

SISTEM PROTIV SIROMAŠNIH

SOCIJALNA PRAVA IZMEĐU ZASTARELIH
ZAKONA, ALGORITAMSKOG ODLUČIVANJA
I ZANEMARIVANJA MEĐUNARODNIH
OBAVEZA



Sistem protiv siromašnih – socijalna prava između zastarelih zakona, algoritamskog odlučivanja i zanemarivanja međunarodnih obaveza

Izveštaj o socijalnim pravima u Srbiji u 2024. godini

ZA IZDAVAČA:

Nađa Marković

AUTORI/AUTORKE:

Milijana Trifković
Milica Marinković
Danilo Ćurčić
Uroš Randelović

LEKTURA:

Milena Jakovljević

FOTOGRAFIJA:

Inicijativa A 11

DIZAJN I PRELOM:

Inicijativa A 11

www.a11initiative.org
office@a11initiative.org

**Sistem protiv siromašnih – socijalna prava između zastarelih zakona,
algoritamskog odlučivanja i zanemarivanja međunarodnih obaveza**

Izveštaj o socijalnim pravima u Srbiji u 2024. godini

SADRŽAJ

UVOD	5
PRAVO NA RAD	8
Normativne aktivnosti.....	8
Minimalna cena rada.....	12
Prekarni rad	13
Zaštita radnih prava	15
Zapošljavanje teže zapošljivih osoba	16
Studija slučaja: prepreke za resocijalizaciju bivšeg osuđenika.....	17
Radni odnosi i ostvarivanje prava na zdravlje.....	19
PRAVO NA SOCIJALNU ZAŠTITU	21
Neustavna Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – osam godina prinudnog rada korisnika novčane socijalne pomoći	32
Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom – propis o kome je Ustavni sud najviše raspravljao u poslednjih šest godina	34
Na snazi ostaju odredbe ZFPPD koje posredno diskriminišu najranjiviju romsku decu.....	37
Nemogućnost ostvarivanja prava na roditeljski i dečji dodatak za peto i svako naredno dete	41
Zakon o socijalnoj karti.....	43
Nezakonito uračunavanje prihoda od sezonskih poslova u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i nakon izmena nezakonitog podzakonskog akta.....	52
Zaključak.....	56
PRAVO NA ADEKVATNO STANOVANJE	59
Primena Zakona o stanovanju i održavanju zgrada	62
Povećan rizik od izmeštanja dece iz porodice u slučajevima nemogućnosti rešavanja stambenih potreba.....	64
Studija slučaja: neformalno naselje Antena.....	65
Nerešavanje problema nepriuštivosti socijalnog stanovanja.....	66

Zaključak	68
PRAVO NA ZDRAVLJE	69
Pristup zdravstvenoj zaštiti lica bez prijave prebivališta i dokumenata.....	72
Zdravstvene medijatorke	75
Pristup zdravstvenoj zaštiti nakon promene mesta prebivališta	76
Zdravstveno osiguranje osoba koje poseduju poljoprivredno zemljište.....	77
Pristup ispravnoj vodi za piće.....	78
Zdravstveni status kao uslov za prijem u ustanove socijalne zaštite	79
Dopune Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama	81
Platforma Zdravitas.....	83
Zaključak	85

UVOD

U Izveštaju o socijalnim pravima u Srbiji u 2024. godini osvrnuli smo se na ključne prepreke koje građanima onemogućavaju pristup socijalnim pravima i dostojanstven život.

U brojnim segmentima, do kršenja socijalnih prava i nepravdičnih ishoda dolazi zbog neusklađenosti sa međunarodnim standardima, kao i zbog ignorisanja eksplicitnih preporuka međunarodnih tela koja nadziru primenu ugovora o ljudskim pravima. Do toga dolazi iako Ustav Srbije predviđa da se odredbe o ljudskim pravima tumače saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.

Jedan od načina da se uspešnije preduprede povrede socijalnih prava najranjivijih građana i spreči usvajanje propisa i politika suprotnih međunarodnim standardima ljudskih prava jeste adekvatno sprovođenje procene uticaja propisa i politika na socioekonomski ugrožene pojedince i grupe. Međutim, ova obaveza, koja je 2021. godine uvedena u antidiskriminaciono zakonodavstvo Srbije, još uvek se ne primenjuje adekvatno, čime se propušta šansa da se umanje postojeće socioekonomske nejednakosti i postave osnove za pravičnije društvo – pažljivim razmatranjem socioekonomskih implikacija politika i propisa koji se usvajaju. Ovi propusti posebno su vidljivi u oblasti finansijske podrške porodici sa decom, gde diskriminatorna rešenja direktno doprinose tome da najranjivija deca bivaju primorana da odrastaju na društvenoj margini.

Izveštaj pokazuje da su značajna sredstva uložena u projekte i sisteme koji produbljuju siromaštvo i nejednakost, umesto da ih ublažavaju. Primera radi, u sistem Socijalna karta, koji je ubrzao ukidanje i ograničavanje socijalnih davanja desetinama hiljada građana, u periodu od 2022. do avgusta 2024. godine uloženo je više od 656 miliona dinara. U informacioni sistem SOZIS, koji je, prema mišljenju pojedinih socijalnih radnika, dodatno otežao njihov ionako složen posao, uloženo je 800 miliona dinara. Slično, i sporni sistem Zdravitas, koštao je poreske obveznike 43 miliona dinara. S druge strane, nominalni iznos novčane socijalne pomoći povećan je za četiri evra u odnosu na oktobar 2023. godine. Ova simbolična povećanja socijalnih davanja, koja ni izbliza ne prate rast troškova života, jasno oslikavaju duboku nesrazmeru između podrške koju socijalno ugroženi pojedinci mogu da očekuju i sredstava koja su im zaista neophodna za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Istovremeno, radnici u pojedinim centrima za socijalni rad suočavaju se sa nedostatkom osnovnih sredstava za rad – nemaju dovoljno papira za štampanje i kartridža za štampače – što dodatno otežava pristup kvalitetnim uslugama u oblasti socijalne zaštite i ilustruje dugogodišnji nemar u ovoj oblasti.

Odluka da se na ovaj način koriste javni resursi – na štetu onih koji su već najranjiviji – pokazuje da ekonomski izazovi nisu ključni razlog koji mnoge građane udaljava od mogućnosti da obezbede egzistencijalni minimum. Nemala ulaganja u sisteme koji produbljuju postojeće nejednakosti, stvaraju nove rizike i ostavljaju štetne posledice na čitav niz ljudskih prava ukazuju na to da ne postoji volja da se ponudi odgovor na suštinske probleme u oblasti socijalnih prava.

Posebno zabrinjava i to što se projekti poput Zdravitasu ili Socijalne karte često koriste za „eksperimentisanje” na ranjivim grupama ili za uvođenje algoritamskih sistema, digitalizacije i invazivnih tehnologija bez jasnih mehanizama zaštite podataka, privatnosti i prava korisnika, i bez snažnih mera podesnih da preduprede potencijalne pristrasnosti i diskriminaciju. Ovakvi primeri ukazuju na nužnost da se svaki tehnološki projekat i uvođenje algoritamskih sistema proceni sa aspekta poštovanja prava građana, a ne isključivo kroz prizmu administrativnih koristi, ušteda i tobožnje efikasnosti. Socijalna davanja su zakonska prava, a ne puke privilegije. Primeri kršenja socijalnih prava prikazani u ovom izveštaju, do kojih, između ostalog, dovodi primena sistema Socijalna karta, podsećaju na to zašto interes države da unapredi efikasnost ili umanjiti troškove ne može imati prednost nad interesima građana da uživaju procesne garancije koje podrazumeva pravo na pravičan postupak, niti sme da dovede do masovnog kršenja prava na privatnost, socijalnu sigurnost, jednakost i pravni lek.

I dok se, na jednoj strani, algoritamski sistemi i digitalizacija u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite uvode brže nego što je moguće ispitati posledice tih sistema na ranjive grupe i uspostaviti mere zaštite, na drugoj strani, odavno prevaziđena zakonska rešenja otežavaju ostvarivanje prava, kao što je to slučaj sa pravom na štrajk. To je postalo naročito očigledno u godini koja je iza nas i kroz primere štrajka u prosveti. Zakon o štrajku, donet pre bezmalo tri decenije, još jedan je od primera gde do kršenja (u ovom slučaju radnih) prava dolazi zbog dugogodišnje neusaglašenosti sa međunarodnim pravom i međunarodnim standardima. Prema postojećem (antiradničkom) Zakonu o štrajku iz 1996. godine, mnogi oblici štrajka su namerno obesmišljeni, a neki su potpuno onemogućeni i, primera radi, ne postoji način da prosvetni radnici sprovedu istinski štrajk bez kršenja takvog antiradničkog Zakona o štrajku.¹ Pored toga, radnicima u nestandardnim oblicima rada ostaje u potpunosti uskraćeno pravo da kolektivno pregovaraju o boljim uslovima rada, što ih dodatno čini podložnim eksploataciji i zloupotrebama.² Poslednjih nekoliko meseci 2024. godine, a posebno kad su u pitanju aktuelni štrajkovi u prosveti, postalo je jasno da postoji hitna potreba da se materija o pravu na štrajk iznova uredi i uskladi sa savremenim standardima radničkih prava. Istovremeno, položaj prekarnih radnika i radnica ukazuje na potrebu da se pravo na kolektivno pregovaranje i sindikalno organizovanje proširi i

¹ Videti i Aleksej Kišjuhas, *Generalni štrajk?*, Fusnote, Danas, 26. 01. 2025.

² Martina Semino, Yunah Kang et. al., *Prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji: eksploatacija, nesigurni uslovi i pravna neizvesnost*, A 11 – Inicijativa za ekonomska socijalna i kulturna prava, u *pripremi*, str. 26.

na neformalne radnike, kao i da se ojača inspekcijski nadzor i podstakne socijalni dijalog.³ Pravni okvir koji štiti i neformalne i sezonske radnike od eksploatacije, uz istovremeno omogućavanje njihove integracije u formalno tržište rada, od suštinskog je značaja za unapređenje radnih prava i podsticanje pravičnih radnih standarda uopšte.⁴

Uz sve navedeno, u Srbiji je u prethodnom periodu dodatno produbljena stambena nejednakost, a podaci pokazuju da je u velikim urbanim centrima sve teže rešiti stambeno pitanje. Dok javno i pristupačno stanovanje praktično ne postoji (osim za neke kategorije građana, kao što su, primera radi, pripadnici vojske i policije⁵), najugroženiji i ovde ostaju na marginama, bez ikakve mogućnosti pristupa dostojanstvenom stanovanju. Slično kao i u slučaju sistema Socijalna karta, resursi koji se ulažu u oblast stanovanja ne usmeravaju se na rešavanje nagomilanih stambenih problema najugroženijih i onih koji ne mogu samostalno da reše stambeno pitanje na tržištu, zbog čega su stambene nejednakosti sve veće, a očekivanja da će se situacija poboljšati sve su dalja od realnosti.

Prikazujući najučestalije nedostatke i povrede prava u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, prava na rad i prava na adekvatno stanovanje, izveštaj istovremeno nastoji da ukaže na to kako bi se uočeni nedostaci mogli otkloniti i kako se usklađivanjem sa međunarodnim standardima ljudskih prava možemo približiti društvu u kome bi građani koji iznova bivaju ostavljeni na marginama, diskriminisani i isključeni, najzad imali jednak pristup socijalnim pravima.

³ Martina Semino, Yunah Kang et. al., *Prava sezonskih i neformalno angažovanih radnika u Srbiji: eksploatacija, nesigurni uslovi i pravna neizvesnost*, op. cit., str. 43.

⁴ *Ibid.*, str. 17.

⁵ U skladu sa Zakonom o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti.

PRAVO NA RAD

U oblasti radnih prava tokom 2024. godine u Srbiji se nisu dogodile značajne zakonodavne promene, ali su kroz sindikalne inicijative, međunarodne pritiske i javne kampanje postavljeni temelji za buduće reforme. Pitanje dostojanstvenog rada i pravične plate ostaje centralno u diskusijama o radnom zakonodavstvu, dok su mehanizmi poput *due diligence regulativa* i štrajkova pokazali svoju relevantnost. U 2025. godini očekuje se intenzivnija borba za unapređenje zakonskog okvira i jačanje institucionalne zaštite radnika.

Normativne aktivnosti

Što se tiče usvajanja zakona iz ove oblasti, ni tokom 2024. godine nije bilo zakonodavnih aktivnosti. Uprkos zaključcima brojnih aktera da zakoni koji uređuju oblast rada nisu adekvatni i da su ovakvim stanjem najviše pogođeni radnici, situacija se ne menja a rokovi za formiranje radnih grupa se pomeraju. Međutim, neki društveni akteri kao što su sindikalne organizacije, posebno UGS „Nezavisnost”, dali su svoje predloge za novi Zakon o radu. Tako se kao ključne izmene predlažu: produženje ugovora na određeno vreme – od trenutnih 24 meseca na do 36 meseci, što bi omogućilo jasniju regulaciju radnih odnosa; unapređenje prava radnika – redefinicija pojma „zaposleni”, osnaživanje sindikalnih predstavnika, bolja zaštita žena na poslu i jasniji kriterijumi za kolektivno pregovaranje; usaglašavanje sa standardima EU.⁶

Izmena Zakona o zapošljavanju stranaca⁷, koja je stupila na snagu 1. februara 2024. godine, donela je veliki broj novina. Usvojene izmene zakona sadrže neka dobra rešenja iz aspekta dostojanstvenog rada, kao što su mogućnost zaposlenja na neodređeno vreme, bolja zaštita prava i veći iznosi za prekršaje. Što se tiče izmene koja je najviše odjeknula u stručnoj javnosti – olakšane procedure za dobijanje 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 kod kog je pribavljena). Produženje odobrenja za boravak i radne dozvole, koji se sada mogu 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 pojednostavljenom procedurom, kao i velikom potrebom tržišta za niskokvalifikovanom i slabije plaćenom radnom snagom koja je često primorana da pristane na veoma loše uslove rada i smeštaja, javila se i bojazan da će povećanje ove kategorije radnika smanjiti obim dostignutih radničkih prava.

⁶ Ujedinjeni granski sindikat „Nezavisnost”, *Nezavisnost radno obeležila 33. rođendan: Za novi zakon o radu i posebne sudove rada*, 21. 11. 2024, dostupno na: <https://nezavisnost.org/nezavisnost-radno-obelezila-33-rodjendan-za-novi-zakon-o-radu-i-posebne-sudove-rada/>.

⁷ „Službeni glasnik RS”, br. 128/14, 113/17, 50/18, 31/19 i 62/23.

U junu 2024. godine, Ustavni sud Republike Srbije pokrenuo je postupak za utvrđivanje ustavnosti Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Odluka o pokretanju ovog postupka doneta je na 8. sednici Ustavnog suda, održanoj 27. juna 2024. godine, kada je i odlučeno da se obustavi primena celog zakona do okončanja postupka.⁸ Pokretanje postupka za ocenu ustavnosti inicirano je na osnovu osam inicijativa koje su podnela fizička i pravna lica, uključujući i Zaštitnika građana.⁹ Zakon o rodnoj ravnopravnosti pruža pravni okvir za borbu protiv rodne diskriminacije i nasilja, kao i za promovisanje ravnomernog učešća žena i muškaraca u svim sferama društva, i ključan je za postizanje stvarne rodne ravnopravnosti u Srbiji. Različiti su bili razlozi zbog kojih se ukazivalo na navodnu nesaglasnost sa Ustavom, ali dva aspekta Zakona su posebno bila na meti kritike prevashodno predstavnika Srpske pravoslavne crkve i predstavnika konzervativnijih društvenih krugova. To su, pre svega, uvođenje rodno osetljivog jezika i početak primene ovih odredbi, odnosno članovi 37 i 44 koji propisuju obavezu organa koji obavljaju poslove obrazovanja i vaspitanja, organa javne vlasti i novinskih agencija da primenjuju rodno osetljiv jezik u svom radu. Pored toga, za podnosioc inicijativa, odnosno predloga za ocenu ustavnosti, sporno je bilo i uvođenje kategorije „rod“, umesto koga smatraju da je potrebno koristiti termin „pol“. Ove inicijative, odnosno predlozi za ocenu ustavnosti, produkt su narastajućeg antirodnog pokreta i desničarskih politika. I mada je ova reakcija očekivana od predstavnika tradicionalnih i prodesničarski orijentisanih političkih opcija, učestvovanje nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava – Zaštitnika građana u ovakvim aktivnostima predstavlja globalni presedan. Može se zaključiti da je privremeno stavljanje van snage celog zakona, a ne samo osporenih odredbi, veoma retka praksa. Ustavni sud je u dosadašnjoj praksi doneo samo dve odluke kojima stavlja van snage ceo zakon,¹⁰ i donošenje ovakve odluke veoma je neobično i nestandardno. U obrazloženju odluke kojom se Zakon o rodnoj ravnopravnosti stavlja van snage kao jedan od razloga navodi se to da njegovom primenom može doći do neotklonjive štetne posledice, dalje se precizirajući „da se povodom podnetih inicijativa postavljaju sporna ustavnopravna pitanja koja prevazilaze sporna pitanja na koja ukazuje predlagač. Stoga je u ovoj fazi ustavnosudskog postupanja Ustavni sud rešio da postupak za utvrđivanje neustavnosti pokrene u odnosu na Zakon o rodnoj ravnopravnosti u celini“. Ovakva odluka ima brojne posledice po oblast rodne ravnopravnosti u svim sferama, pa i u oblasti rada i zapošljavanja. Trenutno najvidljivija posledica tiče se toga da je Zakon o rodnoj ravnopravnosti obavezivao poslodavce da izveštavaju o stanju rodne ravnopravnosti na radnom mestu. Te godišnje izveštaje poslodavci su slali Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, koji je pravio zbirne godišnje izveštaje o stanju rodne ravnopravnosti. U ovim izveštajima mapirani su nedostaci i slučajevi neravnopravnosti, na osnovu kojih se dalje zagovaralo za donošenje mera (kao što je npr. bilo tokom 2022. godine, kada je usvojen set mera podrške za preduzetnice, nakon što je uočeno da se značajno manji

⁸ Saopštenje sa 8. sednice Ustavnog suda, 27. 6. 2024, dostupno na: <https://ustavni.sud.rs/sednice-suda/saopstenja-sa-sednice-suda/saopstenje-sa-8-sednice-ustavnog-suda-odrzane>.

⁹ Inicijativu, odnosno predlog za ocenu ustavnosti Zakona o rodnoj ravnopravnosti, podneli su advokatska kancelarija Milenka Radića, Srpska radikalna stranka i Zaštitnik građana. Srpski pokret Dveri podneo je Narodnoj skupštini ovakav predlog.

¹⁰ Pre ovog slučaja takva odluka je doneta povodom Zakona o okupljanju građana koji je bio donet i menjan u vreme važenja Ustava iz 1990. i Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru, <https://pescanik.net/otvoreno-pismo-strucne-javnosti-ustavnom-sudu/>.

broj žena bavi preduzetništvom). Praćenje stanja rodne ravnopravnosti je trenutno obustavljeno, čime je prekinut kontinuitet izveštavanja. Poslodavci koji su tek počeli da primenjuju ovu obavezu više nisu u obavezi da dostavljaju izveštaje, što dodatno slabi efekat propisa i dovodi ga u nepovoljan položaj, bez obzira na ishod daljih postupaka. Postupak osporavanja ustavnosti Zakona o rodnoj ravnopravnosti predstavlja još jedan pokušaj podrivanja već ionako slabo sprovedenih mehanizama zaštite žena i drugih ranjivih grupa u Srbiji. Ovaj zakon, iako daleko od savršenog, ipak je posedovao odredbe koje su mogle unaprediti položaj žena na tržištu rada, omogućiti efikasnije sankcionisanje diskriminacije i podstaći ravnomerniju raspodelu neplaćenog kućnog rada. Ključni problem u ovom procesu nije samo pravni ishod, kakav god on bio, već i širi društveni signal koji se šalje – da su prava žena u Srbiji i dalje predmet političkih kalkulacija i ideoloških obračuna. Čak i ako Ustavni sud ne proglasi zakon neustavnim, sama činjenica da je postupak pokrenut može imati negativne posledice, obeshrabrujući institucije da ga sprovede i dodatno delegitimizujući borbu za rodnu ravnopravnost. Celokupna situacija još jednom potvrđuje koliko su institucionalni mehanizmi slabi i koliko se napredak teško ostvaruje u društvima koja su spremna da žrtvuju prava žena zarad političkih kompromisa i udovoljavanja konzervativnim strujama. Zato je neophodno nastaviti sa aktivizmom, pritiskom na institucije i javnim zagovaranjem da se zakoni koji štite prava žena ne samo donesu, već i dosledno sprovede.

I mada nema pomaka kada je reč o poboljšanju unutrašnjeg zakonskog okvira zaštite prava, neki drugi sistemi su uticali na poboljšanje zaštite u Srbiji. Počeo se primenjivati nemački Zakon o dužnoj pažnji u lancu snabdevanja (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG).¹¹ Ovaj zakon podrazumeva obavezu kompanija da osiguraju poštovanje ljudskih prava i ekoloških standarda u celokupnom lancu snabdevanja, uključujući i radne uslove. Njegova primena ima poseban značaj za radnike u Srbiji, jer stvara dodatni pritisak na poslodavce da se pridržavaju međunarodnih standarda rada. Naime, Zakon se primenjuje na kompanije sa sedištem u Nemačkoj koje imaju najmanje 1.000 zaposlenih, i one su dužne da osiguraju poštovanje ljudskih prava i ekoloških standarda u celokupnom lancu snabdevanja, od dobavljača sirovina do krajnjih proizvođača. Pored preventivnih mera koje kompanije moraju preduzimati, važno je istaći i mehanizam zaštite prema kojem radnici u zemljama koje su deo lanca snabdevanja mogu podnositi pritužbe kompanijama ili se obratiti nemačkim institucijama, uključujući sudove. Ovakve obaveze su napravile pritisak i na poslodavce u Srbiji koji posluju sa nemačkim kompanijama, kao delom globalnog lanca snabdevanja, da ispune zahteve nemačkih kompanija koji podrazumevaju poboljšanje radnih uslova. To uključuje strože interne kontrole i prilagođavanje međunarodnim standardima rada. Naravno, ovaj mehanizam ima i svoje mane i njegova uloga nije da zameni domaće institucije koje ne funkcionišu. Glavni nedostaci tiču se toga da on ne predviđa automatske sankcije za nemačke kompanije ako se otkriju kršenja, već im se pruža prilika da problem reše kroz korektivne mere, i

¹¹ Više informacija na prezentaciji Federalnog ministarstva za rad i socijalna pitanja Nemačke, dostupno na: <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Business-Human-Rights/Supply-Chain-Act/supply-chain-act.html>.

ne obuhvata mala i srednja preduzeća, što znači da mnogi radnici ostaju nezaštićeni.¹² Nemački zakon o dužnoj pažnji postavlja standarde koji mogu doprineti poboljšanju radnih uslova u Srbiji i drugim zemljama u lancu snabdevanja, ali njegovo sprovođenje zavisi od pritiska nemačkih institucija, aktivnosti sindikata i nevladinih organizacija, kao i spremnosti poslodavaca da se prilagode novim zahtevima. Kada govorimo o Srbiji, ovakav dodatni vid zaštite je veoma značajan. On po svojim mogućnostima ne može imati opseg i snagu sudskog spora ili naloga inspekcije rada, ali u situaciji kada je sudska zaštita spora i skupa a inspekcijski nadzor teško ostvariv u praksi, ovaj mehanizam predstavlja važan postupak za radnike i radnice u Srbiji.

Zbog potrebe za ovakvim mehanizmom i izvan Nemačke, usvajanje ove ideje postalo je važno i na nivou Evropske unije, u formi Direktive. Ovaj proces sa sobom nosi brojne specifičnosti i formalnosti, te se svakako nije mogao očekivati isti obim i način zaštite kao prema nemačkom zakonu, imajući u vidu činjenicu i da pravna snaga direktive nije ista. Međutim, jasno je da je nemački zakon postavio temelje za dalju razradu principa dužne pažnje i korporativne odgovornosti. Evropska komisija je 2022. godine predložila Direktivu o dužnoj pažnji za održivo poslovanje (CSDDD)¹³, sa ciljem da uskladi i proširi obaveze *due diligence* na sve države članice EU. Direktiva se odnosi na velike kompanije sa više od 500 zaposlenih i godišnjim prihodom od najmanje 150.000.000 evra, kao i na srednje velike kompanije sa više od 250 zaposlenih i godišnjim prihodom od najmanje 40.000.000 evra, pod uslovom da najmanje 50% prihoda ostvaruju iz određenih sektora sa visokim rizikom. Predviđa se dužnost kompanija da identifikuju, spreče i ublaže negativne uticaje na ljudska prava i životnu sredinu u svojim poslovnim operacijama i lancima snabdevanja, dok lica čija su prava prekršena imaju pravo da traže pravnu zaštitu, uključujući mogućnost da ovlaste sindikate ili nevladine organizacije da ih zastupaju u građanskim parnicama. Direktiva je usvojena 13. juna 2024. godine i države članice EU imaju rok do 2026. godine da je implementiraju u svoje nacionalne zakonodavne okvire.

Otvaranje klastera 3 u pregovorima sa EU¹⁴, iako najavljeno i očekivano, nije se dogodilo i ambasadori država članica nisu postigli dogovor. Analiza godišnjeg izveštaja o Srbiji, kako za 2024. ali i prethodne godine, pokazuje da ovakav ishod nije iznenađenje, jer izostaju pohvale ili konstatacije napretka. Štaviše, preporuke o postupanju se proširuju, što govori da je potrebno preduzimati korake kako bi do otvaranja poglavlja došlo.

¹² Mnogi izvori kritikuju zakon zbog ograničenog obima delovanja i brojnih izazova u implementaciji. Više o tome na: International Federation for Human Rights, „Germany: call for an improvement of the Supply Chain Due Diligence Act“, 15.11.2021, dostupno na: <https://www.fidh.org/en/issues/business-human-rights-environment/germany-call-for-an-improvement-of-the-supply-chain-due-diligence-act>, kao i Africa Policy Research Institute, „Will the new German Supply Chain Due Diligence Act Really Contribute to Human Rights and Environmental Protection?“, 1.2.2023, dostupno na: <https://africapi.org/will-the-new-german-supply-chain-due-diligence-act-really-contribute-to-human-rights-and-environmental-protection>.

¹³ Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>.

¹⁴ Klaster 3 obuhvata osam poglavlja, od kojih poglavlje Socijalna politika i zapošljavanje (poglavlje 19) čeka na otvaranje.

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.

Prvi put posle nekoliko godina, dijalog Socioekonomskog saveta okončan je dogovorom oko iznosa cene minimalne zarade za 2025. godinu.¹⁵ Naime, prethodnih godina na ovom Savetu nije bio uspostavljen dijalog, što je za posledicu imalo formalni korak da premijer ustanovi cenu minimalne zarade. Ovakva promena jeste pozitivna stvar, ali, nažalost, nije došlo do promene načina obračuna zarade, te se opet pravi nerealni prikaz troškova već u samom startu. Naime, do ovoga dolazi zbog korišćenja potpuno neadekvatnog načina obračuna, kada se minimalni iznos zarade vezuje za minimalnu potrošačku korpu. Dodatni problem predstavlja i to što se ovaj iznos minimalne potrošačke korpe uzima kao iznos koji je poznat u trenutku pregovora. Tako dolazimo do situacije da je minimalna zarada utvrđena u odnosu na minimalnu potrošačku korpu za maj 2024. godine, a iznos zarade će se primenjivati od januara 2025. godine. Sa nekontrolisanim tržištem namirnica i rasta cene osnovnih troškova, takav način obračuna apsolutno gubi svrhu. Prema podacima iz jula 2024. godine, u Srbiji je bilo 114.000 zaposlenih koji su primali minimalnu neto zaradu, što predstavlja oko 5% od ukupnog broja zaposlenih u zemlji¹⁶, te se zaključuje da se broj ljudi koji primaju minimalnu zaradu smanjuje, iako u ovu statistiku ne ulaze sve one situacije kada radnici u kešu vraćaju deo zarade poslodavcu, kao ni broj ljudi na neformalnim poslovima.

U septembru 2024. godine ustanovljen je Dan plate za život¹⁷, koji je obeležen globalno. Inicijativa A 11 je zajedno sa partnerima učestvovala u uličnim akcijama koje su imale za cilj da se građanima i građankama objasni i približi ovaj koncept. Takođe, kraj godine, tačnije oktobar i novembar, obeleženi su štrajkovima prosvetnih radnika koji postaju masovni i pretenduju da obeleže i narednu godinu. Ovi štrajkovi su još jednom pokazali neadekvatnost zakonskog okvira, koji je prilično restriktivan, ne odražava pravo stanje na tržištu rada i nije usklađen sa međunarodnim konvencijama. Stoga više nego ikad postoji potreba za donošenjem novog zakona o štrajku, ili pak drugačijim regulisanjem ove materije u okviru krovnog Zakona o radu. Zakon o štrajku donet je pre 29 godina u bitno drugačijim društvenim okolnostima, a pravila u njemu propisana potpuno obesmišljavaju svrhu i suštinu prava na štrajk u današnjem trenutku. Naime, društveni događaji s kraja 2024. godine i brojne obustave rada u prosveti, kao i namere i pokušaji

¹⁵ Odluka o visini minimalne cene rada za 2025. godinu, „Sl. glasnik RS”, br. 74/2024. Minimalna zarada u 2025. godini iznosiće 53.529 dinara, odnosno 308 dinara po radnom času, što predstavlja rast od 13,7 odsto u odnosu na visinu prethodne minimalne zarade.

¹⁶ Podaci izneti na internet stranici Ministarstva finansija: https://www.mfin.gov.rs/sr/aktivnosti-1/mali-minimalna-zarada-od-1-januara-od-53592-dinara-postignut-dogovor-sa-socijalnim-partnerima-1?utm_source=chatgpt.com.

¹⁷ Konceptom Plata za život zagovara se zarada 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 radnika i radnika i njihovih porodica: hranu, odeću, stanovanje, javni prevoz, komunalne i telekomunikacione troškove, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, slobodno vreme i kulturu i drugo. Više o tome videti na: <https://platazazivot.rs/>.

da se održi generalni štrajk, potvrđuju ovakvo stanovište. Naime, zakonske odredbe značajno ograničavaju realizaciju prava na štrajk, toliko da se u praksi održavanje zakonskog štrajka pokazuje kao veoma veliki izazov.¹⁸ Najveće prepreke za realizaciju štrajka u punom obimu jesu odredbe koje propisuju „razumnu” najavu štrajka u periodu od 5 do 10 dana pre stupanja u štrajk, institut minimalnog procesa rada je vrlo ekstenzivno i neproporcionalno postavljen, a problem predstavlja i nepostojanje tzv. „štrajka solidarnosti”.¹⁹ Samim tim, sa ovakvim zakonskim rešenjima, radnici i radnice u Srbiji nemaju efikasnu mogućnost za ostvarenje prava na štrajk i kolektivno udruživanje.

U fabrici Jura u Leskovcu,²⁰ radnici su organizovali štrajk zbog uvođenja bonusa za „apsolutnu prisutnost”. Ovaj bonus je dodeljivan radnicima koji nisu izostajali sa posla tokom meseca, što je povećalo radni pritisak i stres među zaposlenima i gotovo ih onemogućilo da odsustvuju s posla čak i kad su bolesni. Radnici su smatrali da ovakva praksa nije u skladu sa zakonodavstvom i da predstavlja nepravednu obavezu. Štrajk je okončan postizanjem sporazuma između sindikata i poslodavca. Iako nisu svi zahtevi radnika u potpunosti ispunjeni, postignut je kompromis koji je omogućio nastavak proizvodnje i poboljšanje radnih uslova. Važno je naglasiti da je ovaj slučaj podstakao širu diskusiju o radnim pravima i zakonitosti bonusa koji se tiče prisutnosti zaposlenog na radu.

Inicijativi A 11 su se tokom 2024. godine građani uglavnom obraćali da bi dobili savet o nekom pravu iz sfere radnih odnosa, načinima korišćenja godišnjeg odmora, uslova i bezbednosti na radu, ali i da bi dobili pomoć prilikom prijave na evidenciju NSZ. Takođe, nastavili smo da skrećemo pažnju javnosti i donosiocima odluka na položaj u kojem se nalaze sezonski radnici u poljoprivredi i na poslovima u oblasti građevine. Inicijativa A 11 je to činila pre svega ukazivanjem na uslove rada koji se odnose na prevoz do mesta rada, bezbednost na radnom mestu kada je reč o radu na otvorenom pri visokim temperaturama, nemogućnost prava na odsustvo usled bolesti, trudnoće i slično, kao i na posledice sistemske diskriminacije. Sezonski radnici često rade u nesigurnim uslovima, bez preciznih ugovora i sa ograničenim pravima na socijalnu zaštitu, što ih čini posebno ranjivim grupama u radnom okruženju.

Prekarni rad

Glavna odrednica prekarijata i ono po čemu ga određujemo jeste **nedostatak sigurnosti** vezane za rad, pa samim tim i identiteta koji bi trebalo da se zasniva na radu. Dakle, ovu kategoriju radno angažovanog stanovništva čine svi oni čije radno angažovanje ne podrazumeva redovnost u poslu i (ili) primanjima: radnici i radnice na privremenim/povremenim poslovima, na određeno vreme, po ugovoru o delu ili na projektima, platformski radnici, sezonski radnici i radnice u poljoprivredi, u trgovinskim

¹⁸ „Zakon o štrajku, pa šta”, portal Mašina, 22. 1. 2025, dostupno na: <https://www.masina.rs/zakon-o-strajku-pa-sta/>.

¹⁹ Članovi 2, 5 i 10 Zakona o štrajku („Sl. list SRJ”, br. 29/96 i „Sl. glasnik RS”, br. 101/2005 – dr. zakon i 103/2012 – odluka US).

²⁰ Više o tome videti na: <https://strajkujuri.rs/>.

i uslužnim delatnostima, u građevinarstvu, radnici i radnice u neformalnoj ekonomiji. Iako ova kategorija nije klasno određena jer ne podrazumeva uvek niska primanja, ono što je povezuje jeste odsustvo sigurnosti i nemogućnost planiranja budućnosti – neizvesnost u trajanju radnog angažovanja, traženju novog posla, kao i nemogućnost ostvarenja čitavog spektra prava koja su deo dostojanstvenog rada. Prema poslednjoj Anketi o radnoj snazi za 2024. godinu²¹, od ukupnog broja koji čini 2.227.600 zaposlenih radnika njih 426.400 zaposleno je na određeno vreme, sezonski i povremeno. Drugim rečima, zvanični udeo prekarijata u radnoj snazi Srbije staroj od 15 do 64 godine je oko 20%. Treba imati na umu da postoje brojne kategorije radno angažovanog stanovništva koje su za zvanične statistike nevidljive, poput penzionera koji zbog niskih penzija moraju dodatno da rade, mladih koji u traženju posla aktivno volontiraju i onih koji svoj rad obavljaju u neformalnoj ekonomiji (rad na „crno“). Dodavanje ove kategorije na već visoki udeo čini brojku prekarnih radnika u Srbiji i te kako značajnom. Postojeći trend fragmentacije radnog zakonodavstva donošenjem Zakona o „sezoncima“ i Zakona o agencijskom zapošljavanju izmešta njihova radna prava iz Zakona o radu, čineći ih još ranjivijim. Tako veliki broj radnika u ovom režimu ne uživa neka od osnovnih radnih prava, poput prava na minimalnu zaradu, prava na ograničeno radno vreme i prava na odmore i odsustva. Prepoznajući i štiteći isključivo radna prava zaposlenih, dakle, fizičkih lica koja su u radnom odnosu kod poslodavca²², Zakonom o radu detaljno se štite samo prava onih koji su zaključili ugovor o radu. Rad van radnog odnosa (prekarni rad) vrlo se površno uređuje i ostavlja se drugim propisima i praksi koji u najvećem broju slučajeva derogiraju neka od najvažnijih radnih prava. Takvo pravo, nedostupno velikom broju radnika i radnica koji nisu zaposleni prema Zakonu o radu, jeste i pravo na sindikalno organizovanje. O boljitku radnih uslova za prekarnu radnu snagu ne može biti reči dok god joj je zakonski izmaknuta mogućnost za radničko i sindikalno organizovanje. Zakon o radu i Zakon o štrajku²³ kao članove sindikata posmatraju opet samo one „zaposlene“ među radnicima i radnicama, dok je svim ostalim radno angažovanim ljudima ovo pravo nedostupno. Ako uzmemo u obzir Ustav Republike Srbije koji između ostalih jemči slobodu sindikalnog udruživanja bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar²⁴ i Konvenciju Međunarodne organizacije rada br. 87 o slobodi sindikalnog udruživanja koja čl. 2 propisuje da „radnici i poslodavci, bez ikakvih izuzetaka, imaju pravo da bez prethodnog odobrenja obrazuju organizacije po svom izboru, kao i da pristupaju ovim organizacijama, pod uslovom da se pridržavaju njihovog statuta“, onda je ovakva zakonodavna praksa prilično upitna iz aspekta ustavnog i međunarodnog standarda. Prema zvaničnim podacima²⁵, čak 65,5% prekarne radne snage kao glavni uzrok obavljanja rada u ovom režimu navodi nemogućnost da nađu posao na neodređeno vreme. Zaključak je da većina radnika i radnica nije izabrala ovakav status, već je on posledica nužde i to nužde ukorenjene u materijalnom položaju,

²¹ „Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji“, 2024, Republički zavod za statistiku, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G20255720.pdf>, str. 53.

²² Član 5 st. 1 Zakona o radu („Sl. glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje).

²³ Član 6 Zakona o radu i član 1 Zakona o štrajku.

²⁴ Član 55 Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006 i 115/2021).

²⁵ „Anketa o radnoj snazi, 2024“, Republički zavod za statistiku, str. 54, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G20255720.pdf>.

koji ih čini dodatno ranjivim na različite oblike radne eksploatacije. Radno angažovani na ovaj način ne mogu da pregovaraju oko uslova rada niti da traže bolje zarade jer ne smeju sebi da priušte nijedan dan bez posla, dok poslodavci u velikom broju nezaposlenih, a socijalno ugroženih, imaju bezgraničnu alternativu kada je reč o jeftinoj radnoj snazi. Čak i kada bi se ova neoliberalna zakonitost²⁶ promenila, prekarni radnici ne bi imali zakonsku mogućnost da artikuliraju svoje potrebe jer im ni Zakon o radu ni Zakon o štrajku ne dozvoljavaju sindikalno organizovanje.

Zaštita radnih prava

Delotvornost zaštite radnih prava u praksi od velikog je značaja za poboljšanje radnih prava i položaja radnika uopšte. **Inspektorat za rad** i dalje ostaje kamen spoticanja u pružanju zaštite radnicima. Formalno gledano, ovaj mehanizam u svom mandatu ima širok delokrug zakona čiju primenu kontroliše, a koji su od krucijalne važnosti za radna prava, ali je u praksi ova zaštita daleko od funkcionalne. Prema poslednjim dostupnim podacima, na teritoriji Srbije zaposleno je 207 inspektora rada (od ukupno 282 radna mesta), a podaci o njihovom broju i raspoređenosti po okruzima jasno pokazuju da je faktički nemoguće adekvatno odgovoriti na sve prijave o kršenjima prava.²⁷ Radnici u nesigurnim oblicima rada, sezonski radnici i oni koji rade na crno praktično su prepušteni sami sebi jer inspekcija retko deluje proaktivno. Pored toga kao problemi u primeni ovog mehanizma zaštite ističu se i blage sankcije i izostanak ozbiljnih posledica za poslodavce. Kada inspekcija i utvrdi nepravilnosti, kazne su često simbolične i ne odvrćaju poslodavce od ponovnog kršenja zakona.²⁸ U mnogim slučajevima, poslodavci nastavljaju sa istom praksom bez straha od posledica. Takođe, postupak je dugotrajan, često netransparentan, a radnici u praksi retko dobijaju zadovoljenje kroz inspeksijski nadzor.

Nerešen i otvoren slučaj po pitanju odgovornosti u vezi sa tragedijom koja se desila u rudniku Soko pokazuje da se ovakvi i slični incidenti kontinuirano dešavaju, a njihov zajednički činilac jeste izostanak epiloga i zaštite. Tako je početkom 2024. godine, tačnije od 17. do 19. januara, u fabrici „Magna” u Aleksincu došlo do incidenta u kojem je više od 150 radnika prijavilo simptome trovanja, koje je verovatno bilo posledica isparenja lepka. Tada su preduzete mere, uključujući angažovanje policije, inspekcije, veterinarske inspekcije i Uprave za vanredne situacije. Iako su preduzete inicijalne mere za utvrđivanje uzroka trovanja, detalji istrage i konačni rezultati nisu bili dostupni u javnim izvorima. Nema informacija o tome da li su utvrđeni odgovorni za incident ili da

²⁶ U zemljama perifernog ili poluperifernog kapitalizma ekonomija funkcioniše na osnovu jeftine i u dovoljnom broju nezaposlene radne snage. Zbog oštre konkurencije u potražnji radne snage, dolazi do erozije stečenih i izbornih radnih prava jer su zaposleni spremni da prihvataju sve niže naknade i gore uslove u strahu da ne budu zamenjeni, dok profit poslodavaca neprestano raste. Više o tome: V. Bogojeski and F. Costamagna, „Law and the production of precarious work in Europe: an introduction”, [European Law Open, Volume 1, Issue 3](#), September 2022, pp. 660 - 668

²⁷ Ovaj rizik naveden je i u publikaciji koja se bavi efikasnošću zaštite žalbenih mehanizama, „Analiza rizika za Srbiju”, S. Damjanović, C.v.Mitzlaff, M. Trost, GlZ, 2024, dostupno na: <https://responsiblebusinesshub.pks.rs/wp-content/uploads/2024/08/Country-Risk-Analysis-Serbia-SRB.pdf>.

²⁸ Izveštaj Inspekcije rada za 2021. godinu pokazuje da su poslodavci u Srbiji kažnjeni ukupnim novčanim iznosom od 207,1 miliona dinara, pri čemu je prosečan iznos kazne bio 50.697 dinara. Ove kazne su uglavnom bile izrečene zbog kršenja Zakona o radu i Zakona o zdravlju i bezbednosti na radu.

li su preduzete sankcije protiv poslodavca, a radnici su vrlo brzo morali da se vrata na radna mesta.²⁹

Zapošljavanje teže zapošljivih osoba

Uprkos strateški postavljenim ciljevima 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 njihovog nepovoljnog položaja na tržištu rada najčešće je nedostatak adekvatnog stepena obrazovanja u kombinaciji sa predrasudama i stereotipima. Nivo kvalifikacije radne snage obrnuto je proporcijalan stepenu radne eksploatacije. Iako zvanični podaci o prosečnim primanjima 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.³⁰ Zvanični podatak, koji treba da prikažu 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.³¹ Samim tim, ne mogu se na pravi način pratiti efekti koje mere zapošljavanja imaju na zapošljavanje Roma i Romkinja. U 2024. godini, mere za zapošljavanje teže zapošljivih kategorija i dalje su bazirane na subvencijama poslodavcima, umesto na sistemskim promenama koje bi osigurale dugoročnu i održivu inkluziju ovih grupa na tržištu rada. Iako Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) sprovodi programe podrške za zapošljavanje Roma, osoba sa invaliditetom i dugoročno nezaposlenih, iznosi subvencija i njihova dostupnost nisu dovoljni da nadomeste strukturne prepreke sa kojima se ove grupe suočavaju – poput diskriminacije, loših uslova rada i nedostatka podrške za prilagođavanje radnom okruženju.³²

Pored toga, programi poput pripravništva i stručne prakse, iako korisni, često rezultiraju nesigurnim oblicima zapošljavanja ili ostavljaju radnike u začaranom krugu privremenih angažmana bez garancije stabilnog zaposlenja. Bez suštinskog unapređenja radnog zakonodavstva, jačanja inspekcije rada i efikasnih procedura za kršenje prava, ovi programi ostaju parcijalna rešenja koja ne adresiraju suštinske probleme dugoročne nezaposlenosti i radne nesigurnosti u Srbiji.

²⁹ Južne vesti, *Inspekcije čute, radnici se vratili u „Magnu” – prvo pod maskama, pa bez njih*, 30. 1. 2024, dostupno na: <https://www.juznevesti.com/drustvo/inspekcije-cute-radnici-se-vratili-u-magnu-prvo-pod-maskama-pa-bez-njih/>.

³⁰ Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine, 4.2.2. Zapošljavanje.

³¹ Anketa o radnoj snazi za 2023. godinu: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20245707.pdf>.

³² Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) raspisala je javne pozive za dodelu subvencija poslodavcima koji zapošljavaju ova lica. Subvencije su dodeljivane u jedinstvenom iznosu, a visina subvencije zavisila je od stepena razvijenosti jedinice lokalne samouprave. Više o subvencijama na: http://www1.nsz.gov.rs/live/nudite-posao/subvencija_za_zapo_ljavanje_nezaposlenih_lica_iz_kategorije_te_e_zapo_ljivih.cid266.

Pored toga, NSZ je raspisala javne pozive za realizaciju mera, kao što su pripravništvo za mlade sa visokim obrazovanjem, sticanje praktičnih znanja i stručna praksa, sa ciljem povećanja zapošljivosti mladih i osoba sa invaliditetom. Više o konkursima na: <https://www.rra-bp.rs/konkursi/nacionalna-sluzba-za-zaposljavanje-javni-pozivi-u-2024-godini>.

Što se tiče programa „Moja prva plata” koji se smatra jednim od najvećih programa zapošljavanja, a u koji se od početka primene uključilo 33.797 mladih³³, on se i dalje primenjuje na način koji dovodi do prekarnog radnog položaja i radne eksploatacije. Naime, kako je i u prethodnim izveštajima Inicijative A 11 navedeno³⁴, način na koji je ovaj program osmišljen ne rezultira zaposlenjem, a posebno je problematično to što država učestvuje u plaćanju za rad čiji je iznos ispod minimalno utvrđene zarade.³⁵ Podsećamo da se na ovu meru podsticaja zapošljavanja osvrnuo 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.”³⁶

Studija slučaja: prepreke za resocijalizaciju bivšeg osuđenika

Jovica je medicinski tehničar koji je bio upisan u Imenik Komore kao medicinska sestra – tehničar, sve dok direktor Komore medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara Srbije nije odbio njegov zahtev za obnavljanje licence. U obrazloženju rešenja, kao razlog da mu se ne obnovi licenca, istaknuto je da je Jovica osuđen presudom jednog suda u Srbiji na kaznu zatvora u trajanju od 3 godine i 4 meseca, koju je Jovica i izdržao.

Mesec dana pre isteka licence, Jovica je sa jednom bolnicom zasnovaio radni odnos zaključivši ugovor o radu, upravo radi obavljanja poslova medicinska sestra – tehničar na ostalim bolničkim odeljenjima i to na određeno vreme. Kako je za obavljanje navedenih poslova bilo neophodno da zaposleni poseduje licencu koju izdaje Komora medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara, direktor ove bolnice doneo je rešenje kojim se do tada zaposlenom Jovici otkazuje ugovor o radu zbog zabrane obavljanja poslova na radnom mestu medicinska sestra – tehničar nezavisno od njegove volje i volje poslodavca. U obrazloženju rešenja o otkazu ugovora o radu navodi se da Jovica poseduje diplomu završene medicinske škole IV stepena, te u skladu sa tim ispunjava uslove za obavljanje poslova u okviru zdravstvene delatnosti, ali da nije ispunio uslove propisane članom 184 stav 1 Zakona o zdravstvenoj zaštiti³⁷ prema kojem zdravstveni radnik koji ne dobije, odnosno, ne obnovi licencu, pod uslovima propisanim tim zakonom i propisima donetim za sprovođenje tog zakona, ne može obavljati zdravstvenu delatnost u zdravstvenoj ustanovi. Zaposlenom nije bilo moguće ponuditi

³³ Nova ekonomija, *Gde je nestala „Moja prva plata”, hoće li biti petog ciklusa ovog programa?*, 23. 10. 2024. godine, dostupno na: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/gde-je-nestala-moja-prva-plata-hoce-li-biti-petog-ciklusa-ovog-programa>.

³⁴ Više o tome videti: *Svakodnevna nepravda*, 2024, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Pravo na rad.

³⁵ Program „Moja prva plata” traje devet meseci, a za to vreme Nacionalna služba za zapošljavanje u 2024. godini kandidatima sa završenom srednjom školom mesečno će isplaćivati 28.000 dinara, a onima sa visokim obrazovanjem 34.000 dinara. U poređenju s prethodnom godinom, nije došlo do povećanja iznosa naknade, <https://www.nsz.gov.rs/sadrzaj/program-%E2%80%99Moja-prva-plata%E2%80%99C-%E2%80%93-nezaposleni-mladi-otpocete-sa-obavljanjem-prakse-kod-poslodavaca-u-januaru-2024-godine/11106>.

³⁶ 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.

³⁷ „Sl.glasnik RS”.

da obavlja druge poslove van zdravstvene delatnosti s obzirom na to da njegova stručna sprema nije odgovarajuća u pogledu obrazovnog profila i stručnog zvanja i zanimanja.

Jovičinu situaciju dodatno su zakomplikovali uslovi propisani članom 2 Pravilnika o bližim uslovima za izdavanje, obnavljanje i oduzimanje licence članovima komora zdravstvenih radnika³⁸. Među propisanim uslovima za izdavanje licence tu se navodi i da: „Komora izdaje licencu zdravstvenom radniku koji pravnosnažnom sudskom odlukom nije osuđen za umišljajno krivično delo na kaznu zatvora od jedne godine ili težu kaznu, niti na kaznu zatvora za krivično delo protiv zdravlja ljudi.“ Dalje, članom 11 Pravilnika predviđa se i da je: „U postupku obnavljanja licence nadležna komora dužna da po službenoj dužnosti utvrdi da nije nastupio neki od razloga za oduzimanje licence utvrđenih članom 185 Zakona o zdravstvenoj zaštiti“, kao i da ukoliko utvrdi da je nastupio neki od razloga za oduzimanje licence, neće zdravstvenom radniku obnoviti licencu.³⁹ Jovici je upravo primenom navedenih članova Pravilnika odbijen zahtev za obnovu licence za samostalno obavljanje zdravstvene delatnosti u Srbiji.

Odbijanjem zahteva za obnovu licence ne samo što je Jovici prestao radni odnos zasnovan u bolnici u kojoj se zaposlio nakon odslužene zatvorske kazne i sa kojom je trebalo da zaključi ugovor na neodređeno vreme, već mu je onemogućeno da obavlja posao za koji se školovao sve dok ne prestanu pravne posledice osude, odnosno, dok se ne steknu zakonski uslovi za davanje sudske rehabilitacije i nastupi brisanje njegove osude iz kaznene evidencije⁴⁰ (najmanje naredne četiri godine).

Jovica se na odluku da mu se ne obnovi licenca žalio Ministarstvu zdravlja, ali je njegova žalba odbijena, nakon čega nije pokušavao da pokrene upravni spor.

Umesto toga, Jovica se obratio Poverenici za zaštitu ravnopravnosti, ukazujući na to da su Komora medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara Srbije i Ministarstvo zdravlja izvršili diskriminaciju prema njemu zbog činjenice da je bio osuđen na kaznu zatvora zbog krivičnog dela koje ni na koji način nije povezano sa obavljanjem zdravstvene delatnosti. Poverenica je nakon prijema pritužbe obavestila Jovicu da nalazi da je vremenski period od deset godina nakon izdržane, oproštene ili zastarele kazne za obnavljanje licence medicinskoj sestri – zdravstvenom tehničaru neprimereno dug i očigledno nesrazmeran cilju koji se želeo postići ovim ograničenjem, zbog čega je uputila inicijativu za izmenu čl. 138 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji je osnov za ovakvo normiranje materije izdavanja licenci medicinskim sestrama – zdravstvenim tehničarima.⁴¹

Nakon ovog dopisa, Jovica je podneo još jedan zahtev za upis u Komoru medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara Srbije, koji je odbačen sa obrazloženjem da je već

³⁸ „Sl. glasnik RS“.

³⁹ Čl. 185 Zakona o zdravstvenoj zaštiti: „Komora po službenoj dužnosti privremeno oduzima licencu zdravstvenom radniku: (...) ako je pravnosnažnom sudskom odlukom osuđen za umišljajno krivično delo na kaznu zatvora od šest meseci ili težu kaznu, odnosno na kaznu zatvora za krivično delo protiv zdravlja ljudi.

⁴⁰ Čl. 99 stav 1 KZ.

⁴¹ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, dopis br. 07-00-112/2024-02, od 1. aprila 2024. godine.

odlučeno o ovom zahtevu, nakon čega je on bio prinuđen da se iznova obrati drugostepenom organu – Ministarstvu zdravlja. Ministarstvo zdravlja nije prihvatilo argumente da je neophodno obnoviti Jovici licencu i odbilo je njegovu žalbu izjavljenu protiv rešenja Komore medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara Srbije.⁴² Tako je Jovica završio u postupku pred Upravnim sudom u kom traži da sud uvaži njegove argumente u prilog tezi da se u ovom slučaju radi o posrednoj diskriminaciji, te da u sporu pune jurisdikcije donese presudu kojom će poništiti rešenja doneta u postupku obnavljanja licence, i sam obnoviti licencu koju je Jovici izdala Komora medicinskih sestara i zdravstvenih tehničara Srbije.

Ovaj postupak još uvek traje, a Jovičin slučaj pokazuje da ni jednostavna rešenja kakvo je promena propisa koji ima očigledne diskriminatorne efekte nisu jednostavna u praksi. U međuvremenu, Jovica je prinuđen da se bavi različitim poslovima kako bi mogao da obezbedi egzistenciju svojoj porodici i sebi.

Radni odnosi i ostvarivanje prava na zdravlje

Zakon o radu⁴³ 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 bolovanje⁴⁴ i drugih 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.⁴⁵

S druge strane, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima⁴⁶ dodatno čini nesigurnim 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 „pojeftinjenja” radne snage, između ostalog, utičući i na niži nivo zdravstvene zaštite koja se radnicima garantuje. Na primer, radniku se

⁴² Ministarstvo zdravlja, rešenje br. 500-01-1810/2024-02 od 11. februara 2025. godine.

⁴³ „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.

⁴⁴ To jest, pravo na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad, koju detaljnije definiše član 73 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

⁴⁵ Republički zavod za statistiku, *Anketa o radnoj snazi*, 2023, dostupno na:

<https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20245707.pdf>.

⁴⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 50/2018.

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 radu⁴⁷ i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu⁴⁸ propisuju da zaposleni ima pravo da odbije da radi ukoliko mu preti 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. U situaciji u kojoj je sindikalno organizovanje slabo, a na sudsku zaštitu prava iz radnih odnosa se često predugo čeka, radnicima ne preostaje ništa drugo nego da prihvate obavljanje takvih poslova koji im direktno ugrožavaju zdravlje.

⁴⁷ „Službeni glasnik RS”, br. 36/2010.

⁴⁸ „Službeni glasnik RS”, br. 35/2023.

PRAVO NA SOCIJALNU ZAŠTITU

U 2024. godini, i dalje postoji tendencija pogoršanja situacije u oblasti socijalne zaštite. Pozitivni pomaci su spori i sporadični, dok prepreke u pristupu socijalnim davanjima postaju sve brojnije i dalekosežnije, pogađajući sve veći broj ljudi.

Jedan od retkih pomaka u proteklih nekoliko godina zabeležen je 2022. godine, kada je oglašena neustavnom odredba 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.⁴⁹ Na ovu odluku Ustavnog suda, koja je doneta 2022. godine, čekalo se još od 2014. godine – skoro osam godina.

U 2023. godini, pozitivnu promenu predstavljalo je usaglašavanje podzakonskih akata sa aktima više pravne snage, kako bi se obustavila praksa nezakonitog umanjenja ili ukidanja novčane socijalne pomoći zbog prihoda ostvarenih obavljanjem sezonskih poslova.⁵⁰ Međutim, u 2024. godini se pokazalo da i dalje opstaje nezakonita praksa uračunavanja prihoda od sezonskih poslova u prihode koji su od uticaja na ostvarivanje prava na NSP, što dovodi do ukidanja ili umanjenja socijalne pomoći.

Iznos novčane socijalne pomoći (NSP) 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. U oktobru 2024. godine, nominalni iznos NSP za pojedinca iznosio je 11.919 dinara, dok je minimalna potrošačka korpa premašivala 54.000 dinara, što ukazuje na ogroman jaz između podrške koju socijalno ugroženi pojedinci mogu da očekuju i sredstava koja su im zaista neophodna za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Usklađivanje iznosa NSP dva puta godišnje nije dovoljno da bi se iole poboljšala ova poražavajuća situacija. Tako, u odnosu na oktobar 2023. godine, iznos NSP je povećan za svega četiri evra. Poslednjim usklađivanjem, NSP je povećana za 245 dinara, što jedva pokriva cenu dva litra mleka.⁵¹

⁴⁹ 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”.

⁵⁰ 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”.

⁵¹ Videti, takođe, Inicijativa A 11, *Svetski dan socijalne pravde: Država sve veće „ekonomske snage” u kojoj je sve više gladnih*, 20. 2. 2025. godine, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/svetski-dan-socijalne-pravde-drzava-sve-vece-ekonomske-snage-u-kojoj-je-sve-vise-gladnih/>.

Ionako nedovoljan, iznos novčane socijalne pomoći nastavlja da se umanjuje proizvoljnim pripisivanjem propuštene zarade⁵² i prekidima u isplatama novčane socijalne pomoći⁵³. Pojedine odredbe zakonskih⁵⁴ 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, dok 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,⁵⁵ 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.⁵⁶

Početkom 2022. godine usvojena je Strategija deinstitucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022–2026. godine, a potom i pripadajući akcioni plan. Međutim, gotovo deceniju i po problem predstavlja **nepostojanje Strategije socijalne zaštite**. Iako je na njenoj izradi ponovo počelo da se radi u 2024. godini,⁵⁷ već sam proces izrade opterećen je brojnim nedostacima, poput neadekvatnog načina i nepravilnosti prilikom uključivanja zainteresovanih aktera u postupak izrade ovog strateškog dokumenta, kao i propusta prilikom pozivanja na radne sastanke udruženja kojima je odobreno članstvo u Radnoj grupi za pripremu Predloga strategije socijalne

⁵² Videti član 102 Zakona o socijalnoj zaštiti i Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć („Službeni glasnik RS”, br. 90/2024).

⁵³ Član 85, stav 3 Zakona o socijalnoj zaštiti.

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Ustavni sud, Rešenje IUz-229/2018, objavljeno u „Službenom glasniku RS”, br. 66/2022 od 10. 6. 2022.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ U aprilu 2024. godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, u saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, uputili su Javni poziv organizacijama civilnog društva za učešće u radu Radne grupe za izradu Predloga strategije socijalne zaštite. Poziv je dostupan na: <https://minlmpdd.gov.rs/javni-poziv-organizacijama-civilnog-drustva-za-ucesce-u-radnoj-grupi-za-izradu-predloga-strategije-socijalne-zastite/>. Iako je 2018. godine započeta izrada Strategije socijalne zaštite za period 2019–2025, ona nikada nije usvojena. Za više detalja videti, na primer, Sociativa, *Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite*, Beograd, jun 2024, dostupno na: <https://www.sociativa.org.rs/wp-content/uploads/2024/07/Nalazi-istrazivanja-i-kljucni-aspekti-za-donosenje-Strategije-socijalne-zastite.pdf>, str. 4 i dalje.

zaštite.⁵⁸ Pored toga, strukovnim udruženjima nije omogućeno da učestvuju u radu Radne grupe za izradu Predloga strategije, iako je to predviđeno kao obaveza u Zakonu o planskom sistemu,⁵⁹ a upravo je to bio i jedan od koraka predloženih u sklopu inicijative za unapređenje socijalne zaštite. Naime, Društvo socijalnih radnika Srbije i udruženje „Sociativa” su u martu 2024. godine pokrenuli inicijativu za unapređenje stanja u sistemu socijalne zaštite, te sačinili tekst „**Inicijative za unapređenje stanja u socijalnoj zaštiti**” koja je prikupila podršku 25 nevladinih organizacija, strukovnih udruženja i sindikata, kao i 900 pojedinaca.⁶⁰ Inicijativa je predata nadležnim ministarstvima na Međunarodni dan socijalnog rada, 19. marta 2024. godine, ali ni nakon ponovljenog obraćanja, u dva navrata, od nadležnih ministarstava nije primljen nikakav odgovor.⁶¹ Inicijativa sadrži ciljeve koji su osmišljeni tako da doprinesu unapređenju stručnog postupka, adekvatnijem ostvarivanju prava, poboljšanju položaja zaposlenih i unapređenju podrške korisnicima na način da njihovo dostojanstvo bude uvaženo.⁶²

Još uvek nisu usvojene izmene Zakona o socijalnoj zaštiti koje su najavljene pre više od devet godina,⁶³ a na potrebu izmene tog, krovnog zakona u ovoj oblasti, u više navrata je ukazivala i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti.⁶⁴ I Evropska komisija, u izveštaju o napretku Srbije za 2024. godinu, podseća na to da nova Strategija za socijalnu zaštitu i izmene Zakona o socijalnoj zaštiti umnogome kasne.⁶⁵ I u „Inicijativi za unapređenje socijalne zaštite” jedan od predloženih koraka jeste upravo revizija postojećih zakona i podzakonskih akata koji regulišu socijalnu zaštitu, radi identifikacije nedostataka i predloga za unapređenje.⁶⁶ Poverenica za zaštitu ravnopravnosti podseća na to da je prilikom izrade ovog zakona, odnosno njegovih izmena i dopuna, neophodno uraditi

⁵⁸ Inicijativa A 11 je, nakon javnog poziva za predlaganje kandidata za učestvovanje u radu Radne grupe za izradu Strategije socijalne zaštite, objavljivanjem rang-liste u aprilu 2024. godine svrstana u red organizacija čiji će predstavnici učestvovati u izradi ovog strateškog dokumenta. Kako je od formiranja radne grupe – u aprilu 2024. godine – proteklo duže od šest meseci, a da nije bilo nikakvog obaveštenja o načinu funkcionisanja i otpočinjanju rada ove radne grupe, predstavnici Inicijative A 11 su 3. decembra 2024. godine uputili mejl MRZBSP, kako bi se informisali o toku postupka izrade strategije i o budućem delovanju grupe. Na ovaj mejl nije primljen odgovor, a potom je nadležno ministarstvo propustilo da predstavnike Inicijative A 11 uredno pozove na prvi radni sastanak radne grupe koji je održan 17. decembra 2024. godine (poziv za sastanak je poslat na nepostojeće imejl adrese, umesto na ispravne koje su dostavljene prilikom kandidature za članstvo u Radnoj grupi).

⁵⁹ Član 43 Zakona o planskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 30/2018), koji uređuje obavezu sprovođenja konsultacija u svim fazama izrade dokumenta javnih politika, u stavu 1 predviđa da je nadležni predlagač dužan da omogući učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija, koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika. U zavisnosti od obuhvata dokumenta javne politike, u proces konsultacija se uključuju zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika.

⁶⁰ Više detalja i tekst Inicijative za socijalnu zaštitu, koju je podržala i Inicijativa A 11, dostupni su na:

<https://sites.google.com/view/inicijativazasocijalnuzastitu/tekst-inicijative>.

⁶¹ Više detalja dostupno na: <https://www.inicijativazasocijalnuzastitu.rs/tekst-inicijative>.

⁶² *Ibid.*

⁶³ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda – Ekonomska i socijalna prava u svetlu mera štednje*, op. cit., 13.

⁶⁴ Preporuke mera Poverenika za zaštitu ravnopravnosti upućene MRZBSP. Videti, na primer, preporuku dostupnu na:

<https://ravnopravnost.gov.rs/rs/894-2024-inicijativa-za-izmene-i-dopune-zakona-o-socijalnoj-zastiti/> kao i:

<https://ravnopravnost.gov.rs/rs/134-24-preporuka-mera-csr-zbog-izmestanja-dece-iz-siromasnih-porodica/>.

⁶⁵ European Commission, Izveštaj za Srbiju 2024, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf, str. 14.

⁶⁶ Više detalja dostupno na: <https://www.inicijativazasocijalnuzastitu.rs/tekst-inicijative>.

procenu uticaja propisa na ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica, u skladu sa članom 14 Zakona o zabrani diskriminacije.⁶⁷

U julu 2022. godine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izradilo je *Ex-ante* analizu efekata politike socijalne zaštite u periodu 2022–2030.⁶⁸ 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 zaštite.⁶⁹ 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),⁷⁰ a mandat te projektne 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.⁷¹ 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.⁷² 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.⁷³ Međutim, ubrzo po dobijanju ovih preporuka, primena Zakona o socijalnoj karti dovela je do sasvim suprotnog efekta – 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 40.000.⁷⁴ Do kraja 2024. godine, broj lica koja su izgubila status korisnika

⁶⁷ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Inicijativa za izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti, br. 011-00-382/2024-02 od 31. 10. 2024, dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/894-2024-inicijativa-za-izmene-i-dopune-zakona-o-socijalnoj-zastiti/>.

⁶⁸ 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%B0D0BD%D0%B0D0BB%D0%B8%D0%B7%D0%B020D0%A1%D182%D180D0B0%D182%D0B5D0B3D0B8D198%D0B020D181D0BE%D186%D0B8D198%D0B0D0BB%D0BD%D0B520D0B7D0B0D188D182D0B8D182D0B5-%20D184D0B8D0BD%D0B0D0BB.pdf>.

⁶⁹ *Ibid.*, 48.

⁷⁰ Više informacija o Timu za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/>.

⁷¹ 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/dvanaest-godina-rada-tima-za-socijalno-ukljucivanje-i-smanjenje-siromastva-vlade-republike-srbije/>.

⁷² 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, str. 54.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Za više detalja videti Inicijativa A 11, (Anti)socijalne karte, dostupno na: <https://antisocijalnekarde.org/>.

sistema socijalne zaštite dostigao je skoro 60.000⁷⁵ – a da to nije praćeno odgovarajućim smanjenjem stope siromaštva.

Do avgusta 2024. godine, u nabavku, modifikaciju i dogradnju informacionog sistema Socijalna karta uloženo je 656.679.550 dinara.⁷⁶ Izdvajanja za socijalnu zaštitu i budžetski transferi kao udeo u BDP-u nastavljaju da opadaju.⁷⁷ Tako, kada govorimo isključivo o rashodima u okviru programa namenjenih suzbijanju siromaštva, Srbija izdvaja manje od 5% od ukupnih rashoda za socijalnu zaštitu, što je daleko manje od zemalja Evropske unije pa čak i ostalih država u regionu gde izdvajanja nisu manja od 12%.⁷⁸

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. I Evropska komisija je u izveštaju za Srbiju za 2024. godinu uputila preporuku državi da poveća obuhvat i adekvatnost socijalnih davanja za osobe koje se nalaze ispod granice siromaštva, uključujući novčanu socijalnu pomoć i dečji dodatak.⁷⁹ Upućena je preporuka da se reši pitanje preopterećenosti centara za socijalni rad, kao i da se uklone administrativne prepreke prilikom apliciranja za socijalnu pomoć, posebno u odnosu na romsku populaciju.⁸⁰

Evropska komisija u izveštaju o napretku Srbije za 2024. godinu izražava i zabrinutost zbog uticaja na Rome i ostale ranjive pojedince, koji su u riziku od toga da budu neopravdano isključeni iz socijalnih davanja, kao i zbog automatske obrade podataka koju vrši registar Socijalna karta, ne ostavljajući dovoljno prostora socijalnim radnicima za procenu pre donošenja odluke.⁸¹ Programi socijalne pomoći koji se zasnivaju na proveru imovinskog stanja, sa strogim kriterijumima za ostvarivanje prava, ne dostižu u dovoljnoj meri najsiromašnije; veliki broj dece koja žive u siromaštvu nije obuhvaćen nijednom vrstom pomoći, a sistem socijalne zaštite i dalje se suočava s problemom nedovoljnog broja zaposlenih.⁸² I Društvo socijalnih radnika Srbije i udruženje Sociativa podsećaju na problem manjka socijalnih radnika.⁸³ Pored kadrovskih problema, u

⁷⁵ Informacije prikupljene na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, akt br. 000273947 2025 13400 009 001 041 001 od 13. februara 2025. godine.

⁷⁶ Državna revizorska institucija, <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2024-5-SV%20Efektivnost%20IS%20Socijalna%20karta%20Ministarstvo%20za%20rad.pdf>.

⁷⁷ SILC, nav. prema European Commission report on Serbia for 2024, op. cit.

⁷⁸ World Bank & UNICEF (2022), Pregled javnih rashoda za socijalnu pomoć u Srbiji, dostupno na sajtu <https://www.unicef.org/serbia/media/23181/file/Pregled%20javnih%20rashoda%20za%20socijalnu%20pomoć%20u%20Srbiji.pdf>

⁷⁹ European Commission, Izveštaj za Srbiju 2024, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf, str. 14.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.* European Commission, Izveštaj za Srbiju 2024, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf, str. 14.

⁸³ Na sastanku povodom inicijative za unapređenje socijalne zaštite održanom 17. aprila 2024. godine predloženo je da u sistemu socijalne zaštite nedostaje oko 1000 radnika, a u samom tekstu Inicijative za unapređenje socijalne zaštite navodi se da, prema proceni DRI, postoje centri za socijalni rad koji rade bez socijalnih radnika, pravnika, pedagoga i psihologa. Više detalja dostupno na: <https://www.inicijativazasocijalnuzastitu.rs/tekst-inicijative>. Videti i Državna revizorska institucija, *Efikasnost rada centara za socijalni rad u pružanju socijalne i porodično-pravne zaštite*, 15. decembar 2023. godine. Videti i Politika, „Centri za socijalni rad rade i bez

pojedinih centrima za socijalni rad zaposleni ne raspolažu ni osnovnim sredstvima za rad – često nemaju dovoljno papira za štampanje, ili kartridže za štampače.⁸⁴ Zabrinjavajući su i raniji nalazi Državne revizorske institucije do kojih je ova ustanova došla prilikom revizije svrsishodnosti poslovanja pod nazivom „Efikasnost rada centara za socijalni rad u pružanju socijalne i porodično-pravne zaštite”. Naime, broj aktivnih korisnika usluga centara za socijalni rad je u porastu, dok je broj zaposlenih u konstantnom padu – u periodu od 2013. do 2022. godine, broj zaposlenih radnika na neodređeno vreme opao je za 18,2% dok je broj stručnih radnika opao za 13,6%.⁸⁵ Na samom kraju 2022. godine je ukupan broj stručnih radnika zaposlenih na neodređeno vreme bio 1671, dok ukupan broj korisnika sistema socijalne zaštite već godinama ne pada ispod 700.000. Ovakva disproporcija u brojkama izmiče sam temelj socijalnom radu jer onemogućava da se on u Srbiji obavlja u najboljem interesu korisnika i korisnica i prikazuje sistemsku nebrigu donosilaca odluka prema sistemu socijalne zaštite. Još slikovitiji su nalazi Državne revizorske institucije prema kojim u periodu 2020–2022. godine u proseku osam centara za socijalni rad nije imalo nijednog socijalnog radnika, 21 centar radio je bez pravnika, 17 centara bez psihologa, a 57 bez ijednog pedagoga.⁸⁶

Na neadekvatnost socijalnih davanja ukazuje se već godinama unazad, uključujući i zapažanja Komiteta za socijalna prava Saveta Evrope, koji je još 2017. godine ocenio da je **iznos socijalne pomoći** na koju imaju pravo socijalno ugroženi pojedinci u Srbiji **očigledno neodgovarajući**, budući da ne prelazi granicu siromaštva.⁸⁷ Iako je Komitet još 2017. godine zaključio da je takvo stanje u suprotnosti sa obavezama iz Evropske socijalne povelje (revidirane)⁸⁸, taj iznos i dalje nije značajnije menjan, te je tako u oktobru 2024. godine nominalni iznos novčane socijalne pomoći za pojedinca, odnosno nosioca prava u porodici, iznosio 11.919 dinara.⁸⁹ Za radno sposobne pojedince, odnosno porodice u kojima je većina članova porodice radno sposobna, taj iznos na mesečnom nivou je oko 76 evra (oko 8.900 dinara), s obzirom na to da novčanu socijalnu pomoć primaju samo devet meseci u toku godine.⁹⁰ 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**

socijalnih radnika”, 19. 1. 2024, dostupno na: <https://www.politika.rs/scc/clanak/594976/Centri-za-socijalni-rad-rade-i-bez-socijalnih-radnika>.

⁸⁴ Fokus grupa sa socijalnim radnicima iz centara za socijalni rad, koju je Inicijativa A 11 sprovela u septembru 2024.

⁸⁵ Republički zavod za socijalnu zaštitu (2023). *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2022. godinu*, Beograd, str. 5-6.

⁸⁶ Državna revizorska institucija, *Efikasnost rada centara za socijalni rad u pružanju socijalne i porodično-pravne zaštite*, strana 28.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći*, „Službeni glasnik RS”, br. 104/2024, od 28. 10. 2024.

⁹⁰ 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.

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 izdvojio kao jedan od ključnih problema koji su u suprotnosti sa obavezama iz člana 9 Pakta.⁹¹

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.⁹² Adekvatnost iznosa NSP nije odgovarajuća ni sa stanovišta zadovoljavanja osnovnih potreba odnosno izlaska iz apsolutnog siromaštva.⁹³

Mnogo brže od iznosa socijalnih davanja raste iznos propuštene zarade, koje CSR pripisuju radno sposobnim pojedincima, zbog čega im se potom umanjuje ili ukida NSP. Kao i prethodnih godina⁹⁴, i tokom 2024. godine Inicijativa A 11 se susretala sa brojnim slučajevima da se zahtevi za novčanu socijalnu pomoć odbijaju ili da se iznos novčane socijalne pomoći znatno umanjuje zbog **previsokog i proizvoljno pripisanog iznosa propuštene zarade**. Iskustva Inicijative A 11 pokazuju da se, u poređenju sa 2022. i 2023. godinom, situacija u pogledu obračunavanja propuštene zarade dodatno pogoršala i da je propuštena zarada postala gotovo nepremostiva prepreka za dobijanje NSP za radno sposobne pojedince i porodice u kojima je većina članova radno sposobna. Nakon privremene stagnacije u periodu uspostavljanja Sistema socijalna karta, tokom 2022. i 2023. godine, od 2024. godine praksa pripisivanja nerealno visokih iznosa propuštene zarade ponovo postaje jedna od najvećih prepreka u postupcima ostvarivanja prava na NSP.

Tako, primera radi, Nada, koja živi u neformalnom naselju sa vanbračnim suprugom i osmoro dece, zbog proizvoljnog pripisivanja propuštene zarade ne može da ostvari pravo na NSP duže od godinu dana. Prvi put joj je odbijen zahtev za NSP zbog prihoda od

⁹¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the second periodic report of Serbia*, 10 July 2014, *op. cit.*

⁹² Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Ex-ante analiza efekata politike socijalne zaštite u periodu 2022–2030. godine*, *op. cit.*, 20.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Već 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). Nakon privremene pauze tokom perioda uspostavljanja Sistema socijalna karta, tokom 2022. i 2023. godine pripisivanje previsokih iznosa propuštene zarade iznova postaje jedna od najvećih prepreka u postupcima ostvarivanja prava na NSP. U 2024. godini, iznos propuštene zarade neretko iznosi preko 20 ili čak 30 hiljada dinara.

prodaje sekundarnih sirovina i zbog pripisivanja propuštene zarade od 22.400 dinara, za koju je zaključeno da je, navodno, mogao da ostvari njen suprug. Nada je izjavila žalbu, koju je drugostepeni organ usvojio, poništio rešenje i predmet vratio na ponovni postupak. Jedino što se promenilo u novom rešenju u odnosu na prethodno jeste iznos propuštene zarade. Dok je prema prvom poništenom rešenju Nadin vanbračni partner mogao da radi sedam dana u mesecu i tako zaradi 22.400 dinara, prema novom rešenju on je mogao da radi 10 dana u mesecu i da zaradi 32.000 dinara. Okolnost da za istu osobu u istom periodu isti organ utvrđuje različitu propuštenu zaradu, bez ikakvih novih dokaza ili ocene dokaza, najbolji je pokazatelj proizvoljnog postupanja prilikom određivanja iznosa propuštene zarade. Nakon izjavljivanja žalbe, Nada je je prilikom davanja izjave objasnila da njen suprug u tom periodu nije mogao da se dodatno radno angažuje jer je pored poslova iz neformalne ekonomije morao da učestvuje u čuvanju njihovo sedmero dece, budući da je Nada imala veoma komplikovanu trudnoću, koja je iziskivala potpuno mirovanje, te je u tom periodu njen suprug morao da vodi računa o ostaloj deci. Drugi žalbeni postupak okončan je usvajanjem žalbe i vraćanjem predmeta na ponovno odlučivanje centru za socijalni rad. Godinu dana kasnije, postupak i dalje traje, pokazujući kako proizvoljno pripisivanje propuštene zarade postaje nedopustiva barijera u ostvarivanju prava na NSP.

I Tihani je već tri puta odbijen zahtev za NSP, jer je njenom suprugu proizvoljno pripisivana previsoka propuštena zarada. Tihana je radno nesposobna i živi sa ćerkom i suprugom koji je, takođe, narušenog zdravlja. Njen zahtev za NSP odbijen je u tri navrata. O nelogičnosti i proizvoljnosti postupanja CSR dovoljno govori okolnost da su se procene o mogućnosti radnog angažovanja menjale u svakom od tri doneta rešenja, iako se radilo o istom periodu za procenu i identičnim životnim okolnostima i dokazima. Prema prvom rešenju, Tihanin suprug je mogao da zaradi 36.000 dinara radeći 8 sati dnevno 15 dana u mesecu. U drugom rešenju, navodi se da je porodica primila novac od rođaka, a da je Tihanin suprug propustio da zaradi 14.400 dinara radeći 4 sata dnevno 12 dana u mesecu. U trećem rešenju, iznos propuštene zarade povećao se na 26.400 dinara, koju je navodno bilo moguće ostvariti radeći 8 sati dnevno 11 dana mesečno. Ista osoba, u istom vremenskom periodu i sa identičnom (ne)mogućnošću za radno angažovanje je, prema prvostepenom organu, mogla da zaradi različite iznose novca u zavisnosti od toga kada se rešenje o zahtevu donosilo. To nedvosmisleno ukazuje na tendenciju da se odredi ona svota koja isključuje iz prava, a ne svota koja zaista i može da se zaradi. Poslednje rešenje o odbijanju doneto je u avgustu 2024, dok je prvo doneto još početkom 2023. godine. U trenutku zaključenja ovog izveštaja u toku je treće po redu ponavljanje prvostepenog postupka.

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 uspela 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 zarade, 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.

Probleme u vezi sa proizvoljnim pripisivanjem propuštene zarade dodatno pogoršava nepostojanje ograničenja u pogledu mogućnosti vraćanja predmeta na ponovni postupak u upravnom postupku, u kome se odlučuje i o pravu na NSP. Naime, po izjavljivanju žalbe zbog proizvoljno pripisanog, previsokog, iznosa propuštene zarade, žalba obično bude usvojena, rešenje poništeno i predmet vraćen prvostepenom organu – centru za socijalni rad – na ponovno odlučivanje. Međutim, dešava se da i u ponovljenom postupku, CSR ponovo arbitrarno pripišu nerealno visok iznos NSP, koji onemogućava ostvarivanje prava na NSP, te je nakon toga neophodno ponovo izjaviti žalbu i čekati odluku po žalbi. Pri tome, drugostepeni organ gotovo nikada ne odlučuje sam, iako načelno ima tu mogućnost, nego predmet vraća na ponovni postupak prvostepenom organu, što drastično odugovlači postupak, posebno u slučajevima kada je očigledno da prvostepeni organi arbitrarno postupaju ili se ne pridržavaju uputstava za otklanjanje nedostataka koja im je uputio drugostepeni organ. Imajući u vidu da postupak po žalbi gotovo nikada ne traje kraće od dva meseca, a da je i prvostepenom organu obično potrebno podjednako vremena, to dovodi do toga da pravo na NSP ne može da se ostvari duže od pola godine ili čak i duže od godinu dana. Na ovaj način postavljaju se neopravdane prepreke i znatno komplikuje procedura ostvarivanja prava koje je od egzistencijalnog značaja za podnosiocima zahteva. Prema načelima Zakona o socijalnoj zaštiti iz članova 26, 28 i 29, ona bi morala da bude u najboljem interesu korisnika, blagovremena i efikasna. Opisano prebacivanje nadležnosti drugostepenog i prvostepenog organa, koje neretko traje i više godina, u suštinskoj je suprotnosti sa najboljim interesom korisnika i načelima efikasnosti i blagovremenosti.

Kod korisnika koji su se tokom 2024. godine obraćali Inicijativi A 11 zbog umanjenja ili gubitka NSP, osim proizvoljno pripisane propuštene zarade, razlozi su mahom bili povezani sa primenom Zakona o socijalnoj karti ili nezakonitim uračunavanjem prihoda od sezonskog rada prilikom obračunavanja prihoda koji utiču na ostvarivanje prava na NSP. 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.⁹⁵ Posledice su iste kao i kod propuštene zarade: gubitak ili umanjenje socijalnih davanja ugroženim pojedincima.

⁹⁵ Za više detalja videti podnaslov „Zakon o socijalnoj karti“.

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.⁹⁶ 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 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!).⁹⁷ 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. Pored toga, ovakvo postupanje centara za socijalni rad predstavlja zlonamerno izigravanje svrhe zakonskih odredaba i zloupotrebu slobodne ocene dokaza.

Na drugoj strani, korisnici koji su radno nesposobni moraju da tuže srodnike kako bi dobili NSP,⁹⁸ a primeri sa kojima se Inicijativa A 11 susrela u 2024. godini pokazuju da su iznosi koje sudovi u takvim slučajevima dosude – i zbog kojih je pokretan sudski mehanizam, a stranke primorane da tuže srodnike – ponekad manji od tri evra.

Za staračka domaćinstva, nedovoljna pokrivenost novčanom socijalnom pomoći delimično je rezultat stroge primene imovinskih kriterijuma.⁹⁹ Relaksacija ovih kriterijuma mogla bi povećati obuhvat programa i smanjiti siromaštvo među starijom populacijom.¹⁰⁰ U preporuci upućenoj MRZBSP u oktobru 2024. godine, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti podseća da je još 2018. godine podneta Inicijativa za izmenu člana 82 stav 1 tačka 1 Zakona o socijalnoj zaštiti.¹⁰¹ U inicijativi je istaknuto da je pored povećanja propisane površine zemljišta prilikom odlučivanja o pravu na novčanu socijalnu pomoć potrebno uzeti u obzir i kvalitet zemljišta, mogućnost njegove obrade, davanja u zakup ili prodaje.¹⁰² Razlozi za pokretanje ove inicijative prvenstveno leže u činjenici da su često u riziku od siromaštva staračka porodična domaćinstva koja raspolažu površinom zemljišta većom od propisane.¹⁰³ I Fiskalni savet je ukazao na to da je potrebno relaksirati previše rigorozne imovinske kriterijume za primanje novčane

⁹⁶ Za više detalja videti podnaslov „Nezakonito uračunavanje prihoda od sezonskih poslova u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i apel za izmene nezakonitog podzakonskog akta”.

⁹⁷ Rešenje CSR N. K. od 24. 3. 2023. i od 22. 11. 2022. godine. I rešenjem CSR O. br. 553-01-12876/2024 od 11. 4. 2024. godine porodići A. utvrđena je prosečna propuštena mesečna zarada 12.500 dinara na sezonskim poslovima.

⁹⁸ Član 84 Zakona o socijalnoj zaštiti.

⁹⁹ Videti Sociativa, „Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite”, op. cit., str. 9.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, „Inicijativa za izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti”, br. 011-00-382/2024-02 od 31. 20. 2024, op. cit.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

socijalne pomoći u slučaju staračkih domaćinstava, poput povećanja dozvoljenog zemljišnog poseda sa 1 na 10 hektara.¹⁰⁴

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ukazuje na potrebu preispitivanja isključujućeg uslova iz čl. 82 st. 1 tačka 2 Zakona o socijalnoj zaštiti koji onemogućava ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć (NSP) licima ili porodicama koje su prodale, poklonile ili se odrekle prava na nasleđivanje nepokretne imovine.¹⁰⁵ Ovaj uslov posebno pogađa žene, jer su u praksi i dalje prisutne duboko ukorenjene rodne predrasude i obrasci ponašanja u kojima primat ima tradicija nad zakonom u postupku nasleđivanja i gde su još uvek snažno ukorenjena očekivanja da se imovina deli na način da se žene odriču prava na nasledstvo u korist muških srodnika.¹⁰⁶ Građani često nisu svesni toga da ih odricanje od nasledstva, ma koliko ono malo bilo, na duži period može onemogućiti da ostvare prava iz socijalne zaštite.¹⁰⁷

Među preprekama za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć zabeleženo 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.¹⁰⁸ 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 podnosioca i formalnopravno odluče, odnosno da povodom zahteva donesu odluku i dostave je podnosiocu.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Fiskalni savet, *Predlog mera socijalne i poreske politike za smanjenje nejednakosti i rizika od siromaštva u Republici Srbiji*, Beograd, 29. septembar 2022. godine, dostupno na: https://www.fiskalisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2022/FS_Predlog%20mera%20socijalne%20i%20poreske%20politike.pdf, str. 2.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Intervju sa F. K., 1. novembar 2022. godine; intervju sa R. K., decembar 2022. godine; intervju sa stanovnicima naselja Č., 30. 8. 2023; intervju sa stanovnicima naselja U., 21. 8. 2024.

¹⁰⁹ 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.

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.”¹¹⁰ 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 počevši od 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 2024. godini Inicijativa A 11 nije imala korisnike koji su pokušavali da podnesu novi zahtev za NSP dok je u toku žalbeni postupak, te stoga ne raspolaže informacijama o tome da li se sa istom praksom nastavilo i tokom 2024. godine.

U proteklih nekoliko godina, 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 umanjene ili potpuno ukidanje novčane socijalne pomoći korisnika koji se ne uključe u mere aktivacije predviđene na osnovu tog podzakonskog akta.

Neustavna Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – osam godina prinudnog rada korisnika novčane 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 uključuju 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.¹¹¹ Zbog diskriminatornog karaktera, uvođenja prinudnog rada i ugrožavanja

¹¹⁰ Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 553-00-00250/2023-10 od 30. 3. 2023. godine.

¹¹¹ 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.

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 oglasio duže od sedam godina.¹¹² 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 umanjenja i prestanka prava na materijalnu podršku u slučaju neučestvovanja u takvim merama.¹¹³ Ove odredbe Zakona bile 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 umanjenja 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 umanjenje 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 umanjenja 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 umanjenje 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 umanjenja 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 umanjenja 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. Sudeći po ranijim

¹¹² Inicijativa A 11, *Prava drugog reda*, op. cit., 14.

¹¹³ 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.

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,¹¹⁴ čime bi se trajno narušili osnovni principi socijalne zaštite koji postoje u našem društvu. Ustavni sud je, nažalost, 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 decom¹¹⁵ i stupanja na snagu izmena tog propisa, 1. jula 2018. godine, usledio je niz protesta, kao pokušaj da se ukaže na brojna nepravilna i neustavna rešenja uvedena tim propisom¹¹⁶, a podnet je i predlog¹¹⁷ i više inicijativa¹¹⁸ za ocenu ustavnosti niza odredaba ZFPPD za koje je isticano da su u suprotnosti sa antidiskriminacionim propisima, Ustavom Republike Srbije i ratifikovanim međunarodnim ugovorima.

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.¹¹⁹ 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.

¹¹⁴ Za više detalja videti Inicijativa A 11, *Prava drugog reda – Socijalna prava u svetlu mera štednje*, op. cit., 13 i 17.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ 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/>.

¹¹⁷ 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/saopstenje-predlog-za-ocenu-ustavnosti/>.

¹¹⁸ 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/>.

¹¹⁹ Na ovo se ukazuje i u izdvojenom mišljenju sudije Tamaša Korheca u odnosu na Rešenje Ustavnog suda broj Iuz-229/2018.

godine, odlukom IUz-299/2018, utvrđeno je da član 17 stav 4 ZFPPD nije u saglasnosti sa Ustavom.¹²⁰

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. godine¹²¹ 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. godine¹²² 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.

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.¹²³ Pomenute odluke Ustavnog suda uslovile su niz **izmena Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje nisu izostale gotovo nijedne godine od stupanja na snagu zakona.** 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.¹²⁴ Izmenjene su i neustavne odredbe koje su poljoprivredne osiguranice stavljale u nepovoljniji položaj¹²⁵, kao i neustavna odredba koja je kod naknade zarade za vreme porodijskog odsustva

¹²⁰ Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 43/2023 od 26. 5. 2023.

¹²¹ Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 46/2021 od 7. 5. 2021. godine.

¹²² Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 51/2021 od 21. 5. 2021. godine.

¹²³ 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.

¹²⁴ Videti član 6 ZID ZFPPD 2021.

¹²⁵ 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).

donji limit u visini minimalne zarade uslovljavala prethodnim stažom osiguranja.¹²⁶ Tendencija izmena ZFPPD nastavljena je i u **2023.** godini, kada je **utvrđena neustavnost odredbe člana 17 stav 4 ZFPPD**¹²⁷ i, potom, došlo do izjednačavanja prava na (dužinu trajanja) novčane naknade usled sprečenosti za rad zbog rođenja i nege deteta, za majke koje su bile radno angažovane pre rođenja deteta.¹²⁸ 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.

I u **2024.** godini utvrđeno je da još jedna odredba Zakona o finansijskoj podršci porodici nije u skladu sa Ustavom, zbog neopravdanog stavljanja u nepovoljniji položaj žena koje su odlazile na porodijsko odsustvo nakon trudničkog bolovanja.¹²⁹ **Utvrđena je neustavnost člana 13, st. 1 ZFPPD**, u delu koji glasi: „odsustva zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće, ili” i u delu koji glasi: „ukoliko nije korišćeno odsustvo zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće.” Prema osporenoj odredbi, relevantni period od 18 meseci za utvrđivanje osnovice naknade zarade, odnosno naknade plate za vreme porodijskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta različito se računao u zavisnosti od toga da li je žena odsustvovala sa rada zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće ili ne. Pomenuto razlikovanje prilikom obračuna osnovice naknade zarade, odnosno plate za posledicu je imalo to da su žene koje su odsustvovala sa rada zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće primale niži iznos naknade zarade, odnosno plate, u odnosu na žene čija je trudnoća protekla bez komplikacija koje bi zahtevale odsustvo sa rada. Ustavni sud je ocenio da navedeno razlikovanje u pogledu načina računanja relevantnog perioda od 18 meseci za obračun naknade zarade/plate za vreme porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta ne teži legitimnom cilju, te da stoga nema objektivno i razumno opravdanje.¹³⁰ Ustavni sud je ocenio da su osporenim odredbom žene koje su bile sprečene za rad zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće bile stavljene u nepovoljniji položaj u odnosu na žene čija je trudnoća protekla bez komplikacija.¹³¹ Objavljivanjem odluke Ustavnog suda **IUz-60/2021, 14. februara 2024.** godine, prestao je da važi član 13 stav 1 ZFPPD, a porodijskama koje su bile stavljene u nepovoljniji položaj osporenim odredbom omogućeno je da u roku od šest meseci od objavljivanja odluke Ustavnog

¹²⁶ Član 5 ZID ZFPPD 2021.

¹²⁷ Videti odluku Ustavnog suda Srbije, IUz-299/2018.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ O problemu nepovoljnijeg načina obračuna naknade zarade, odnosno naknade plate za ovu kategoriju porodijska, videti, na primer, Đorđe Popović, Odluka Ustavnog suda u korist porodijska, op. cit.

¹³⁰ Ustavni sud, IUz-60-2021, 14. februar 2024.

¹³¹ Po oceni Ustavnog suda, žene koje su zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće sprečene za rad, osporenim odredbom člana 13 stav 1 Zakona neopravdano se stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na žene čija trudnoća je protekla bez komplikacija, jer im se kao relevantan period za obračun naknade zarade za vreme porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta ne uzima u obzir 18 meseci koji prethode mesecu u kome je otpočelo porodijsko odsustvo već koji prethode odsustvu sa rada zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće. *Ibid.*

suda podnesu zahtev za naknadu štete (zbog nepovoljnijeg obračuna osnovice naknade zarade, odnosno plate).

Na snazi ostaju odredbe ZFPPD koje posredno diskriminišu najranjiviju romsku decu

Neophodno je osvrnuti se i na **odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom koje nisu (suštinski) izmenjene** uprkos tome što je na njihov diskriminatorni karakter ukazao i UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava.¹³² Reč je pre svega o odredbama koje se odnose na diskriminatorne uslove u pogledu roditeljskog dodatka, koji imaju nesrazmerno negativan uticaj na romsku decu. Inicijativa A 11 se u više navrata obraćala nadležnim ministarstvima tražeći izmenu uslova za roditeljski dodatak koji neopravdano isključuju i diskriminišu romsku decu, a izmene spornih odredaba tražene su i u komentarima na nacрте izmena i dopuna ZFPPD, ali su ovi apeli, inicijative i komentari iznova ignorisani ili odbijeni bez adekvatnog obrazloženja. I 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, 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 disproportionalno 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%.¹³³ Dok u opštoj populaciji 3% dece predškolskog uzrasta ne pohađa blagovremeno

¹³² Inicijativa A 11, *Prava drugog reda*, op. cit. I Evropska komisija se još u izveštaju za Srbiju 2019. godine osvrnula na ove 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.

¹³³ 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).

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%.¹³⁴ Stopa završavanja osnovne škole među decom koja žive u romskim naseljima iznosi 64%.¹³⁵ 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.¹³⁶ 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.¹³⁷ 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 prve godine, dok se obuhvat posebnim vakcinama u kasnijim uzrastima smanjuje.¹³⁸

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.¹³⁹ 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.¹⁴⁰

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.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ UNDP, *Roma at Glance – Serbia*, April 2018, dostupno na:

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eurasia/Factsheet_SERBIA_Roma.pdf.

¹³⁷ MICS 2019, *op. cit.*, xv.

¹³⁸ Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, 2016, str. 50.

¹³⁹ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Zaključna zapažanja u odnosu na treći periodični izveštaj Srbije*, *op. cit.*, str. 54.

¹⁴⁰ *Ibid.*

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 svrha 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.“¹⁴¹ 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 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. Bezmalobli četiri 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.

¹⁴¹ Izdvojeno mišljenje sudije dr Tijane Šurlan u odnosu na Rešenje Ustavnog suda u predmetu IUz-229/2018 od 21. aprila 2022. godine.

ZFPPD ponovo je menjan 2024. godine, ali je i tada resorno ministarstvo odbilo da izmeni uslove za roditeljski dodatak koji su, kako je zaključio i UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, u suprotnosti sa normama ljudskih prava zbog diskriminatornog efekta na romske porodice.

U 2024. godini, nadležnost za ovu oblast prenetu je sa ministra za socijalna pitanja ministarstvu za finansijsku podršku porodici sa decom. Međutim, ni novouspostavljeno ministarstvo, kome je u nadležnost pripala ova oblast, nije imalo sluha za ponovljene zahteve da se iz ZFPPD uklone uslovi koji posredno diskriminišu najranjiviju romsku decu, poput uslova u pogledu redovnog pohađanja škole, odnosno predškolskog pripremnog programa i vakcinacije, ili ograničenja broja dece u porodici koja mogu ostvariti pravo na roditeljski i dečji dodatak.

Tokom poslednje javne rasprave o Nacrtu zakona za izmene i dopune ZFPPD, koja je trajala od 15. jula do 5. avgusta 2024. godine, Inicijativa A 11 uputila je komentare na Nacrt zakona u kojima je, između ostalog, ukazano na neophodnost da se izmeni član 25 ZFPPD, koji roditeljski dodatak uslovljava redovnim pohađanjem osnovne škole, odnosno predškolskog pripremnog programa i blagovremenom imunizacijom. Predlog je odbijen uz obrazloženje da ga nije moguće prihvatiti jer je član 25 bio predmet ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, koji je odlukom broj luz-229/2018 od 21. 4. 2022. godine odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocenjivanje ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima. Međutim, na ovaj način je ignorisana okolnost da je Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava izričito ukazao na diskriminatorni efekat upravo te odredbe ZFPPD.

Ustav predviđa da se odredbe o ljudskim pravima tumače saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava 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. Međutim, nakon što je Ustavni sud ignorisao preporuke Komiteta i ustavnu obavezu tumačenja odredaba o ljudskim pravima u skladu sa međunarodnim standardima i praksom međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje, ovu ustavnu obavezu i preporuke Komiteta nastavile su da ignorišu i ostale nadležne institucije.

Roditeljski dodatak – kao podrška koja se ostvaruje po osnovu rođenja deteta – i dalje se uskraćuje postavljanjem uslova koji nemaju nikakve veze sa rođenjem deteta i novorođenčeta, poput pohađanja škole (za stariju decu iz te porodice). Statistički podaci nesumnjivo pokazuju kome se na opisani način, i kršenjem ustavnih i međunarodnih obaveza, uskraćuje roditeljski dodatak.

Uz novčanu socijalnu pomoć, dečji dodatak je najvažniji program koji direktno može doprineti smanjenju siromaštva. Briga o deci bitna je i sa stanovišta suzbijanja

siromaštva u kasnijem periodu života.¹⁴² Dodatno ograničavanje kruga korisnika ovog prava svim navedenim zakonskim preprekama podriva ionako nedovoljne napore usmerene ka smanjenju siromaštva dece. O neefikasnosti borbe protiv siromaštva jasno svedoči podatak da preko 50% dece u siromaštvu živi u domaćinstvima koja ne primaju nikakvu vrstu socijalnih transfera¹⁴³, dok se tendencija smanjenja korisnika dečjeg dodatka u odnosu na pad živorođene dece u Srbiji nastavlja.¹⁴⁴ I Evropska komisija je, u izveštaju za Srbiju za 2024. godinu, upozorila na to da veliki broj dece koja žive u siromaštvu nije obuhvaćen nijednom vrstom pomoći.¹⁴⁵ Fiskalni savet je još krajem 2022. ukazao na to da jasan prioritet za smanjenje siromaštva dece jeste unapređenje iznosa i obuhvata dečjeg dodatka, kao i da bi povećanje iznosa ove naknade za četvrtinu, kao i povećanje obuhvata najugroženijih korisnika, omogućilo da se siromaštvo smanji na ispodprosečni nivo.¹⁴⁶

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.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸

¹⁴² Fiskalni savet, *Predlog mera socijalne i poreske politike za smanjenje nejednakosti i rizika od siromaštva u Republici Srbiji*, Beograd, 29. septembar 2022. godine, dostupno na: https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2022/FS_Predlog%20mera%20socijalne%20i%20poreske%20politike.pdf, str. 13-14.

¹⁴³ Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Deca u sistemu socijalne zaštite u 2022. godini*, dostupno na sajtu <https://www.zavodsz.gov.rs/media/2587/deca-u-ssz-2022-final-2672023.pdf>.

¹⁴⁴ Tokom prethodne decenije smanjuje se broj primalaca dečjeg dodatka, kao i relativan iznos ove naknade u odnosu na prosečnu zaradu. Fiskalni savet, *Predlog mera socijalne i poreske politike za smanjenje nejednakosti i rizika od siromaštva u Republici Srbiji*, op. cit., str. 10.

¹⁴⁵ *Ibid.* European Commission, Izveštaj za Srbiju 2024, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf, str. 14.

¹⁴⁶ Fiskalni savet, *Predlog mera socijalne i poreske politike za smanjenje nejednakosti i rizika od siromaštva u Republici Srbiji*, op. cit., str. 2.

¹⁴⁷ 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>, kao i Inicijativa A 11, *Resorno ministarstvo ponovo propušta da tokom izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici s decom uzme u obzir najsiromašnije*, 05. 8. 2024, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/resorno-ministarstvo-ponovo-propusta-da-tokom-izmena-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-s-decom-uzme-u-obzir-najsiromasnije/>.

¹⁴⁸ Član 26 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

Ovakvo **ograničavanje broja dece koja se uračunavaju u davanja za roditeljski i dečji dodatak disproportionalno više pogađa najugroženije porodice sa decom.**¹⁴⁹

Naime, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, prema poslednjem popisu iz 2022. godine, u Srbiji ima samo 5.516 porodica sa više od petoro dece. Posebna obrada podataka sa prethodnog popisa, kada je zabeležen sličan broj porodica sa petoro ili više dece (2011. godine ih je bilo 5.264, a 2022. godine neznatno više, 5.516), pokazala je da dve trećine porodica sa petoro ili više dece čine porodice u kojima su se jedan ili oba roditelja izjasnila da su romske nacionalnosti, a podaci o pismenosti, uslovima stanovanja i zaposlenosti pokazali su da se radi o porodicama koje su posebno ekonomski i socijalno ugrožene.

Imajući u vidu činjenicu da broj porodica sa petoro i više dece nije velik, ni ukidanje ovog ograničenja ne bi iziskivalo velike budžetske izdatke.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹

Ironično, predlog da se ukine ograničenje u pogledu broja dece koja mogu dobiti roditeljski i dečji dodatak odbačen je uz pozivanje na navodne stavove Svetske zdravstvene organizacije (SZO). Ti stavovi, međutim, nisu ni navedeni, niti su obrazloženi na način koji bi omogućio njihovu proveru – Ministarstvo nije preciziralo gde su ti stavovi objavljeni, niti je dostavilo bilo kakav dokument, podatak, naziv ili referencu. Stoga je opravdano postaviti pitanje da li takva preporuka SZO uopšte postoji, kao i kakav je njen sadržaj i kontekst.¹⁵²

Prema tome, odbijanjem predloga da se izmeni čl. 25 i uslovi u pogledu imunizacije i školovanja ignorisana je izričita preporuka Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava iz Zaključnih zapažanja za Srbiju iz aprila 2022. godine, koja se odnosi upravo na taj član zakona. Na drugoj strani, predlog da se izmene čl. 22 i 26 ZFPPD, kako bi se povećao broj dece koja mogu da ostvare pravo na finansijsku podršku, odbijen je pozivanjem na tobožnju preporuku SZO, za koju Ministarstvo nije navelo bilo koji dodatni podatak, datum, broj, naziv, adresata ili bilo koje druge podatke koji bi omogućili da se proverí njen sadržaj i relevantnost, kao i da li je, u kontekstu Srbije i podataka o karakteristikama porodica sa petoro i više dece, opravdano i u skladu sa

¹⁴⁹ 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>.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² U Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom od 8. 8. 2024. navodi se da predlog da se proširi broj dece koja mogu ostvariti pravo na roditeljski i dečji dodatak i na decu višeg reda rođenja od četvrtog deteta „nije moguće prihvatiti iz razloga što je Zakonom utvrđen broj dece za koju se može ostvariti pravo na roditeljski i dečji dodatak koji je usklađen sa stavovima Svetske zdravstvene organizacije o dobrobiti majke i dece". Međutim, nigde nije precizirano gde su sadržani ti stavovi kako bi se moglo pravilno oceniti da li je ograničenje broja dece koja imaju pravo na roditeljski i dečji dodatak objektivno i razumno, posebno imajući u vidu činjenicu da to ograničenje mahom negativno pogađa romske porodice.

principom najboljeg interesa deteta i nediskriminacije da se zadrži ograničenje u pogledu broja dece koja mogu ostvariti pravo na roditeljski i dečji dodatak.

Na drugoj strani, kada je reč o uslovima za roditeljski dodatak iz člana 25 u pogledu imunizacije i školovanja, nesumnjivo je da je UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava uputio Srbiji izričite preporuke koje se odnose upravo na član 25. Takođe je nesporno i da domaće institucije nastavljaju da ignorišu ovu preporuku, čime se uskraćuje jednak pristup podršci upravo onoj deci koja su u najvećem riziku da ostanu u krugu siromaštva i socijalne isključenosti.

Ovakve posledice mogle su se izbeći i da se resorno ministarstvo nije oglušilo o još jednu zakonsku obavezu, predviđenu Zakonom o zabrani diskriminacije, a to je procena uticaja propisa i politika na socioekonomski ugrožene pojedince i grupe.

Inicijativa A 11 je, u pismu podnetom istovremeno sa upućivanjem komentara na Nacrt ZID ZFPPD, podsetila resorno ministarstvo na obavezu sprovođenja procene uticaja, kao i na preporuku mera koju je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila svim ministarstvima u vezi sa njenim sprovođenjem. Ipak, resorno ministarstvo ignorisalo je, kako predloge Inicijative A 11, tako i preporuku Poverenice i obavezu predviđenu čl. 14 st. 4 Zakona o zabrani diskriminacije, koji jasno nalaže da se prilikom usvajanja novih propisa ili politika mora izvršiti procena njihove usaglašenosti sa načelom jednakosti.

Zakon o socijalnoj karti

Od marta 2022. godine u Srbiji se primenjuje Zakon o socijalnoj karti¹⁵³, donet u cilju automatizacije postupaka i procesa vezanih za postupanje u oblasti socijalne zaštite.¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵ 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 posato veći od 40.000, dok je krajem 2024. godine broj lica koja su isključena iz sistema socijalne zaštite dostigao skoro 60.000.¹⁵⁶

¹⁵³ „Službeni glasnik RS”, br. 14/2021 od 17. 2. 2021. godine, stupio na snagu 25. 2. 2021, a primenjuje se od 1. 3. 2022.

¹⁵⁴ Član 4 Zakona o socijalnoj karti.

¹⁵⁵ Videti i Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, Sr. Martins Press, New York, 2018, 32.

¹⁵⁶ 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. tah 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, br. 000580230-2024-13400-009-001-041-00 od 19. 2. 2024. godine i br. 000273947 2025 13400 009 001 041 001 od 13. februara 2025. 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.¹⁵⁷

Zakon nije u potpunosti usklađen sa odredbama krovnog zakona koji reguliše obradu podataka o ličnosti – Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti,¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹

Proklamovana proaktivnost sistema Socijalna karta mahom postoji samo kada je reč o praćenju promena koje mogu dovesti do smanjenja ili ukidanja prava na socijalna davanja, dok istovremeno ne postoje adekvatne zaštitne mere koje bi sprečile kršenje ljudskih prava, uključujući pravo na privatnost, pravičan postupak, ljudsko dostojanstvo i nediskriminaciju. Kada sistem uoči promene koje ukazuju na to da korisnik više ne ispunjava uslove za određena socijalna davanja, on mu ne omogućava da adekvatno učestvuje u postupku i iznese svoje argumente i dokaze, pre nego što mu pravo bude uskraćeno. Na taj način, registar Socijalna karta uskraćujući socijalna davanja krši i pravo na pravično suđenje i načelo saslušanja stranke, što je u suštinskoj suprotnosti sa proklamovanim ciljem pravednije raspodele socijalnih davanja.

¹⁵⁷ Partneri za demokratske promene Srbija, *Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji, Analiza odabranih sektorskih propisa i njihove primene*, str. 58.

¹⁵⁸ „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.

¹⁵⁹ Ustavni sud, UŽ 13652/2018, IUZ-361/2012.

Ispitujući efektivnost Informacionog sistema Socijalna karta, Državna revizorska institucija (DRI) identifikovala je niz problema, uključujući nepotpunu implementaciju, nedovršenu integraciju sa SOZIS-om, informaciona bezbednosti i kontinuitet u poslovanju u slučaju neželjenih događaja.¹⁶⁰ Zaključeno je da Ministarstvo ne upravlja informacionim tehnologijama na odgovarajući način, između ostalog, zbog nedovoljnih kadrovskih kapaciteta i upotrebe velikog broja informacionih sistema.¹⁶¹ Ministarstvo nije uspostavilo sveobuhvatne mere kojima se obezbeđuje kontinuitet poslovanja u slučaju vanrednih okolnosti, poput havarija.¹⁶² Kao jedan od ključnih problema u vezi sa sistemom Socijalna karta izveštaj DRI ukazuje i na pitanje pouzdanosti IS, posebno u delu ličnih podataka korisnika prava.¹⁶³

Kada je reč o programima socijalne zaštite, digitalizaciji i pravu na privatnost, bezbednost i integritet podataka moraju biti prioritet od samog početka, i neophodno je sprovesti odgovarajuće mere kako bi infrastruktura koja podržava programe socijalne zaštite bila bezbedna, sprečavajući neovlašćen pristup i zloupotrebu od strane trećih lica.¹⁶⁴ Države moraju proceniti i uzeti u obzir specifičnu situaciju i potrebe zajednica i pojedinaca koji traže socijalna davanja, posebno pojedinaca i grupa koji su već u nepovoljnom položaju zbog svog ekonomskog, socijalnog ili drugog statusa.¹⁶⁵ Njihovo pravo na privatnost i zaštitu podataka mora biti poštovano prilikom sprovođenja novih i postojećih programa socijalne zaštite, kako bi se osiguralo da oni kojima je pomoć najpotrebnija ne moraju da žrtvuju svoje pravo na privatnost zarad ostvarivanja socijalnih prava.¹⁶⁶ Ozbiljnost rizika od povrede prava na privatnost korisnika socijalne zaštite, na koje je Inicijativa A 11 upozoravala još od najavljivanja usvajanja Zakona o socijalnoj karti, dodatno potvrđuje i izveštaj Državne revizorske institucije. Posebno zabrinjava to što Ministarstvo, između ostalog, nije uspostavilo, odnosno uredilo odnos sa pružaocem usluge održavanja informacionog sistema Socijalna karta, u delu definisanja nivoa dostupnosti i vrste informacija kojima mogu pristupiti pružaoci usluga, načina pristupa informacijama i sredstvima nadzora nad pristupom.¹⁶⁷ Posledica toga je mogućnost da pružalac usluge pristupa IS Socijalna karta i svim bazama podataka, kao i da vrši neovlašćen uvid u lične (osetljive) podatke o ličnosti i ostvarena prava iz sistema socijalne zaštite.¹⁶⁸

¹⁶⁰ Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Efektivnost informacionog sistema Socijalna karta u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja*, Beograd, 20. avgust 2024, 1, dostupno na: <https://www.dri.rs/izvestaj/13417>.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.* Navodi se dalje da Ministarstvo nije uspostavilo i implementiralo plan kontinuiteta poslovanja, kao ni plan oporavka IT od havarije. Takođe, Ministarstvo nije obezbedilo mogućnost funkcionisanja IS Socijalna karta u slučaju prekida saradnje sa pružaocem usluge održavanja IS. Nedostatak stručnog kadra, zavisnost od dobavljača, uz fokus na formalno ispunjenje obaveze donošenja Akta o informacionoj bezbednosti, bez mogućnosti da se on implementira i sprovede, glavni su razlozi za nepostojanje pravila i procedura koje bi obezbedile kontinuitet poslovanja u slučaju vanrednih okolnosti, havarija i prekida saradnje sa pružaocem usluga.

¹⁶³ *Ibid.*, 12.

¹⁶⁴ O rizicima i ključnim problemima kada je u pitanju prikupljanje i bezbednost podataka u oblasti socijalne zaštite, videti, takođe, i <https://privacyinternational.org/learn/social-protection-programmes>.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Efektivnost informacionog sistema Socijalna karta u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja*, op. cit., 61.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Kada je reč o načinu funkcionisanja Socijalne karte, 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.¹⁶⁹

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.¹⁷⁰ 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 prethodnog 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. Pojedini socijalni radnici odlažu rešavanje notifikacije o promeni pisanjem napomene, ali se dešava da se notifikacija posle određenog vremena ponovo javlja, iziskujući ponovno postupanje.¹⁷¹

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

¹⁶⁹ Videti član 4 Zakona o socijalnoj karti.

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ Informacija dobijena prilikom sprovođenja fokus grupe koju je Inicijativa A 11 organizovala sa socijalnim radnicima u septembru 2024. godine.

- Pojedinim korisnicima socijalnih stanova su u Poreskoj upravi kao njihova imovina pogrešno evidentirani socijalni stanovi u kojima žive kao zakupci.¹⁷²
- Pojedinim korisnicima su kao imovina evidentirani automobili koji su odavno završili na auto otpadima i koji su uništeni ili nisu registrovani godinama unazad.¹⁷³
- 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,¹⁷⁴ 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).¹⁷⁵
- 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.¹⁷⁶
- 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,¹⁷⁷ 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.

¹⁷² 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.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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.

¹⁷⁷ 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.

- U pojedinim slučajevima, prilikom otkupa sekundarnih sirovina od grupe lica ili stanovnika istog naselja, isplata prihoda biva izvršena 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.¹⁷⁸
- Tendencija ukidanja socijalnih davanja usled grešaka koje su posledica netačnog pripisivanja ili obračunavanja prihoda prikazanih u registru Socijalna karta zabeležena je i u 2024. godini. Među problemima koji se učestalo javljaju jeste neopravdano obračunavanje vrednosti automobila koji odavno ne postoje kao pokretna imovina korisnika socijalne zaštite, što za posledicu ima gubitak socijalnih davanja. Sa takvim problemom susrela se i Petrova porodica.

Petar živi u Beogradu u tročlanoj porodici koju pored njega čine njegova supruga, koja je potpuno nesposobna za rad, nepokretna je i utvrđen joj stopostotni invaliditet, kao i Petrova kćerka iz prethodne veze, koja je učenica osnovne škole i poverena je ocu na samostalno vršenje roditeljskog prava.¹⁷⁹ Majka deteta obavezana je na izdržavanje u simboličnom iznosu od 300 dinara (manje od 3 evra) mesečno. Nakon 22 godine rada Petar je ostao bez posla, a cela porodica preživljavala je zahvaljujući socijalnim davanjima i besplatnom obroku u narodnoj kuhinji. Međutim, u maju 2024. godine ostali su i bez tih prihoda jer je registar Socijalna karta prikazao da Petrova supruga poseduje tri automobila. U stvarnosti, dva od tih automobila, čija je registracija istekla pre više od 10 godina (2011. i 2013. godine), odavno ne postoje jer su završili na otpadu, i u obrazloženju rešenja jasno se navodi da je Petar izjavio kako su ti automobili odavno završili na otpadu. Jedini automobil koji porodica zaista poseduje Petru služi kako bi prevezio nepokretnu suprugu. Međutim, rešenje je zasnovano isključivo na podacima iz registra Socijalna karta, koji je prikazao da Petrova supruga poseduje tri automobila. Budući da je tržišna vrednost sva tri automobila procenjena na skoro milion dinara, porodici je ukinuto pravo na NSP.¹⁸⁰

¹⁷⁸ 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://antisocijalnekarte.org/>.

¹⁷⁹ Rešenje Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu, br. 553-03-7847/2023 od 16. 05. 2024.

¹⁸⁰ Ibid.

Apsurdno, dva automobila koja su pre više od decenije završila na otpadu, u očima sistema „vrede“ preko 600.000 dinara, a izjava stranke, kao i podaci koji pokazuju da automobili nisu registrovani duže od decenije, nemaju nikakav značaj. Takođe, iz obrazloženja rešenja je jasno da se pri odlučivanju nije ni razmatralo da li je jedini automobil koji porodica zaista poseduje neophodan za zadovoljenje osnovnih životnih potreba porodice, imajući u vidu to da je Petrova žena potpuno nesposobna za rad i ne može da se kreće. Petar je na navedeno rešenje izjavio žalbu, međutim, imajući u vidu masovnost ovakvih grešaka i posledice neopravdanog uskraćivanja socijalnih davanja, pojedinačni žalbeni postupci nisu prihvatljiv način za otklanjanje brojnih nedostataka sistema socijalnih karata. U svim navedenim situacijama, posledica nedostataka sistema socijalnih karata 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 rad¹⁸¹ uveden je sistem za zaštitu i automatizaciju instrumenata socijalne zaštite (SOZIS), kao softversko rešenje u kojem centri za socijalni rad obavljaju poslove i vode evidencije iz svoje nadležnosti.¹⁸² Predviđena je dužnost centra da o svom radu vodi evidenciju i dokumentaciju u SOZIS-u. Do sada se u praksi pokazalo da je SOZIS otežao rad socijalnim radnicima. Prema rečima socijalnih radnika sa kojima je Inicijativa A 11 razgovarala tokom 2023. godine, SOZIS je birokratski kompleksniji nego što je Integral bio. Na slične teškoće ukazivano je i tokom 2024. godine.¹⁸³ SOZIS, softver koji bi navodno trebalo da pomogne radnicima u centrima za socijalni rad, odnosno da skрати vreme u procesu unosa podataka, izgleda samo odmaže.¹⁸⁴ SOZIS posle toliko dopuna ne radi kako treba.¹⁸⁵ Već dve godine, prema

¹⁸¹ „Službeni glasnik RS“, br. 83/2022 od 28. 7. 2022. godine.

¹⁸² Videti član 2 tačku 15 Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad.

¹⁸³ Na nezadovoljstvo SOZIS-om i prekomerno birokratizovani sistem socijalnih karata ukazivano je, primera radi, i na sastanku povodom Inicijative za unapređenje stanja u socijalnoj zaštiti, održanom 17. 4. 2024. godine, kome je prisustvovalo preko 250 socijalnih radnika i drugih zaposlenih u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne zaštite. Na fokus grupi sa socijalnim radnicima koju je organizovala Inicijativa A 11 u septembru 2024. godine bilo je i onih koji su naveli da im socijalna karta olakšava posao zbog toga što više nemaju potrebu da prikupljaju dokumentaciju. Uopšte, kada je reč o digitalizaciji u oblasti socijalne zaštite, izveštaj „Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite“ ukazuje na to da digitalizacija, umesto da poboljša efikasnost, često donosi dodatno opterećenje, čemu osim okolnosti da prelazak na digitalne sisteme ne prati adekvatna obuka osoblja doprinosi i nedovoljna i neodgovarajuća infrastruktura. Takođe, složeni administrativni postupci nisu pojednostavljeni, već su digitalizacijom samo preneti u novu formu, zadržavajući svoju kompleksnost. Socijativa, *Nalazi istraživanja i ključni aspekti za donošenje Strategije socijalne zaštite*, op. cit., str. 10.

¹⁸⁴ Nova ekonomija, *Radnici gradskog centra za socijalni rad obustavili rad: Manjak zaposlenih i milionski softver koji otežava rad*, 27. 2. 2025. godine, dostupno na: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/radnici-gradskog-centra-za-socijalni-rad-obustavili-rad-manjak-zaposlenih-i-milionski-softver-koji-otezava-rad>.

¹⁸⁵ *Ibid.*

rečima glavne poverenice sindikata Nezavisnost Gradskog centra sa socijalni rad u Beogradu, SOZIS samo usporava rad i ne funkcioniše dobro i pored toga što je „plaćen milionima dinara”.¹⁸⁶ Ukupna vrednost ugovora o javnoj nabavci iznosi 193,5 miliona dinara bez PDV-a.¹⁸⁷

Ugovor o javnoj nabavci sistema za zaštitu i automatizaciju sistema socijalne zaštite sklopljen je u martu 2020. godine sa grupom ponuđača ASSECO SEE d.o.o i ITEN ENGINEERING d.o.o. Novi Sad, a vrednost ugovora bila je 692.820.000 dinara, uz mesečno održavanje za koje se odvajaju sredstva u iznosu od 12.975.085,70 dinara.¹⁸⁸ Od 2020. pa sve do kraja 2024. godine, MRZBSP je najmanje 1,41 milijardu dinara (tačnije, 1.417.368.323 dinara bez PDV-a, odnosno oko 12,09 miliona evra) uložilo u softver koji ne funkcioniše dobro.¹⁸⁹ Od uvođenja ovog sistema, rad zaposlenih u centrima za socijalni rad je otežan, anuliran, a sam sistem nije prilagođen zakonima i Ustavu Republike Srbije.¹⁹⁰

Prema izveštaju Državne revizorske institucije, od 2022. godine, do objavljivanja izveštaja Državne revizorske institucije u avgustu 2024. godine, u IS SOZIS je uloženo 800.000.000 dinara.¹⁹¹ U nabavku, modifikaciju i dogradnju IS Socijalna karta uloženo je 656.679.550 dinara.¹⁹²

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 bezmalo tri godine kasnije, ove informacije i dalje nisu dostupne. Zahtev je 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.¹⁹³ 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 skoro godinu dana čeka treću odluku po žalbi. Žalba je podneta u aprilu 2024. godine, a budući da odluka o žalbi nije doneta

¹⁸⁶ Nova ekonomija.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Videti Inicijativu za socijalnu zaštitu, dostupnu na: <https://sites.google.com/view/inicijativazasocijalnuzastitu/tekst-inicijative>.

¹⁸⁹ Nova ekonomija, *Ministarstvo za rad dalo 1,4 milijarde na softver koji ne funkcioniše dobro, 1. 3. 2025. godine*, dostupno na: <https://novaekonomija.rs/price-i-analize/ministarstvo-za-rad-dalo-14-milijarde-dinara-na-softver-koji-ne-funkcionise>.

¹⁹⁰ <https://sites.google.com/view/inicijativazasocijalnuzastitu/tekst-inicijative>.

¹⁹¹ Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji IS Socijalna karta*, op. cit., str. 40.

¹⁹² Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji IS Socijalna karta*, op. cit., str. 17.

¹⁹³ Rešenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja br. 07-00-276/2022-05 od 4. 7. 2022.

ni nakon slanja urgencije, u januaru 2025. godine, marta 2025. godine pokrenut je upravni spor zbog ćutanja uprave.

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.

Još 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 i načelom jedinstva pravnog poretka.¹⁹⁴ Podršku ovoj inicijativi pružile su članice Mreže za ekonomska, socijalna i kulturna prava, podnoseći *amicus curiae brief* (zajedničko pravno mišljenje) Ustavnom sudu.¹⁹⁵ 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.¹⁹⁶

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 privatan i porodičan život u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁴ 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/>.

¹⁹⁵ 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-podrska-inicijativi-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-socijalnoj-karti/>.

¹⁹⁶ Zajedničko pravno mišljenje podneto Ustavnom sudu u postupku ocene ustavnosti Zakona o socijalnoj karti pripremili su Amnesty Internešenel, 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.

¹⁹⁷ Okružni sud u Hagu, *NJCM i drugi protiv Holandije* (2020), The Hague District Court ECLI: NL: RBDHA:2020:1878 (SyRI).

Na posledice primene Zakona o socijalnoj karti ukazuje i Amnesty International u izveštaju koji je u celosti posvećen uticaju tog zakona i uvođenja (polu)automatizacije u odlučivanju o pravu na NSP na niz ljudskih prava.¹⁹⁸ 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.

I u izveštaju Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) iz 2024. godine upozorava se na to da su Zakon o socijalnoj karti i njegova primena pokrenuli ozbiljna pitanja zbog posledica po pravo na novčanu socijalnu pomoć i uticaja na najranjivije kategorije stanovništva, posebno Roma.¹⁹⁹ I pored postojanja svesti o tome da algoritamski sistemi mogu stvoriti nove mogućnosti u različitim oblastima života, ECRI ipak smatra da njihovo osmišljavanje, razvoj i funkcionisanje moraju biti praćeni snažnim merama zaštite od diskriminacije, uključujući i posrednu diskriminaciju.²⁰⁰ To podrazumeva ne samo isticanje suštinske jednakosti i nediskriminacije kao ključnih principa, nego iziskuje i aktivnosti kako bi se adresirala moguća pristrasnost u pripremi podataka na osnovu kojih se vrši trening algoritma, osigurala transparentnost funkcionisanja algoritamskog sistema i odlučivanja, da bi se sprovele odgovarajuće aktivnosti usmerene na podizanje svesti među relevantnim akterima, i da bi se uspostavili efikasni lekovi podesni za osporavanje mogućih proizvoljnih ili diskriminatornih odluka, kao i da bi se uspostavio snažan nadzorni mehanizam.²⁰¹ ECRI preporučuje da nadležni organi iz temelja preispitaju proces odlučivanja koji uključuje algoritamske sisteme u oblasti pružanja socijalne zaštite, kako bi se osiguralo da Romi i ostale grupe u fokusu ECRI-ja imaju jednake mogućnosti da ostvare prava iz oblasti socijalne zaštite i da nisu izloženi diskriminaciji.²⁰² U ovaj proces preispitivanja bi trebalo uključiti institucije za zaštitu ravnopravnosti, kao i organizacije civilnog društva.

Nezakonito uračunavanje prihoda od sezonskih poslova u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i nakon izmena 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

¹⁹⁸ 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.>

¹⁹⁹ ECRI, *ECRI Report on Serbia, sixth monitoring cycle, Adopted on 9 April 2024, Published on 27 June 2024*, dostupno na: <https://rm.coe.int/fourth-ecri-report-on-serbia/1680b06413>, str. 28.

²⁰⁰ *Ibid.*, str. 29.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

pomoć.²⁰³ Do ovog problema dolazilo je zbog neusaglašenosti Pravilnika o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć²⁰⁴ (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.²⁰⁵ To je bilo u suprotnosti sa Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima²⁰⁶, koji u članu 9 st. 3 izričito predviđa da „naknada za rad ostvarena u skladu sa ovim zakonom nije od 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 obavljaajući sezonske poslove* tako i oni koje je po mišljenju CSR *propustio da ostvari obavljaajući 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 umanjenju 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 umanjenje 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,

²⁰³ Za više detalja videti i Uroš Randelović, „I siromašni rade”, *Blog Inicijative A 11*, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/i-siromasni-rade/>.

²⁰⁴ „Službeni glasnik RS”, br. 39/2011.

²⁰⁵ 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).

²⁰⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 50/2018.

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 sezonskih 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 umanjenje 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.²⁰⁷ 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 „prihodi od sezonskih i drugih poslova *osim prihoda od sezonskih poslova koji je ostvaren u skladu sa zakonom kojim se reguliše oblast sezonskih poslova*”.²⁰⁸

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 dobio nikakav odgovor.

Takođe, problem predstavlja to što prilikom ispitivanja osnovanosti zahteva za NSP pojedini centri za socijalni rad i dalje uzimaju u obzir prihode od sezonskih poslova. Tako je tročlanoj porodici iz Vranja odbijen zahtev za ostvarivanje prava na NSP isključivo zbog prihoda ostvarenog branjem malina, iako sezonski poslovi ne bi smeli da utiču na ostvarivanje prava na NSP.²⁰⁹ Slično tome, i porodici iz Obrenovca, u

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ 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/>.

²⁰⁹ Rešenje Centra za socijalni rad Vranje, br. 553-01-25151/2023 od 15. 1. 2024.

novembru 2024. godine, odbijen je zahtev za NSP zbog uračunavanja prihoda od sezonskih poslova („prebiranja paprika u hladnjači u Novom Sadu”).²¹⁰ Na ovaj način, centri za socijalni rad nastavljaju da kažnjavaju – nezakonito uskraćujući pravo na NSP pojedincima i porodicama koji odlaze i u druge gradove u potrazi za prihodima koji bi im omogućili dostojanstveniji život.

Pored toga, Inicijativa A 11 nailazila je na apsurdne situacije kada se osobama koje su ostvarile prihode od sezonskih poslova 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.

* * *

Zaključak

Tokom 2024. godine 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. Naprotiv, i dalje je vidljiva zabrinjavajuća tendencija pogoršanja u oblasti socijalne zaštite. Pozitivni pomaci ostali su sporadični, dok su prepreke u pristupu socijalnim davanjima sve brojnije i dalekosežnije.

Iako je tokom 2024. konačno nastavljen rad na pripremi nove strategije socijalne zaštite, već sam proces obeležen je brojnim propustima – neadekvatnim uključivanjem aktera, nepravilnostima u pozivanju članova Radne grupe za izradu Predloga strategije i onemogućavanjem učešća strukovnih udruženja.

U praksi se i dalje nastavlja nezakonito uračunavanje prihoda od sezonskih poslova u prihode relevantne za ostvarivanje prava na NSP, što dovodi do neopravdanog ukidanja ili umanjenja tih davanja.

Iako je ZFPPD izmenjen i u 2024. godini – kao i skoro svake godine od usvajanja 2017. godine – ponovo je propuštena prilika da se izmene diskriminatorni uslovi za roditeljski dodatak iako je i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava upozorio da oni imaju diskriminatorni efekat na romske porodice i preporučio državi da ih revidira. Prilikom poslednjih izmena ZFPPD, nadležno ministarstvo je zanemarilo ne samo preporuke Komiteta, nego i obavezu sprovođenja procene uticaja propisa na socioekonomski ugrožene pojedince i grupe, predviđenu Zakonom o zabrani diskriminacije.

Primena Zakona o socijalnoj karti dodatno je produbila postojeće probleme i otežala ostvarivanje prava na materijalnu podršku. Slučajevi sa kojima se Inicijativa A 11 susreće pokazuju da do toga često dolazi zbog grešaka poput netačno evidentiranih prihoda

²¹⁰ Rešenje Gradskog centra za socijalni rad Beograd, Odeljenje Obrenovac, br. 553-01-12876/2024-01 od 25. 11. 2024.

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. Greške u registru Socijalna karta za posledicu imaju neopravdano ukinuto, umanjeno ili odloženo ostvarivanje prava na preko potrebnu materijalnu podršku.

Godinama unazad ukazuje se na problem nedovoljnog broja socijalnih radnika u odnosu na broj korisnika. Njihova uloga u radu sa korisnicima dodatno je umanjena sistemom socijalnih karata, što nikako ne bi smelo da bude način za prevazilaženje problema nedovoljnih kapaciteta centara za socijalni rad, jer se na taj način uvećava rizik od kreiranja i reprodukovanja socijalne isključenosti.²¹¹ Ovaj rizik još je izraženiji jer se prilikom ukidanja ili umanjenja novčane socijalne pomoći korisnicima ne daje prilika da se izjasne o okolnostima koje su do toga dovele.

Ni sistem Socijalna karta, ni sistem socijalne zaštite uopšte, kao ni uslovi za ostvarivanje prava na materijalnu podršku, nisu postavljeni tako da doprinesu socijalnom uključivanju ugroženih građana, nego tako da umanje iznos NSP koja im se isplaćuje ili da ih isključe iz sistema socijalne zaštite. Istovremeno, iznos novčane socijalne pomoći ostaje daleko ispod egzistencijalnog minimuma i realnih troškova života. Mnogo brže od iznosa socijalnih davanja raste iznos propuštene zarade koju CSR pripisuju radno sposobnim pojedincima, zbog čega im se potom umanjuje ili ukida NSP. Praksa proizvoljnog računanja propuštene zarade dodatno je pogoršana u 2024. godini, postajući gotovo nepremostiva prepreka u ostvarivanju prava na NSP radno sposobnih pojedinaca, pri čemu iznosi proizvoljno pripisane propuštene zarade ponekad premašuju i 30.000 dinara.

Sistem socijalnih karata ubrzao je proces ukidanja i ograničavanja socijalnih davanja. U ovaj sistem, čiji su efekti takvi da u praksi vode ka produbljenju siromaštva i nejednakosti, od 2022. godine do avgusta 2024. godine, uloženo je preko 656.000.000 dinara.²¹² U informacioni sistem SOZIS, koji je, kako pojedini socijalni radnici ističu, dodatno otežao rad, od uvođenja 2022. godine do avgusta 2024. godine uloženo je 800.000.000 dinara.²¹³ S druge strane, nominalni iznos NSP povećan je za svega četiri evra u odnosu na oktobar 2023. godine, što ni izbliza ne može da prati rast troškova života. Ova minimalna povećanja novčane socijalne pomoći, koja ne mogu da prate povećanje cena i troškova života, jasno oslikavaju duboku nesrazmeru između podrške koju socijalno ugroženi pojedinci mogu da očekuju i sredstava koja su im zaista neophodna za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Čak i na putu do ove, očigledno nedovoljne, podrške nalaze se brojne, neopravdane i neprihvatljive prepreke,

²¹¹ 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.

²¹² Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji IS Socijalna karta*, op. cit., str. 17.

²¹³ Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji IS Socijalna karta*, op. cit., str. 40.

poput grešaka u sistemu socijalna karta, nezakonitog uračunavanja prihoda od sezonskih poslova i proizvoljnog pripisivanja propuštene zarade.

PRAVO NA ADEKVATNO STANOVANJE

Više puta su u izveštajima i analizama Inicijative A 11 isticani problemi koji se tiču ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje u Srbiji. Sa problemima u ovoj oblasti nekada su se uglavnom suočavali najugroženiji građani i građanke Srbije, ali dugogodišnjim zanemarivanjem ove oblasti, za sve veći broj građana ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje na način na koji je ono regulisano u međunarodnim ugovorima koji se bave ljudskim pravima, pre svega odredbom iz čl. 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, postaje praktično nemoguće.

U 2024. godini nije bilo većih 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 današnje stanje u ovoj oblasti. 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 vode se skoro isključivo onda kada jedinice lokalne samouprave sprovode postupke iseljenja neformalnih romskih naselja ili u još ređim slučajevima koji se tiču urgentnog stambenog zbrinjavanja građana koji su svoje domove izgubili u požarima, poplavama ili drugim nesrećnim slučajevima.

Kada je reč o pristupu pravu na adekvatno stanovanje, postoji čitav niz kategorija građana koje su onemogućene da uživaju ovo pravo – od Roma²¹⁴, preko interno raseljenih lica²¹⁵, izbeglica, lica u situaciji beskućništva²¹⁶, pa sve do onih koji ne mogu da reše svoje stambeno pitanje na tržištu zbog niskih zarada, nezaposlenosti ili u krajnjoj liniji visokih cena stanovanja koje nije moguće obuzdati jer ne postoje mehanizmi za njihovu kontrolu.

Položaj lica u situaciji beskućništva u Beogradu i drugim urbanim centrima nije unapređen u prethodnom periodu. Štaviše, ispostavlja se da su problemi koji se tiču kapaciteta za prihvatanje lica u situaciji beskućništva i nepostojanja programa za smanjenje rizika od beskućništva i brige za ona lica koja se nađu u situaciji beskućništva – nepromenjeni. U ovoj oblasti kao jedina pozitivna, iako uveliko zakasnela, promena

²¹⁴ 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.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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.

može se istaći ukidanje ograničenja uvedenih za vreme pandemije kovid-19 za prijem korisnika u Prihvatište za odrasla i stara lica u Beogradu koje je stupilo na snagu tek u aprilu 2024. godine. Mere kao što su obavezni negativni antigenski test i trajna izolacija korisnika bile su ovoliko dugo na snazi zbog neobjašnjivih odluka epidemiologa Gradskog zavoda za javno zdravlje i inspekcije socijalne zaštite. Ovaj zavod i inspekcija su, suprotno važećim smernicama Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i praksi svih drugih ustanova socijalne zaštite u Srbiji, godinama insistirali na tome da novi korisnici i oni koji već koriste usluge Prihvatišta za odrasla i stara lica u Kumodraškoj ulici budu podvrgnuti kovid merama kojima je bio uslovljen njihov pristup uslugama smeštaja.²¹⁷

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. 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.²¹⁸ Popisni podaci pokazuju i da se nastavlja trend privatizacije javnog stambenog fonda. Tako je prema Popisu iz 2011. godine u Beogradu 6.298 stambenih jedinica bilo u javnoj svojini, dok je na nivou cele Srbije taj broj bio 21.117. Popisni podaci iz 2022. godine pokazuju da je taj broj u Beogradu opao na 4.542 stambene jedinice, dok je na teritoriji Srbije opao na 14.205. stambenih jedinica. Nadležne lokalne i republičke institucije propustile su da pruže objašnjenje za ovaj fenomen smanjenja broja stambenih jedinica u javnoj svojini.

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, u poslednjih nekoliko 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.²¹⁹ 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 uložen značajan iznos budžetskog novca, jeftina stanogradnja za druge kategorije lica kojima je potrebna podrška za rešavanje stambenih potreba

²¹⁷ Ove negativne i štetne prakse ukinute su nakon udružene reakcije Inicijative A 11, organizacije – Adventistički humanitarni i razvojni rad (ADRA) i Mreže psihosocijalnih inovacija (PIN), članica Mreže za borbu protiv beskućništva, videti saopštenje Mreže dostupno na: <https://www.a11initiative.org/prihvatile-u-beogradu-konacno-ukinulo-kovid-mere-kojima-je-uslovljavalo-osobe-u-situaciji-beskućništva/>

²¹⁸ Republički zavod za statistiku, *Stambene zgrade*, maj 2024, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20244002.pdf>

²¹⁹ „Službeni glasnik RS”, br. 41/2018, 54/2019, 9/2020, 52/2021, 62/2023, 64/2024.

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.²²⁰

Tokom 2024. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti kojima je, između ostalog, licima koja su zaključila kupoprodajne ugovore za ove stanove zabranjeno da ih daju u zakup. Davanje stanova koji su budžetskim novcem izgrađeni za rešavanje stambenih potreba pripadnika službi bezbednosti u zakup, kome pribegavaju pojedini korisnici ovih stanova, pokazuje da je ovakvo stambeno rešenje neodrživo i da ne pogoduje rešavanju stambenih potreba već omogućava prihodovanje onima koji su bili dovoljno brzi da putem ovog zakona dođu do jeftinih stambenih rešenja. Izmene i dopune zakona kojima je propisana zabrana davanja ovih stanova u zakup (jer su izgrađeni javnim novcem sa jasnom namenom da se njima reši stambeno pitanje pojedinih pripadnika službi bezbednosti), iako ne u potpunosti, ipak doprinose boljem regulisanju ovog pitanja. S druge strane, brojni oglasi u kojima se nude ovi stanovi u zakup u gradovima u kojima su sprovedeni projekti jeftine stanogradnje za pripadnike službi bezbednosti pokazuju da izostaje primena ove odredbe i da je uprkos ovoj izmeni zakona situacija u praksi nepromenjena.

S druge strane, najugroženiji građani i građanke nemaju na raspolaganju mehanizme za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje. Programi priuštivog stanovanja su skoro pa nepostojeći, a javni stambeni fond za socijalno i nepriuštivo stanovanje se smanjuje. Uz sve to, nema dovoljno stanova koji bi mogli da odgovore na potrebe svih onih kojima je neophodna stambena podrška. Na kraju, postupci predviđeni Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada za rešavanje urgentnih stambenih potreba nisu funkcionalni, pane postoji ni jedan poznat slučaj gde su bili sprovedeni. U takvoj situaciji se veliki deo „rešenja” za one koji su najugroženiji svodi na neformalno stanovanje – bilo neregulisan zakup na tržištu, bilo neformalnu gradnju ili pak u najekstremnijim slučajevima – neformalno stanovanje u podstandardnim²²¹ objektima ili naseljima.

Veliki broj Roma i Romkinja nalazi se u ovoj situaciji, a naponi da se unaprede uslovi stanovanja za Rome nedovoljno su ambiciozni, tamo gde postoje nisu dovoljno efikasni i uopšteno govoreći ukazuju na odsustvo perspektive da će se situacija unaprediti u dogledno vreme. Prema podacima prikupljenim mapiranjem podstandardnih romskih naselja, preko 32.000 Roma nema pristup vodi²²² u ovim naseljima, a preko 24.000 njih nema priključak na električnu energiju.²²³ Nije bilo pomaka ni u pogledu unapređenja položaja lica koja se nalaze u situaciji beskućništva, pa osim urgentnog i privremenog

²²⁰ 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.

²²¹ 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.

²²² 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.

²²³ *Ibid.*, str. 14.

smeštaja nema naznaka da se u Beogradu i drugim gradovima u kojima živi najviše lica u situaciji beskućništva radi na unapređenju njihovog položaja.²²⁴

Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava u prethodnom izveštajnom procesu je istakao 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.²²⁵ Takođe, Komitet je uputio i niz preporuka za unapređenje stanja u pogledu pristupa pravu na adekvatno stanovanje, kroz:

- 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.²²⁶

Iako postoje institucionalni mehanizmi za praćenje sprovođenja ovih i sličnih preporuka koje Republika Srbija dobija od ugovornih tela UN, pre svega kroz Vladin Savet za praćenje primene UN preporuka za ljudska prava, ni na jednoj sednici ovog tela od dobijanja ovih preporuka nije bilo reči o planiranju njihovog sprovođenja.

Primena Zakona o stanovanju i održavanju zgrada²²⁷

Već je u izveštajima Inicijative A 11 isticano da 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 ni u 2024. godini nisu usvojeni, nije formiran ni Stambeni savet predviđen ovim zakonom, niti su preduzimane mere za sprovođenje programa stambene podrške.²²⁸ Sve ovo dovodi do

²²⁴ 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.

²²⁵ 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.

²²⁶ *Ibid.*, paragrafi 57-58.

²²⁷ „Službeni glasnik RS”, br. 104/2016 i 9/2020.

²²⁸ 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

zaključka da je u pogledu stambene podrške, odnosno socijalnog stanovanja situacija prepuštena nemaru koji rezultira daljim urušavanjem prava na adekvatno stanovanje, a prilike za ostvarivanje ovog prava svode se na neizvesne mogućnosti rešavanja pojedinačnih potreba samo u onim slučajevima gde u lokalnim samoupravama postoje budžetska sredstva i politička volja da se građanima pruži stambena podrška.

Izostanak daljeg regulisanja pristupa socijalnom stanovanju i obezbeđivanja finansijskih, tehničkih i drugih resursa koji su neophodni radi uspostavljanja održivog sistema priuštivog stanovanja pokazuje ne samo nemar za potrebe i položaj stambeno i socijalno najugroženijih građana, već može poslužiti i kao dokaz da Republika Srbija svojim nečinjenjem u ovoj oblasti krši obaveze koje su predviđene čl. 2 stav 1 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ovom odredbom Pakta je propisano da države članice ovog ugovora, koristeći u najvećoj mogućoj meri svoje raspoložive resurse, preduzimaju korake kako bi se postepeno postiglo puno ostvarivanje prava priznatih ovim Paktom svim odgovarajućim sredstvima. Ukratko, predviđeno je da države progresivno unapređuju ostvarivanje prava iz Pakta, što u pogledu unapređenja pristupa socijalnom i priuštivom stanovanju za najugroženije u Srbiji godinama izostaje.

Čak se ni **postupci iseljenja i preseljenja** regulisani zakonom u slučajevima kolektivnih iseljenja ne sprovode u skladu sa zakonom. Tek je nekoliko jedinica lokalne samouprave sprovodilo ove postupke na način kako je to 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.²²⁹ 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. Kao rezultat ovog procesa medijacije, svim sakupljačima iz Beograda koji su stanovali na obodu deponije u Vinči omogućeno je 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 Vladimira su dobila na korišćenje novoizgrađene objekte u ovoj opštini.²³⁰ Nažalost,

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/Izves%CC%8Ctaj%20Iskrivljena%20Slika%20\(1\)~.pdf? t=1663934511](https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2022/05/Izves%CC%8Ctaj%20Iskrivljena%20Slika%20(1)~.pdf? t=1663934511).

²²⁹ Za više detalja, pogledati: <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2021/01.html>.

²³⁰ Deo postignutog Sporazuma je i klauzula o poverljivosti, koja onemogućava detaljniji prikaz ishoda ovog postupka.

nadležne institucije i učesnici postupka medijacije nisu preduzeli sve mere koje su propisane sporazumom, pa se pojedini korisnici ovih stanova i dalje suočavaju sa izazovima u ostvarivanju svojih prava.

Tokom prošle godine nisu bili zabeleženi slučajevi masovnih prinudnih iseljenja, ali pojedine ocene iz prethodnih godina i dalje opstaju. Ipak, kao posebno ekstreman slučaj može se istaći primer iseljenja dve romske porodice ispod petlje „Mostar” u Beogradu, koje su sproveli pripadnici Komunalne milicije u oktobru 2024. godine. Komunalna milicija je 1. oktobra 2024. godine u jutarnjim časovima uz asistenciju gradskih komunalnih službi, bez prethodne najave i rešenja o iseljenju, srušila objekte i prinudno iselila dve romske porodice koje su živele ispod petlje „Mostar” u Beogradu, čime su **prekršeni domaći zakoni i međunarodni standardi ljudskih prava** koji garantuju pravo na adekvatno stanovanje i zaštitu od prinudnih iseljenja. Porodice koje su se našle na udaru ovakve prakse Komunalne milicije i gradskih službi su na pomenutoj lokaciji živele šest meseci pre iseljenja i bile su izuzetno lošeg socioekonomskog statusa, pa im je jedini prihod bio onaj koji ostvaruju od sakupljanja sekundarnih sirovina. Zbog toga ove porodice nisu imale mogućnost da samostalno sebi obezbede krov nad glavom i jedino što im je preostalo bila je izgradnja baraka ispod ove petlje.

U ovom slučaju radilo se o dva porodična domaćinstva sa šest članova, od kojih su troje maloletna lica, među kojima je i jedna beba stara godinu dana. Nakon prinudnog iseljenja, jedna porodica se privremeno smestila kod prijatelja, dok je druga noć provela na ulici, a uništena im je sva pokretna imovina, pa čak i lična dokumenta.

Povećan rizik od izmeštanja dece iz porodice u slučajevima nemogućnosti rešavanja stambenih potreba

U poslednje vreme primetna je praksa centara za socijalni rad koja porodice i domaćinstva u riziku od prinudnih iseljenja izlaže dodatnom riziku od razdvajanja članova porodice. Ovo posebno pogađa romsku decu koja žive u neformalnim naseljima. U takvim slučajevima deca su dodatno marginalizovana zbog toga što njihovim porodicama nije obezbeđen alternativni smeštaj, što je suprotno odredbama Konvencije o pravima deteta i člana 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Inicijativa A 11 zabeležila je u Beogradu slučajeve kada je jedina alternativa koju su centri za socijalni rad ponudili romskim porodicama sa decom, pošto je doneta odluka o rušenju njihovih objekata, bila razdvajanje članova porodice, odnosno smeštaj maloletne dece u Prihvatilište za decu, a punoletnih članova porodice u Prihvatilište za odrasle i stare. Stavljanjem pogođenih porodica pred ovakvu dilemu, institucije socijalne zaštite od njih zahtevaju da „izaberu” između gubitka doma i razdvajanja porodice, što otvara i pitanje da li je ovakvo postupanje u skladu sa čl. 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima koji garantuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Studija slučaja: neformalno naselje Antena

Još u martu 2023. godine, Inicijativa A 11 je obaveštena 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, od internog raseljenja sa Kosova stanuje četrdeset romskih porodica, 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 čistoće²³¹, Odluci o komunalnom redu²³² i Odluci o komunalnoj inspekciji²³³, 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 desetine 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.

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.

Pored toga, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u izuzetno kratkom vremenskom periodu donela preporuku mera Gradskoj opštini Novi Beograd u kojoj je istakla da je

²³¹ „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](#)

²³² „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](#).

²³³ „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](#).

neophodno da se ova gradska opština uzdrži od sprovođenja postupka iseljenja.²³⁴ 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 naselja. 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.²³⁵

Međutim, u avgustu 2024. godine u požaru koji je izbio u ovom naselju vatra je potpuno uništila sedam kuća u kojima je živelo 40 Roma i Romkinja, od čega je bilo 23 dece. U požaru je ovih sedam porodica izgubilo i svu pokretnu imovinu, jer se vatra brzo širila, pa je do intervencije vatrogasaca progutala sve pred sobom.

Nakon požara, pravni tim Inicijative A 11 posetio je ovo naselje i u ime četiri ugrožene porodice podneo zahteve za ostvarivanje jednokratne novčane pomoći pred nadležnim centrom za socijalni rad, dok je za preostale tri porodice problem predstavljala činjenica da imaju prebivalište na teritoriji Kosova. Uprkos činjenici da je u ovom požaru čak 23 dece ostalo bez krova nad glavom i da je u avgustu 2024. godine Beograd bio na udaru toplotnog talasa sa ekstremno visokim temperaturama, nadležni opštinski i gradski organi nisu našli za shodno da obezbede smeštaj ovim porodicama. Zbog toga su ove porodice nekoliko noći provele u automobilima i improvizovanim krevetima pod vedrim nebom, a u nedostatku reakcije nadležnih organa, otpočele su izgradnju privremenih objekata ispočetka.

Uprkos prošlogodišnjem pozitivnom pomaku kada je Gradska opština Novi Beograd odustala od prinudnog iseljenja koje je isprva počelo kao da se radi o komunalnom otpadu, izostanak reakcije nadležnih kada je reč o obezbeđivanju nužnog smeštaja porodicama koje su ostale bez svoje celokupne imovine posle požara pokazuje ekstremno odsustvo institucionalnih i drugih mehanizama koji bi onima koji su najugroženiji mogli obezbediti dostojanstveno stanovanje, čak i u slučajevima kada se oni suočavaju sa požarima i drugim nesrećama.

Nerešavanje problema nepriuštivosti socijalnog stanovanja

Kao što je napomenuto u izveštajima „Prava drugog reda”, „Iskrivljena slika” i „Svakodnevna nepravda”, pitanje pristupa priuštivom stanovanju u Republici Srbiji

²³⁴ 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/>.

²³⁵ Gradska opština Novi Beograd, rešenje br. XIII-355.1-89/23, 10. 4. 2023. godine.

značajno 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 zakupnini²³⁶, 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.

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.²³⁷ I u 2024. godini beležili smo slučajeve kada su pojedini korisnici socijalnih stanova bili prinuđeni da plate porez na imovinu koji se plaća za zakup duži od jedne godine za stanove u režimu socijalnog stanovanja, stanovanja izbeglica i interno raseljenih lica, čije su ukidanje preporučili i Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, i prethodna Specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje. Ovaj svojevrsni „porez na siromaštvo” predstavlja značajan finansijski teret kojem su izloženi najugroženiji isključivo zbog svoje finansijske i stambene ugroženosti.²³⁸ Zbog malog broja stanova koji su namenjeni socijalnom stanovanju, stanovanju izbeglica i interno raseljenih lica, ovaj porez ne donosi nikakve značajnije poreske prihode jedinicama lokalne samouprave koje ga ubiraju i predstavlja nepotreban i nesrazmeran teret za najugroženije građane i građanke. Prethodni pokušaji da se ospori ova poreska obaveza u jednom postupku po ustavnoj žalbi korisnika socijalnog stana nisu urodili plodom jer je Ustavni sud, uprkos činjenici da se u ovom slučaju radi o pitanjima neopravdano nejednakog tretmana prema pojedinim kategorijama građana, smatrao da šteta nastala ovakvim oporezivanjem nije dovoljno ozbiljna da bi zahtevala odluku ovog suda.²³⁹

Nagomilani problemi u pojedinim kompleksima socijalnog stanovanja, posebno u Beogradu, još uvek nisu rešeni. Zbog dugova za zakup socijalnih stanova i komunalne troškove koje naplaćuje Infostan samo u ulicama koje obuhvataju naselje Kamendin korisnici 235 stanova imaju pokrenute sudske ili izvršne postupke.²⁴⁰ 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

²³⁶ Za više informacija, videti:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/011-2581_22.pdf

²³⁷ 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.

²³⁸ Po ovom pitanju se Ustavni sud još uvek nije oglasio.

²³⁹ Odluka Ustavnog suda broj UŽ 2102/2018, 11. septembar 2019. godine.

²⁴⁰ Podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, 17. april 2025. godine.

izmirivala dugovanja za Infostan pa žive u stalnom strah od prinudnih iseljenja. Međutim, apeli stanovnika ovih naselja da se nadležne gradske i republičke vlasti angažuju radi rešavanja problema sa kojima se suočavaju, ne nailaze na odziv. Tako su stanovnici ovog naselja još 2019. i 2020. godine Sekretarijatu za socijalnu zaštitu grada Beograda, Sekretarijatu za imovinske i pravne poslove grada Beograda, gradonačelniku grada Beograda i Zaštitniku građana podnosili apele za rešavanje problema sa kojima se suočavaju, ali 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. Iako ovo naselje nije jedino u Beogradu i Srbiji u kom se stanovnici suočavaju sa nepremostivim preprekama u pogledu ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje, ono služi kao dobra ilustracija pomenutih problema između ostalog i zbog toga što su nadležni organi dobro upoznati sa svim problemima i zbog toga što su nekoliko puta dobijali preporuke tela za zaštitu ljudskih prava o tome da je neophodno unaprediti stanje u ovom naselju. Uprkos tome, reakcije izostaju, baš kao i sistemski pristup pitanju prava na adekvatno stanovanje u Srbiji.

* * *

Zaključak

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, 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. Iako se može primetiti da na strani donosilaca odluka i dalje postoji razumevanje da programi jeftine stanogradnje mogu rešiti stambene potrebe građana, izbor korisnika tih programa sprovodi se netransparentno, bez učešća javnosti u pripremi kriterijuma za izbor onih koji će rešiti svoje stambeno pitanje, a stanovi izgrađeni kroz ove programe mogu se otkupiti, čime se i dalje ne rešava problem premalog broja stambenih jedinica u javnoj svojini, kojima u skladu sa prioritetima za rešavanje stambenih potreba mogu raspolagati jedinice lokalne samouprave. Ovakav način bavljenja pravom na stanovanje ne donosi adekvatne rezultate i produbljuje stambene nejednakosti.

Uz to, odsustvo dijaloga o alternativnim načinima rešavanja stambenih potreba građana i mera koje se odnose na unapređenje uslova stanovanja najugroženijih građana iz neformalnih naselja i neformalnih kolektivnih centara, ili se suočavaju sa beskućništvom, dodatno potvrđuje zaključak da su u oblasti stanovanja neophodne krupne promene kako bi se unapredilo trenutno stanje.

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 sprovesti 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 porodiljskog 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 zaštiti²⁴¹ i Zakon o zdravstvenom osiguranju²⁴², doneti su 2019. godine. Jedna od najspornijih novina uvedenih zakonom o zdravstvenom osiguranju odnosila se na to da će osiguranicima koji obole od bolesti koje su predmet preventivnih skrining pregleda, a koji se ne odazovu i ne opravdaju nedolazak na skrining pregleda, 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.²⁴³ Uvodeći ovako nepravičnu i neproporcionalnu sankciju za neodazivanje na skrining pregleda, Zakon o zdravstvenom osiguranju najteže pogađa one koji su najsiromašniji i ne mogu da učestvuju u plaćanju troškova lečenja, što je u suštinskoj suprotnosti sa načelom socijalne pravde. Takođe, potrebno je uzeti u obzir okolnost da brojne studije ukazuju na to da starije osobe (na koje se u većoj meri i odnose obavezni skrining pregledi) imaju niži stepen zdravstvene pismenosti, kao i da su niže obrazovanje i loši socioekonomski uslovi ključni faktori zdravstvene pismenosti, koja utiče na to da osoba ne razume svoju bolest, otežano donosi odluke, informiše se iz nerelevantnih izvora i ne razume kako može da unapredi svoje zdravlje.²⁴⁴ Osim sporadičnih najava da će se od

²⁴¹ „Službeni glasnik RS”, br. 25/2019, 92/2023-384 i 29/2025 – Odluka US RS.

²⁴² „Službeni glasnik RS”, br. 25/2019 i 92/2023.

²⁴³ Za više detalja videti Inicijativa A 11, *Ekonomska i socijalna prava u Srbiji: Iskrivljena slika*, op. cit.

²⁴⁴ Videti, na primer, Jelena Gotić et al., „Procena zdravstvene pismenosti odraslih koji svoju zdravstvenu zaštitu ostvaruju u Domu zdravlja Pirot i faktori koji je određuju”, u *Zdravstvena zaštita*, Godište 53, Sveska 4, decembar 2024, 52 i 54.

septembra 2024. godine nastaviti organizovanje skrining pregleda,²⁴⁵ nije poznato da je sprovedena kampanja koja bi građane, a posebno one sa otežanim pristupom informacijama, uputila u značaj skrining pregleda i sankcije za neodazivanje na skrining pregled.

Izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju iz oktobra 2023. godine²⁴⁶ 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,²⁴⁷ 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.²⁴⁸

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.²⁴⁹ U oktobru 2023. godine usvojen je Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva.²⁵¹ 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.²⁵² Predviđeno je da bi e-karton 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.²⁵³ Tokom 2024. godine e-karton je postao

²⁴⁵ Videti, na primer, Portal 021, „Za zdravlje nacije: Skrininzi za starije od 40 godina, a vraćaju se i sistematski pregledi đaka”, 26. 06. 2024. godine, dostupno na <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/379786/Za-zdravlje-nacije-Skrininzi-za-starije-od-40-godina-a-vracaju-se-i-sistematski-pregledi-djaka.html>.

²⁴⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 92/2023 od 27. 10. 2023. godine, a stupio je na snagu 4. 11. 2023. godine.

²⁴⁷ 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/>.

²⁴⁸ 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).

²⁴⁹ 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>.

²⁵⁰ 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.*

²⁵¹ 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.

²⁵² Za više detalja videti, na primer, Dušan Rajaković, „Komentar Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva”, *Lege Artis*, br. 1/2024.

²⁵³ *Ibid.*

delimično operativan, a portalu e-zdravlje može se pristupiti preko e-uprave (eID.gov.rs).²⁵⁴

Evropska komisija je u izveštaju za Srbiju za 2024. godinu preporučila Srbiji da izmeni Zakon o zdravstvenoj evidenciji i dokumentaciji u oblasti zdravstva kako bi on bio usklađen sa pravilima Evropske unije o zaštiti podataka.²⁵⁵ U izveštaju se ističe i da nije bilo pomaka u vezi sa prevazilaženjem zdravstvenih nejednakosti.²⁵⁶

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.²⁵⁷ 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.²⁵⁸ Kao glavne razloge najčešće navode da nije bilo termina ili da im je usluga bila hitno potrebna, a da je vreme čekanja bilo predugo.²⁵⁹

Kada je reč o novinama na normativnom planu u osnovnim zakonima u oblasti zdravstvene zaštite, Ustavni sud je na sednici održanoj 26. septembra 2024. godine utvrdio da odredbe člana 210 stav 1 tačka 2 i 3 (kao i povezani stav 1 člana 212 i član 213 st. 1 i 2) Zakona o zdravstvenoj zaštiti nisu u saglasnosti sa Ustavom. Ove odredbe se odnose na preuzimanje tela umrlih lica bez porodice radi izvođenja praktične nastave.²⁶⁰

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.²⁶¹ Dodatno, u svojoj analizi Fiskalne strategije za 2023. sa projekcijama za 2024. i 2025. godinu, Fiskalni savet podseća na veliki jaz u opremljenosti 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.²⁶² Ova institucija upozorava da pored Fiskalne strategije, ni Program ekonomskih reformi

²⁵⁴ Videti: <https://www.e-zdravlje.gov.rs/landing/?v=20231213>.

²⁵⁵ European Commission Serbia 2024 Report, op. cit., str. 13 i 74.

²⁵⁶ *Ibid.*, str. 75.

²⁵⁷ 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.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Ustavni sud, IUz-106/2019.

²⁶¹ 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

²⁶² 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.

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.²⁶³ 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.²⁶⁴ Srbija je dobila i preporuku da osigura da se primarna zdravstvena zaštita pruža svim licima koja žive u zemlji.²⁶⁵ 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.

Ovde je važno podsetiti na to da u Srbiji i dalje postoje značajne razlike između indikatora zdravlja dece romske i neromske nacionalnosti.²⁶⁶ Stopa smrtnosti dece mlađe od pet godina u romskim naseljima je 9,0 na 1.000 živorođenja. Procenjena stopa smrtnosti odojčadi u romskoj zajednici u Srbiji je takođe značajno viša od nacionalnog proseka – 8 na 1.000 živorođenja.²⁶⁷

I Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava je, u maju 2024. godine, u Zaključnim zapažanjima za Srbiju, izrazio zabrinutost zbog toga što su Romi, naročito interno raseljeni Romi koji žive u neformalnim naseljima, i dalje izloženi visokoj stopi siromaštva i isključenosti, što se ogleda u njihovim lošijim postignućima u obrazovanju, zapošljavanju i zdravlju, kao i zabrinutost zbog nedostatka pristupa osnovnim uslugama, poput električne energije, pijaće vode i sanitarnih uslova.²⁶⁸

Pristup zdravstvenoj zaštiti lica bez prijave prebivališta i dokumenata

Na osnovu člana 16, st. 1, t. 11 Zakona o zdravstvenom osiguranju²⁶⁹, 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

²⁶³ 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>.

²⁶⁴ *Ibid.*, str. 31(a).

²⁶⁵ *Ibid.*, str. 59(c).

²⁶⁶ UNICEF, 62.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Human Rights Committee, *Concluding observations on the fourth periodic report of Serbia*, 3. 5. 2024, stav 18.

²⁶⁹ „Službeni glasnik RS”, br. 25/2019 i 92/2023.

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 boravištu²⁷⁰ 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.²⁷¹ Dok god nemaju prijavu prebivališta, građani nemaju mogućnost 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.

Još u novembru 2013. godine usvojen je Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja²⁷², 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 uvid u datum rođenja, odnosno jedinstveni matični broj građana.²⁷³ Međutim, taj zakon uređuje pristup zdravstvenoj zaštiti samo za ona lica koja već poseduju zdravstvenu knjižicu²⁷⁴, 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

²⁷⁰ „Službeni glasnik RS”, br. 87/2011.

²⁷¹ 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, dostupan 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=ICEnwWR8rbeJM8Q1ALabPx9WVvEvqlcDU7lm8G9kagoVEWKEWk3jQn/QFvBKlzs0yeTCH11ljEVQodM88pJV7gg==. Iskustva Inicijative A 11 tokom 2022, 2023. i 2024. 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.

²⁷² „Službeni glasnik RS”, br. 104/2013.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ Iako se u propisima koristi termin „kartica zdravstvenog osiguranja”, u izveštaju će se, radi jednostavnosti, upotrebljavati termin „zdravstvena knjižica”.

obaveza iz međunarodnih ugovora koje je Srbija preuzela i preporuka tela koja prate sprovođenje tih obaveza.²⁷⁵

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.²⁷⁶

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 osiguranje. Inicijativa A 11 se 2018,²⁷⁷ 2020,²⁷⁸ i 2022.²⁷⁹ 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.²⁸⁰

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

²⁷⁵ 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.

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ Videti Inicijativa A 11, *Prava drugog reda*, op. cit.

²⁷⁸ 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.

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ 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.

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 zdravstveno osiguranje je naglasio da se svaki porođaj, pa i onaj u terminu, smatra hitnim slučajem.²⁸¹

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 oko 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,²⁸² i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti,²⁸³ ali se različite preporuke za regulisanje radnopravnog statusa zdravstvenih medijatorki ponavljaju iz godine u godinu, bez rezultata.

²⁸¹ RFZO, Instrukcija 02/5 broj 54-684/10-1 od 16. 3. 2010. godine.

²⁸² Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022-2030. godine.

²⁸³ 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.²⁸⁴ 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 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 samohranj 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.

²⁸⁴ Republički fond za zdravstveno osiguranje, akt 02/4 br. 180/1391/18-3 od 3. oktobra 2018. godine.

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)²⁸⁵, 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 nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti, a posledice primene propisa i javnih politika koji nisu prilagođeni potrebama najugroženijih građana i građanki najviše pogađaju – upravo njih.

Zdravstveno osiguranje osoba koje poseduju poljoprivredno zemljište

Inicijativi A 11 se tokom 2024. godine obratilo nekoliko osoba koje nisu mogle da se prijave na zdravstveno osiguranje zbog posedovanja poljoprivrednog zemljišta. Među njima je čovek koji poseduje zemljište površine oko pola hektara, prijavljen je na evidenciju NSZ i ima 57 godina. Zemljište koje poseduje ne obrađuje i od njega ne ostvaruje nikakav stvarni prihod. Međutim, kako mu je pripisan katastarski prihod od 185 dinara, on ne može da se prijavi na zdravstveno osiguranje, osim ako bi uplaćivao doprinose za zdravstveno osiguranje koje kao lice bez ikakvih primanja ne može da priušti. U nadležnoj filijali RFZO mu je rečeno da bi mogao da se prijavi na zdravstveno osiguranje ukoliko bi platio 40.000 dinara na ime doprinosa, što on nikako ne može da priušti.²⁸⁶ Zaduženost doprinosom za zdravstveno osiguranje u njegovom slučaju značila je nemogućnost prijave na zdravstveno osiguranje.

²⁸⁵ „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.

²⁸⁶ Poreska uprava obračunala je doprinos za obavezno socijalno osiguranje poljoprivrednika za 2024. godinu. Na osnovu Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i iznosa najniže mesečne osnovice za poljoprivrednike za 2024. godinu, u iznosu od

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. Pristup bezbednoj vodi za piće jeste integralni deo ljudskog prava na život, odnosno prava na zdravlje.²⁸⁷

Poslednji dostupni podaci Instituta za javno zdravlje o kvalitetu vode, objavljeni u 2024. godini, odnose se na 2023. godinu, kada je kontrolisano 2.878 javnih vodovoda i vodnih objekata u 25 oblasti Srbije.²⁸⁸ Od 96.112 uzoraka, 18,3% je bilo fizičko-hemijski neispravno. Od 98.323 uzorka, 6,4% je bilo mikrobiološki neispravno. Od ukupno 156 javnih vodovoda gradskih naselja, u 10,9% slučajeva evidentirana je i fizičko-hemijska i mikrobiološka neispravnost.

Subotica²⁸⁹ je jedna od 20 lokalnih samouprava sa najneispravnijom vodom za piće prema Izveštaju o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće javnih vodovoda i vodnih objekata u Republici Srbiji za 2022. godinu,²⁹⁰ 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”.²⁹¹ 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 izvorišta vode u Subotici su veoma lošeg kvaliteta, a proces njenog prečišćavanja kroz

40.143,00 dinara (za jednog osiguranika), utvrđena je mesečna osnovica doprinosa u iznosu od 40.143,00 dinara i godišnja osnovica doprinosa u iznosu od 481.716,00 dinara. Videti, na primer, Podunavlje Info, Objavljeni iznosi doprinosa za PIO i zdravstveno za poljoprivrednike, 16. 04. 2024, dostupno na: <https://www.podunavlje.info/dir/2024/04/16/objavljeni-iznosi-doprinosi-za-pio-i-zdravstveno-za-poljoprivrednike/>, kao i Agrosmart, Godišnji PIO i doprinosi za zdravstveno za poljoprivrednike 165.228 dinara, 16. 04. 2024, dostupno na <https://agrosmart.net/2024/04/16/godisnji-pio-i-doprinosi-za-zdravstveno-za-poljoprivrednike-165-228-dinara/>.

²⁸⁷ Aleksandar Stevanović, „Pravo na vodu: Voda i javno zdravlje” u Aleksandar Stevanović et. al., *Navodno pravo: pravo na vodu u Republici Srbiji: analiza i preporuke*, Polekol, Beograd, str. 31.

²⁸⁸ Institut za javno zdravlje, Zdravstveno-statistički godišnjak Republike Srbije 2023, 2024, dostupno na <https://www.batut.org.rs/download/publikacije/pub2023v4.pdf>, str. 84.

²⁸⁹ 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.>

²⁹⁰ Izveštaj dostupan na:

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

²⁹¹ „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.

vodovodnu mrežu nije dostigao nivo koji bi široj populaciji ovog grada omogućio zdravu i bezbednu vodu za piće.

Međutim, nemaju svi građani Subotice taj „luksuz“ da se kroz prečišćavanje vode u javnim vodovodima koncentracija svih gorenavedenih štetnih materija bar umanjuje 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

Zakonom o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti iz 2021. godine²⁹² propisano je da korisnici smeštaja imaju pravo na obezbeđivanje i dostupnost zdravstvene zaštite, i zabranjena je diskriminacija korisnika smeštaja na osnovu njihovog zdravstvenog stanja, uključujući tu i mentalni invaliditet i mentalne smetnje.

²⁹² „Službeni glasnik RS“, br. 126/2021.

Međutim, u praksi, osobama u situaciji beskućništva koje imaju probleme sa mentalnim zdravljem otežan je ili 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 Klinike²⁹³, 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,²⁹⁴ posebno zabrinjavajuće bilo je to što se i nakon zvaničnog okončanja pandemije koronavirusa u ovoj ustanovi veoma dugo primenjivao isti režim rada, bez ikakvog razumnog opravdanja.²⁹⁵

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. Ipak, Poverenica je 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 Prihvatilišta²⁹⁶ U aprilu 2024. godine, Prihvatilište je konačno ukinulo uslove u pogledu negativnog antigenskog testa i izolacije. Mreža za borbu protiv beskućništva upozorava da je poražavajuće što se

²⁹³ Dopis Gradskog centra za socijalni rad rukovodiocima odeljenja br. 550-422 od 29. septembra 2022. godine.

²⁹⁴ 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.

²⁹⁵ Režim rada Prihvatilišta koji se primenjivao do početka 2024. godine 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. Propisivanje i primena navedene mere učinjena po nalogu nadležne inspektorke socijalne zaštite, uz saglasnost epidemiološkinje Gradskog zavoda za javno zdravlje. 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 obračala 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 diskriminatorska 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 nekovid 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.

ovoliko dugo – pune četiri godine – čekalo na epilog koji će korisnicima Prihvatišta omogućiti slobodu kretanja i pristup smeštaju u ovoj ustanovi koji neće biti nepotrebno opterećen odavno prevaziđenim i neopravdanim kovid merama.

Lica koja se otpuštaju iz klinike „Dr Laza Lazarević” i druga lica koja imaju teškoće sa mentalnim zdravljem ostaju i dalje bez mogućnosti da budu smeštena u Prihvatište, uprkos tome što brojni podaci ukazuju na izuzetno snažnu uzročno-posledičnu vezu između beskućništva i problema sa mentalnim zdravljem. Podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da čak 44% primarnih beskućnika ima problema sa mentalnim zdravljem,²⁹⁷ 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.²⁹⁸

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.

Dodatno, osobe 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.

Početak 2025. godine obeležile su najave o privremenom zatvaranju i rušenju Prihvatišta, radi izgradnje novog koje bi imalo veće kapacitete, dok su izostale bilo kakve informacije o tome gde će biti smešteni trenutni i potencijalni korisnici dok se ne izgradi novo prihvatilište.²⁹⁹

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 smetnjama³⁰⁰ 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

²⁹⁷ Republički zavod za statistiku, *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji – Beskućnici*.

²⁹⁸ Videti: Jadranović, K (2022). *Mentalno zdravlje osoba u situaciji beskućništva: analiza javnih politika i individualnih potreba*. Beograd: PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija.

²⁹⁹ Mreža za borbu protiv beskućništva, *Saopštenje Mreže za borbu protiv beskućništva povodom vesti u vezi s jedinim Prihvatištem za odrasla i stara lica u Beogradu*, 20. 03. 2025, dostupno na <https://www.a11initiative.org/saopstenje-mreze-za-borbu-protiv-beskućništva-povodom-vesti-u-vezi-s-jedinim-prihvatištem-za-odrasla-i-stara-lica-u-beogradu/>.

³⁰⁰ „Službeni glasnik RS”, br. 45/2013.

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 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.³⁰¹

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

³⁰¹ 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/>.

međunarodnih ugovora.³⁰² Iako je Vlada Republike Srbije odgovorila na dopis koji je uputila specijalna izvešteljka 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.

Platforma Zdravitas

U septembru 2024. godine, Ministarstvo prosvete Republike Srbije predstavilo je projekat „Zdravitas“, informacioni sistem čiji je cilj praćenje motoričkog razvoja učenika u osnovnim i srednjim školama. Prema navodima ministarstva, ovaj sistem trebalo je da omogući prikupljanje podataka o fizičkoj spremnosti učenika, uključujući informacije kao što su visina, težina, telesna masa, kao i rezultate testova fizičke aktivnosti. Kao razlozi za uvođenje sistema „Zdravitas“ navedeni su praćenje fizičkog zdravlja učenika i unapređenje obrazovnih praksi. Sama najava, kao i način na koji je novi sistem predstavljen, odnosno putem šturog dopisa sa pristupnim šiframa za nastavnike, bez dodatnih objašnjenja i prostora za dijalog, izazvala je brojne reakcije roditelja, nastavnika i sindikata. Sindikati su izrazili nezadovoljstvo zbog nametanja dodatnih obaveza nastavnicima bez prethodne konsultacije i adekvatne obuke.³⁰³ S druge strane, roditelji su izrazili zabrinutost zbog prikupljanja ličnih podataka, uključujući JMBG učenika i roditelja, što je pokrenulo pitanje o zaštiti privatnosti, pre svega kada je reč o licima koja imaju pristup podacima, ali i daljoj upotrebi tih podataka.³⁰⁴ Može se reći da se jedna od glavnih zamerki svih aktera ticala transparentnosti i komunikacije, odnosno nedostatka jasnih informacija o svrsi i načinu upotrebe prikupljenih podataka, što je izazvalo nesigurnost kod roditelja i nastavnika. Iz ministarstva je najpre tražena saglasnost roditelja, a kada su roditelji počeli da uskraćuju saglasnost, doneta je odluka da se podaci mogu obrađivati i bez saglasnosti. Naime, roditeljima nije ostavljena mogućnost da uskrate pristanak za prikupljanje podataka o njihovom detetu. Saglasnost roditelja od uticaja je jedino na to da li će i sami roditelji imati pristup podacima, koji će se prikupljati u svakom slučaju, bez obzira na njihovu saglasnost.³⁰⁵ Takođe, uočljivo je da, uprkos činjenici da se radi o osetljivoj društvenoj grupi i osetljivim podacima, nije urađena procena uticaja i rizika i o tome se nije debatovalo u širem društvenom kontekstu, sa predstavnicima nastavnog osoblja i roditelja. Posle brojnih reakcija na uvođenje „Zdravitas“, ali i peticija kao i zahteva za zabranu obrade podataka dece, nakon početnih najava o pokretanju sistema „Zdravitas“, Ministarstvo prosvete je odlučilo da odloži puštanje u rad korisničkog dela platforme.³⁰⁶

³⁰² Specijalna izvešteljka UN za pravo na najviši dostignuti nivo mentalnog i fizičkog zdravlja, OL SRB 3/2023, 26. decembar 2023. godine.

³⁰³ https://www.danas.rs/vesti/drustvo/sindikati-prosvetnih-radnika-traze-hitan-sastanak-sa-ministarkom-prosvete-o-zdravitasu/?utm_source=chatgpt.com.

³⁰⁴ „Podaci o đacima onlajn – šta je „Zdravitas“ i zašto su niški roditelji, pravnici i prosvetari protiv“, 21. 10. 2024, dostupno na: https://www.juznevesti.com/drustvo/podaci-o-djacima-onlajn-sta-je-zdravitas-i-zasto-su-niski-roditelji-pravnici-i-prosvetari-protiv/?utm_source=chatgpt.com.

³⁰⁵ Ministarstvo prosvete, Akt broj 610-00-970/2/2024-07 od 8. 11. 2024.

³⁰⁶ „Odlaže se pokretanje portala Zdravitas“, 29. 11. 2024, dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/394553/Odlaze-se-pokretanje-portala-Zdravitas.html?utm_source=chatgpt.com.

Iako je cilj projekta „Zdravitas” bilo unapređenje praćenja fizičkog zdravlja učenika, u pokušaju njegove implementacije pojavili su se značajni izazovi u pogledu zaštite privatnosti podataka, transparentnosti i komunikacije sa svim zainteresovanim stranama. Ove kontroverze dovele su do odlaganja implementacije sistema i nepoverenja sindikata i roditelja. Nije zanemarljiva ni uloga koju je Poverenik za zaštitu privatnosti i podataka o ličnosti odigrao u celoj priči. Naime, umesto da bude kontrolni mehanizam koji je trebalo da ispita brojne ozbiljne navode o kršenjima prava, Poverenik je izdao saopštenje o sprovedenom vanrednom inspekcijskom nadzoru³⁰⁷ u kojem, između ostalog, navodi da za predmetnu obradu nije potreban pristanak lica. Izveštaj o navedenom obavljenom nadzoru nije okačen na sajt i nije bilo moguće videti širu argumentaciju za ovakav stav.

Kada povučemo paralelu između svega što se dešavalo sa „Zdravitasom” i sa slučajem uvođenja *Registra socijalne karte*, može se uočiti sličan obrazac. Socijalne karte su predstavljene kao alat za povećanje transparentnosti i efikasnosti, ali su u praksi rezultirale isključivanjem mnogih korisnika iz sistema socijalne zaštite i prekomernom obradom podataka.

Platforma „Zdravitas” pokazuje slične manjkavosti. Iako je platforma predstavljena kao inovacija koja treba da unapredi obrazovni sistem, ona nije prošla osnovne testove transparentnosti i konsultacija sa ključnim akterima – roditeljima, prosvetnim radnicima, pedijatrima, pravnicima i stručnjacima za zaštitu podataka. Pored toga, nije zanemarljiv jedan od argumenata koji se često isticao, a odnosi se na paralelu između visokih finansijskih izdvajanja za izradu softvera s jedne strane i loših uslova u školama sa druge, te postavljanja prioriteta kada je posredi pitanje da li je opravdano baviti se digitalizacijom kada prokišnja krov, ili ne rade toaleti. Uspostavljanje sistema „Zdravitas” poreske obveznike je koštao 35 miliona dinara bez PDV-a (42 miliona dinara sa PDV-om).³⁰⁸

Važno je napomenuti i to da se, umesto zaštite prava, ovakvi projekti često koriste za „eksperimentisanje” na ranjivim grupama ili za uvođenje invazivnih tehnologija bez jasnih mehanizama zaštite podataka. U ovim situacijama, osnovni principi ljudskih prava, kao što su pravo na privatnost i informisanje, često su ignorisani. Ovakvi primeri ukazuju na potrebu da se svaki tehnološki projekat proceni kroz prizmu prava građana, a ne isključivo kroz prizmu administrativnih koristi.

³⁰⁷ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Saopštenje Poverenika: „Zdravitas”, 28. 10. 2024, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/4275-%D1%81%D0%B0%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%B7%D0%B4%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%81.html>.

³⁰⁸ Nova ekonomija, *Kontroverzna platforma „Zdravitas” poreske obveznike koštala 350.000 evra*, 8. 10. 2024, dostupno na: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/kontroverzna-platforma-zdravitas-poreske-obveznike-kostala-350-000-evra>.

Zaključak

Neophodno je da institucije pravo na zdravlje razumeju u kontekstu svojih obaveza propisanih međunarodnim aktima poput Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Ustavom Republike Srbije i sektorskim zakonima, posebno uzimajući u obzir višestruko marginalizovane i diskriminisanе 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 pokušavaju naplatiti troškovi porođaja, ili da se građanima uskraćuju zdravstvene usluge usled nezakonitog zahteva da se sami odjavljuju sa zdravstvenog osiguranja u prethodnom mestu prebivališta.

Takođe, imajući u vidu činjenicu da se nakon zastoja uzrokovano pandemijom ponovo otpočelo sa obaveznim skrining pregledima za tri vrste karcinoma, potrebno je ukinuti nepravične i rigorozne sankcije za propuštanje skrining pregleda, imajući u vidu posledice do kojih može dovesti uskraćivanje zdravstvene zaštite teško obolelim osobama, kojima bi izvesno bez takve zaštite bilo ozbiljno narušeno zdravstveno stanje ili bi to dovelo do smrtnog ishoda. Ovde je važno prisetiti se i toga da pravo na život podrazumeva, kao minimum, da države imaju obavezu da obezbede pristup postojećim zdravstvenim uslugama ako bi nemogućnost pristupa zdravstvenoj zaštiti osobu izložilo riziku koji može dovesti do gubitka života.

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.



INICIJATIVA ZA
EKONOMSKA I
SOCIJALNA PRAVA