Pakta propisuje da države članice Pakta priznaju pravo svakog na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje može postići. [↑](#footnote-ref-19)
20. Prema nekim podacima i istraživanjima, prosečna cena lečenja karcinoma po pacijentu u prvih šest meseci je oko 6.950 evra. [↑](#footnote-ref-20)
21. Aleksandar Dagović i Klazien Matter Walstra, compilers. Resource use and Costs of Newly Diagnosed Cancer Initial Medical Care. Dostupno na: mattioli1885journals.com/index.php/Europeanjournalofoncology/article/view/3640/3187 [↑](#footnote-ref-21)