

ISKRIVLJENA SLIKA

**EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA U
SRBIJI**



IZDAVAČ:

A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava

ZA IZDAVAČA:

Danilo Ćurčić

AUTORI (azbučnim redom):

Danilo Ćurčić

Ema Stepanović

Lazar Milošević, Centar za integraciju mladih

Milica Marinković

Milijana Trifković

LEKTURA:

Milena Jakovljević

Nevena Bojčić

FOTOGRAFIJA:

Sara Nikolić

DIZAJN I PRELOM:

Inicijativa A 11

PRIPREMA ZA ŠTAMPU:

Jovana Milić

ŠTAMPA:

Alta Nova, Zemun

www.a11initiative.org

office@a11initiative.org

BEOGRAD, 2022



Ova publikacija nastala je uz institucionalnu podršku Međunarodnog centra Olof Palme. Sadržaj publikacije ne odražava stavove donatora.

SADRŽAJ

| | |
|---|-----------|
| Uvod – Zbog čega je slika iskrivljena?..... | 6 |
| Pravo na rad..... | 10 |
| Normativne aktivnosti..... | 11 |
| Radna prava u kontekstu pandemije COVID/19..... | 13 |
| Minimalna cena rada..... | 15 |
| Zaštita radnih prava..... | 16 |
| Zapošljavanje teže zapošljivih osoba..... | 17 |
| Studija slučaja: Izgradnja fabrike Linglong u Zrenjaninu – trgovina ljudi u cilju radne eksploatacije..... | 20 |
| Radni odnosi i ostvarivanje prava na zdravlje..... | 24 |
| Pravo na socijalnu zaštitu..... | 27 |
| Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – prinudni rad korisnika socijalne pomoći..... | 34 |
| Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom..... | 36 |
| Nerešeni problemi u oblasti finansijske zaštite porodica sa decom..... | 38 |
| Nemogućnost ostvarivanja prava na roditeljski i dečiji dodatak za peto i svako naredno dete..... | 41 |
| Zakon o socijalnoj karti..... | 43 |
| Novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije COVID – 19..... | 45 |
| Studija slučaja: Novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije... | 46 |
| Teškoće u pristupu ličnim dokumentima..... | 46 |
| Nemogućnost ostvarivanja prava na novčanu pomoć za ublažavanje posledica epidemije..... | 47 |
| Romi bez prebivališta i lične karte – bez mera podrške i bez zaštite od diskriminacije..... | 48 |

| | |
|--|-----------|
| Pravo na adekvatno stanovanje..... | 51 |
| Primena Zakona o stanovanju i održavanju zgrada..... | 53 |
| Studija slučaja: iseljenje naselja Vijadukt u Beogradu..... | 54 |
| Donošenje Nacionalne stambene strategije za period 2022 – 2032..... | 56 |
| Socijalno stanovanje..... | 57 |
| Pravo na zdravlje..... | 61 |
| Budžetska ulaganja u sektor zdravstva..... | 63 |
| Pristup zdravstvenoj zaštiti lica bez dokumenata..... | 64 |
| Troškovi prodaja i drugih medicinskih intervencija lica bez dokumenata..... | 66 |
| Pristup zdravstvenoj zaštiti lica koja su smeštena u ustanovama socijalne zaštite..... | 68 |
| Pristup zdravstvenoj zaštiti nakon promene mesta prebivališta..... | 70 |
| Pristup ljudi u pokretu zdravstvenoj zaštiti..... | 71 |
| Pravo na zdravlje i zaštita životne sredine..... | 72 |
| Pravo na obrazovanje..... | 75 |
| Donošenje Strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine..... | 76 |
| Unapređenje normativnog okvira u oblasti obrazovanja..... | 79 |
| Analiza postojećih mera za inkluzivno obrazovanje i podršku deci i učenicima iz osetljivih grupa..... | 80 |
| Primena Individualnih obrazovnih planova..... | 81 |
| Analiza trenutnog stanja u obrazovnom sistemu po nivoima obrazovanja..... | 84 |

| | |
|---|----|
| <i>Predškolsko obrazovanje</i> | 84 |
| <i>Osnovno obrazovanje</i> | 86 |
| <i>Srednje obrazovanje</i> | 87 |
| Obrazovanje učenika iz izbegličke populacije..... | 89 |
| „Online“ obrazovanje u vreme pandemije virusa COVID-19..... | 90 |
| Glavni podaci, preporuke i zaključci dobijeni na osnovu istraživanja koja su realizovana tokom 2021. godine..... | 91 |
| Zaključak | 94 |

Uvod

Zbog čega je slika iskrivljena?

Izveštaj pred vama pokušaj je prikupljanja i prikaza najvažnijih izazova koji se odnose na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji tokom 2021. godine. U pet oblasti ključnih za uživanje ovih prava – oblasti rada, zdravlja, socijalne zaštite, obrazovanja i stanovanja dokumentovane su i analizirane sistemske prepreke za ostvarivanje ovih prava – nezakonite prakse organa javne vlasti koje onemogućavaju ostvarivanje ovih prava, propisi i javne politike koji ne uzimaju u obzir položaj posebno ugroženih kategorija građana ili pak direktna i sistemska kršenja ekonomskih i socijalnih prava.¹

Godinu za nama obeležilo je nekoliko važnih događaja koji su od značaja za bolje razumevanje ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji. Uprkos rastu bruto društvenog proizvoda, ekonomskim pokazateljima, pa i dominantnom narativu koji govori o tome kako Republika Srbija postaje „ekonomski tigar“, od toga napretka malo šta stiže do onih koji su najugroženiji. Štaviše, dominantni pristup razvoju često je na štetu najugroženijih građana ili dovodi do njihove dalje marginalizacije i osiromašenja. Zbog toga je slika iskrivljena – dok sa jedne strane možemo videti kranove i fabrike, nove puteve i železnice, od tog napretka oni koji su najugroženiji nemaju ništa. Njihova ekonomska i socijalna prava se u najboljem slučaju zanemaruju, a vrlo često i sistemski krše.

Kao i u 2020. godini, i u godini za nama radilo se o pandemijskoj godini koja je obeležena prilagođavanjem privrede, organa javne vlasti i samih građana merama za suzbijanje širenja koronavirusa. Pojedine mere su negativno uticale na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u zemlji, a posebno su pogađale one koji su najugroženiji. Istovremeno, neke od antikriznih mera će imati dugoročno negativne posledice po ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Nakon prve godine borbe protiv koronavirusa kada je Srbija bila jedna od retkih evropskih zemalja koja nije uvela niti jednu meru koja je imala za cilj ublažavanje posledica koje borba protiv koronavirusa ima na najugroženije, u drugoj godini su konačno prepoznate neke od kategorija građana kojima je bila potrebna dodatna podrška radi prevazilaženja ove nezapamćene krize.

Sa druge strane, nastavljena je, za domaće uslove ogromna javna potrošnja za, u najmanju ruku upitne namene kao što je linearna isplata kovid pomoći svim građanima ili kupovina vitamina za penzionere. Zbog toga se za ovu povećanu javnu potrošnju može reći i da je **propuštena prilika** da se boljim ciljanjem najugroženijih i promišljanjem na koji način

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

odgovoriti na krizu izazvanu koronavirusom odgovori na neke od dugogodišnjih problema u ostvarivanju ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji.

Ustavni sud ni u 2021. godini nije doneo ni jednu odluku u postupcima kontrole ustavnosti i zakonitosti opštih akata koji su od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Tako se preko sedam godina čeka na odluku Ustavnog suda o zakonitosti i ustavnosti uvođenja prinudnog rada za korisnike novčane socijalne pomoći, dok se preko tri godine čeka na odluku istog suda o ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom koje imaju disproportionalno negativan uticaj na romsku decu. Ni u 2021. godini nisu zabeleženi slučajevi direktne primene odredaba Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u postupcima pred sudovima opšte nadležnosti, što potencijalno pokazuje nizak nivo poznavanja ovih prava kako od strane građana, tako i od strane samih pravosudnih organa.

Godina za nama obeležena je i otpočinjanjem dijaloga o unapređenju zaštite ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji, kroz potpisivanje i ratifikaciju **Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**, koji je Inicijativa A 11 uspostavila sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Okončanjem ovog postupka zaokružiće se sistem zaštite ljudskih prava u Srbiji. Takođe, uspostavljanje još jednog međunarodnog mehanizma za zaštitu ekonomskih i socijalnih prava pozitivno će uticati na primenu kako ustavnih tako i garancija koje su sadržane u međunarodnim ugovorima. Potpisivanje i ratifikacija Opcionog protokola pokazalo bi i da se ova prava poštuju i štite na jednak način kao i građanska i politička prava i potvrdilo načelnu opredeljenost Republike Srbije da unapređuje i štiti prava najugroženijih građana u zemlji.

Takođe, 2021. godine obeležena je i ograničenim unapređenjem normativnog okvira koji je od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, pre svega kroz izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije i propisivanje obaveze organa javne vlasti da prilikom pripreme novog propisa ili javne politike od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica donosi **procenu uticaja propisa ili politike u kojoj procenjuje njihovu usaglašenost sa načelom jednakosti**. Sa druge strane, primetni su bili i pokušaj daljeg snižavanja dostignutog nivoa garantovanih prava, pre svega u oblasti rada i radnih odnosa, kroz planirano proširivanje delokruga poslova koji se smatraju „sezonskim radom“. Takođe, značajno je napomenuti da je na normativnom planu posebno zabrinjavajuća novina upotreba novih tehnologija i digitalizacije za strožu kontrolu

korisnika novčane socijalne pomoći i za automatizovano donošenje odluka o pravima iz sistema socijalne zaštite, koje su uspostavljene donošenjem Zakona o socijalnoj karti.

Na kraju, koliko mogu biti ekstremne **sistemske povrede ekonomskih i socijalnih prava**, podsetio nas je slučaj trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije radnika iz Vijetnama koji su angažovani na izgradnji fabrike guma **Linglong** u Zrenjaninu. U situaciji kada je preko 400 radnika iz Vijetnama bilo smešteno u nehumanim uslovima, kada su im oduzeti pasoši, a oni uslovljeni različitim finansijskim kaznama da moraju da rade i po 26 dana u mesecu, i kada je čitav slučaj do detalja dokumentovan i prikazan u sredstvima javnog informisanja, tišina nadležnih državnih organa, pa i razvodnjavanje ovog pitanja, jasno su ukazali da će ovo biti jedan od slučajeva koji nas podsećaju na kulturu neodgovornosti za kršenja ljudskih prava u Srbiji. Sliku dodatno gorom čini i to što se u ovom slučaju radilo o izgradnji fabrike koja bi trebalo da donese nova radna mesta i rast bruto društvenog proizvoda. Zbog toga će u budućnosti jedno od pitanja kojim ćemo morati da se pozabavimo biti i ono koje odgovara na to kakav rast želimo i po koju cenu.

Izveštaj je podeljen u sedam celina, pa se posle ovog uvodnog teksta fokusira na pitanja rada, socijalne zaštite, stanovanja, zdravlja i obrazovanja koji prethodi zaključnim razmatranjima.

Pravo na rad

Godinu 2021. su, više nego ikad u oblasti rada i zapošljavanja, obeležili pokušaji sprovođenja normativnih aktivnosti usmerenih ka snižavanju dostignutog nivoa radnih prava i daljem fragmentisanju ovih prava. Država je, s jedne strane, vodila politiku čiji je glavni narativ smanjenje nezaposlenosti i ekonomski razvoj, a s druge strane pripremala i predlagala propise koji smanjuju dostignuti nivo radnih prava.

Normativne aktivnosti

Kako prošle godine zbog pandemije nije bilo značajnih zakonodavnih aktivnosti, tokom 2021. godine su doneti nacrti pojedinih propisa čije su se promene najavljivale. U septembru je okončana javna rasprava povodom Nacrta zakona o bezbednosti i zdravlju na radu. Novi nacrt predviđa veće mere bezbednosti za radnike, ovlašćenja za inspektore, ali i za zaposlene koji u okviru radnih jedinica obavljaju poslove zaštite i bezbednosti na radu. Jedna od glavnih zamerki tog nacrta je da se nije u dovoljnoj meri bavio radom na daljinu i radom od kuće, kao oblicima rada koji su naročito značajni postali tokom pandemije. Takođe, krajem godine održane su javne rasprave u vezi s Nacrtom zakona o radnoj praksi i Nacrtom zakona o solidarnom preduzetništvu, što su oblasti koje prethodno nisu bile dovoljno uređene. Nacrt zakona o solidarnom preduzetništvu podrazumeva širi koncept socijalnog preduzetništva, što će u praksi značiti da status socijalnog preduzetništva može steći preduzetnik, privredno društvo, zadruka, udruženje, udruženje u oblasti sporta, fondacija i drugo pravno lice. Stručna javnost koja je učestvovala u raspravi pozitivno je ocenila definisanje osetljivih društvenih grupa, kao i njihovu radnu aktivaciju.

Predlog zakona kojem bi trebalo posvetiti posebnu pažnju, s obzirom na **količinu negativnih posledica koje bi mogao da donese, jeste Nacrt zakona o radnom angažovanju zbog povećanog obima posla u određenim delatnostima²**. Taj zakon predstavlja svojevrsan nastavak Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (takozvani Zakon o sezonskom radu)³, s tim što se sada povećava obuhvat zanimanja na koja se primenjuje. Prvobitno doneti Zakon o sezonskom radu, koji je i dalje na snazi, imao je za cilj da uredi rad sezonskih radnika i smanji rad na crno; međutim, zbog loših zakonskih rešenja, koja podrazumevaju zaključenje usmenih ugovora, izostanak zaštite radnika i drugo, nije došlo do očekivanog

² Tekst nacrta Zakona dostupan je na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070921/070921-vest11.html>.

³ Službeni glasnik RS, br. 50/2018.

rezultata u pogledu bolje zaštite sezonskih radnika.⁴ Sagledavši postojeće pravne mogućnosti angažovanja radnika, može se reći da je Nacrt zakona o radnom angažovanju zbog povećanog obima posla u određenim delatnostima nepotreban, jer se za poslove koje obuhvata mogu primeniti ugovori predviđeni Zakonom o radu, koji radnicima obezbeđuju viši stepen zaštite.

Nacrtom zakona prošireno je njegovo dejstvo i na oblasti koje ne podrazumevaju samo sezonski rad, te su njime obuhvaćeni sezonski radnici koji se bave specifikovanim poslovima u sektoru poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, pojedinim fizičkim poslovima na građevini, pojedinim poslovima u sektoru usluga, smeštaja i ishrane, poslovima u ugostiteljstvu, turistički vodiči, hostese, oni koji se bave poslovima pomoći u kući, i to čišćenjem, čuvanjem dece i starijih lica, kao i poslovima čišćenja stambenih zgrada. Usvajanjem ovog zakona, svi koji su angažovani na prethodno navedenim poslovima ostali su bez prava garantovanih Zakonom o radu, jer se njihov rad neće smatrati radnim odnosom. Sagledavanjem poslova koje ovaj nacrt obuhvata, jasno se može uočiti da su njime regulisani **poslovi koji su najslabije plaćeni, ali i koje većinski obavljaju žene**. Kao i kod Zakona o sezonskom radu, i ovde je predviđeno da se zaključuje usmeni ugovor, što vodi daljoj fleksibilizaciji i prekarizaciji rada. U situacijama kada dolazi do diskriminacije, mobinga i drugih narušavanja prava, mogućnost dokazivanja rada i radnih uslova gotovo je nemoguća. Inicijativa „Živim i van sezone“, koju čine Centar modernih veština, Platforma za teoriju i praksu društvenih dobara Zajedničko i Inicijativa A 11, tražila je **da se Nacrt zakona povuče iz procedure** s obzirom na to da preti da ozbiljno naruši radnička prava, a 162 potpisnika, pojedinaca i organizacija, poslala su identičan zahtev na adresu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Međutim, nakon održane javne rasprave, Ministarstvo nije uvažilo nijedan predlog, a nije ni dodatno obrazložilo nameru predlaganja spornih odredaba. Uprkos tome, u zaključku s javne rasprave navodi se da će biti sprovedene dodatne konsultacije s Međunarodnom organizacijom rada (u daljem tekstu: MOR) u vezi sa okolnošću da li su narušene neke od konvencija MOR-a. Ostaje da se vidi da li će, nakon dodatnih konsultacija, Nacrt zakona pretrpeti značajnije izmene.

Analizom predloga i usvojenih propisa dolazi se do zaključka da postoji trend smanjenja dostignutog nivoa prava donošenjem propisa, kao i fragmentacije Zakona o radu, tako da se posebnim zakonima uređuju odnosi koji su bili regulisani tim zakonom. Pored toga,

⁴ *Radnici drugog reda: nestandardni rad u Srbiji*, Zajedničko – Platforma za teoriju i praksu društvenih dobara, 2021, dostupno na: https://zajednicko.org/wp-content/uploads/2021/02/publikacija_Radnici-drugog-reda-nestandardni-ad-u-Srbiji.pdf, str. 72.

značajno je napomenuti da izrada propisa i njihovo usvajanje često nisu dovoljno transparentni, što podrazumeva isključivanje predstavnika struke i organizacija civilnog društva iz radnih grupa, ili pak njihovo nedovoljno uključivanje u te procese. Objavljivanje javnih rasprava nije dovoljno transparentno, a po završetku javne rasprave ne postoje adekvatna obrazloženja za to što određeni predlozi nisu usvojeni. Na taj način, radnici i marginalizovane grupe u zakonodavnim rešenjima često ostaju nevidljivi, ne postoji procena uticaja na njihov položaj, što u praksi dodatno pogoršava njihov ionako loš položaj.

Radna prava u kontekstu pandemije COVID-19

Međunarodna organizacija rada, u izveštaju „Svetski trendovi zapošljavanja i socijalnih politika u 2021“⁵, mahom se oslanja na predikcije tržišta i kretanja raspoloživosti radnih mesta u odnosu na kretanje pandemije i posledice koje ona nosi. Stoga je i ova godina mahom obeležena posledicama kojima je uzrok pandemija i koje su, pored gubitaka radnih mesta, uticale i na kvalitet rada, smanjenje radnih sati i pristup tržištu rada. Sve to globalno dovodi do povećanja siromaštva, te se u izveštaju navodi da, u odnosu na 2019. godinu, sada postoji još 108.000.000 radnika širom sveta koji se mogu svrstati u kategoriju siromašnih i izuzetno siromašnih.⁶ Procenjuje se da su najviše stradali radnici na neformalnom tržištu rada. Kriza takođe pretila da ugrozi napredak u postizanju rodne ravnopravnosti, jer su žene pretrpele neproporcionalne gubitke radnih mesta, dok im se neplaćeno radno vreme povećava, a i njihova zanimanja se, po načinu poslovanja u uslovima pandemije, često kvalifikuju kao izuzetno teška i nebezbedna.⁷ Stoga su sve te okolnosti **pandemiju transformisale i u radnu i socijalnu krizu**. U tom smislu, radi poboljšanja situacije na tržištu rada, MOR se u svom delovanju okreće strategiji oporavka predviđajući četiri principa: 1) promovisanje većeg ekonomskog rasta i stvaranje produktivnog zapošljavanja; 2) podrška u povećanju prihoda domaćinstva i tranziciji na tržištu rada; 3) jačanje institucionalnih osnova za inkluzivan, održiv i otporan ekonomski razvoj; 4) uključivanje u socijalni dijalog kako bi se razvile i obezbedile strategije oporavka čiji je cilj dobrobit ljudi.

Pandemija COVID-19 uticala je na kretanja na tržištu rada i posebno pogodila najugroženije i u Srbiji. Međutim, statistički podaci koji se zvanično objavljuju nedovoljno

⁵ Međunarodna organizacija rada, World Employment and Social Outlook: Trends 2021, 2021, dostupno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf.

⁶ *Ibid.*, str. 12.

⁷ *Ibid.*, str. 14.

prikazuju. Tako su, na primer, prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ), u decembru 2021. godine **evidentirana 481.202 nezaposlena lica, od kojih je 269.930 žena⁸**, dok se u okviru tog broja nezaposlenih nalazi 94.179 žena starijih od 50 godina. Podaci o nacionalnosti nezaposlenih, iako se beleže, ne objavljuju se u mesečnim biltenima, pa tako, recimo, nije moguće pratiti broj nezaposlenih Roma. Isto je i kada se sagledava položaj osoba sa invaliditetom. Iako se u internoj statistici beleže podaci o nezaposlenosti osoba sa invaliditetom ne objavljuju se u kontinuiranom periodu, pa je teško ispratiti trendove zaposlenosti. Neprikazivanje podataka o nezaposlenosti osoba koje dolaze iz ugroženih društvenih grupa dovodi do još veće nevidljivosti njihovog položaja na tržištu rada.

U Srbiji je, uprkos gotovo nepromenjenoj situaciji tokom pandemije i njenih sad već ozbiljnih posledica, **2021. godine** došlo do promene u smislu sagledavanja mera države prema zaposlenima i posebno ugroženima. Naime, **od početka pandemije, prvi put su posebne novčane pomoći bile usmerene i prema nezaposlenim licima.** Tako je, odlukom Vlade, za nezaposlene građane koji su na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje opredeljeno da dobiju po 60 evra jednokratne pomoći u cilju smanjenja posledica pandemije. Stoga je pozitivna promena u odnosu na davanja države uočljiva, mada je svakako generalna ocena da iznos novčane pomoći nije mogao biti dovoljna podrška koja bi uticala na poboljšanje životnog standarda nezaposlenih i grupa stanovništva koje su teže zapošljive.⁹

Kao i u 2020. godini, primetno je i da su radnici i radnice u nekim profesijama bili daleko ugroženiji zbog prirode posla i nemogućnosti primene svih protivepidemijskih mera. Tako su, na primer, **radnice u trgovinama** ukazivale na to da su se ugrožavala njihova prava na bezbednu i zdravu radnu sredinu usled same organizacije rada i loše primene mera koje su bile na snazi.¹⁰ Poslodavci nisu u potpunosti sprovodili ili ispunjavali standarde propisane specijalnim merama zaštite u slučaju epidemije zarazne bolesti. Istraživanje Inicijative A 11 pokazalo je da radnice u trgovinskim objektima imaju niska očekivanja i slabu motivaciju da se obrate nadležnim inspekcijama, te da očekuju da će svaki problem na koji ukažu biti rešen na njihovu štetu, najčešće zbog toga što inspektorati ne utvrde povrede prava

⁸ Mesečni statistički bilteni Nacionalne službe za zapošljavanje, dostupno na: <https://www.nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumenta/Statisti%C4%8Dki%20bilteni/2021/Bilten%20NSZ%20Decembar%202021.pdf>.

⁹ Vlada Republike Srbije, U junu nezaposlenima 60 evra od države, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/529480/u-junu-nezaposlenima-60-evra-pomoci-od-drzave.php>.

¹⁰ *Položaj radnica u trgovinskim radnjama tokom pandemije COVID-19*, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/04/Polozaj-radnica-u-trgovinskim-radnjama_SRP.pdf, str. 11.

i ne utiču na to da u konkretnom slučaju dođe do unapređenja njihovog radnog okruženja.¹¹ Pored te grane, u veoma teškom položaju su i radnice u tekstilnoj industriji.¹² Tome u prilog govori nedavni slučaj smrti radnice. Ona je zbog zdravstvenog stanja dobila otkaz, a nedugo potom i preminula.¹³ Stoga, se može zaključiti da su zdravlje i bezbednost na radu tokom pandemije postale izuzetno važne oblasti, ali i da su nagle promene na tržištu rada dovele do smanjenja dostignutog nivoa radnih prava, te se u trci za opstajanjem poslodavci često odlučuju da što više uštede, što često ostavlja posledice na radnike.

Minimalna cena rada

Položaj radnika i obim ostvarenja prava svakako se posmatra i kroz prizmu visine zarade, bez koje ne možemo govoriti o socijalnoj i ekonomskoj sigurnosti. Za dosta poslodavaca, posebno iz industrijske i trgovinske delatnosti, iznos minimalne zarade predstavlja standard za većinu plata radnika koji rade na nižim i srednjim pozicijama. Naime, tokom 2021. godine su se vodili pregovori o povećanju minimalne cene rada, koje su pratile opsežne kampanje branitelja prava i brojnih poznatih ličnosti u zalaganju za povećanje iznosa u cilju ispunjenja osnovnih životnih potreba radnika.¹⁴ Predlog sindikata je bio da minimalna cena rada iznosi 40.000 dinara, što bi bilo u skladu sa iznosom minimalne potrošačke korpe, dok su poslodavci bili pri stavu da se zadrži ista cena rada, ili pak da dođe do neznatnog povećanja. Dakle, ni ovog puta dogovor nije postignut, odnosno socijalni dijalog nije uspeo. Vlada Republike Srbije je odredila iznos od 35.012 dinara, koji će se primenjivati od 2022. godine.¹⁵ Samim tim, socijalni dijalog je 2021. godine još jednom doveden u pitanje, kao, uostalom, i prethodnih godina. Uz okolnost da se minimalna cena rada već godinama unazad određuje tako da je ispod iznosa minimalne potrošačke korpe, koja sama po sebi već ne predstavlja realan iznos, time se značajan broj radnika drži na ivici siromaštva. **Prosečna minimalna zarada (na osnovu prosečnog broja radnih sati**

¹¹ *Ibid.*

¹² Za više informacija o položaju radnika u tekstilnoj industriji, pogledati: Clean Clothes Campaign, <https://cpe.org.rs/clean-clothes-campaign/>.

¹³ Radnica, majka troje dece, nakon 15 godina staža proglašena je tehnološkim viškom u pogonu italijanske firme Valy d.o.o. u Loznici. Preminula je od posledica visokog krvnog pritiska i moždanog udara. Ona se prethodno žalila poslodavcu na zdravstvene probleme, ali niko joj nije verovao i proglašena je tehnološkim viškom. Nekoliko dana nakon toga, umrla je od posledica moždanog udara. Pored nje, viškom je proglašeno još 150 radnika, većina otpuštenih su članovi sindikata, samohrane majke i udovice. Više o tome: <https://www.masina.rs/konferencija-mediji-otkazivali-sidnikat-sloga/>

<https://www.021.rs/story/Info/Srbija/291101/Sindikata-Sloga-Preminula-otpustena-radnica-pogona-Valy-iz-Loznice.html>.

¹⁴ Organizacija *Clean Clothes Campaign* je, u saradnji sa Savezom samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjenim granskim sindikatima „Nezavisnost“, pokrenula kampanju „Diži minimalac“, koju su podržali brojni pojedinci, organizacije i mediji, dostupno na: <https://cpe.org.rs/vesti/diziminimalac-nastavljamo-borbu-za-platu-za-zivot/>.

¹⁵ Odluka o visini minimalne cene rada za period januar – decembar 2022. godine, Službeni glasnik RS, br. 87/2021.

mesečno) od 35.012 dinara trenutno pokriva samo 85,9% minimalne potrošačke korpe. Pored toga, vrednost minimalne potrošačke korpe, koja se tokom pregovora koristi za određivanje minimalne cene rada, nije vrednost u vreme pregovora, već poslednja vrednost koju je prijavio Republički zavod za statistiku.¹⁶ Svemu tome treba dodati i postupanja poslodavaca, koji su, uprkos intenciji da minimalac bude izuzetak, postavili minimalac kao standard u isplaćivanju za veliki broj niže kvalifikovanih poslova. Takođe, i dalje je značajan broj poslodavaca koji nakon isplate tog iznosa traže od radnika da im „na ruke“ vrate jedan deo zarade. Ta okolnost, iako česta, veoma je teška za dokazivanje, te se uglavnom takve povrede prava samo navode u ispovestima radnika, s malim brojem pokrenutih postupaka. Dodatno, u praksi se i dalje javljaju situacije da pojedini poslodavci radnicima ne plaćaju čak ni taj minimalni iznos, već, protivno zakonu, radnici primaju plate od dvadesetak hiljada dinara. To se uglavnom događa u manjim kolektivima, mada smo tokom 2021. mogli da svedočimo da se to desilo gotovo svim radnicima jedne fabrike iz Knjaževca, koji su u znak protesta stupili u obustavu rada.¹⁷

Zaštita radnih prava

Aspekt zaštite radnih prava i njena delotvornost u praksi od velikog je značaja kada govorimo o poboljšanju radnih prava i položaja radnika uopšte. **Inspektorat za rad** je svakako najznačajniji organ u zaštiti radnih prava i prva instanca kojoj se radnici obraćaju. Opet, kad se sagleda njihov učinak u utvrđivanju povreda radnih prava, može se oceniti da je, u odnosu na ukupnu situaciju kršenja prava, **njegovo delovanje nedovoljno efikasno.** O postupanju, ili pre nepostupanju, inspekcija rada govore i rezultati istraživanja „Položaj radnica u trgovinskim radnjama tokom pandemije COVID-19“¹⁸ – naime, da postoji veoma mali broj prijavi za diskriminaciju na radu, a da se prijave, i onda kad postoje, uglavnom odbacuju. Značajno je napomenuti i da je u navedenom slučaju radnika iz Knjaževca došlo do prijave poslodavca inspekciji rada, ali da nakon izlaska na teren inspekcija nije utvrdila povrede. U tom smislu, treba pomenuti i da **Poverenik za zaštitu ravnopravnosti** kao jednu od preporuka za unapređenje stanja **već nekoliko godina navodi da treba prilagoditi propise o radu u pogledu preciznijeg regulisanja prava radnika, kao i**

¹⁶ Zajednički podnesak povodom 71. sednice Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava i revizije Republike Srbije, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, 2021, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2022/03/Zajednicki-podsetnik-komitetu-UN_.pdf, str. 17.

¹⁷ Detaljnije: <https://nezavisnost.org/strajk-zbog-plata-od-minimalca-u-pogonu-djuzepe-leva-u-knjazevcu/>.

¹⁸ *Položaj radnica u trgovinskim radnjama tokom pandemije COVID-19*, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, 2021, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/04/Polozaj-radnica-u-trgovinskim-radnjama_SRP.pdf.

jačanja inspekcijskih kontrola i samih inspekcijskih organa.¹⁹ Minimalna primena ovlašćenja inspektorata i nedovoljna upućenost u pitanja diskriminacije dovode do daljeg urušavanja prava i šalju poruku radnicima da u slučajevima povreda svojih prava neće dobiti zaštitu.

Veliki broj zahteva za zaštitu radnih prava upućuje se i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, koji u svojim godišnjim statistikama, već očekivano, najveći broj pritužbi dobija upravo zbog diskriminacije na radu ili tokom zapošljavanja.²⁰ Analiza pritužbi podnetih Povereniku ukazuje na to da u oblasti rada, a pogotovo u oblasti zapošljavanja, inače ranjive grupe postaju još ranjivije i podložnije diskriminaciji. U velikom riziku od diskriminacije su sve osobe iz osetljivih društvenih grupa, pre svega osobe sa invaliditetom, mladi i stariji, Romi i Romkinje, pripadnici LGBTI populacije.²¹

Zapošljavanje teže zapošljivih osoba

Pored brojnih aktivnosti i strateški postavljenih ciljeva ka povećanju zaposlenosti osoba romske nacionalnosti, Romi i dalje ostaju jedna od najugroženijih grupa, jako često bez stalnog zaposlenja, sa minimalnim primanjima, angažovani na najtežim poslovima. Razlog za nepovoljan položaj Roma na tržištu rada često je nedostatak adekvatnog stepena obrazovanja u kombinaciji sa predrasudama i stereotipima prema Romima. Iako zvanični podaci o prosečnim primanjima Roma ne postoje, procenjuje se da je njihovo učešće u neformalnom radu 71%, za razliku od ostalih grupa stanovništva, čije je učešće 17%. Ovoliki procenat rada na neformalnom tržištu mahom podrazumeva sakupljanje sekundarnih sirovina i otpada, sezonski rad, poslove muzičara i poslove čišćenja.²² Podaci za 2021. pokazuju da se na evidenciji NSZ našlo 37.987 osoba romske nacionalnosti, a da je od tog broja do kraja novembra 2021. ukupno zaposlena 4.771 osoba, od čega samo 1.441 Romkinja.²³ O tome u kakvom su položaju Romi na tržištu rada govori i podatak da, od ukupnog broja nezaposlenih lica romske nacionalnosti na uzorku navedenog istraživanja,

¹⁹ Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2021. godinu, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2022/04/Poverenik-za-zastitu-ravnopravnosti-Godisnji-izvestaj-za-2021-compressed.pdf>.

²⁰ Primera radi, prema podacima za 2021. godinu, od ukupnog broja pritužbi, četvrtina, odnosno 24,6%, odnosila se na ovu oblast. *Ibid.*, str. 43.

²¹ Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja, str. 10.

²² Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine, 4.2.2. Zapošljavanje.

²³ *Ibid.*, tabela 3: Nezaposlenost i zapošljavanje sa evidencije NSZ lica romske nacionalnosti.

gotovo 75% nikada nije bilo radno angažovano, a da je 25% lica nezaposleno duže od 12 meseci.²⁴

Takođe, postoji određeni broj ljudi koji jednostavno nisu aktivni tražioci zaposlenja, odnosno pojavljuju se pred NSZ u onoj meri u kojoj je to njihova obaveza. Istraživanje koje je sprovedeno među Romima i Romkinjama u Kraljevu, primera radi, pokazuje da oni koji ne traže posao kao razloge navode brigu o maloletnoj deci (30%), nedostatak kvalifikacija u odnosu na aktuelnu ponudu poslova (17%), dok su ostali razlozi neposredovanje ličnih dokumenata, starost, bolest, briga o bolesnom članu porodice i nepoznavanje jezika.²⁵ Romi koji su učestvovali u ovom istraživanju nisu naveli ni da imaju očekivanja da će se njihov radnopravni status poboljšati ukoliko se uključe u mere koje sprovodi NSZ, a naročito ne veruju u uspeh mera u pogledu posredovanja pri zapošljavanju.²⁶ Takvo stanje stvari, potvrđeno je i analizom primene podsticajnih mera za samozapošljavanje. Zbog toga je neophodno istaći da uprkos relativno dobroj osmišljenosti, uslovi koje nezaposleni Romi moraju da ispune da bi ostvarili pravo na ovu vrstu subvencije ostaju nedostižni za većinu onih koju su najugroženiji unutar ove zajednice.²⁷ Što se tiče sindikata i njihovog bavljenja položajem ugroženih grupa, može se reći da se ove teme javljaju i da postoji svest o potrebi za njima, ali da to u velikoj meri zavisi od načina rada i delovanja sindikata. Doduše, i kod onih sindikata koji su se po pravilu pokazali kao senzitivisani, takva pitanja nisu od strateškog uticaja na njihov rad, već se pojavljuju od slučaja do slučaja.²⁸

Prema istraživanju **položaja žena u sindikatima**, većina članica sindikata smatra da su radna prava žena adekvatno zastupljena na agendi sindikata kome pripadaju (58,4%), oko jedne trećine ne zna ili nije sigurno, a 12,2% smatra da nisu.

Do nedavno su se podsticajne mere za zapošljavanje teže zapošljivih kategorija lica uglavnom odnosile na mere koje se tiču poreskih olakšica, subvencija za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, Roma, osoba starijih od 50 godina i drugih.²⁹ Jedna od mera, koja se primenjuje od polovine 2020. godine, jeste **„Moja prva plata“**, podsticajna mera za

²⁴ Položaj Roma i Romkinja na tržištu rada u Kraljevu, Praxis, 2021, str. 13.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, str. 16.

²⁷ Poseban izveštaj o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja Zaštitnika građana i A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava, str. 45.

²⁸ *Položaj žena u sindikatima u Srbiji*, V. Vilić, K. Beker, FemPlatz, 2021, str. 64.

²⁹ Javni poziv NSZ: Subvencija za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih, dostupno na: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15809_javni_poziv_za_dodelu_subvencije_za_te_e_zapo_ljive_u_2021_go_dini.pdf.

zapošljavanje mladih.³⁰ Ta „mera“³¹ podrazumeva angažovanje putem stručnog osposobljavanja, na osnovu statusa korisnika programa, pri čemu korisnici obavljaju praksu u trajanju od devet meseci, nakon čega ne postoji obaveza poslodavca da ih zaposli. Mladima srednjeg obrazovanja obezbeđena je mesečna novčana naknada u iznosu od 22.000 dinara, dok za one visokog obrazovanja naknada iznosi 26.000 dinara, uz napomenu da poslodavci mogu iz svojih sredstava doplatiti za angažovanje, što se u praksi vrlo retko dešavalo.³² Kao i s prethodnim merama ove vrste, uočljiv problem je nemogućnost trajnijeg zaposlenja, kao i činjenica da se u praksi ove mere primenjuju uglavnom za poslove koji ne traže visoke kvalifikacije, kao što su poslovi u trgovinama, na kasama, pomoćni radnici u tržnim centrima, bioskopima i slično. Stoga se postavlja pitanje koliko je s većinskim angažovanjem na tim poslovima ostvarena svrha mere koja je pre svega usmerena na sticanje radnog iskustva i veću kompetentnost na tržištu rada.³³ Kako se ovde ne govori o radnom odnosu, niti o bilo kom drugom odnosu predviđenim Zakonom o radu, tako ni osoba koja je korisnik ovog programa nema pravo na godišnji odmor, bolovanje (čak ni u vreme pandemije), naknadu za prevoz, niti na druga prava propisana Zakonom o radu. Pored toga, korisnicima programa se uplaćuju samo oni doprinosi koji se odnose na slučajevne povrede na radu i profesionalnih bolesti. Za razliku od prethodnih državnih programa ovog tipa, koji su, pored zaposlenja, podrazumevali i obavezu da osoba još neko vreme bude zaposlena, sada ne postoji ni zaposlenje, ni obaveza zaposlenja, a svakako ni sankcija ukoliko kompanija koja sprovodi program raskine odnos s korisnikom programa. Ugovori se sklapaju pod nazivom „Ugovor o realizaciji programa Moja prva plata“, i to između NSZ, organizacije obavljanja programa i lica koje je korisnik programa. Kao što se može uočiti, **osim reči „plata“ u nazivu, ovde se ni po vrsti ugovora ni po međusobnim odnosima ugovornih strana ne može govoriti o zaposlenju niti o nekoj vrsti stručnog usavršavanja.** Može se zaključiti da je organizovanjem ovakvog programa

³⁰ Vlada RS (2020b), Uredba o Programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata“, Službeni glasnik RS, br. 107/20.

³¹ Program Vlade Republike Srbije „Moja prva plata“, dostupno na: <https://mojaprvaaplata.gov.rs/o-programu>.

³² Prema podacima koji su izneti u publikaciji *Analitički izveštaj o stanju na tržištu rada Srbije u kontekstu ekonomske krize* izazvane pandemijom COVID-19, koju je objavio Regional Cooperation Council, u odeljku koji se bavi analizom mere „Moja prva plata“ navedeno je da je, iako su imali mogućnost da isplate mladima i dodatni deo, pored naknade, te pogodnosti koristilo relativno malo poslodavaca, tako da je dodatnu naknadu primalo oko 700 mladih, odnosno manje od 10% ukupnog broja učesnika u programu. Prema odgovorima ispitanika, dopunski iznos naknade u najvećem broju slučajeva kretao se do 5.000 dinara mesečno, dostupno na: <https://www.esap.online/download/docs/Analytical-report-labour-market-Serbia-sr.pdf/eabcd3e55985dbe4b974909ea7058187.pdf>, str. 48.

³³ U finalnom krugu uparivanja, 8.453 nezaposlene mlade osobe upućene su kod 5.177 poslodavaca, što predstavlja stepen realizacije plana od oko 85%. U skladu s namerama, najveći broj lica angažovan je od strane poslodavaca iz privatnog sektora (7.165), dok je zastupljenost uključenih mladih lica znatno manja u okviru javnog sektora (1.288). Programom su dominantno angažovana lica sa srednjim nivoom obrazovanja, a najveći broj traženih profila dolazio je od poslodavaca iz prerađivačke industrije i trgovine. *Ibid.*, str. 46.

država poslodavcima obezbedila nisko plaćenu radnu snagu bez propisivanja obaveza koje su predviđene Zakonom o radu.

Pored toga, analiza mera koje su predviđene Akcionim planom Strategije za zapošljavanje pokazuje da su nezaposleni Romi, nezaposlene žene, mladi i osobe sa invaliditetom prepoznati kao izrazito ugrožene kategorije. Takođe, te grupe su prepoznate kao prioritete i u okviru mera podrške: realizacija i aplikacija za stručnu praksu, pripravništvo za mlade s visokim obrazovanjem, pripravništvo za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem, sticanje praktičnih znanja i veština obavljanjem konkretnih poslova zasnivanjem radnog odnosa kod poslodavca koji pripada privatnom sektoru, subvencije za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih, podrška samozapošljavanju i druge mere aktivne politike zapošljavanja.³⁴

Studija slučaja: Izgradnja fabrike Linglong u Zrenjaninu – trgovina ljudima u cilju radne eksploatacije

Kada se govori o sistemskim i posebno teškim kršenjima radnih prava i odnosu države prema ekonomskim i socijalnim pravima, slučaj koji je obeležio 2021. godinu svakako je kršenje prava radnika iz Vijetnama. Naime, krajem godine, u Srbiji su novinari i aktivisti za ljudska prava saznali za slučaj masovne radne eksploatacije radnika angažovanih na izgradnji fabrike Linglong u Zrenjaninu. Nakon informacija koje su nezavisni mediji objavili o lošim uslovima života i rada skoro 500 radnika iz Vijetnama, predstavnici Inicijative A 11 i ASTRA – Akcije protiv trgovine ljudima su otišli u posetu radnicima angažovanim na izgradnji ove fabrike. Cilj posete je bio da se ispituju navodi o kršenju radnih prava i potencijalnoj radnoj eksploataciji. Na izgradnji gradilišta je u tom trenutku bilo angažovano oko 500 radnika, koji su u Srbiju došli tokom marta, aprila i maja 2021. godine. Prilikom posete su urađeni intervjui s radnicima kako bi se došlo do više informacija i na osnovu toga je sačinjen izveštaj kojim su mapirane potencijalne povrede prava.³⁵

Jedna od najvažnijih činjenica uočenih tom prilikom jeste to da niko od radnika nije imao pasoš kod sebe, dok su kod sebe imali ugovore o radu – a osim toga nijedan drugi dokument, kao ni radnu i boravišnu dozvolu. Uvidom u ugovore o radu moglo se zaključiti da su radnici angažovani u smenama od devet sati, s pauzom za ručak od sat vremena. Ugovori su bili zaključeni na određeno vreme, mada bez naznake kad je tačan istek

³⁴ Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine.

³⁵ Inicijativa A 11 i Astra, *Uslovi života i rada vijetnamskih radnika na gradilištu fabrike Linglong*, novembar 2021, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/11/Izvestaj-Ling-Long_SR.pdf.

ugovornog odnosa. Takođe, uvidom u ugovore moglo se konstatovati da su radnici obavezani da rade 26 dana u mesecu, a ukoliko iz nekog razloga ne ispune taj broj dana, predviđale su se novčane sankcije i umanjenja zarade. U slučajevima kada bi radnici zakasnili na posao, predviđena sankcija je bila neisplačivanje dnevnica za taj dan. U slučaju da žele da otkažu ugovor, oni bi snosili troškove puta za Vijetnam i bili bi u obavezi da vrate poslodavcu određenu svotu novca. Samim tim, iako je formalno dozvoljena, mogućnost raskida ugovora povlačila bi sa sobom visoke troškove koje mnogi radnici nisu mogli da pokriju. Takođe, u ugovorima se izričito zabranjuje svaki vid sindikalnog organizovanja, uz odredbu da je takav vid organizovanja razlog za prekid radnog odnosa. Takva odredba je u direktnoj suprotnosti sa slobodom sindikalnog organizovanja koja je garantovana Ustavom i međunarodnim dokumentima koji su u primeni u Republici Srbiji. Značajno je istaći i da su ugovori bili na engleskom jeziku, da radnici iz Vijetnama većinom nisu znali engleski ili su ga znali na početnom nivou, te je vrlo upitno da li su zapravo znali šta su potpisali. Radnici su rekli da su potpisivali ugovore s posredničkim agencijama koje su ih uputile na rad u Srbiju, i da su im za to platili između 2.000 i 2.200 američkih dolara. Oni su ugovore o radu sklopili sa kompanijama China Energy Engineering Group Tianjin Electric Power Construction Co., Ltd, Belgrade Branch, Sichuan Dinglong Electric Power Engineering, ogranak Srbija. Imajući u vidu zakonsku regulativu i činjenicu da su njihovi ugovori ništavni u našem pravnom poretku, nameće se pitanje kako su radnicima izdate radne dozvole, ko ih je izdao, kao i da li su se poštovale sve odredbe domaćih propisa u postupku izdavanja radnih dozvola.

Ugovorom o radu u koji je Inicijativa A 11 imala uvid, bolovanje je regulisano tako da zaposleni imaju pravo na njega ukoliko „zdravstvena agencija“ ili lokalna bolnica to odobre, pri čemu nije jasno propisana procedura za odobravanje tog bolovanja. U toku poseta aktivista radničkim barakama Linglonga, radnici su svedočili o tome da su se u slučajevima zaraze koronavirusom samoorganizovali i odvajali prostor za oporavak obolelih, da za dane kada usled bolesti nisu odlazili na gradilište nisu dobijali ni naknadu za hranu, kao i da im je pristup zdravstvenim uslugama moguć samo preko „kineskih menadžera“, koji uglavnom ne odobravaju odlazak u bolnicu. Iako je ugovorom predviđeno da poslodavac radnicima obezbeđuje smeštaj i ishranu, ili naknadu za to, radnici su predočili da su obroci koji im se serviraju izrazito male nutritivne i kalorijske vrednosti, pa su oni prinuđeni da se sami snalaze za hranu. U toku posete predstavnika Inicijative A 11, radnici su lovili zečeve

i drugu sitnu divljač iz polja koja okružuju barake u koje su smešteni, u industrijskoj zoni, kako bi sebi obezbedili obrok.³⁶

Radnici su istakli da poslodavac nije obezbedio sva sredstva ni opremu potrebnu za rad, kao i da im umanjuje zaradu za iznos opreme za rad kao što su radna odela, čizme i rukavice. Svakih 10 dana radnici su dobijali rukavice, a ukoliko se one oštete ranije, morali su iz svojih sredstava da kupe nove. Smeštaj radnika nije ispunjavao uslove za život. U barakama u kojima su bili smešteni nije bilo grejanja, spavali su na krevetima bez dušeka, sa samo dva bojlera na oko 500 ljudi, većinom nisu imali struje i pijaće vode, nije bilo tople vode za tuširanje, a već se prao na ruke, hladnom vodom.

Na osnovu svega zatečenog na licu mesta i iskaza radnika, prilikom prve posete, te potencijalnih povreda prava, Inicijativa A 11 je zajedno sa ASTRA – Akcijom protiv trgovine ljudima uputila nekoliko službenih dopisa i/ili prijava zahtevajući hitnu reakciju nadležnih organa.³⁷ Ubrzo po objavljivanju u medijima informacija o ovom slučaju, s navođenjem razloga da postoji opasnost od curenja gasa³⁸, veći deo radnika je premešten na nekoliko drugih lokacija, dok je manji deo njih i dalje živeo u prvobitnim objektima, iako su oni bili prethodno proglašeni opasnim.

Mada je većina radnika bila premeštena u smeštaj koji je, prema uslovima života, znatno bolji od prethodnog, oni su na novim lokacijama bili pod stalnim nadzorom privatnog obezbeđenja, koje nije dozvoljavalo kontakt s ljudima van kompanije, samim tim ni sa aktivistima za ljudska prava. Pored toga, zvanično su im i vraćeni pasoši, uz izgovor kompanije kako su oni samo privremeno čuvali dokumenta. Činom premeštaja radnika u bolji smeštaj i vraćanja pasoša kao da je došlo do potpune abolicije svih nepravilnosti i prethodnih okolnosti, te se potom i sam slučaj manje brižljivo pratio, a reakcije nadležnih institucija su i dalje izostajale. Uopšte uzev, mogao se steći utisak da su organi javne vlasti pokušavali da razvodne situaciju, te se tako najviše insistiralo na izjavi da su tu kompaniju od izgradnje 18 puta kontrolisale inspekcije iz nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i „više od 50 puta“ inspekcije iz nadležnosti

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Dopisi i prijave su upućeni sledećim institucijama: Republičko javno tužilaštvo, Više javno tužilaštvo u Zrenjaninu, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, Policijska uprava Zrenjanin, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja / Sektor za socijalnu zaštitu / Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Inspekcija rada, Inspekcija rada u Zrenjaninu, Ministarstvo zdravlja – Odeljenje za sanitarnu inspekciju i Kancelarija ombudsmana.

³⁸ Videti: N1, *Zaštitnik građana proverava navode o položaju vijetnamskih radnika u Linglongu*, 18. novembar 2021, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/zastitnik-gradjana-linglong-radnici-iz-vijetnama/>.

Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.³⁹ Međutim, nijedan od izveštaja iz tih inspeksijskih nadzora nije javno objavljen.⁴⁰

Imajući u vidu da, od objavljivanja ovog slučaja i sumnje da se radi o trgovini ljudima u cilju radne eksploatacije, državni organi nisu preduzeli potrebne korake ni nakon nekoliko meseci, Inicijativa A 11 je podnela nekoliko krivičnih prijava zbog povrede prava na štrajk i protivpravnog lišenja slobode. Do trenutka pisanja i objavljivanja ovog izveštaja, činjenice i kršenje zakona još nisu utvrđeni, te ostaje otvoreno pitanje da li su nadležne institucije iskoristile svoja ovlašćenja i postupile prema zakonima Republike Srbije.⁴¹

Značajno je istaći da je ovaj slučaj izazvao mnogo pažnje brojnih aktera van Srbije. Pored drugih organizacija za zaštitu ljudskih prava, poput evropskih sindikata, za radnu eksploataciju državljana Vijetnama zainteresovali su se i poslanici Evropskog parlamenta, koji su saopštenjem javno pozvali Srbiju da reaguje. Takođe, na sednici održanoj 16. decembra 2021. godine, poslanici Evropskog parlamenta usvojili su Rezoluciju u kojoj se, između ostalog, Republika Srbija poziva da istraži izveštaje o tretmanu vijetnamskih radnika u fabrici Linglong u Zrenjaninu. U delu teksta Rezolucije koji se tiče ovog slučaja, Parlament izražava duboku zabrinutost zbog navodnog prinudnog rada, kršenja ljudskih prava i trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije oko 500 vijetnamskih radnika na gradilištu fabrike Linglong u Zrenjaninu.⁴² Pored toga, vlasti u Srbiji se ovom rezolucijom pozivaju da „pažljivo istraže slučaj“ i obezbede poštovanje osnovnih ljudskih prava, posebno prava radnika, da Evropskoj uniji dostave rezultate svojih istraga, a učiniće pozovu na odgovornost. Vlasti u Srbiji posebno su pozvane da omoguće slobodan i nesmetan pristup fabrici Linglong u Zrenjaninu i smeštajnim objektima vijetnamskih radnika za nevladine organizacije, organizacije civilnog društva, zvaničnike EU i druge zvaničnike iz međunarodnih organizacija. Kada se govori o međunarodnom aspektu ovog

³⁹ Videti, na primer: N1, *Momirović: Inspekcija 50 puta bila u Linglongu, nema kontrolisanijeg gradilišta*, 24. decembar 2021, dostupno na: <https://rs.n1info.com/biznis/momirovic-inspekcija-50-puta-bila-u-linglongu-nema-kontrolisanijeg-gradilista/>.

⁴⁰ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava podnela je zahteve za pristup informacijama od javnog značaja Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kako bi došla u posed izveštaja i rešenja o izvršenim nadzorima. Do kraja 2021. godine, tražene informacije nisu dostavljene.

⁴¹ Podnete su krivične prijave, jedna protiv odgovornog lica u China Energy Engineering Group Tianjin Electric Power Construction Co. Ltd sa filijalom u Beogradu, a druga protiv odgovornih lica u Linglong International Europe d.o.o. Zrenjanin, obe iz osnovane sumnje da su izvršili krivično delo, odnosno povredu prava na štrajk. Takođe, na osnovu osnovane sumnje da su počinili krivično delo protivpravno lišenje slobode, oduzimanjem slobode kretanja jednoj grupi od oko 30 radnika, podneta je prijava protiv Linglong International Europe d.o.o. Zrenjanin.

⁴² Ceo tekst Rezolucije od 16. decembra 2021. godine o prinudnom radu u fabrici Linglong i ekološkim protestima u Srbiji dostupan je na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0511_EN.html.

slučaja, pokrenute su komunikacije i pred tri Specijalna izvestioca Ujedinjenih nacija. Naime, prema podnesku Inicijative A 11, na osnovu punomoćja jednog od radnika iz Vijetnama, pokrenut je postupak pred Specijalnom izvestiteljkom za trgovinu ljudima. Prema pravilima pokrenutog postupka, svim akterima u ovom slučaju, kako pravnim licima, odnosno kompanijama, tako i državama koje mogu biti povezane, upućen je zahtev da se izjasne o okolnostima ovog slučaja, a njihovi odgovori se još uvek očekuju.⁴³

Uočljivo je da je ceo slučaj, od otkrivanja i u ukupnom dosadašnjem trajanju, pod velom političkog pritiska, s obzirom na to da se za kršenje prava optužuje kompanija koju država predstavlja kao jednog od najvećih investitora. Na to ukazuju i nepostupanja nadležnih organa, za koje se sa sigurnošću može reći da nisu iskoristili svoja ovlašćenja kako bi utvrdili da li je došlo do kršenja prava. Takvi postupci su praćeni izjavama predsednika države i nekoliko predstavnika javne vlasti čiji je cilj bilo umanjivanje povrede prava i skretanje pažnje na to da udruženja građana deluju štetno na ekonomski razvoj države i dovođenje investitora. S takvim spletom okolnosti, na osnovu prakse razvijene u ovom slučaju, možemo očekivati dalje kršenje radnih prava i odsustvo reakcije nadležnih institucija. Ukoliko bi se slučaj kršenja prava radnika iz Vijetnama okončao bez ikakve sankcije i utvrđenja povrede prava, to bi doprinelo nizu negativnih tendencija po radnička prava u Srbiji. Pored toga, posledice po radnike iz Vijetnama su brojne – od sumnje da su bili radno eksploatisani, da su nekoliko meseci živeli u veoma teškim uslovima, do toga da nisu realizovali očekivanu zaradu ni posao, pri čemu su mnogi uzeli kredite kako bi uopšte došli u Srbiju.

Radni odnosi i ostvarivanje prava na zdravlje

Krovni Zakon o radu⁴⁴ 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 na 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 kaže da „rade van radnog odnosa“ i samim tim ne

⁴³ UN, Office of the High Commissioner for Human Rights, UN experts deeply concerned by alleged trafficking of Vietnamese migrant workers to Serbia, dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/2022/01/un-experts-deeply-concerned-alleged-trafficking-vietnamese-migrant-workers-serbia>.

⁴⁴ 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.

garantuje im prava poput prava na plaćeno bolovanje⁴⁵, prava na bezbednost i zdravlje na radu, zdravstvenu zaštitu, zaštitu ličnog integriteta, dostojanstvo ličnosti i druga prava u slučaju bolesti, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti i starosti. U praksi se ti ugovori zloupotrebljavaju i koriste kao zamena za ugovor o radu, kako poslodavac ne bi morao da garantuje radnicima prava iz radnog odnosa. Prema poslednjim podacima Ankete o radnoj snazi objavljenim u toku 2021, bez prava na zdravstveno osiguranje u Srbiji radi 115.900 radnika, dok bez prava na plaćeno bolovanje radi 154.200 radnika. Čak 21,5% radnika ugrožava svoje psihičko i fizičko zdravlje radeći prekovremeno bez ikakve novčane nadoknade, kako bi zaradili za svoje osnovne potrebe.⁴⁶

Sa druge strane, Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima dodatno čini nesigurnim status radnika. Na prvom mestu to čini tako što propisuje već pomenute usmene ugovore koji su u suprotnosti sa odredbama Zakona o radu, a potom i tako što dodatno narušava prava radnika van radnog odnosa u cilju što većeg „pojeftinjenja“ radnika, između ostalog utičući i na niži nivo zdravstvene zaštite koja im se garantuje. Na primer, radniku se garantuje zdravstveno osiguranje samo za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti, a ne i za ostale situacije narušenog zdravlja. Oštra javna rasprava⁴⁷ o proširenju odredaba ovog zakona na niz novih sektora, tj. donošenje novog Zakona o radnom angažovanju na određenim poslovima u skladu sa povećanim potrebama poslodavca⁴⁸, obeležila je 2021. godinu.⁴⁹

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu⁵⁰, koji direktno uređuje ovu oblast, nije usklađen s krovnim Zakonom o radu i donosi drugačiju definiciju zaposlenog, što je u ovom slučaju pozitivna okolnost. Po ovom zakonu, zaposleni je fizičko lice koje je u radnom odnosu kod

⁴⁵ To jest, pravo na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad, koju detaljnije definiše član 73 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

⁴⁶ Republički zavod za statistiku, *Anketa o radnoj snazi, 2021*, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215671.pdf>.

⁴⁷ Videti, na primer: Mašina, *I nakon razgovora „Hoćemo li svi biti sezonci?“* ostaju podeljena mišljenja o novom zakonu, 2. jun 2021, dostupno na: <https://www.masina.rs/i-nakon-razgovora-hocemo-li-svi-bi-ti-sezonci-ostaju-podeljena-misljenja-o-novom-zakonu/>.

⁴⁸ Tekst nacrtu Zakona dostupan je na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070921/070921-vest11.html>.

⁴⁹ Inicijativa „Živim i van sezone“, koja je okupila 162 potpisnika iz organizacija civilnog društva, akademske zajednice i sindikata, zahtevala je od Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da povuče nacrt ovog zakona. Inicijativa je oštro reagovala na ideju Ministarstva da dejstvo ovog zakona proširi i tako obuhvati sektor poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, fizičke poslove na građevini, u sektoru usluga, smeštaja i ishrane, poslove pomoći u kući, poslove čišćenja stambenih zgrada – čime bi radnici u tim oblastima ostali bez većine prava garantovanih Zakonom o radu i bez mogućnosti da se sindikalnim organizovanjem za ta prava izbere. Inicijativa je posebno apelovala na neophodnost nedvosmislene obaveze poslodavca da ugovor sa radnikom zaključuje u pismenoj formi, kao što nalaže domaće radno zakonodavstvo, a što postojeći nacrt ovog zakona ukida. Videti i: A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Bili smo u pravu*, 28. 1. 2022, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/bili-smo-u-pravu/>.

⁵⁰ Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 – dr. zakon.

poslodavca, kao i lice koje po bilo kom osnovu obavlja rad ili se osposobljava za rad kod poslodavca, osim lica koje je u radnom odnosu kod poslodavca radi obavljanja poslova kućnog pomoćnog osoblja (što je pravno rešenje koje nesrazmerno pogađa žene, tj. ugrožava njihovo pravo na zdravlje). Ovaj zakon propisuje obavezu poslodavca da obezbedi uslove na radu kojima se, u najvećoj mogućoj meri, smanjuju povrede na radu, profesionalna oboljenja i oboljenja u vezi sa radom i koji pretežno stvaraju pretpostavku za puno fizičko, psihičko i socijalno blagostanje zaposlenih. Štaviše, pravo na bezbedne i zdrave uslove rada garantuje i član 60 Ustava Republike Srbije. Niz primera koji su obeležili 2021. godinu svedoči o grubim kršenjima ovih zakonskih i ustavnih rešenja.

Prethodno pomenuti primer radnika angažovanih na izgradnji postrojenja Linglonga nije usamljen, slični uslovi ugrožavanja zdravlja radnika beleženi su i u drugim fabrikama kineskih⁵¹, ali i drugih stranih investitora. Tako je u avgustu 2021. leskovački ortoped upozorio javnost na novi tip bolesnika čije oboljenje je nazvao „sindrom Aptiv“, po britanskoj kompaniji koja posluje u tom gradu.⁵² To oboljenje karakterišu hronični premor i depresija, upale tetiva i tetivnih ovojnica, lumbago, išijas. Prema rečima doktora, sa tim simptomima se na nedeljnom nivou javljaju radnici Aptiva, najčešće mlade žene, koje su već poluinvalidi za hitno operativno lečenje, a ne za rad.

Situacija u kojoj se pojavljuju bolesti ili sindromi koji dobijaju imena po radnim mestima obolelih izuzetno je alarmantna i pokazuje da je neophodna aktivnija uloga države i nadležnih inspeksijskih službi u zaštiti radnika i radnica od štetnih posledica koje na njihovo zdravlje ostavlja obavljanje poslova koji načelno nemaju značajnijeg rizika po njihovo zdravlje. I Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu propisuju da zaposleni ima pravo da odbije da radi ukoliko mu preči neposredna opasnost po život i zdravlje. Ipak, radnici izloženi ovakvim radnim uslovima često nemaju drugu mogućnost za zadovoljenje svojih osnovnih životnih potreba osim da prihvate obavljanje i takvih poslova. Situacija u kojoj je sindikalno organizovanje slabo, a na sudsku zaštitu prava iz radnih odnosa se često predugo čeka, ne ostavlja radnicima ništa drugo do da prihvate obavljanje takvih poslova, koji im direktno ugrožavaju zdravlje.

⁵¹ Videti, na primer: Balkan Insight, „Kao zatvorenici“: *Kineski radnici se žale na eksploataciju i zabranu kretanja*, 26. januara 2021, dostupno na: <https://balkaninsight.com/2021/01/26/kao-zatvorenici-kineki-radnici-u-boru-se-zale-na-eksploataciju-i-zabranu-kretanja/?lang=sr>.

⁵² Cela objava, objavljena 31. jula 2021, dostupna je na: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=6253540397990255&set=a.5034268799917427&type=3>.

Pravo na socijalnu zaštitu

Tokom 2021. godine, oblast socijalne zaštite ostaje opterećena problemima na koje se i prethodnih godina ukazivalo u izveštajima brojnih međunarodnih institucija i ugovornih tela koja nadziru ispunjavanje obaveza u vezi sa ekonomskim i socijalnim pravima.

Iznos novčane socijalne pomoći i dalje je neadekvatan, nedovoljan da omogući izlazak iz kruga siromaštva i u toj meri nizak da pojedinci i porodice koji imaju pravo na novčanu socijalnu pomoć ne mogu da obezbede egzistencijalni minimum neophodan za dostojanstven život. Ionako nedovoljan iznos novčane socijalne pomoći nastavlja da se umanjuje proizvoljnim pripisivanjem propuštene zarade⁵³ i prekidima u isplatama novčane socijalne pomoći⁵⁴. Pojedine odredbe podzakonskih⁵⁵ i zakonskih⁵⁶ akata predviđaju ukidanje novčane socijalne pomoći, čak i ako uskraćivanje tih davanja vodi potpunom gubitku sredstava neophodnih za obezbeđivanje egzistencijalnog minimuma. I kad je u pitanju oblast finansijske podrške porodici sa decom, uslovi za roditeljski dodatak postavljeni su tako da najugroženiju romsku decu isključuju iz mogućnosti ostvarivanja tog prava, a ograničenje u pogledu broja dece u porodici koja mogu da ostvare pravo na dečiji 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.

Inicijativa A 11 je početkom marta 2021. godine Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog (u daljem tekstu: MLJMPDD) dostavila pregled **„sektorskih propisa“ koji onemogućavaju ili otežavaju ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava najugroženijih građana i građanki u Republici Srbiji.**⁵⁷ Ukazano je, između ostalog, na nedostatke u Zakonu o socijalnoj zaštiti, Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom, Zakonu o porezima na imovinu i Uredbi o merama socijalnog uključivanja korisnika novčane socijalne pomoći.⁵⁸ Na kraju 2021. godine, nijedan od isticanih nedostataka nije otklonjen. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom (u daljem tekstu: ZFPPD) jeste menjan tokom 2021, ali nisu promenjene odredbe koje isključuju najmarginalizovaniju

⁵³ Videti član 102 Zakona o socijalnoj zaštiti i Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć (Službeni glasnik RS, br. 39/2011).

⁵⁴ Član 85, stav 3 Zakona o socijalnoj zaštiti.

⁵⁵ Član 4, stav 1, tačka 1 Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći (Službeni glasnik RS, br. 112/2014).

⁵⁶ Videti, na primer, član 83, stav 1, tačka 2 Zakona o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS, br. 24/2011).

⁵⁷ Dokument je pripremljen u skladu sa zaključcima sa sastanka koji je 25. februara 2021. godine MLJMPDD održalo sa organizacijama civilnog društva koje deluju u oblasti socijalne zaštite. Dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/12/PREGLED-PROPISA_ZA-MINLJMPDD_final.docx.

⁵⁸ A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Pregled „sektorskih propisa“ koji onemogućavaju ili otežavaju ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava najugroženijih građana i građanki u Republici Srbiji*, 14. mart 2021, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/12/PREGLED-PROPISA_ZA-MINLJMPDD_final.docx

romsku decu i na čiji diskriminatorni karakter je Inicijativa A 11 ukazivala, kako u pomenutom dopisu, tako i tokom javne rasprave o poslednjim izmenama tog propisa.

Na inicijativu organizacija civilnog društva koje deluju u oblasti socijalne zaštite⁵⁹, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je 15. juna 2021. godine održalo **tematski društveni dijalog o sistemu socijalne zaštite**.⁶⁰ Iz tog tematskog dijaloga o sistemu socijalne zaštite proistekla su „**obavezujuća postupanja**“⁶¹, dogovorena od strane organizacija civilnog društva i predstavnika Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: MRZBSP) i Ministarstva za brigu o porodici i demografiju (u daljem tekstu: MBPD).⁶² Pomenuti dokument, između ostalog, predviđa da će MRZBSP uključiti organizacije civilnog društva u postupak izrade Strategije socijalne zaštite, koja će biti zasnovana na reviziji postojećeg sistema socijalne zaštite sa osloncem na Revidiranu evropsku socijalnu povelju, Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: MPESKP), kao i na ustavne garantije ljudskih prava u Srbiji.⁶³ Predviđeno je i da će MRZBSP, u saradnji sa drugim nadležnim ministarstvima, pripremiti izmene Zakona o socijalnoj zaštiti koje će povećati obuhvat i unaprediti adekvatnost novčanih socijalnih davanja usmerenih na siromašne.⁶⁴ U cilju povećanja adekvatnosti dečijeg dodatka i uključivanja dece većeg reda rođenja i dece iz posebno ugroženih grupa, predviđeno je da će nadležna ministarstva sprovesti analizu kako bi se utvrdili razlozi za kontinuirano smanjenje broja dece koja primaju dečiji dodatak.⁶⁵

Istog dana kada je održan tematski društveni dijalog o socijalnoj zaštiti, nevladine organizacije Tim 42 i Praxis su Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog podnele **inicijativu**

⁵⁹ Predlog za organizovanje društvenog dijaloga u vezi sa stanjem socijalne zaštite i socijalne politike u Srbiji uputio je Autonomni ženski centar, 16. marta 2021. godine, a predlog je podržalo više od 20 organizacija civilnog društva koje deluju u oblasti socijalne zaštite.

⁶⁰ Za više detalja o tematskom dijalogu videti: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, „Čomić: Dijalogom do unapređenja prava korisnika socijalne zaštite“, 14. jun 2021, dostupno na: <https://www.minlmpdd.gov.rs/lat/aktuelnosti-vesti.php>, kao i: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, „Održan tematski društveni dijalog o sistemu socijalne zaštite u Republici Srbiji“.

⁶¹ Uprkos nazivu, ova „obavezujuća“ postupanja nemaju obavezujući karakter i ne objavljuju se u Službenom glasniku.

⁶² „Obavezujuća postupanja sa društvenog dijaloga o sistemu socijalne zaštite u Republici Srbiji dogovorena od strane organizacija civilnog društva, predstavnika nadležnih Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstva za brigu o porodici i demografiju 10. juna 2021“, dostupno na: <https://minlmpdd.gov.rs/doc/drustveni-dijalog/obavezujuca-postupanja100621.doc> (u daljem tekstu: Obavezujuće uputstvo sa društvenog dijaloga o sistemu socijalne zaštite 10. juna 2021).

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

za izmene pojedinih odredaba Zakona o socijalnoj zaštiti, koju su podržale 34 organizacije civilnog društva i u kojoj je ukazano na brojne manjkavosti u samom zakonu ili u njegovoj primeni.⁶⁶

Na kraju 2021. godine, Srbija i dalje nema Strategiju socijalne zaštite, niti su usvojene izmene Zakona o socijalnoj zaštiti koje su najavljene pre više od šest godina.⁶⁷ Pored nedostatka javnih politika koje se tiču smanjenja siromaštva i socijalnog uključivanja, **institucionalni kapaciteti za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva opadaju**. Vlada Republike Srbije je 2009. godine osnovala Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU)⁶⁸. 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.⁶⁹

Rad na izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti nastavljen je i u 2021. godini⁷⁰, ali, sudeći po Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti objavljenom u julu 2018, a potom i u julu 2019. godine, upitno je da li će izmene tog zakona otkloniti neke od ključnih problema u oblasti socijalne zaštite.⁷¹ Na isti zaključak navodi i **odgovor države na listu pitanja** koju je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava usvojio u oktobru 2019. godine, u okviru trećeg izveštajnog ciklusa o sprovođenju Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Naime, državi je tada postavljeno i pitanje u kojoj meri obračun socijalnih davanja na osnovu novog Zakona o socijalnoj zaštiti može obezbediti da korisnici socijalne pomoći u ranjivim situacijama uživaju pravo na adekvatan standard života i ostala prava garantovana Paktom. Takođe, Komitet je podsetio državu na preporuke iz prethodnog izveštajnog ciklusa usmerene na obezbeđivanje adekvatnog

⁶⁶ Praxis, „Nevladine organizacije Tim 42 i Praxis podnele inicijativu za izmene pojedinih odredaba Zakona o socijalnoj zaštiti“, 15. jun 2021, dostupno na: <http://www.praxis.org.rs/index.php/en/praxis-in-action/status-and-socioeconomic-rights/item/1620-nevladine-organizacije-tim-42-i-praxis-podnele-inicijativu-za-izmene-pojedinih-odredaba-zakona-o-socijalnoj-za%C5%A1titi>.

⁶⁷ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 13.

⁶⁸ Više informacija o Timu za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/>.

⁶⁹ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Dvanaest godina rada Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije*, dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/dvanaest-godina-rada-tima-za-socijalno-ukljucivanje-i-smanjenje-siromastva-vlade-republike-srbije/>.

⁷⁰ Videti, na primer, saopštenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, „Izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti – cilj povećanje dobrobiti građana“, 5. mart 2021. godine, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/izrada-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-cilj-povecanje-dobrobiti-gradjana>.

⁷¹ Za više detalja videti: A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit.

standarda života za sve građane, a posebno za lica i grupe u ranjivim situacijama.⁷² Uprkos pomenutim preporukama Komiteta koje se odnose na povećanje socijalne pomoći⁷³, pozivajući se na ograničena sredstva za te svrhe, država je navela da nije bilo moguće da se predvide izmene u iznosu i načinu obračunavanja novčane socijalne pomoći u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti.⁷⁴ Ostaje da se vidi da li će resorno ministarstvo ipak pripremiti izmene Zakona o socijalnoj zaštiti koje će povećati obuhvat i unaprediti adekvatnost novčanih socijalnih davanja usmerenih na siromašne – kao što je predviđeno „obavezujućim uputstvima“ proisteklim iz tematskog dijaloga o socijalnoj zaštiti u junu 2021. godine – ili će se nastaviti sa zanemarivanjem problema građana koji ne mogu da izađu iz kruga siromaštva niti da uz pomoć socijalnih davanja zadovolje osnovne egzistencijalne potrebe.

Da su promene u ovom segmentu neophodne, ukazuju i zapažanja Komiteta za socijalna prava Saveta Evrope, koji je **iznos socijalne pomoći** na koju imaju pravo socijalno ugroženi pojedinci u Srbiji ocenio kao **očigledno neodgovarajući**, budući da ne prelazi granicu siromaštva.⁷⁵ Iako je Komitet zaključio da je takvo stanje u suprotnosti sa obavezama iz Evropske socijalne povelje (revidirane)⁷⁶, taj iznos i dalje nije značajnije menjan, te je tako u oktobru 2021. godine nominalni iznos novčane socijalne pomoći za pojedinca, odnosno nosioca prava u porodici, iznosio 9.115 dinara.⁷⁷ Za radno sposobne pojedince, odnosno porodice u kojima je većina članova porodice radno sposobna, taj iznos na mesečnom nivou je oko 58 evra (oko 6.900 dinara), s obzirom na to da novčanu socijalnu pomoć primaju samo devet meseci u toku godine.⁷⁸ Naime, u Zakonu o socijalnoj

⁷² CESCR, List of issues in relation to the third periodic report of Serbia, E/C.12/SRB/Q/3, 12 novembar 2019, st. 19, str. 3 i st. 21, str. 4, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fQ%2f3&Lang=en. Za preporuke iz prethodnog izveštajnog ciklusa videti: CESCR, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, 10. jul 2014, stav 24(a) i 24(b), dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en.

⁷³ CESCR, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, *op. cit.*, stav. 24(a) i 24(b).

⁷⁴ Replies of Serbia to the list of issues in relation to its third periodic report, 29 June 2020, E/C.12/SRB/RQ/3, stav. 88, str. 18, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fRQ%2f3&Lang=en, stav 94, str. 19.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći, Službeni glasnik RS, br. 99/2021 od 22. 10. 2021.

⁷⁸ 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.

zaštiti i dalje je na snazi odredba koja predviđa **tromesečne prekide u primanju novčane** socijalne pomoći za radno sposobne pojedince, odnosno porodice u kojima je većina članova radno sposobna. Član 85, stav 3 Zakona propisuje da pojedincu koji je sposoban za rad, odnosno porodici u kojoj je većina članova sposobna za rad, pripada **novčana socijalna pomoć u trajanju do devet meseci u toku kalendarske godine**. Nijedna od dve do sada objavljene verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti nije predviđala brisanje ove odredbe, uprkos tome što je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava prekide u primanju novčane socijalne pomoći izdvojio kao jedan od ključnih problema koji su u suprotnosti sa obavezama iz člana 9 Pakta.⁷⁹

Kao i tokom prethodne dve godine⁸⁰, i u 2021. godini Inicijativa A 11 se susretala sa slučajevima da se zahtevi za novčanu socijalnu pomoć (u daljem tekstu: NSP) odbijaju zbog **previsokog i proizvoljno pripisanog iznosa propuštene zarade**. Tako je, primera radi, rešenjem CSR Palilula odbijen zahtev za novčanu socijalnu pomoć Maji⁸¹, nezaposlenoj Romkinji, samohranoj majci, koja sa četvorogodišnjim detetom živi u neformalnom naselju, u nelegalizovanoj baraci, bez ikakve imovine veće vrednosti. Zahtev joj je odbijen jer joj je pripisana propuštena zarada od 14.720 dinara, što prelazi iznos novčane socijalne pomoći.⁸² Propuštena zarada je izračunavana na osnovu cene čišćenja poslovnih prostora preko omladinske zadruge – posla koji podnositeljki zahteva nikada nije ponuđen. Maja se nalazi na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje. Međutim, NSZ joj nikada nije ponudila ni pomenute poslove čišćenja ni bilo koji drugi posao. Maja nije imala mogućnost da ostvari zaradu koja joj je pripisana i zbog koje je ostala bez prava na novčanu socijalnu pomoć.

I zahtev Zore, samohrane majke koja živi sa četvoro maloletne dece, odbijen je zbog toga što joj je pripisan iznos propuštene zarade od čak 22.080 dinara.⁸³ 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

⁷⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the second periodic report of Serbia*, 10 July 2014, op. cit.

⁸⁰ I 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).

⁸¹ Sva imena su promenjena radi zaštite privatnosti korisnika.

⁸² Rešenje Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 55310-8819/2021 od 7. 10. 2021.

⁸³ Rešenje Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 55310/7399/2021 od 10. 8. 2021.

mogućnost da bude angažovana preko omladinske zadruge, jer je gornja starosna granica za obavljanje poslova preko omladinskih zadruga 30 godina.⁸⁴ Ni njoj, kao ni Maji, nije ponuđen nikakav posao, iako se nalazi na evidenciji NSZ.

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), ostaju bez prihoda neophodnih za zadovoljenje egzistencijalnih potreba.

Tako se smanjuje broj korisnika novčane socijalne pomoći, ali ne zapošljavanjem niti poboljšanjem njihovog položaja na tržištu rada, nego proizvoljnim pripisivanjem propuštene zarade⁸⁵, a izlišno je isticati kakav uticaj ukidanje socijalnih davanja ima na pojedince koji ne mogu da ostvare nikakve prihode i nemaju drugi način da obezbede egzistencijalni minimum.

Osim što u zakonodavnom okviru nije bilo izmena koje bi mogle voditi poboljšanju položaja socijalno ugroženih pojedinaca i sprovođenju preporuka međunarodnih organizacija i ugovornih tela koje se odnose na probleme kao što su neadekvatan iznos ili prekidi u primanju socijalne pomoći, ni Ustavni sud se godinama ne oglašava povodom inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba koje diskriminišu socijalno ugrožene pojedince i vode njihovoj daljoj marginalizaciji i riziku od zapadanja u još dublje siromaštvo. Tako, Ustavni sud već duže od sedam godina nije odlučio povodom inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, koja tu grupu lica primorava da obavlja neplaćeni rad pod pretnjom gubitka prava na socijalnu pomoć.⁸⁶ Duže od tri godine nije odlučeno ni povodom inicijative za ocenu

⁸⁴ Videti član 23 Zakona o zadrugama (Službeni glasnik RS, br. 112/2015). Slično ovom primeru, i rešenjem Gradskog centra za socijalni rad u B. br. 5310-985/2020, kojim je odbijen zahtev E. E. zbog toga što je utvrđeno da je propustio da ostvari iznos od 9.200 dinara mesečno, radeći na poslovima bez kvalifikacije – pakovanja robe, na kojima, prema cenovniku Omladinske zadruge „Bulevar“, neto sat iznosi 230 dinara. Podnosilac zahteva je imao 48 godina, što znači da zbog starosne granice nije imao ni teorijsku mogućnost da obavlja poslove koji se nude preko omladinske zadruge, niti da ostvari propuštenu zaradu zbog koje mu je odbijen zahtev za NSP.

⁸⁵ Pored već pomenutih primera, proizvoljno pripisivanje propuštene zarade ilustruje i primer I. D., kome je najpre utvrđen iznos propuštene zarade od 15.000, a potom, nakon izjavljivanja i usvajanja žalbe, za isti period, na osnovu potpuno istih dokaza i činjeničnog stanja, nije utvrđena nikakva propuštena zarada. Rešenje CSR „B“ br 3280 od 15. 6. 2020. godine.

⁸⁶ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 14.

ustavnosti člana 25 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kojim se otežava pristup pravu na roditeljski dodatak najugroženijoj romskoj deci.⁸⁷

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – prinudni rad korisnika socijalne pomoći

U Srbiji je od oktobra 2014. godine na snazi Uredba o merama socijalne uključenosti novčane socijalne pomoći. Pomenutom uredbom je, između ostalog, predviđeno da se radno sposobni korisnici novčane socijalne pomoći po nalogu centra za socijalni rad uključuju u društvenokoristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici. Onima koji odbiju taj vid aktivacije može se umanjiti ili ukinuti socijalna pomoć koja im po zakonu pripada.⁸⁸ Zbog diskriminatornog karaktera, uvođenja prinudnog rada i ugrožavanja egzistencije socijalno ugroženih građana, još u oktobru 2014. godine podnete su tri inicijative, kao i predlog Zaštitnika građana za ocenu ustavnosti Uredbe, o čemu se Ustavni sud nije oglasio duže od sedam godina.⁸⁹

Na tematskom dijalogu MLJMPDD i organizacija civilnog društva o socijalnoj zaštiti iz juna 2021. godine, prilikom formulisanja „obavezujućih postupanja“ proisteklih iz tog dijaloga, nije se odmaklo dalje od predviđanja da će organizacije civilnog društva predložiti MRZBSP da hitno razmotri stavljanje van snage važeće Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći⁹⁰, dok će Ministarstvo otpočeti proces izrade analize efekata primene Uredbe radi osmišljavanja i razvoja aktivacije korisnika novčane socijalne pomoći, uzimajući u obzir standarde i dobre prakse EU u toj oblasti i međunarodne obaveze u oblasti ljudskih prava.⁹¹

O načinu primene pomenutog podzakonskog akta i njegovom uticaju na položaj korisnika novčane socijalne pomoći svedoči i primer iz Niša. Gradonačelnica Niša je, u septembru 2021. godine, najavila da će, na osnovu Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, korisnici te vrste socijalnih davanja biti radno angažovani kao komunalni redari koji bi kontrolisali poštovanje epidemioloških mera. Imajući u vidu da je

⁸⁷ *Ibid.*, 17.

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

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

⁹⁰ Prvobitno je, u predlogu koji su zajednički sačinile OCD koje su učestvovalе u dijalogu, bilo predviđeno da zaključak u pogledu Uredbe predviđa da će Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja predložiti Vladi Republike Srbije stavljanje van snage važeće Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći. Prvobitna verzija predloga obavezujućih zaključaka u posedu autora.

⁹¹ „Obavezujuća postupanja sa društvenog dijaloga o sistemu socijalne zaštite 10. juna 2021!”, *op. cit.*

reč o neplaćenom radu, Inicijativa A 11 je objavila saopštenje u kome je ukazala na to da bi najavljeni vid radnog angažovanja imao za posledicu **radnu eksploataciju korisnika novčane socijalne pomoći**.⁹² Inicijativa A 11 je podsetila i da se, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, svaki rad ili služba na koje su pojedinci prinuđeni pod pretnjom neke kazne ili se za njih nisu dobrovoljno prijavili smatra prinudnim radom, kao i da je ta vrsta rada zabranjena Konvencijom br. 29 Međunarodne organizacije rada. Od gradonačelnice Niša je traženo da odustane od najavljenog radnog angažovanja korisnika novčane socijalne pomoći bez ikakve naknade ili da to učini pod uslovima koje propisuje zakon, tako što će im ponuditi poštenu i pravičnu naknadu za obavljeni rad.⁹³

Nakon reakcije Inicijative A 11 na najavu gradonačelnice Niša da će korisnici socijalne pomoći u tom gradu biti angažovani kao komunalni redari i da će taj posao obavljati bez ikakve naknade, zamenica gradonačelnice saopštila je da će korisnici socijalne pomoći koji budu angažovani kao komunalni redari za to biti plaćeni, odnosno da će, pored garantovanih socijalnih davanja, na mesečnom nivou dobiti dodatnih 18.500 dinara.⁹⁴ Iako je to predstavljalo nesumnjiv napredak u poređenju s prethodno najavljenim neplaćenim angažovanjem korisnika novčane socijalne pomoći, ipak treba imati u vidu da je iznos naknade za taj vid radnog angažovanja i dalje ispod nivoa minimalne zarade u Republici Srbiji.

U **listi pitanja** koju je u oktobru 2019. godine usvojio Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava postavljeno je izričito pitanje o broju korisnika novčane socijalne pomoći koji su bili primorani da obavljaju neplaćeni rad kako bi zadržali pravo na socijalnu pomoć.⁹⁵ Država je u svom odgovoru na listu pitanja propustila da odgovori na to pitanje i da dostavi tražene podatke.⁹⁶

⁹² Za više detalja, videti A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, „Radna eksploatacija korisnika socijalne pomoći u Nišu“, 7. 9. 2021. godine, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/radna-eksploatacija-korisnika-socijalne-pomoci-u-nisu/>.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Za više detalja videti, na primer, T. Tasić, „Davidovićeve: Biće plaćeni korisnici socijalne pomoći angažovani kao redari“, *Južne vesti*, 9. 9. 2021. godine, dostupno na: https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Davidoviceva-Bice-place-ni-korisnici-socijalne-pomoci-angazovani-kao-komunalni-redari.sr.html?fbclid=IwAR2RGYLRiJRGRFnEPTRNfM1vMxPGpQNeby_rr3LTMU9UT1SmJ22la9CCyMQ.

⁹⁵ CESCR, List of issues in relation to the third periodic report of Serbia, E/C.12/SRB/Q/3, 12 Novembar 2019, para. 19, str. 3, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fQ%2f3&Lang=en.

⁹⁶ U odgovoru na stav 19 liste pitanja, navodi se samo da će korisnicima novčane socijalne pomoći biti *omogućeno* da obavljaju, između ostalog, društvenokoristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici, kako bi aktivno prevazišli nepovoljnu socijalnu situaciju, bez navođenja koliko je korisnika novčane socijalne pomoći zapravo bilo *primorano* da obavlja neplaćeni rad kako bi zadržalo pravo na socijalnu pomoć koja im na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti pripada (kurziv naš). Replies of Serbia to the list of issues in relation to its third periodic report, 29 June 2020, E/C.12/SRB/RQ/3, st. 88, str. 18, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fRQ%2f3&Lang=en.

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom

Ubrzo nakon početka primene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom⁹⁷ i stupanja na snagu izmena tog propisa, 1. jula 2018. godine, usledio je niz protesta, kao pokušaj da se ukaže na nepravilna rešenja uvedena tim propisom⁹⁸, a podnet je i predlog⁹⁹ i više inicijativa¹⁰⁰ za ocenu ustavnosti nekoliko odredaba ZFPPD za koje je isticano da su u suprotnosti sa antidiskriminacionim propisima, Ustavom Republike Srbije i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. O nekim od tih inicijativa Ustavni sud se izjasnio u 2021. godini, što je dovelo do novih izmena ZFPPD.¹⁰¹

Naime, u maju 2021. godine objavljene su **tri odluke Ustavnog suda kojima je utvrđena neustavnost nekoliko odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom**, među kojima je i odredba kojom 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 stavljani u lošiji položaj i morali su da biraju između te dve mogućnosti.¹⁰²

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Održan je niz protesta Inicijative „Mame su zakon“, na kojima je ukazano na neadekvatna rešenja u ZFPPD. Vesti o održanim protestima dostupne na: <https://rs.n1info.com/tag/mame-su-zakon/>.

⁹⁹ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, „Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Brankica Janković podnela je Ustavnom sudu Srbije Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti nekoliko odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom“, 13. 9. 2018, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopštenje-predlog-za-ocenu-ustavnosti/>.

¹⁰⁰ NORBS, „Ustavnom sudu je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom“, dostupno na: <https://norbs.rs/aktivnosti/ustavnom-sudu-je-podneta-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>. A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, „Inicijativa A11 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/>.

¹⁰¹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, Službeni glasnik RS, br. 66/2021 od 30. 6. 2021.

¹⁰² Odluka Ustavnog suda RS broj IUz-266/2017, kojom se utvrđuje da odredba člana 12, stav 7 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (Službeni glasnik RS, br. 113/17 i 50/18) nije u saglasnosti sa Ustavom. 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). Zahvaljujući toj odluci, između ostalog, izmenjene su odredbe koje su poljoprivredne osiguranice stavljale u nejednak položaj u vezi sa izračunavanjem osnovice za naknade po osnovu rođenja i nege deteta i posebne nege deteta. 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 porodiljskog 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.

Pomenute odluke Ustavnog suda pratile su nove **izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom**.¹⁰³ 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.¹⁰⁴ Izmenjene su i neustavne odredbe koje su poljoprivredne osiguranice stavljale u nepovoljniji položaj¹⁰⁵, kao i neustavna odredba koja je kod naknade zarade za vreme porodiljskog odsustva donji limit u visini minimalne zarade uslovljavala prethodnim stažom osiguranja.¹⁰⁶

Ovde je korisno osvrnuti se i na to koje su **posledice odluka Ustavnog suda o neustavnosti** određenog opšteg akta ili njegovih odredaba na pojedinačne akte donete na osnovu neustavnih propisa, a i šire, na štetne posledice neustavnog propisa uopšte, što je uređeno članovima 61–62 Zakona o Ustavnom sudu.¹⁰⁷ Nakon pomenutih odluka Ustavnog suda i tim odlukama iznuđenih izmena ZFPPD¹⁰⁸, dva resorna ministarstva izdala su instrukciju centrima za socijalni rad i lokalnim upravama po kojoj treba po službenoj dužnosti preispitati i izmeniti pojedinačna rešenja doneta na osnovu ukinutih odredaba, između ostalog onih kojima je obustavljena dalja isplata ili odbijeno pravo na dodatak za tuđu negu i pomoć, koji nije mogao da se ostvaruje paralelno s pravom na produženo plaćeno odsustvo radi nege deteta.¹⁰⁹ Međutim, kako Ustavni sud u svojoj odluci nije odredio drugi način otklanjanja štetnih posledica neustavnih zakona (na šta je ovlašćen članom 62 Zakona o Ustavnom sudu), oni roditelji koji, imajući u vidu neustavne odredbe

¹⁰³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, „Službeni glasnik RS, br. 66/2021 od 30. 6. 2021. (u daljem tekstu: ZID ZFPPD 2021).

¹⁰⁴ Videti član 6 ZID ZFPPD 2021.

¹⁰⁵ 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).

¹⁰⁶ Član 5 ZID ZFPPD 2021.

¹⁰⁷ Tako i Jelena Jerinić, 13. 10. 2021. godine. Videti i BBC na srpskom, „Deca sa invaliditetom i Srbija: Država promenila zakon, ali još nema novca roditeljima dece sa posebnim potrebama“, 25. 10. 2021, dostupno na: <https://www.021.rs/story/BBC/288082/Deca-sa-invaliditetom-i-Srbija-Drzava-promenila-zakon-ali-jos-nema-novca-roditeljima-dece-sa-posebnim-potrebama.html>.

¹⁰⁸ Videti i Mario Reljanović, „Zakon o finansijskoj propasti porodice sa decom – fasada drži dok temelji klize“, *Peščanik*, 15. 3. 2021, dostupno na: <https://pescanik.net/zakon-o-finansijskoj-propasti-porodice-sa-decom-fasada-drzi-dok-temelji-klize/>.

¹⁰⁹ *Ibid.* Videti, takođe, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, „Instrukcija o postupanju opštinskih – gradskih uprava i centara za socijalni rad u primeni i sprovođenju odluka Ustavnog suda Republike Srbije br. luz-216/2018, IUz/2018, i luz-266/2017“, 2. 8. 2021. godine, dostupno na: <http://minbpd.gov.rs/wp-content/uploads/2021/11/Instrukcija-o-postupanju-opstinskih-gradskih-uprava-i-centara-za-socijalni-rad-u-primeni-i-sprovoenju-odluka-Ustavnog-suda-Republike-Srbije-br.-IUz-2162018-IUz-2472018-i-IUz-2662017-1.pdf> (u daljem tekstu: Instrukcija MBPD i MRZBSP, 2. 8. 2021).

zakona koje su bile na snazi, nisu ni podneli zahteve za ostvarivanje te naknade ostali su bez mogućnosti obeštećenja.¹¹⁰

Nerešeni problemi u oblasti finansijske zaštite porodica sa decom

Najzad, potrebno je osvrnuti se i na to **koje odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom nisu (suštinski) izmenjene** uprkos ukazivanju na njihov diskriminatorni karakter.¹¹¹ Reč je pre svega o odredbama koje se odnose na diskriminatorne uslove u pogledu roditeljskog dodatka, koji imaju nesrazmerno negativan uticaj na romsku decu.¹¹² Inicijativa A 11 podnela je u oktobru 2018. godine inicijativu za ocenu ustavnosti odredaba člana 25 ZFPPD, usled kojih 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). 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%.¹¹³ Dok u opštoj populaciji 3% dece predškolskog uzrasta ne pohađa blagovremeno predškolski pripremni program, u romskoj populaciji 24% dece ne pohađa predškolski pripremni program. Neto stopa pohađanja predškolskog obrazovanja u opštoj populaciji iznosi 97%, dok je ta stopa kod dece u romskim naseljima znatno niža i iznosi 76%.¹¹⁴ Stopa završavanja osnovne škole među decom koja žive u romskim naseljima iznosi 64%.¹¹⁵ 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.¹¹⁶

¹¹⁰ J. Jerinić, 13. 10. 2021.

¹¹¹ Inicijativa A 11, Prava drugog reda, op. cit. Videti i Mario Reljanović, „Zašto se mora izmeniti Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom“, *Peščanik*, 16. 10. 2018, dostupno na: <https://pescanik.net/zasto-se-mora-izmeniti-zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>. I izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu ukazuje na nove odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koje roditeljski dodatak uslovljavaju imunizacijom, podsećajući ujedno i na razlike u obuhvatu vakcinama koje postoje između romske i neromske dece.

¹¹² Ovde će biti razmotreni problemi koji pogađaju najsiromašniju i najugroženiju decu. O ostalim nerešenim problemima u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom videti, na primer, Mario Reljanović, „Diskriminacija preduzetnica se nastavlja“, *Peščanik*, 30. 8. 2021, dostupno na: <https://pescanik.net/diskriminacija-preduzetnica-se-nastavlja/>.

¹¹³ 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).

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ UNDP, *Roma at Glance – Serbia*, April 2018, dostupno na: https://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/-Factsheet_SERBIA_Roma.pdf.

Isto istraživanje ukazuje na to da svega 57% romskih devojčica završi osnovno obrazovanje, u odnosu na 93% neromskih devojčica i 95% neromskih 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.¹¹⁷ 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 u vezi sa primanjem BCG vakcine pre navršene prve godine, dok se obuhvat posebnim vakcinama u kasnijim uzrastima smanjuje.¹¹⁸

Ustavni sud se povodom ove inicijative još nije oglasio, a kao posledica dugotrajnih postupaka pred Ustavnim sudom, odredbe koje najranjivijoj romskoj deci onemogućavaju ostvarivanje prava na roditeljski dodatak i dalje su na snazi. Na neophodnosti izmene tih odredaba Inicijativa A 11 podsetila je i u komentarima podnetim nadležnim ministarstvima tokom javne rasprave o izmenama i dopunama ZFPPD, koja je trajala od 8. marta do 2. aprila 2021. godine.¹¹⁹ U izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom samo se sumarno navodi da su „svi predlozi i sugestije sa javne rasprave razmotreni, a u skladu sa raspoloživim budžetskim sredstvima urađen je tekst Nacrta zakona”.¹²⁰ Budžetska sredstva ne mogu biti prihvatljivo obrazloženje za zadržavanje očigledno diskriminatornih odredaba člana 25.

Neophodno je imati u vidu i da je član 25 ZFPPD u suprotnosti i sa preporukom Komiteta za ljudska prava upućenom prilikom razmatranja trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u kojoj se ističe da država treba da pojača nastojanja kako bi promovisala jednak pristup pravima i

¹¹⁷ MICS 2019, op. cit., xv. 118 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, 2016, str. 50.

¹¹⁹ Inicijativa A 11, Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, 2. april 2021, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/04/Komentar-ZFPPD_Inicijativa-A-11.pdf.

¹²⁰ Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, Izveštaj, dostupno na: <http://minbpd.gov.rs/wp-content/uploads/2021/05/1a.-izvestaj-javna-rasprava-NZID-ZFPPD-12.04.2021..doc>.

uslugama u svim oblastima za pripadnike romske zajednice.¹²¹ Zbog prevelikih razlika u obuhvatu obaveznom imunizacijom i obrazovanjem, uslovi iz člana 25 Zakona nesrazmerno pogađaju romsku decu, te su u suštinskoj suprotnosti sa pomenutom preporukom. Ispitujući ispunjenost preporuka iz Zaključnih zapažanja u odnosu na treći periodični izveštaj Republike Srbije, Komitet je zaključio da Srbija, između ostalog, nije ispunila preporuke koje se odnose na isključenost Roma.¹²² Nadalje, **Komitet za ljudska prava zatražio je da, u okviru narednog izveštajnog ciklusa, Srbija posebno dostavi informacije o tome kako izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i član 25 tog Zakona utiču na romsku zajednicu.**¹²³ Da bi izbegla ponovni zaključak o neispunjenosti preporuka koje se odnose na Rome i pokazala da ispunjava obaveze iz Pakta o građanskim i političkim pravima, Srbija će morati dodatno da obrazloži izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, sa posebnim osvrtom na član 25 i njegov uticaj na romsku zajednicu. Na sve ovo je ukazano tokom javne rasprave o izmenama ZFPPD, ali bez ikakvog efekta i bez suštinskih izmena odredaba ZFPPD koje otežavaju pristup pravu na roditeljski dodatak naročito ugroženoj romskoj deci – onoj koja zbog marginalizacije koju trpe nisu blagovremeno primila obavezne vakcine i/ili ostaju izvan sistema obrazovanja.

O neophodnosti da se romskoj deci, umesto dodatnog sankcionisanja, pruži podrška u pristupu obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti govori i podatak da svega 7% romske dece smatra da se nikada nije susrelo s diskriminacijom tokom školovanja, dok čak 59,9% romske dece navodi da se s diskriminacijom u školi susrelo najmanje deset puta.¹²⁴ Umesto postupanja u skladu sa principom najboljeg interesa deteta i pružanja podrške u prevazilaženju ovih prepreka, romska deca se kažnjavaju zbog socijalne isključenosti i postupaka ili propusta svojih porodica.

Najzad, treba podsetiti da se na listi pitanja koju je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava usvojio u vezi sa razmatranjem trećeg periodičnog izveštaja Srbije, u odeljku koji se odnosi na zaštitu porodice i dece, nalazi pitanje o koracima koje je država

¹²¹ Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report of Serbia, CCPR/C/SR/CO/3, 2017, str. 3, st. 15.

¹²² Human Rights Committee, Follow-up letter sent to the State party – Discontinuance of the Follow-up procedure, 26 November 2020 (general distribution – 21 February 2021), dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/C-CPR/Shared%20Documents/SRB/INT_CCPR_FUL_SRB_44136_E.pdf.

¹²³ *Ibid.*, str. 4.

¹²⁴ Dr Goran Bašić, *Romi u Republici Srbiji: Izazovi diskriminacije*, Evropska grupa za prava manjina, mart 2021, dostupno na: http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/MRG_Rep_RomaSerb_SE_Mar21_E.pdf, str. 8. Isto istraživanje ukazuje i na probleme Roma u pristupu pravu na zdravlje: 33,1% Roma obuhvaćenih istraživanjem istaklo je da su kod lekara bili diskriminisani do 10 puta, a 15% više od 10 puta.

preduzela da izmeni Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom kako bi se povećao pristup službama socijalne zaštite za romsku populaciju.¹²⁵ U odgovoru države u potpunosti je izostao odgovor na to pitanje.¹²⁶ Kao što su upozorenja o uticaju ZFPPD na položaj romske dece ignorisana tokom javne rasprave o izmenama ZFPPD i u ranijim apelima upućenim radnoj grupi za izmenu tog propisa¹²⁷, ni **u odgovoru na listu pitanja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava država nijednom rečju nije odgovorila na pitanja iz oblasti finansijske podrške porodici sa decom koja se odnose na romsku zajednicu.**

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

Broj dece u porodici koja mogu ostvariti pravo na dečiji i roditeljski dodatak ograničen je. Članom 22, st. 1 i 3 i članom 26, stav 1 ZFPPD, kojima se propisuju uslovi za ostvarivanje prava na roditeljski, odnosno dečiji 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.¹²⁸ Dečiji dodatak, još jedno materijalno davanje koje predviđa ZFPPD, ostvaruje se za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u

¹²⁵ CESCR, List of issues in relation to the third periodic report of Serbia, E/c.12/SRB/Q/3, 12 Novembar 2019, stav 20, str. 3, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fQ%2f3&Lang=en.

¹²⁶ Replies of Serbia to the list of issues in relation to its third periodic report, 29 June 2020, E/C.12/SRB/RQ/3, st. 88, str. 18, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fSRB%2fRQ%2f3&Lang=en.

¹²⁷ U martu 2019. godine, Inicijativa A 11 uputila je apel ministarki bez portfelja, članici nacionalnog Saveta za prava deteta i članici radne grupe za praćenje efekata ZFPPD i pripremu izmena, upozoravajući na neophodnost izmene odredaba člana 25 koje diskriminišu romsku decu. Međutim, iz kancelarije ministarke odgovoreno je da to pitanje (tj. pitanje diskriminacije romske dece) nije u nadležnosti ministarstva, koje se primarno bavi demografskom politikom, te je prosledila pismo MRZBSP, koje na dopis nikada nije odgovorilo. Videti Platform of Organizations for Cooperation with UN Human Rights Mechanism, UPR Mid-term report – Third Cycle, Republic of Serbia (2018–2020), dostupno na: <https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2020/11/Platform-UPR-Mid-term-2020-Serbia-3rd-cycle.pdf>, str. 16, napomena 55.

¹²⁸ Samo izuzetno, majka koja ima troje dece pa u narednom porođaju dobije dvoje ili više dece može ostvariti pravo na roditeljski dodatak i za svako rođeno dete u tom porođaju, na osnovu posebnog rešenja ministarstva nadležnog za socijalna pitanja. S druge strane, dečiji 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.

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.¹²⁹

Ovakvo **ograničavanje broja dece koja se uračunavaju u davanja za roditeljski i dečiji dodatak disproportionalno više pogađa najugroženije porodice sa decom.**¹³⁰ Naime, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, prema poslednjem popisu iz 2011. godine, u Srbiji ima samo 5.264 porodice sa više od petoro dece. Pritom, Inicijativa A 11 je od Republičkog zavoda za statistiku dobila podatke, dobijene posebnom obradom podataka sa popisa, koji pokazuju da je, od tog broja, čak 1.719 porodica u kojima su jedan od roditelja ili oba roditelja izjavili da su romske nacionalnosti. Nadalje, od tog broja, u 782 porodice jedan roditelj je nepismen ili su oba roditelja nepismena, dok su u 1.024 porodice oba roditelja bez škole ili sa završena najviše tri razreda osnovne škole. Da se radi o porodicama koje su posebno ekonomski i socijalno ugrožene, potvrđuje i činjenica da, od tog broja, skoro 300 porodica deli stan s porodicom koja je vlasnik stana, ili živi u vikendici, ili u nastanjenim poslovnim prostorijama, ili prostorijama nastanjenim iz nužde, odnosno kolektivnim stanovima. Prema opremljenosti stanova u kojima žive, čak 767 ovih porodica nema kupatilo, a 644 nema nužnik.¹³¹

Uvid u karakteristike porodica sa petoro ili više dece pokazuje da su najugroženije porodice posebno pogođene ograničenjem broja dece koja mogu da ostvare roditeljski i dečiji dodatak. Pored toga, imajući u vidu etničku pripadnost roditelja koji imaju petoro ili više dece, pomenuto ograničenje otvara i pitanje diskriminacije. Naime, iako Romi prema popisu 2011. godine čine 2,05% stanovništva, kod porodica koje imaju petoro i više dece oni čine čak 32,66%. Imajući u vidu da broj porodica sa petoro i više dece nije velik, ni ukidanje ovog ograničenja ne bi iziskivalo velike budžetske izdatke.¹³² 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.¹³³ Ovo je još jedan predlog koji nije usvojen prilikom izmena ZFPPD.

¹²⁹ Član 26 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.

¹³⁰ 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>.

¹³¹ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Komentar Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom*, op. cit.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

Zakon o socijalnoj karti

U januaru 2021. godine usvojen je dugo očekivani Zakon o socijalnoj karti¹³⁴ kojim je trebalo da se „uvede evidencija za sve postojeće korisnike, odnosno registar socijalnih karata gde će se podaci ukrštati kako se ne bi dolazilo u situaciju da po socijalnu pomoć dolazi neko u 'audiju 8, što se trenutno i dešava", kako je svojevremeno navela predsednica Vlade na sastanku Nacionalnog konventa za Evropsku uniju.¹³⁵ 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. Ovim sistemom predviđena je obrada velike količine podataka korisnika sistema socijalne zaštite, potencijalnih korisnika ovog sistema i svih onih lica koja se smatraju „povezanim licima", kao što su supružnici, bivši supružnici, vanbračni partneri, bivši vanbračni partneri, deca i srodnici u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, srodnici u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva, staratelji i hranitelji, pod uslovom da žive u zajedničkom domaćinstvu, pastorčad, očuh i maćeha. Analize su pokazale da se u Socijalnoj karti nalazi najmanje 135 podataka o ličnosti korisnika sistema socijalne zaštite, te da se o ovako velikom obimu podataka o ličnosti koje državni organi prikupljaju i obrađuju ne može govoriti ni u jednoj drugoj životnoj situaciji u Republici Srbiji.¹³⁶

Zakon nije u potpunosti usklađen sa odredbama krovnog zakona koji reguliše obradu podataka o ličnosti – Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti,¹³⁷ 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.¹³⁸

¹³⁴ Službeni glasnik RS, br. 14/2021.

¹³⁵ Danas, Brnabić: U pripremi sistem socijalnih karata, ubuduće bolja socijalna zaštita, 18. januar 2019. godine.

¹³⁶ Partneri za demokratske promene Srbija, Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji, Analiza odabranih sektorskih propisa i njihove primene, str. 58.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Ustavni sud, UŽ 13652/2018, IUz-361/2012.

Ključni problemi koje će doneti primena ovog zakona odnose se na **kršenje načela minimizacije obrade podataka o ličnosti**, te na nemogućnost učešća korisnika sistema socijalne zaštite u donošenju odluka koje su zasnovane na automatskoj obradi podataka o ličnosti. Naime, članom 17 Zakona o socijalnoj karti propisano je da ako se tokom obrade utvrdi neusaglašenost podataka o korisniku, odnosno povezanim licima, o tome se formira obaveštenje koje se prosleđuje evidencijama iz oblasti socijalne zaštite. Ovo obaveštenje sadrži 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 od bitnog uticaja na ostvarivanje, promenu ili prestanak prava iz socijalne zaštite. U takvoj situaciji, dva su osnovna zahteva koji se imaju postaviti pred sistem koji donosi ovakve odluke. Prvi zahtev odnosi se na **transparentnost algoritma koji vrši automatsku proveru 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.

Važno je napomenuti i da se u drugim zemljama, u sličnim situacijama kada se nove tehnologije koriste radi postizanja proklamovanog cilja unapređenja sistema socijalne zaštite, pred sudovima postavljalo **pitanje srazmernosti ove obrade podataka o ličnosti**, te poštovanja prava na privatan i porodičan život iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹³⁹ Da li će domaći redovni sudovi i Ustavni sud Srbije u postupcima koji će sasvim izvesno uslediti nakon početka primene Zakona o socijalnoj karti uzimati u obzir ove argumente i analizirati usaglašenost ovog zakona sa garancijama iz člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, ostaje da se vidi u narednom periodu.

¹³⁹ Okružni sud u Hagu, NJCM i drugi protiv Holandije (2020) The Hague District Court ECLI: NL: RBDHA:2020:1878 (SyRI)

Novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije COVID-19

Slično kao i u 2020, i u 2021. godini, radi ublažavanja ekonomskih posledica pandemije COVID-19, država je predvidela da će svim punoletnim državljanima Srbije biti uplaćena novčana pomoć u iznosu od 60 evra u dinarskoj protivvrednosti.¹⁴⁰ Uplata te pomoći uređena je Zakonom o Privremenom registru punoletnih državljana Republike Srbije kojima se uplaćuje novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 (u daljem tekstu: Zakon o Privremenom registru)¹⁴¹ i Pravilnikom o načinu prijave za dobijanje novčane pomoći, načinu isplate novčane pomoći i podnošenja reklamacija.¹⁴² Zakonom o Privremenom registru najpre je predviđena uplata jednokratne novčane pomoći od 60 evra koja se uplaćivala u iznosu od 30 evra u dva navrata, a izmenama tog zakona predviđena je i dopunska novčana pomoć od 20 evra.¹⁴³

U članu 2 Zakona o Privremenom registru precizirano je da se pod punoletnim državljaninom Republike Srbije podrazumeva „fizičko lice koje je na dan stupanja na snagu ovog zakona punoletno¹⁴⁴, koje je državljanin Republike Srbije, koje ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije – u skladu sa zakonom kojim se uređuju prebivalište i boravište građana, koje poseduje važeću ličnu kartu i koje se prijavi za uplatu novčane pomoći u skladu sa ovim zakonom“. Pravilnikom o načinu prijave za dobijanje novčane pomoći precizirano je da se uz prijavu dostavlja JMBG i registarski broj važeće lične karte.¹⁴⁵ Na taj način, iz mogućnosti za dobijanje te pomoći isključeni su građani koji nemaju JMBG, ličnu kartu ili prijavu prebivališta.

Mogućnost za dobijanje jednokratne novčane pomoći od 60 evra i dopunske novčane pomoći od 20 evra nije zavisila od stepena ugroženosti, nego od posedovanja JMBG, prijave prebivališta i lične karte. Reč je o naizgled neutralnom uslovu koji nije povezan sa

¹⁴⁰ Iako nije reč o meri socijalne zaštite, i novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije ovde će se razmatrati zbog uticaja koji bi ta mera (ili sredstva koja su izdvojena za njeno sprovođenje) mogla imati na položaj siromašnih građana.

¹⁴¹ Službeni glasnik RS, br. 40/2021 i 96/2021.

¹⁴² Službeni glasnik RS, br. 42/2021 i 107/2021.

¹⁴³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Privremenom registru punoletnih državljana Republike Srbije kojima se uplaćuje novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-Cov-2, Službeni glasnik RS, br. 96/ od 8. 10. 2021. godine.

¹⁴⁴ Zakon je stupio na snagu 23. 4. 2021. godine. Izmenama i dopunama Zakona o privremenom registru, mogućnost za prijavu za dopunsku novčanu pomoć proširena je i na građane koji su postali punoletni od 24. aprila do dana stupanja na snagu izmena ovog propisa, kojima je predviđena dopunska novčana pomoć, odnosno do 16. oktobra 2021. godine. Videti član 2, stav 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Privremenom registru punoletnih državljana Republike Srbije kojima se uplaćuje novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2.

¹⁴⁵ Član 5 Pravilnika o načinu prijave za dobijanje novčane pomoći, načinu isplate novčane pomoći i podnošenja reklamacija, Službeni glasnik RS, br. 42/2021 i 107/2021.

etničkom pripadnošću. Međutim, primenom tog naizgled neutralnog kriterijuma nesrazmerno su pogođeni pripadnici romske nacionalne manjine, budući da su u Srbiji, među licima koja se suočavaju s problemima u pristupu ličnim dokumentima, najzastupljeniji Romi.¹⁴⁶ Ta lica ujedno su prepoznata i kao posebno izložena riziku od negativnih socioekonomskih posledica pandemije.¹⁴⁷ Pa ipak, upravo su ti građani isključeni iz mogućnosti da dobiju novčanu pomoć od 80 (30 + 30 + 20) evra¹⁴⁸, koja je bila dostupna svim ostalim punoletnim državljanima koji poseduju ličnu kartu, JMBG i prijavu prebivališta.¹⁴⁹

Studija slučaja: Novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije

Nepravičnost i diskriminatorni karakter uslova za ostvarivanje prava na novčanu pomoć od 60 evra postaju jasniji ako pogledamo ko su osobe kojima ta pomoć ostaje nedostupna. Jedna od njih je Ajna, čiji primer ilustruje s kakvim se teškoćama pripadnici romske nacionalne manjine suočavaju u pokušajima pribavljanja dokumenata.

Teškoće u pristupu ličnim dokumentima

Ajna je donedavno bila pravno nevidljivo lice. Živi u Beogradu s vanbračnim suprugom i njihovo dvoje dece. Nije bila upisana u MKR jer su tokom ratnih sukoba na Kosovu 1999. godine, tj. tri godine pre njenog rođenja, uništene matične knjige u koje su bili upisani njeni roditelji, a roditelji bez dokumenata nisu mogli da prijave rođenje deteta. Majka joj je preminula kada je imala sedam godina, a otac kada je imala 14 godina, što je dodatno otežalo postupak upisa u matične knjige. U septembru 2020. godine Ajna je najzad uspela da se upiše u MKR na osnovu sudskog rešenja, nakon sprovedenog vanparničnog

¹⁴⁶ Praxis, ISI, ENS and ERRC, *Joint Submission to the Human Rights Council at the 29th session of the Universal Periodic Review*, 2017, 4, para. 12. Komitet za prava deteta, *Zaključna zapažanja uz Kombinovani drugi i treći periodični izveštaj Srbije o sprovođenju Konvencije o pravima deteta*, 2017, stav 30. Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o reproduktivnom zdravlju Romkinja*, Beograd, 2017, str. 3 i 11. UNHCR i CeSID, *Lica u riziku od apatridije u Srbiji, Pregled trenutnog stanja i preporuke za budućnost*, 2020, str. 6. Vlada Republike Srbije, *Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine*, str. 53. Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd, novembar 2019, str.50 i 60–61.

¹⁴⁷ Andrea Cârstocea, Raul Cârstocea and Craig Willis, ECMI Minorities Blog: The Impact of COVID-19 on Roma Communities in Non-EU Countries in Eastern Europe, 5 October 2020; Craig Willis, "Economic Effects of the COVID-19 Pandemic on Roma Communities in Albania, Bosnia & Herzegovina, Moldova, Montenegro, North Macedonia, Serbia and Ukraine", The European Centre for Minority Issues, 21 October 2020.

¹⁴⁸ U 2021. godini, Zakonom o Privremenom registru najpre je predviđena uplata jednokratne novčane pomoći od 60 evra koja se uplaćivala u iznosu od 30 evra u dva navrata, a izmenama Zakona o privremenom registru predviđena je i dopunska novčana pomoć od 20 evra.

¹⁴⁹ Na gotovo identičan način, Romi bez dokumenata bili su isključeni iz mogućnosti ostvarivanja prava na jednokratnu novčanu socijalnu pomoć od 100 evra u 2020. godini.

postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja koji je namenjen licima koja ne mogu da se upišu u MKR u upravnom postupku. Posle upisa u MKR, da bi moglo da joj se upiše i državljanstvo Republike Srbije, najpre je morao da se sprovede postupak obnove upisa državljanstva makar za jednog od njenih roditelja. Taj postupak je uspešno sproveden za oca, budući da je za njega uspeła da pribavi kopiju kartona o ličnoj karti izdatoj pre 1999. godine. Nakon što je okončan postupak obnove upisa za Ajninog oca, i njoj je upisana činjenica državljanstva Republike Srbije. U decembru 2020. godine Ajna je prvi put pribavila izvod iz MKR i uverenje o državljanstvu. Iste godine je postala punoletna. Međutim, i dalje ne može da pribavi ličnu kartu jer nema prijavu prebivališta. U dva navrata je pokušavala da podnese zahtev za prijavu prebivališta u nadležnoj policijskoj stanici, ali je usmeno odbijena. Uz pomoć Inicijative A 11 najzad je uspeła da podnese zahtev za prijavu prebivališta u maju 2021. godine, ali taj postupak nije okončan do decembra 2021. godine.

Nemogućnost ostvarivanja prava na novčanu pomoć za ublažavanje posledica epidemije

U maju 2021. godine Ajna je podnela prijavu za uplatu novčane pomoći za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19, najpre putem kol centra i portala Uprave za trezor. Nakon što joj je prijava odbijena kao nepotpuna ili neispravna – zbog neposedovanja lične karte i prijave prebivališta – Ajna je podnela prijavu pismenim putem i u pismenoj prijavi objasnila teškoće sa kojima se suočava u pokušajima da pribavi dokumente, te je zatražila da joj se odobri novčana pomoć uprkos neposedovanju lične karte i prijave prebivališta. Naglasila je da je rođena i da živi u Srbiji, da je državljanica Srbije, da osim državljanstva Srbije nema nijedno drugo državljanstvo, niti prijavu prebivališta ili boravišta u bilo kojoj drugoj državi. Kao dokaze o faktičkom boravku u Beogradu priložila je medicinsku dokumentaciju, uključujući otpusnu listu iz porodilišta u Beogradu. Međutim, nadležno Ministarstvo finansija – Uprava za trezor odbilo je i njenu pismenu prijavu, uz obrazloženje da ne ispunjava uslove propisane Zakonom, odnosno ne poseduje ličnu kartu i nema prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije.

U junu 2021. godine, u skladu sa članom 6, st. 7 Zakona o Privremenom registru, Ajna je podnela reklamaciju Upravi za trezor i tražila da joj se, radi sprečavanja diskriminacije zbog neposedovanja prijave prebivališta i lične karte, odobri novčana pomoć od 60 evra.

I njena reklamacija je odbijena uz obrazloženje nadležnog ministarstva da je za ostvarivanje prava na novčanu pomoć neophodno da kumulativno budu ispunjeni svi

uslovi iz Zakona o Privremenom registru, uključujući prijavu prebivališta i posedovanje lične karte.

Budući da nema ličnu kartu i prijavu prebivališta, Ajna nema mogućnost da zasnuje radni odnos, niti mogućnost da ostvari bilo koje pravo koje predviđa sistem socijalne zaštite. U uslovima dodatno pogoršanog položaja usled epidemije, odobravanje novčane pomoći od 60 evra namenjenih ublažavanju posledica koronavirusa njoj bi bilo od velike važnosti. Zbog neposedovanja dokumenata nije mogla da ostvari pravo ni na roditeljski dodatak, a nema ni zdravstveno osiguranje, zbog čega je tokom obe trudnoće imala probleme u pristupu zdravstvenoj zaštiti.

Ajnin primer pokazuje sa kakvim se problemima pojedina lica romske nacionalnosti suočavaju prilikom pokušaja pribavljanja dokumenata. Na drugoj strani, jasno je i da bi ova lica, zbog posebne ugroženosti i potpune isključenosti iz sistema socijalne zaštite, naročito imala korist od odobravanja novčane pomoći za ublažavanje posledica epidemije, ali upravo su oni isključeni i iz mogućnosti dobijanja te vrste pomoći. Osim što je ostala isključena iz mera državne podrške, Ajna nije uspeła da dobije ni zaštitu od diskriminacije, što ilustruje postupak koji je vođen pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti.

Romi bez prebivališta i lične karte – bez mera podrške i bez zaštite od diskriminacije

U oktobru 2021. godine Inicijativa A 11 je Poverenici za zaštitu ravnopravnosti podnela pritužbu protiv Ministarstva finansija – Uprave za trezor, zbog neuzimanja u obzir nejednakog položaja u kome se nalazila Ajna prilikom razmatranja njene prijave za novčanu pomoć. Punoletnoj državljanki Srbije odbijen je zahtev za novčanu pomoć zbog neposedovanja lične karte i prijave prebivališta, iako ona bez svoje krivice ne može da prijavi prebivalište i pribavi ličnu kartu. U pritužbi je ukazano na to da Ministarstvo finansija nije uzelo u obzir njenu faktičku nejednakost koja se ogleda u nemogućnosti pribavljanja lične karte i prijave prebivališta, a koja je uzrokovana teškoćama poput neblagovremenog upisivanja u matične knjige rođenih – što je problem sa kojim se u Srbiji suočavaju skoro isključivo pripadnici romske nacionalne manjine. Ministarstvo finansija, kao telo nadležno za odlučivanje o ovoj novčanoj pomoći, tretiralo je pripadnicu naročito ranjive i marginalizovane grupe kao i bilo kog drugog podnosioca prijave za novčanu pomoć, koji se ne suočava s teškoćama u pristupu dokumentima. Zbog toga je u pritužbi naglašeno da je u pojedinim situacijama neophodno da se različito tretiraju grupe koje se nalaze u različitom položaju, kako bi se ispravile nejednakosti među njima. Štaviše, ako se različitim postupanjem ne pokuša ispraviti nejednakost, to samo po sebi može predstavljati kršenje

zabrane diskriminacije, što jasno potvrđuje praksa tela koja nadziru primenu ugovora za zaštitu ljudskih prava, uključujući i Evropski sud za ljudska prava.¹⁵⁰ Posebno je ukazano i na to da postupajući organ nije povlačio nikakvu razliku između stranih državljana koji borave u Srbiji bez prebivališta i podnositeljke prijave koja je domaća državljanica, koja nema veze ni sa jednom drugom državom, a koja ne može da prijavi prebivalište zbog marginalizovanosti i specifičnih teškoća sa kojima se suočavaju lica romske nacionalnosti. Najzad, naglašeno je da u tom postupku nije bila reč o tome da postupajući organ nije imao dovoljno prostora da uzme u obzir Ajninu specifičnu situaciju i da ispravi činjeničnu nejednakost na koju je ukazivano. Istaknuto je da je postupajući organ, umesto da se strogo, bez ikakve fleksibilnosti, rukovodi isključivo definicijom „punoletnog državljanina Republike Srbije“ iz Zakona o Privremenom registru, morao uzeti u obzir i antidiskriminacione odredbe iz ratifikovanih međunarodnih ugovora i domaćih propisa, uključujući i Ustav, kao i druge propise kojima je uređeno kako se dokazuje državljanstvo Srbije i kada se stiče punoletstvo, iz kojih nesumnjivo proizlazi da Ajna jeste „punoletna državljanica Republike Srbije“ iako nema prijavu prebivališta i ličnu kartu. Sve ovo ukazuje na to da u Ajninom slučaju nije bila reč o tome da domaće pravo nije ostavilo prostora za drugačije postupanje u tom predmetu i razmatranje zahteva za odobravanje novčane pomoći i bez prilaganja lične karte osobe koja se nalazi u položaju u kome se zatekla Ajna. Međutim, opisana faktička nejednakost nije uzeta u obzir prilikom razmatranja njenog zahteva.

Poverenica je zaključkom odbacila pritužbu uz navođenje da je Ministarstvo finansija prilikom postupanja po zahtevima fizičkih lica za uplatu novčane pomoći bilo obavezano usvojenim zakonom.¹⁵¹ Izostao je bilo kakav osvrt na navode iz pritužbe o tome da je domaće zakonodavstvo ostavilo Ministarstvu finansija dovoljno prostora (a antidiskriminacione odredbe nalagale) da na fleksibilniji način primeni Zakon o Privremenom registru, kako bi se ispravila faktička nejednakost u kojoj se zatekla Ajna.¹⁵² U zaključku se dalje navodi da je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti u skladu sa ovlašćenjima iz člana 33, tačka 9 Zakona o zabrani diskriminacije, upravo prepoznajući problem punoletnih državljana Republike Srbije koji nemaju prijavljeno prebivalište u Srbiji i nemaju ličnu kartu, ranije već uputio tom ministarstvu kao ovlašćenom predlagачu zakona preporuku mera za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu od diskriminacije. U toj preporuci je posebno bilo ukazano na to da uslovi u pogledu prebivališta i posedovanja

¹⁵⁰ ESLJP, *Timenos protiv Grčke* (VV), stav 44.

¹⁵¹ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, akt br. 07-00-556/2021 od 16. 11. 2021.

¹⁵² Videti u tom smislu ESLJP, *Guberina protiv Hrvatske*, naročito stavovi 93 i 98.

važee lične karte onemogućavaju pojedinim licima da ostvare pravo na novčanu pomoć, i da je to uslovljavanje najviše pogodilo pripadnike romske nacionalne manjine zbog teškoća na koje pojedina lica nailaze prilikom prijave prebivališta.¹⁵³ U preporuci je istaknuto i da su pomenuta lica državljani Srbije i da spadaju u kategoriju najugroženijih građana, kao i da je potrebno da i ta lica budu obuhvaćena merama podrške, bilo izmenama Zakona o Privremenom registru ili donošenjem posebnog propisa kojim bi se propisale posebne mere za pomenuta lica.

Ministarstvo finansija očigledno je ignorisalo preporuku Poverenice i nije preduzelo nikakve mere kako bi i Rome bez lične karte i prebivališta uključilo u mere podrške. Uprkos tome, Poverenica je odbacila Ajninu pritužbu, iako Ministarstvo nije učinilo ništa kako bi postupilo po preporuci radi zaštite Roma od diskriminacije. Zaštita od diskriminacije ove naročito ranjive grupe građana Srbije svela se na upućivanje predloga mera koji očigledno nije imao nikakve efekte.¹⁵⁴

U međuvremenu, Zakon o privremenom registru je izmenjen, ali su i za ostvarivanje dodatne novčane pomoći od 20 evra, koja je tim izmenama predviđena, zadržani isti uslovi u pogledu prebivališta i lične karte, čime je još jednom potvrđen diskriminatorni odnos prema Romima bez dokumenata.

¹⁵³Preporuka mera, koju je Poverenik 26. 8. 2021. godine uputio Ministarstvu finansija, nakon obraćanja NVO Praxis, dostupna je na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-ministarstvu-finansija-2/>.

¹⁵⁴ Imajući u vidu dosadašnju praksu Ustavnog suda, ova lica teško bi mogla dobiti zaštitu i od tog suda, ali iz drugog razloga – zato što Ustavni sud smatra da nisu ispunjene pretpostavke za odlučivanje po ustavnoj žalbi jer je reč o neznatnom novčanom oštećenju. Tako, na primer, Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu izbeglice izjavljene zbog diskriminacije po osnovu prebivališta prilikom utvrđivanja poreza, uz obrazloženje da je reč o iznosu od oko 7.500 dinara, koji ne predstavlja značajno novčano oštećenje. UŽ-2102-2018 i UŽ-2101-2019 od 11. 9. 2019.

Pravo na stanovanje

Tokom 2021. godine nije bilo značajnijih promena u pogledu ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje. Nagomilani problemi u ovoj oblasti, uslovljeni prvo privatizacijom javnog stambenog fonda tokom devedesetih godina, pa onda i skoro potpunim povlačenjem države iz uloga koje se odnose na obezbeđivanje stambenih rešenja za građane, uticali su na ovakvo stanje. Na kraju, komodifikacija stanovanja, odnosno tretiranje stanovanja kao robe, a ne prava koje je garantovano Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, dodatno je usloвила današnje stanje u oblasti stanovanja.

U pogledu pristupa pravu na adekvatno stanovanje, postoji čitav niz grupa koje su onemogućene da uživaju ovo pravo – od Roma¹⁵⁵, preko interno raseljenih lica¹⁵⁶, izbeglica, beskućnika¹⁵⁷, pa sve do onih građana koji ne mogu da reše svoje stambeno pitanje na tržištu zbog niskih prihoda, nezaposlenosti ili drugih izazova sa kojima se suočavaju. Posebno je značajno napomenuti da **podaci o stanovanju, stambenim potrebama i problemima sa kojima se suočavaju građani u ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje** takođe **ne postoje**. Ova situacija negativno utiče na potencijalno planiranje mera koje bi bile usmerene na rešavanje nekih od problema u oblasti stanovanja.

Iako je za ostvarivanje prava na stanovanje čest argument na strani države da je ovo pravo „skupo“, te da nema dovoljno raspoloživih resursa za ostvarivanje prava na stanovanje za one građane koji su najugroženiji, činjenica je da je poslednjih godina Republika Srbija počela intenzivno da ulaže u oblast stanovanja. Međutim, ova ulaganja tiču se za sada samo **izgradnje jeftinih stanova za pripadnike službi bezbednosti**, koja je predviđena posebnim zakonom, Zakonom o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti.¹⁵⁸ 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. Posebno je značajno primetiti da je članom 2 ovog zakona propisano da realizacija projekta predstavlja opšti interes od

¹⁵⁵ 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. Za detalje istraživanja, pogledati: https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/Mapiranje_podstandardnih_romskih_naselja_SRB_web.pdf, maj 2021.

¹⁵⁶ Prema istraživanju Komesarijata za izbeglice i migracije, u Srbiji ima preko 68000 interno raseljenih lica „u potrebi“. Za detalje istraživanja, pogledati: <https://www.unhcr.org/rs/wp-content/uploads/sites/40/2021/04/02-Stanje-i-potrebe-IRL-2018.pdf>, maj 2018.

¹⁵⁷ Podaci o beskućnicima gotovo da i ne postoje, što takođe ukazuje na stepen isključenosti ovih lica. Poslednje istraživanje koje je rađeno, sprovedeno je 2012. godine, a Republički zavod za statistiku je nekon Popisa pripremio posebnu publikaciju koja se bliže ticala broja i karakteristike beskućnika u Srbiji. Ova publikacija dostupna je na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2014/Pdf/G20144011.pdf>

¹⁵⁸ Službeni glasnik RS, br. 41/2018, 54/2019, 9/2020 i 52/2021.

značaja za jačanje Sistema nacionalne bezbednosti Republike Srbije. Procenjeno je da je za samo tri godine za izgradnju ovih stanova potrošeno 64 miliona evra.¹⁵⁹ Sa druge strane, jeftina stanogradnja za druge kategorije lica kojima je potrebna podrška za rešavanje stambenih potreba skoro da ne postoji, ili se svodi na projektnu podršku koja je finansirana iz međunarodnih fondova.¹⁶⁰

U takvoj situaciji, oni koji su najugroženiji nemaju mogućnost ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje. Tako, primera radi, u Srbiji ima preko 160.000 Roma koji žive u neformalnim naseljima, koja su često bez pristupa pijaćoj vodi. Prema podacima prikupljenim mapiranjem podstandardnih¹⁶¹ romskih naselja, preko 32.000 Roma nema pristup vodi¹⁶² u ovim naseljima, a preko 24.000 njih nema priključak na električnu energiju.¹⁶³ Sa druge strane, ni u 2021. godini nije bilo pomaka u pogledu unapređenja položaja lica koja se nalaze u situaciji beskućništva, pa dobar deo usluga koje se odnose na pristup socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti za ovu grupu ljudi zavisi od projektne podrške koju udruženja građana obezbeđuju od donatora.

Primena Zakona o stanovanju i održavanju zgrada¹⁶⁴

Krovni zakon u oblasti stanovanja kojim su regulisana pitanja upravljanja stambenim zajednicama, održavanja zgrada, postupaka iseljenja i preseljenja i socijalnog stanovanja (stanovanja uz podršku) donet je krajem 2016. godine. Iako se očekivalo da će promena zakona doneti niz novina koje bi trebalo da uredi oblast stanovanja, to se nije dogodilo. Takođe, dokumenti javnih politika koji su predviđeni ovim zakonom ni do kraja 2021. godine nisu usvojeni, a nije formiran ni Stambeni savet niti su preduzimane mere za sprovođenje programa stambene podrške. Štaviše, ni **postupci iseljenja i preseljenja** predviđeni

¹⁵⁹ Insajder, Jeftini stanovi za bezbednjake: Iz državne kase u naredne tri godine oko 64 miliona evra bez PDV-a, online, dostupno na: <https://insajder.net/arhiva/vesti/jeftini-stanovi-za-bezbednjake-iz-drzavne-kase-u-naredne-tri-godine-oko-64-miliona-evra-bez-pdv-a>.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² 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.

¹⁶³ *Ibid.*, str. 14.

¹⁶⁴ Službeni glasnik RS, br. 104/2016 i 9/2020.

zakonom u slučajevima koji se tiču kolektivnih preseljenja, kakva smo imali prilike da vidamo u periodu od 2009. do 2012. godine, nisu sprovedeni u skladu sa zakonom. Tek je nekoliko jedinica lokalne samouprave sprovodilo ove postupke onako kako je predviđeno Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada, i to ne bez propusta koji su bili na štetu lica koja su pogođena iseljenjima.¹⁶⁵

Praksa koja posebno zabrinjava u kontekstu sprovođenja postupaka iseljenja i preseljenja dokumentovana je početkom 2021. godine, kada su nadležni državni organi odlučili da ne sprovedu obaveze koje imaju po zakonu i da postupak iseljenja isključivo svedu na isplatu kompenzacije porodicama koje su pogođene iseljenjem.

Studija slučaja: iseljenje naselja Vijadukt u Beogradu

U objektima nekadašnjeg preduzeća Vijadukt živelo je preko 70 porodica, najviše Roma i Romkinja, koji su se nakon dogradnje napuštenih radničkih baraka uselili u njih. Osim Roma, na ovoj lokaciji stanovala su i interno raseljena lica, izbeglice, kao i bivši radnici Vijadukta. Procena Inicijative A 11 je da je oko dve trećine njih živelo od novčane socijalne pomoći, dok je ostatak ostvarivao prihode neformalnim radom, najčešće sakupljajući sekundarne sirovine.

Sredinom jula 2020. godine, stanovnici ovog naselja su obavestili Inicijativu A 11 da su im predsednik opštine Rakovica i rukovodilac Odeljenja za imovinske i pravne poslove usmenim putem naložili da se ise u roku od 14 dana, pod pretnjom rušenja stambenih objekata u kojima su živeli. Kako su naveli, razlozi za iseljenje ticali su se toga da se oni nalaze na lokaciji namenjenoj za izgradnju obilaznice oko Beograda. Zbog toga je Inicijativa A 11 kontaktirala i podsetila nadležne državne organe na obaveze propisane Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Zakon o stanovanju i održavanju zgrada propisuje da jedinica lokalne samouprave pre raseljavanja mora da donese plan preseljenja, sprovede postupak konsultacija sa zajednicom o mogućim stambenim rešenjima i da usvoji odluku o neophodnosti preseljenja. Zakonom je takođe propisano da jedinica lokalne samouprave koja sprovodi postupak iseljenja i preseljenja ima obavezu da omogući učešće javnosti u procesu

¹⁶⁵ Jedan takav slučaj ticao se prinudnog iseljenja sakupljača sekundarnih sirovina koji su stanovali na obodu deponije u Vinči i koji su pogođeni postupkom iseljenja zbog izgradnje spalionice. Povodom problema sa kojima se ova grupa sakupljača sekundarnih sirovina suočavala tokom i nakon postupka iseljenja, Inicijativa A 11 pokrenula je postupak medijacije pred Nezavisnim projektnim mehanizmom Evropske banke za obnovu i razvoj. Za više detalja, pogledati: <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2021/01.html>.

konsultacija, nakon čega se donose rešenja o iseljenju na koje stanovnici imaju pravo žalbe. Na ove obaveze Inicijativa A 11 podsetila je i predstavnike kabineta predsednice Vlade Republike Srbije i preduzeća Koridori Srbije na sastanku održanom u oktobru 2020. godine.

U ovaj slučaj i pronalaženje rešenja za sprovođenje postupka iseljenja i preseljenja stanovnika Vijadukta koje neće usporavati građevinske radove, krajem 2020. godine uključio se i Zaštitnik građana, kom su se prethodno obratili stanovnici ovog naselja. Zaštitnik građana je nakon toga, pozivajući se svoju ulogu posredovanja u preventivnom cilju, radi ostvarivanja garantovanih prava stanovnika ovog naselja preduzeo korake koji su u potpunoj suprotnosti sa odredbama Zakona o stanovanju i održavanju zgrada i praktično posredovao u dogovoru za postizanje kompenzacije za „dobrovoljno iseljenje stanovnika Vijadukta“.

Posredovanje je za rezultat imalo isključivo finansijsku kompenzaciju za iseljenje, u iznosu od 19.000 evra svakoj porodici iz naselja, pa su stanovnici prihvatili jedinu opciju koja im se nudila i izjasnili se da će se sami iseliti u roku od sedam dana od uplate ove sume. Ovakva odluka ne samo što nije u skladu sa obavezama države da maksimalno upotrebljava raspoložive resurse radi progresivnog ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava, već je za preko milion i tri stotine hiljade evra, koliko je najmanje iznosila ova kompenzacija, mogao biti izgrađen dovoljan broj socijalnih stanova za stanovnike naselja.

Umesto toga, stanovnici naselja su nakon isplate kompenzacije bili prinuđeni da u veoma kratkom roku pronađu novi dom, što je sve bilo dodatno pogoršano činjenicom da se postupak isplate kompenzacije odvijao poslednjih dana 2020. godine, a da je rok za iseljenje padao u dane novogodišnjih praznika.

Uprkos ovim obećanjima, mehanizacija za rušenje je otpočela uklanjanje objekata u naselju Vijadukt već prvog radnog dana 2021. godine, kada je i porušena jedna baraka čiji stanari za tri dana novogodišnjih praznika nisu uspeali da pronađu drugi smeštaj. Nakon pritužbi i novog telefonskog kontaktiranja Zaštitnika građana, iseljenje se do kraja sprovelo nekoliko dana kasnije, kada su svi objekti porušeni.

Na samom iseljenju nije bio prisutan niko od posmatrača i predstavnika organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, nije bilo obezbeđeno prisustvo nadležnih javnih službi, niti dokumentovanje radi dokazivanja mogućih šteta i gubitaka na imovini, što su sve bile obaveze koje su nadležni državni ograni bili dužni da preduzmu.

Na kraju, važno je napomenuti da su svi stanovnici naselja Vijadukt bili dužni da potpišu izjave¹⁶⁶ kojima se odriču prava na žalbu ili korišćenje bilo kog drugog pravnog sredstva u vezi sa ovim postupkom. Ovakvo odricanje, pravno je ništavo jer je protivno javnom interesu, nije svesno i slobodno dato već je bilo uslovljeno kompenzacijom što je stanovnike sprečilo da podnose naknadne pritužbe. Istovremeno ove izjave su „oslobodile“ nadležne organe javne vlasti bilo kakvih daljih obaveza prema stanovnicima naselja Vijadukt.

Značaj ovog slučaja ogleda se u tome što su jasno propisane zakonske obaveze organa javne vlasti anulirane potpisivanjem izjava uz posredovanje Zaštitnika građana, koji ne samo što je propustio da primeni svoja ovlašćenja i sprovede kontrolu rada nadležnih organa, već je aktivno doprineo ugrožavanju ljudskih prava stanovnika naselja Vijadukt i prekršio ovlašćenja koja mu daje Zakon o Zaštitniku građana. Pokazalo se da je u slučajevima koji su značajni za „razvoj“ dozvoljeno kršiti propise Republike Srbije, a da jedna od nadležnih institucija za pružanje zaštite građanima u slučajevima povreda njihovih ljudskih prava ne samo da neće reagovati, već će aktivno doprineti kršenju njihovih prava.

Inicijativa A 11 se ovim povodom obratila Zaštitniku građana, kabinetu gradonačelnika i Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kao i drugim nadležnim organima javne vlasti, ali do objavljivanja ovog izveštaja nije dobila nikakav odgovor ovim povodom.

Donošenje Nacionalne stambene strategije za period 2022 – 2032

Deset dana pred kraj 2021. godine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture otvorilo je „javnu raspravu“ o **Predlogu Nacionalne stambene strategije za period 2022 – 2032.**¹⁶⁷ Uprkos značaju ovog strateškog dokumenta za ostvarivanje prava na stanovanje, kao i činjenici da se nekoliko godina kasnilo sa pripremom Strategije, nadležno ministarstvo je odlučilo da „javnu raspravu“ organizuje u sezoni praznika i godišnjih odmora, bez javnog predstavljanja strateškog dokumenta i sastanaka na kojima bi se diskutovalo o njegovoj sadržini. Ovakvo organizovanje „javne rasprave“ predstavlja zloupotrebu ovlašćenja koja ima nadležno ministarstvo i **suštinski sprečava učešće**

¹⁶⁶ Primerak izjave u posedu Inicijative A 11.

¹⁶⁷ Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Javna rasprava o Predlogu Nacionalne stambene strategije za period od 2022 – 2032. godine, sa Akcionim planom za sprovođenje za period od 2022 – 2024. Godine, online, dostupno na: <https://www.mgsi.gov.rs/lat/aktuelnosti/javna-rasprava-o-predlogu-nacionalne-stambene-strategije-za-period-od-2022-2032-godine>.

javnosti u postupku pripreme mera i aktivnosti usmerenih ka rešavanju nagomilanih problema u oblasti stanovanja.

Sam postupak donošenja strategije je bio obeležen nizom drugih proceduralnih nepravilnosti. Uz ove nepravilnosti, predložene mere i aktivnosti za unapređenje stanja u oblasti stanovanja, sadržale su i niz suštinskih nedostataka. Tako je, primera radi, Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije¹⁶⁸ i Zakonom o zabrani diskriminacije propisano sprovođenje ex-ante i ex-post analize i procena uticaja javne politike na socioekonomski ugrožene kategorije građana, što je ministarstvo propustilo da sprovede tokom procesa pripreme strateškog dokumenta. Takođe, Nacrt strategije se ni na koji način ne bavi pitanjem beskućništva, problemima u oblasti stanovanja izbeglica i raseljenih lica, Roma, poreskim tretmanom zakupa stanova u javnoj svojini, niti predlaže alternative za postizanje veće priuštivosti stanovanja za domaćinstva i pojedince u Srbiji.

Uprkos tome što su **Pokret za stambenu jednakost**¹⁶⁹ i drugi zainteresovani akteri pripremili **brojne komentare i sugestije** na ovaj dokument, nadležno ministarstvo je većinu predloga odbilo bez valjanog obrazloženja te nastavilo sa pripremom usvajanja Nacionalne stambene strategije i Akcionog plana za njeno sprovođenje.

Socijalno stanovanje

Kao što je bilo napomenuto i u izveštaju „Prava drugog reda“, pitanje pristupa priuštivom stanovanju u Republici Srbiji značajno opterećuje mnoga domaćinstva. Tako se navodi da prema podacima objavljenim u decembru 2019. godine, 66% domaćinstava u Srbiji procenjuje da je finansijski opterećeno ukupnim troškovima stanovanja.¹⁷⁰ Uprkos tome, socijalno stanovanje, odnosno stambena podrška, nedovoljno je razvijena u Srbiji, pa čak i oni građani koji uspeju da se kvalifikuju za dobijanje u zakup socijalnih stanova ne mogu finansijski da izdrže troškove ovog stanovanja.¹⁷¹ Na nepriuštivost socijalnog stanovanja, stanovanja namenjenog interno raseljenim licima i izbeglicama utiče i obaveza plaćanja poreza na zakup ovih stanova duži od godinu dana, koja je propisana Zakonom o porezima

¹⁶⁸ Službeni glasnik RS, br. 30/2018.

¹⁶⁹ Pokret za stambenu jednakost je neformalna mreža organizacija koje se bave pitanjima stanovanja i stambenim nejednakostima koju čine: Ko gradi grad, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Združena akcija Krov nad glavom, Ministarstvo prostora i Housing centar. Za više detalja o Pokretu, videti: <https://stambenipokret.rs/o-nama/>.

¹⁷⁰ Eurostat, Financial burden of the total housing cost - EU-SILC survey, dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcd04&lang=en.

¹⁷¹ Na probleme nedovoljne priuštivosti socijalnih stanova, Republici Srbiji je nakon posete ukazala i Specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje, još 2016. godine. Uprkos preporukama koje je Srbija dobila nakon ove posete, one ni do danas nisu sprovedene. Za više detalja, videti izveštaj nakon posete Srbiji, UN dokument br. A/HRC/31/54/Add.2

na imovinu.¹⁷² Ovaj svojevrsan „**porez na siromaštvo**“ u znatnoj meri utiče na povećanje računa za socijalno stanovanje najugroženijih i predstavlja dodatni finansijski teret kom su izloženi isključivo zbog svoje finansijske i stambene ugroženosti. Zbog toga je pre šest godina podneta inicijativa za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o porezima na imovinu kojima je propisana ova obaveza, ali Ustavni sud do danas nije rešio po podnetoj inicijativi.

U pogledu nepriuštivosti socijalnog stanovanja, kao ilustracija nagomilanih problema može poslužiti situacija u naseljima Mileve Marić Ajnštajn i Kamendin u Beogradu. Ova dva naselja, veliki su kompleksi u kojima postoji znatan broj socijalnih stanova namenjenih najsiromašnijim građanima Beograda. Usled nagomilanih dugova, kako za zakup socijalnih stanova i komunalne troškove koje naplaćuje Infostan, tako i za plaćanje računa za električnu energiju, **više od 60 porodica živi bez struje, a protiv više od 200 njih je pokrenut izvršni postupak za naplatu dugovanja za Infostan.**¹⁷³ Takođe, mnoga domaćinstva koja stanuju u ovom naselju kojima su istekli ugovori o zakupu socijalnih stanova, koji su po pravilu zaključivani na pet godina, više nemaju ugovore jer ne ispunjavaju uslove za njihovo produženje, opet zbog činjenice da nisu redovno izmirivali dugovanja za Infostan.

Uprkos brojnim sastancima i apelima da se problem nagomilanih dugovanja počne rešavati, kao i da se nadležne gradske službe uključe u rešavanje problema u ovom naselju, koje su stanovnici naselja Kamendin upućivali Sekretarijatu za socijalnu zaštitu, Sekretarijatu za imovinske i pravne poslove, Gradonačelniku grada Beograda, pa i Zaštitniku građana, ni jedna institucija nije pozitivno odgovorila na njihove molbe. Zbog toga problemi sa neplaćanjem računa i stalnim strahom od prinudnih iseljenja za brojne porodice iz ovog naselja traju godinama.

Primer Božidara, osobe sa invaliditetom iz ovog naselja na dobar način dokumentuje probleme sa kojima se suočavaju stanovnici ovog naselja.

Božidar je 2008. godine, kao socijalno i stambeno ugrožena osoba, zajedno sa svojom porodicom aplicirao na konkursu za dobijanje u zakup socijalnog stana. Nakon uspešno sprovedenog konkursa i ispunjenja kriterijuma koji su bili propisani, on je zajedno sa svojom suprugom, taštom i troje dece zaključio ugovor o zakupu socijalnog stana sa Gradskom upravom grada Beograda, Sekretarijatom za socijalnu zaštitu. Ovaj ugovor

¹⁷² Službeni glasnik RS, br. 26/2001, 42/2002 – Odluka SUS, 80/2002, 80/2002 – drugi zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 – Odluka US RS, 47/2013, 68/2014 – drugi zakon, 95/2018, 99/2018 – Odluka US RS, 86/2019, 144/2020.

¹⁷³ Podaci dobijeni zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja tokom 2019. i 2020. godine.

zaključen je na period od pet godina, sa mogućnošću produženja. Božidar je osoba sa invaliditetom, sa utvrđenim telesnim oštećenjem u iznosu od 100%, u skladu sa Pravilnikom o utvrđivanju telesnih oštećenja,¹⁷⁴ a takođe je i korisnik uvećanog dodatka za tuđu negu i pomoć, koju ostvaruje u skladu sa članom 94 Zakona o socijalnoj zaštiti. Njegova mesečna primanja su oko 26.000 dinara, a računi za struju iznose oko 2.500 dinara, dok je račun za Infostan 19.000 dinara. Ovo znači da njemu nakon plaćanja računa za stanovanje u socijalnom stanu u Kamendinu ostaje nešto preko 40 evra za mesečne troškove, što ga gura ispod linije ekstremnog siromaštva.

Još u oktobru 2012. godine, Božidar je primio odluku Komisije za stambena pitanja Gradonačelnika grada Beograda XIX/02 br. 360/17/711/07 kojom mu je otkazan ugovor o zakupu socijalnog stana i naloženo da se iseli u roku od 30 dana. Otkaz ugovora dobio je zbog neredovnog plaćanja računa za Infostan. Božidar se žalio protiv ove odluke, ali je drugostepeni organ potvrdio prethodno donetu odluku.

Na osnovu člana 28 Odluke o uslovima i načinu raspolaganja stanovima izgrađenim prema Projektu izgradnje 1.100 stanova u Beogradu,¹⁷⁵ protiv odluke drugostepenog organa – Gradonačelnika grada Beograda, nije bio dozvoljen dalji pravni lek. Usled toga, Božidar je već u januaru 2013. godine podneo ustavnu žalbu protiv ovakve odluke. Ustavni sud je u aprilu 2013. godine doneo odluku kojom se odbacuje ustavna žalba, a Božidar upućuje da u novom roku od 30 dana podnese tužbu Upravnom sudu protiv drugostepenog rešenja koje je doneto u postupku povodom raskida njegovog ugovora o zakupu socijalnog stana.¹⁷⁶ Božidar je u skladu sa ovim novim rokom, Upravnom sudu podneo tužbu sa predlogom za odlaganje izvršenja do donošenja sudske odluke, da bi u julu 2013. godine primio rešenje Upravnog suda kojim mu je odbačen predlog za odlaganje izvršenja do donošenja sudske odluke.¹⁷⁷ Iako se Božidar u tom trenutku nalazio u istovetnoj pravnoj i faktičkoj situaciji kao i nekoliko drugih porodica korisnika socijalnih stanova u naselju Kamendin, njemu Upravni sud nije usvojio predlog za odlaganje izvršenja odluke o raskidu ugovora do donošenja sudske odluke. Konačno, u maju 2015. godine, Upravni sud je doneo presudu kojom je usvojio tužbu, poništio drugostepeno rešenje kojim mu je raskinut ugovor o zakupu socijalnog stana i predmet vratio na ponovno odlučivanje.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Službeni glasnik RS, br. 105/03 i 120/08.

¹⁷⁵ Službeni list grada Beograda, br. 20/03, 9/04, 11/05, 6/10, 37/10.

¹⁷⁶ Ustavni sud Srbije, Odluka br. UŽ-110/2013.

¹⁷⁷ Upravni sud, Rešenje, br. U 10038/13.

¹⁷⁸ Upravni sud, Presuda, br. 20 U 10038/13.

Međutim, u junu 2014. godine, Treći osnovni sud je u paralelnom, parničnom postupku koji je protiv Božidara pokrenuo Grad Beograd doneo presudu¹⁷⁹ kojom je usvojio tužbeni zahtev i tuženom Božidaru naložio iseljenje iz socijalnog stana u roku od 15 dana od pravosnažnosti presude. Uprkos žalbi koju je Božidar podneo, Apelacioni sud je potvrdio presudu u junu 2017. godine.

U martu 2021. godine Božidar je dobio zaključak o izvršenju kojim mu je javni izvršitelj naložio da se iseli iz socijalnog stana u kom stanuje.¹⁸⁰

Nedugo nakon toga, Inicijativa A 11 podnela je Evropskom sudu za ljudska prava predlog za izricanje privremene mere protiv Republike Srbije, zbog opasnosti od nastanka nenadoknadive štete i povrede prava iz člana 3 i člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Evropski sud za ljudska prava je posle inicijalnog određivanja privremene mere i kasnijeg njenog produženja za još petnaest dana, na kraju produžio važenje privremene mere na neodređeno, dok Republika Srbija ne pruži valjane garancije da se postupak iseljenja Božidara i njegovog sina s kojim živi, neće sprovesti. Nedugo po produženju privremene mere, Božidara su posetili predstavnici nadležnih gradskih sekretarijata, ponudili mu da se preseli u manji i jeftiniji stan u Batajnici, ali do danas do tog preseljenja nije došlo.

¹⁷⁹ Treći osnovni sud, Presuda, br. 15 P 34940/13.

¹⁸⁰ Javni izvršitelj Mirjana Dimitrijević, Zaključak o izvršenju br. I.I. 518/2020.

**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 društvenog 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 svima.

U Ustavu Republike Srbije navodi se da **svako** ima pravo na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja, a kao posebno izdvojene kategorije, zaštićene Ustavom, navode se deca, trudnice, majke tokom porodijskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari. U stvarnosti to izgleda drugačije – građani i građanke se suočavaju sa nizom diskriminatorskih praksi, pogotovo ukoliko ne poseduju lična dokumenta, ukoliko su pripadnici romske zajednice, interno raseljena lica, korisnici ustanova socijalne zaštite, prekarni radnici, i slično. Naravno, pravo na zdravlje ne podrazumeva samo pristup zdravstvenoj zaštiti, već i šire socioekonomske faktore, determinante zdravlja, koje utiču na mogućnost zdravog života – bezbedne uslove rada, adekvatno stanovanje, ishranu ili zdravu životnu sredinu. Za sve ove elemente prava na zdravlje može se reći da je pandemijska 2021. godina bila izuzetno izazovna, a da je ostvarivanje ovog prava u praksi najčešće zavisilo od toga da li pojedinci koji pokušavaju da ostvare pravo pripadaju ili ne pripadaju nekoj posebno ugroženoj kategoriji građana.

I pored načelno širokog obuhvata zdravstvene zaštite, sistem godinama pati od istih problema. Pored u ovom tekstu obrađenih, prevalentni godinama ostaju i problemi nedovoljnih kapaciteta (pogotovo sekundarnog i tercijarnog nivoa zaštite)¹⁸¹, nedostupnosti osnovne terapije za određene bolesti¹⁸², lečenja dece u inostranstvu

¹⁸¹ Videti, na primer: Danas, *Građani Srbije tokom pandemije prinudjeni da odlaze kod privatnih lekara*, 28. 2. 2021, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/gradjani-srbije-tokom-pandemije-prinudjeni-da-odlaze-kod-privatnih-lekara/>.

¹⁸² Videti, na primer: Danas, NORBS: *Potrebno više novca za terapiju retkih bolesti*, 28. 2. 2022, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/norbs-potrebno-vise-novca-za-terapiju-retkih-bolesti/>.

solidarnim akcijama građana¹⁸³, dugih lista čekanja za dijagnostičke preglede¹⁸⁴, nedostatka stručnog kadra u zdravstvenim ustanovama¹⁸⁵, akušerskog nasilja¹⁸⁶ i slično.

Uzevši u obzir da su neki od primera koje beleži ovaj izveštaj skoro isti kao problemi koje je zabeležio i prethodni izveštaj Inicijative A 11¹⁸⁷, ali imajući na umu i nove primere iz 2021. godine, može se reći da regulativa i praksa i dalje ugrožavaju ustavno pravo građana na zaštitu njihovog zdravlja, te da su i dalje prisutni brojni problemi u ostvarivanju prava na zdravlje, posebno za građane iz najugroženijih društvenih grupa.

Budžetska ulaganja u sektoru zdravstva

Godina na koju izveštaj referiše bila je posebno zahtevna za zdravstveni sistem Srbije zbog pandemije i krize javnog zdravlja koja i dalje traje. Tokom 2021. država je povećala javna ulaganja u zdravstveni sistem, na prvom mestu usmerena ka infrastrukturnim projektima poput kovid bolnica i Kliničkog centra Srbije.¹⁸⁸ Ipak, jedan od strukturnih problema funkcionalnosti i pristupačnosti ovog sistema ostaje **deficit zaposlenih**. Prema procenama Fiskalnog saveta, zdravstvu trenutno nedostaje preko 5.000 ljudi, što je najveći deficit zaposlenih u javnom sektoru.¹⁸⁹ To utiče na smanjeni kvalitet i obuhvat usluga koje zdravstveni sistem nudi građanima. Pored toga, **država je predvidela da u narednoj godini investicije u zdravstvo smanji za dvadeset milijardi dinara, što Fiskalni savet smatra najvećim nedostatkom kapitalnog budžeta u 2022. godini**, ističući da investicije u toj oblasti ne smeju biti prepuštene inerciji, već treba da dugoročno zadrže nivo koji je najmanje tri puta veći od planiranog, kako bi se uticalo na kvalitet života građana i privredni razvoj.¹⁹⁰

¹⁸³ Videti, na primer: Euronews, Humanitarne akcije i lečenje dece u Srbiji: Anđela i njena porodica se 11 godina bore za adekvatno lečenje, 22. 7. 2021, dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/9809/humanitarne-akcije-i-lecenje-dece-u-srbiji-andela-i-njena-porodica-se-11-godina-bore-za-adekvatno-lecenje/vest>.

¹⁸⁴ Videti, na primer: 021, Čekajući pomoć: Koliko se čeka na medicinske intervencije u Novom Sadu?, 28. 2. 2022, dostupno na: <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/299030/Cekajuci-pomoc-Koliko-se-ceka-na-medicinske-intervencije-u-Novom-Sadu.html>.

¹⁸⁵ Videti, na primer: Danas, Politikantstvo ili realna slika: Medicinski radnici o oceni Lončara da zdravstvo izlazi jače iz pandemije, 4. 1. 2022, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/politikantstvo-ili-realna-slika-medicinski-radnici-o-oceni-loncara-da-zdravstvo-izlazi-jace-iz-pandemije/>. O ovome govori i Fiskalni savet, čiji podaci su izneti na početku ovog izveštaja.

¹⁸⁶ Videti, na primer: Euronews, Stotine prijava za akušersko nasilje u porodilištima u Srbiji: „Zaboravi se bol prilikom porođaja, ali poniženje nikada“, 12. 3. 2022, dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/40374/stotine-prijava-za-akusersko-nasilje-u-porodilistima-u-srbiji-zaboravi-se-bol-prilikom-porodaja-ali-ponizenje-nikada/vest>.

¹⁸⁷ Inicijativa A 11, Prava drugog reda - Socijalna prava u svetlu mera -%C5%A1tednje-.pdf, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/05/Prava-drugog-reda-Socijalna-prava-u-svetlu-mera-%C5%A1tednje-.pdf>.

¹⁸⁸ Fiskalni savet, Ocena Predloga rebalansa budžeta Republike za 2021. i osnovne preporuke za budžet 2022. godine, 25. oktobar 2021, dostupno na: http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2021/FS-Ocena_Predloga_rebalansa_budzeta_Republike_za_2021_preporuke_za_budzet_2022.pdf.

¹⁸⁹ Fiskalni savet, Ocena Predloga Zakona o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu, 18. novembar 2021, dostupno na: http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2021/FS_Ocena_Predloga_budzeta_za_2022.pdf.

Prema analizi Fiskalnog saveta iz 2018. godine, Srbija bi morala da ulaže više od 0,5% BDP-a godišnje kako bi sustigla druge zemlje Centralne i Istočne Evrope u ovoj oblasti. Iako je postojao rast u ulaganjima, taj nivo nije dostignut pre pandemije.¹⁹¹ Budući da se ulaganja u zdravstvo opet smanjuju, to će imati direktne posledice na ostvarivanje prava na zdravlje, pogotovo pripadnika marginalizovanih društvenih grupa.¹⁹²

Pristup zdravstvenoj zaštiti lica bez dokumenata

Iako je Zakonom o prebivalištu i boravištu¹⁹³ još 2011. omogućena prijava prebivališta na adresu nadležnog centra za socijalni rad, procedura prijave prebivališta, a samim tim i pribavljanje ličnih dokumenata, nastavlja da bude diskriminatorna i neprimereno dugačka.¹⁹⁴ Sve dok nemaju prijavu prebivališta, građani nisu u mogućnosti da imaju ličnu kartu i zdravstvenu knjižicu, samim tim ni da neometano ostvaruju svoje pravo na zdravlje. Time su najviše pogođeni ljudi u situaciji beskućništva, pripadnici romske zajednice i interno raseljena lica.

To se dogodilo Lejli, samohranom majci troje dece koja živi u mobilnoj stambenoj jedinici u romskom naselju Makiš II u Beogradu, bez prijavljenog prebivališta i boravišta. Njoj je prilikom zakazivanja termina za neželjeni prekid trudnoće u GAK „Narodni front“ rečeno da joj je za prijem na odeljenje Dnevne bolnice, pored overene zdravstvene knjižice, neophodna i lična karta, putna isprava ili vozačka dozvola. Međutim, Lejla kod sebe nije posedovala nijedan od navedenih dokumenata s obzirom na to da drugostepeni postupak prijave prebivališta na adresi Centra za socijalni rad Čukarica u tom trenutku još nije bio okončan. Inicijativa A 11 joj je pružila pomoć u sastavljanju potvrde da je u toku drugostepeni postupak pred Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Srbije u upravnoj stvari prijave prebivališta, posebno ukazujući na ustavne i zakonske odredbe koje garantuju posebnu zaštitu trudnicama i pripadnicama romske manjine. Nakon razmatranja potvrde, Lejla je primljena u zakazanom terminu na odeljenje Dnevne bolnice, gde joj je izvršen prekid trudnoće.

¹⁹¹ Fiskalni savet Republike Srbije, *Efekat zdravstvene krize na fiskalna i ekonomska kretanja u 2020. i preporuke za fiskalnu politiku za 2021. godinu*, dostupno na: http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2020/FS_Efekat_zdravstvene_krize_na_fiskalna_i_ekonomska_kretanja_u_2020_+preporuke_za_2021.pdf.

¹⁹² O ovome govori i izveštaj koji su Komitetu Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava u januaru 2022. podneli Inicijativa A 11 i Centar za ekonomska i socijalna prava, dostupan na: <https://www.a11initiative.org/resources/prilozi/>.

¹⁹³ Službeni glasnik RS, br. 87/2011.

¹⁹⁴ Podaci iz prakse organizacija koje asistiraju ljudima bez dokumenata u proceduri prijave prebivališta (koja je preduslov za dobijanje ličnih dokumenata) govore 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.

Još jedan primer na koji je Inicijativa A 11 naišla u svom radu tokom 2021. odnosi se na slučaj u Domu zdravlja „Dr Milutin Ivković“ Palilula. Naime, zaposleni u Službi za zdravstvenu zaštitu žena u toj ustanovi su Mariji, trudnici sa rizičnom trudnoćom, nakon prvog pregleda saopštili da „sledeći put ne dolazi u Dom zdravlja jer neće biti primljena zbog neposjedovanja ličnih dokumenata“.

Sa poteškoćama prijema u zdravstvenu ustanovu susrela se i Samira u KBC Zvezdara, prilikom drugog porođaja. Njoj je na prijemu radi porođaja rečeno „da je neće pustiti u bolnicu bez nekog od ličnih dokumenata, ili potvrde da je pokrenut postupak prijave prebivališta“. Kako joj od strane Policijske stanice Palilula nije izdata potvrda o pokretanju postupka prijave prebivališta, Samira je mogla jedino da dostavi izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu, nakon čega je primljena u bolnicu. Sličnu situaciju je imala i pri prvom porođaju, kada su joj pretili pokretanjem sudskog postupka zbog neplaćanja troškova porođaja, koji prema propisima, ne bi ni smeli da budu naplaćeni.

Navedeni primeri, kao i primeri iz prethodnog godišnjeg izveštaja Inicijative A 11¹⁹⁵, pokazuju da je prethodno opisano **nezakonito postupanje s pacijentima široko rasprostranjena praksa**, koja se redovno ponavlja u različitim ustanovama zdravstvenog sistema. Takvo postupanje očigledno je nezakonito jer Zakon o zdravstvenom osiguranju¹⁹⁶ u članu 16 propisuje da Romi, koji zbog tradicionalnog načina života nemaju prebivalište, odnosno boravište u Republici Srbiji, jesu osiguranici iako ne ispunjavaju uslove za sticanje svojstva osiguranika po drugim osnovima koje Zakon navodi. Isto propisuje i Zakon o zdravstvenoj zaštiti¹⁹⁷, koji u članu 11, između ostalog, navodi da se društvena briga za zdravlje ostvaruje obezbeđivanjem zdravstvene zaštite grupacijama stanovništva koje su izložene povećanom riziku obolevanja, kao i zdravstvene zaštite socijalno ugroženog stanovništva, i među tim grupacijama stanovnika navodi i Rome bez prijavljenog mesta boravka i prebivališta. Ipak, u praksi, neusaglašenost zakona i podzakonskih akata, kao i neupućenost ustanova zdravstvenog sistema, dovodi do toga da su lica romske nacionalnosti dužna da za prijavu na zdravstveno osiguranje ipak podnesu

¹⁹⁵ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda – socijalna prava u svetlu mera štednje*, 2020, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/04/Prava-drugog-reda-Socijalna-prava-u-svetlu-mera-%C5%A1tednje-kona%C4%8Dna-verzija-april-2020-2.pdf>.

¹⁹⁶ Službeni glasnik RS, br. 25/2019-3.

¹⁹⁷ Službeni glasnik RS, br. 25/2019-40.

dokaz o prebivalištu na adresi nadležnog Centra za socijalni rad, ukoliko nemaju svoju adresu prebivališta, kao što predviđa Zakon o prebivalištu i boravištu.

Troškovi porođaja i drugih medicinskih intervencija lica bez dokumenata

Pored toga što je licima bez dokumenata otežan pristup ustanovama zdravstvenog sistema, kada do njih uspeju da dođu, kao i prethodnih godina, **u praksi se i dalje beleže slučajevi pokušaja ustanova da naplate troškove koje po zakonu ne smeju da naplaćuju.** Najčešći je primer **naplaćivanja porođaja ženama** koje ne poseduju lična dokumenta. To se događa jer Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja¹⁹⁸ diskriminatorno uređuje ostvarivanje prava na zdravlje za ove kategorije stanovništva. Naime, Zakon propisuje da deca, trudnice i porodilje ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na naknadu troškova prevoza u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite bez obzira na osnov po kome su zdravstveno osigurani, ako ta prava ne mogu da ostvare po osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje. Ta prava oni ostvaruju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Međutim, u praksi to podrazumeva zaštitu samo dece, trudnica i porodilja koji **već imaju** ispravu o zdravstvenom osiguranju (zdravstvenu knjižicu). Iako je načelna ideja Zakona da zaštititi decu, trudnice i porodilje, zapravo jedina olakšica koju Zakon uvodi jeste to da knjižica ne mora biti overena. Tako se javlja pravna praznina kojom se propušta regulisanje ostvarivanja prava na zdravlje mnoge dece, trudnica i porodilja koji ne poseduju zdravstvenu knjižicu, ličnu kartu ili čak ni izvod iz matične knjige rođenih.¹⁹⁹

Pored pomenutog zakona, kojim se pruža zaštita direktno deci, trudnicama i porodiljama, te kategorije stanovništva zaštićene su i Zakonom o zdravstvenom osiguranju, koji ih u članu 16, pored ostalih, navodi kao posebne kategorije osiguranika kojima se garantuje zdravstvena zaštita *i kada ne ostvaruju uslove da budu osigurani po drugom osnovu.* Isto o pomenutim kategorijama stanovništva govori i Zakon o zdravstvenoj zaštiti u članu 11. Dodatno, štiti ih i Ustav, koji kaže da deca, trudnice, majke tokom porodiljskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način. U praksi to izgleda drugačije.

¹⁹⁸ Službeni glasnik RS, br. 104/2013.

¹⁹⁹ Dodatno, Zakon različito postupa s porodiljama koje nisu rodile živo dete, pružajući im pravo na zdravstvenu zaštitu samo tokom tri meseca od porođaja, za razliku od porodilja koje rode živo dete i kojima garantuje pristup zdravstvenoj zaštiti u trajanju od godinu dana. Ukoliko dete pak premine u toku tih godinu dana od porođaja, ženi se automatski ukida njeno pravo na zdravstvenu zaštitu.

Početak godine Inicijativi A 11 obratio se Berim, zbog problema u ostvarivanju prava iz zdravstvene zaštite sa kojim se susrela njegova vanbračna partnerka Bljersona. Naime, Bljersona je rođena u Kosovskoj Mitrovici i nije bila upisana u matične knjige Republike Srbije. Usled neposjedovanja ličnih dokumenata, nije mogla da se prijavi na zdravstveno osiguranje. U dvadesetoj nedelji trudnoće primljena je u GAK „Narodni front“ zbog ultrazvučno konstatovanog odsustva srčane radnje ploda, zbog čega je trudnoća okončana hitnim carskim rezom, a dete je mrtvorođeno. Prilikom otpusta iz bolnice izdat joj je račun u iznosu od preko 300.000 dinara. Bljersona je pozajmila novac i platila deo računa u iznosu od 20.000 dinara, dok ostatak računa nije platila budući da nije imala prihoda. Međutim, osam meseci nakon intervencije, s Bljersonom je kontaktirala administrativna služba GAK „Narodni front“, koja je od nje zahtevala da plati ostatak računa, uz napomenu da će u protivnom račun biti naplaćen prinudnim putem. Uz pruženu pravnu pomoć, Bljersona je podnela GAK „Narodni front“ molbu za oslobađanje od troškova lečenja u vezi sa trudnoćom. Do danas nije dobila odgovor.

Pored prethodno navedenih ustavnih i zakonskih odredaba koje zabranjuju ovakvo tretiranje pacijenata, isto čini i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, koji u članu 17 garantuje hitnu medicinsku pomoć finansiranu iz budžeta Republike Srbije osobama nepoznatog prebivališta, kao i drugim licima koja pravo na hitnu medicinsku pomoć ne ostvaruju na drugačiji način. Dodatno, Republički fond za zdravstveno osiguranje je naglasio da se svaki porođaj, pa i onaj u terminu, smatra hitnim slučajem.²⁰⁰ To objašnjava i Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja²⁰¹, koji članom 50 hitnu medicinsku pomoć definiše kao trenutnu medicinsku pomoć koja se pruža da bi se izbeglo dovođenje osiguranog lica u životnu opasnost, odnosno nepopravljivo ili ozbiljno slabljenje ili oštećenje njegovog zdravlja ili smrt, dodajući da se ta pomoć ostvaruje sa uputom izabranog lekara ili bez njega, kao i u slučaju kada osigurano lice nije u mogućnosti da podnese dokaz o svojstvu osiguranog lica.

Veliki broj slučajeva u kojima dolazi do kršenja prava na zdravlje, sa kojima se Inicijativa A 11 susreće, odnosi se na Rome i Romkinje. U Izveštaju o percepciji romske zajednice o diskriminaciji iz 2021. godine²⁰², beleži se izloženost Roma diskriminaciji u zdravstvu – 20% ispitanika (17,2 muškarca i 21,8 žena) odgovorilo je da je iskusilo diskriminaciju u

²⁰⁰ RFZO, Instrukcija 02/5 broj 54-684/10-1 od 16. 3. 2010. godine.

²⁰¹ 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. pravilnik i 31/2021 – dr. pravilnik.

²⁰² Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Percepcija romske zajednice o diskriminaciji, februar 2021, dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2021/02/PERCEPCIJA-ROMSKE-ZAJEDNICE-O-DISKRIMINACIJI_final_compressed.pdf.

zdravstvenoj ustanovi samo na osnovu toga što pripada romskoj zajednici. Navode da nemaju jednaka prava i šanse za pružanje zdravstvene pomoći kao ostali građani.²⁰³

Jedan od uspešnih mehanizama za zaštitu prava na zdravlje Roma kojima se može uticati na promenu trenutne situacije predstavljaju zdravstvene medijatorke, uvedene u praksu 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 opština.²⁰⁴ Kako bi se Romima pružila značajnija podrška u ostvarivanju prava na zdravlje, **potrebno je povećati broj zdravstvenih medijatorki, povećati zarade koje su trenutno minimalne, 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 tokom 2021. ponovo je naglasio i Zaštitnik građana²⁰⁵, ali se različite preporuke za regulisanje radnopravnog statusa zdravstvenih medijatorki ponavljaju iz godine u godinu, bez rezultata.

Pristup zdravstvenoj zaštiti lica koja su smeštena u ustanovama socijalne zaštite

Krajem 2021. godine donet je Zakon o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti.²⁰⁶ Njime je propisano da korisnik smeštaja ima pravo na obezbeđivanje i dostupnost zdravstvene zaštite, kao i da pružanje zdravstvene zaštite može zatražiti i sam korisnik. Dodatno, Zakon zabranjuje diskriminaciju korisnika smeštaja na osnovu njihovog zdravstvenog stanja. Zakonom se predviđa i formiranje nezavisnog mehanizma koji je ovlašćen za uspostavljanje kvaliteta pružanja usluga i zaštite prava korisnika, koji vrše

²⁰³ Diskriminaciju Roma od strane sistema zdravstvene zaštite beleži i izveštaj „Romi u Republici Srbiji – izazovi diskriminacije“, koji je *Minority Rights Europe* objavio u martu 2021, dostupno na: https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2021/03/MRG_Rep_RomaSerb_SE_Mar21_E.pdf.

²⁰⁴ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Izveštaj o realizaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji“ za period oktobar 2019 – oktobar 2021. godine*, dostupno na: https://socijalnouklucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/06/Izvestaj_o_sprovođenju_operativnih_zakljucaka_sa_seminara_Socijalno_ukljucivanje_Roma_i_Romkinja_oktobar_2019-oktobar_2021.pdf.

²⁰⁵ Zaštitnik građana, *Mišljenje Zaštitnika građana na Polazne osnove za izradu Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2021–2030. godine*, 7. 9. 2021, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/7208-2021-2030>.

²⁰⁶ Službeni glasnik RS, br. 126/2021.

nezavisni organi za zaštitu prava građana i zaštitu ravnopravnosti, a u narednom periodu se očekuje operacionalizacija rada tog mehanizma.

U februaru 2021. godine, Inicijativa A 11 uputila je dopis Prihvatištu za odrasla i stara lica usled primoravanja jednog od korisnika da bira između prava na zdravlje i krova nad glavom. Naime, Marko, osoba u dugogodišnjoj situaciji beskućništva koja uzima različite vrste terapija, smešten je u Prihvatište u decembru 2020. godine. Kako je Marko izrazio lošeg zdravstvenog stanja, usled izbijanja pandemije koronavirusa našao se među najrizičnijom grupom stanovništva. S obzirom na to da je socijalno ugroženo lice, on ima pravo da se po tom osnovu oslobodi plaćanja participacije redovnih pregleda i lečenja. No, usled toga što je Prihvatište bilo zatvoreno za posete i izlazak u spoljni svet, zbog pandemije, Marko nije bio u mogućnosti da iz njega neometano izađe i vrati se, kako bi u nadležnoj filijali zdravstvenog osiguranja podneo zahtev za oslobađanje od participacije.

Prihvatište je bilo dužno da u ovom slučaju pruži potrebnu podršku na osnovu člana 50 Odluke grada Beograda o pravima i uslugama socijalne zaštite²⁰⁷, koja navodi da usluga privremenog smeštaja u prihvatilište za odrasla i starija lica podrazumeva privremeno zbrinjavanje u vidu smeštaja, ishrane, zdravstvene zaštite i kulturno-zabavnih aktivnosti. Dodatno, Zakon o zdravstvenoj zaštiti u članu 11 propisuje da se društvena briga za zdravlje ostvaruje obezbeđivanjem zdravstvene zaštite, između ostalog, socijalno ugroženog stanovništva, tj. korisnika smeštaja u ustanovama socijalne zaštite. Istovremeno, Zakon o socijalnoj zaštiti²⁰⁸ članom 58 predviđa pružanje međusektorskih usluga, tj. predviđa da, zavisno od potreba korisnika, ustanove socijalne zaštite zajedno sa socijalnim uslugama mogu obezbeđivati i usluge koje pružaju obrazovne, zdravstvene i druge ustanove, na osnovu zaključenih protokola o saradnji.

Uzevši u obzir navedeno, Prihvatište, kao i druge ustanove socijalne zaštite, je u ovom slučaju imalo obavezu da korisniku omogući neometan pristup potrebnoj zdravstvenoj zaštiti. U konkretnom slučaju, to bi moglo podrazumevati ili da korisniku bude omogućeno da lično ode i podnese zahtev, uz neometan povratak u ustanovu, ili da mu Prihvatište obezbedi dolazak notara koji bi overio punomoćje. To je posebno važno s obzirom na činjenicu da je iznos novca za lične potrebe, koji je u slučaju korisnika odredio Centar za socijalni rad, otprilike jednak iznosu troškova participacije. To znači da bi, ukoliko ne podnese zahtev za oslobađanje, korisnik ostao bez ikakvih sredstava za lične potrebe.

²⁰⁷ Službeni list grada Beograda, br. 55/11, 8/12 – ispravka, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13, 37/14, 82/15, 4/16, 37/16, 56/16, 114/16, 102/17, 50/18, 103/18 i 101/19.

²⁰⁸ Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

Ovo nije usamljeni slučaj, ljudi u situaciji beskućništva često navode nemogućnost pristupa adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti u Prihvatištu za odrasla i stara lica kao razlog za to što ne žele da u njemu nađu svoj 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 navode i neadekvatne postoperativne uslove koje Prihvatište nudi korisnicima. To je problem i u regularnim uslovima, a posebno u uslovima trenutne zdravstvene krize i zatvorenog sistema funkcionisanja te ustanove.

Pristup zdravstvenoj zaštiti nakon promene mesta prebivališta

Problem neinformisanosti i neusklađenosti rada državnih institucija koje rade na različitim nivoima, očigledan je na primeru uskraćivanja pristupa zdravstvenoj zaštiti građanima koji su promenili mesto prebivališta. Iako je Inicijativa A 11 još 2018. kontaktirala sa RFZO²⁰⁹ i ukazala na praksu da **lokalne filijale Fonda zahtevaju od građana da sami odlaze u prethodno mesto prebivališta i odjavljuju se sa zdravstvenog osiguranja**, da bi mogli da se prijave na zdravstveno osiguranje u novom mestu – ta praksa se nastavila i u 2021. Tada je RFZO objasnio da se pri promeni mesta prebivališta primenjuje princip prijavljivanja u novu filijalu, a ne odjavljivanja iz stare. Dodatno, naglašeno je da su sve filijale upoznate s tom procedurom.²¹⁰

Porodica Milenković iz Prokuplja je čak tri godine imala otežan pristup zdravstvenoj zaštiti jer nisu mogli da se odjave sa zdravstvenog osiguranja u mestu gde su imali prijavljeno boravište. I pored toga što su svi članovi porodice već imali prijavljeno prebivalište u Prokuplju, prilikom podnošenja zahteva za prijavu na zdravstveno osiguranje, ispostava RFZO u Prokuplju je od osiguranika zahtevala da sami izvrše odjavu obaveznog zdravstvenog osiguranja u filijali kod koje su se prethodno bili prijavili. Kako porodica nije imala dovoljno sredstava da putuje u Bačku Topolu radi lečenja i odjave sa zdravstvenog osiguranja, obratili su se Inicijativi A 11 za pomoć. U vezi sa tim, porodici je prosleđena izjava RFZO u kojoj se objašnjava da, u slučaju promene prebivališta, odjava sa zdravstvenog osiguranja nije potrebna. Na osnovu priloženog odgovora RFZO, članovi porodice su uspeli da se prijave na zdravstveno osiguranje u mestu gde stanuju.

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

²⁰⁹ Apel Inicijative A 11 upućen Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje 18. 9. 2018. godine.

²¹⁰ Republički fond za zdravstveno osiguranje, akt 02/4 br. 180/1391/18-3 od 3. 10. 2018. godine.

postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja²¹¹, 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.

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 bolesti ili za njih visokih troškova puta. Građani koji su time najviše pogođeni jesu 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.

Pristup ljudi u pokretu zdravstvenoj zaštiti

Tokom vanrednog stanja 2020. godine, Mreža psihosocijalnih inovacija PIN prosledila je Inicijativi A 11 slučaj maloletnog državljanina Avganistana koji je imao problema sa različitim teškim mentalnim oboljenjima. Njemu su u nadležnim ustanovama (Klinici za neurologiju i psihijatriju za decu i omladinu i Kliničkom odeljenju za adolescente pri Klinici za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“) odbili da pruže odgovarajuću zdravstvenu negu. Posle nekoliko pokušaja, ipak je primljen i prepisana mu je terapija, ali se ispostavilo da nije odgovarajuća za njegovo psihološko stanje i da se usled toga njegovo zdravstveno stanje dodatno pogoršalo. Osim jednokratne intervencije na koju je Klinika za neurologiju i psihijatriju za decu i omladinu pristala uz intervenciju policije, navedene ustanove nastavile su da odbijaju da se pozabave njegovom hospitalizacijom, daljim lečenjem i praćenjem. Usled ponovnog ispoljavanja autodestruktivnog i agresivnog ponašanja, maloletnik je u trećoj ustanovi – Institutu za mentalno zdravlje – pregledan, data mu je adekvatna farmakoterapija i opet odbijena hospitalizacija.

Nakon obaveštavanja Ministarstva zdravlja i Zaštitnika građana o tom slučaju, zdravstvene ustanove su dale kontradiktorna objašnjenja o svom nepostupanju, nakon čega se Inicijativa A 11 opet obratila Ministarstvu zdravlja za instrukcije u budućim sličnim situacijama. U novembru 2021. Zaštitnik građana je doneo mišljenje u kom je naveo da je neophodno da Ministarstvo zdravlja preduzme sve neophodne korake za poboljšanje hitne hospitalizacije adolescenata sa mentalnim poremećajima, kroz bolju koordinaciju

²¹¹ 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. pravilnik i 31/2021 – dr. pravilnik.

postojećih resursa i jačanje kapaciteta. U mišljenju je takođe navedeno da je potrebno mapiranje teritorijalno nadležnih institucija na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite, sa jasnom definicijom na koji nivo zdravstvene zaštite se kad upućuje.

Ovakvim postupanjem ustanova zdravstvenog sistema prekršene su brojne odredbe Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakona o strancima²¹², kao i odredbe ratifikovanih međunarodnih dokumenata. Strancima je zakonom zagarantovana zdravstvena zaštita, kao i građanima Srbije, pogotovo u urgentnim situacijama. Postupanje zdravstvenih ustanova u ovom slučaju nije služilo poštovanju prava na zdravlje i pružanju adekvatne nege, već *ad hoc* smirivanju situacije radi prebacivanja odgovornosti na druge institucije.

Izbeglice, tražioci azila i migranti u praksi često imaju problema s pristupom sistemu zdravstva i u tim situacijama se rešavanje tog problema svodi na inicijative i resurse civilnog sektora. Predstavnici civilnog sektora pomažu ljudima u pokretu da u pristupu zdravstvenom sistemu premoste neke od problema, kao što su jezičke barijere, neposjedovanje dokumenata, ili kulturološke specifičnosti. **Tokom 2021. godine, ljudima u pokretu je pristup bolnicama bio posebno otežan jer su funkcionisale u kovid sistemu - na primer, ljudi iz Centra za azil u Krnjači upućivani su u Gradsku bolnicu na Zvezdari, koja je bila određena za obolele od koronavirusa i nije mogla da pruža ostale zdravstvene usluge u punom obimu.** Dodatni problem u vezi s pandemijom je vakcinacija ljudi u pokretu, koja je podrazumevala duga čekanja. Proces vakcinacije bio je organizovan tako što se čekalo da se prijavi dovoljan broj zainteresovanih, kako bi tek onda Komesarijat za izbeglice i migracije organizovao grupni odlazak na vakcinaciju. Na terenu se posebno uočava **problem pristupa zdravstvenom sistemu ljudi u pokretu koji se nalaze van kampova.** Od prestanka rada klinike Lekara bez granica u Beogradu, njima je praktično onemogućen pristup uslugama zdravstvene zaštite i nege.

Pravo na zdravlje i zaštita životne sredine

Pravo na zdravu životnu sredinu usko je povezano s ostvarivanjem prava na zdravlje. U novembru 2021. godine, Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija prvi put je prepoznao pravo na čistu životnu sredinu kao ljudsko pravo. U rezoluciji koja je tom prilikom doneta

²¹² Službeni glasnik RS, br. 24/2018 i 31/2019.

naglašeno je da zaštita životne sredine doprinosi pravu na život i ostvarivanju najvišeg mogućeg standarda fizičkog i mentalnog zdravlja.²¹³

Srbija je jedna od najzagađenijih država u Evropi i to direktno ugrožava pravo na zdravlje njenih građana i građanki. Bez obzira na alarmantnost stanja, institucije nemaju adekvatan i sveobuhvatan odgovor na ovu zdravstvenu krizu. Jasna ilustracija ovih tvrdnji je činjenica da je Institut za javno zdravlje godinu dana od javnosti skrivao analizu „Unapređenje upravljanja kontaminiranim lokalitetima u Srbiji“²¹⁴, koja donosi jasne dokaze o obimu problema. Dokument je postao javno dostupan u septembru 2021, tek nakon insistiranja i zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Asocijacije za razvoj grada Bora. Taj dokument predočava rezultate pilot-studije u kojoj se analizira grad Bor u kontekstu izloženosti industrijskom zagađenju. Studija pokazuje da građani Bora imaju povećan rizik od obolevanja i umiranja od svih malignih bolesti osim od tumora kože, kao i veći rizik od umiranja od drugih bolesti poput respiratornih, digestivnih i kardiovaskularnih oboljenja, urođenih deformacija i malformacija. Ovakva situacija je u direktnoj suprotnosti sa članom 74 Ustava Republike Srbije, koji garantuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Imajući u vidu da Bor nije jedini industrijski grad u Srbiji i da je u poslednje vreme povećan broj izveštaja o zagađenju vazduha u Smederevu, Valjevu, Beogradu i drugim gradovima, postavlja se pitanje da li je Bor usamljeni slučaj ili indikator sistemskog problema koji će u budućnosti umnogome uticati na ostvarivanje prava na zdravlje u Srbiji.

Uništavanje životne sredine svakako najviše ugrožava život i zdravlje najsiromašnijih delova stanovništva koji raspolažu s najmanje resursa da se zaštite, nemaju jednak pristup zdravstvenoj zaštiti (o čemu govori i ovaj izveštaj), primorani su da se greju koristeći jeftina i štetna goriva, žive u neadekvatnim stambenim objektima, ili su u situaciji beskućništva, primorani su da obavljaju poslove koji ih svakodnevno izlažu štetnim materijama. O tome kako narušavanje životne sredine utiče na građane različitog socioekonomskog statusa nema dovoljno podataka u Srbiji, niti dovoljno javnih politika koje tu dimenziju problema adresiraju.

Siromaštvo je delom i uzrok i posledica zagađene životne sredine. U novembru 2021. Srbija je usvojila definiciju energetske siromaštva kao stanja u kojem domaćinstvo nema na

²¹³ UN Human Rights Council, *Resolution on human right to a clean, healthy and sustainable environment*, 18. 10. 2021, dostupno na: <https://undocs.org/A/HRC/RES/48/13>.

²¹⁴ Institut za javno zdravlje Srbije, *Unapređenje upravljanje kontaminiranim lokalitetima u Srbiji*, 2020, dostupno na: http://www.sepa.gov.rs/download/Unapredjenje_upravljanja_kontaminiranim_lokacijama.pdf.

raspolaganju dovoljno mogućnosti da obezbedi potrebnu količinu energije koja je neophodna za zdrav i dostojanstven život, i to na način koji ne ugrožava druge osnovne životne potrebe domaćinstva ili šire zajednice.²¹⁵ Ideja je da se integracijom te definicije u zakonodavna i strateška dokumenta dođe do mogućnosti za efikasnije prikupljanje podataka o obimu energetske siromaštva u Srbiji, kao i multisektorskog pristupa njegovom rešavanju. To je dodatno važno jer **često siromašni građani bivaju i diskriminirani zbog činjenice da su u situaciji energetske siromaštva**, kao što su slučajevi sve češćih protesta protiv Roma koji stanuju u neformalnim naseljima u kojima se greju na čvrsto gorivo ili se bave sakupljanjem sekundarnih sirovina, što ponekad uključuje i spaljivanje kablova radi topljenja oplata oko bakarnih žica koje se prodaju kao sekundarne sirovine.²¹⁶ Trenutno se ograničene politike podrške na nacionalnom nivou u ovoj oblasti sprovode Uredbom o energetske ugroženom kupcu²¹⁷, koja podrazumeva redukovanu definiciju ugroženog, pa je i njen obuhvat nedovoljan. Dodatno, Uredba targetira samo ugrožene potrošače električne energije i prirodnog gasa, dok istraživanja pokazuju da se najveći deo stanovništva (42%), pogotovo ekonomski ugroženog, oslanja na uređaje za grejanje u pojedinačnim prostorijama, poput šporeta i peći na čvrsta goriva.²¹⁸

²¹⁵ Tim za socijalno uključivanje, *Usvojen predlog definicije energetske siromaštva*, dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-predlog-definicije-energetskog-siromastva/>.

²¹⁶ Srbin info, *Beograd: Protest zbog ekološke pretnje koju izazivaju Romi iz nelegalnog naselja*, 12. 12. 2016, dostupno na: <https://srbin.info/drustvo/beograd-protest-zbog-ekoloske-pretnje-koju-izazivaju-romi-iz-nelegalnog-naselja-video/>.

²¹⁷ Službeni glasnik RS, br. 113/2015, 48/2016 – dr. pravilnik, 88/2016 – dr. pravilnik, 49/2017 – dr. pravilnik, 104/2017 – dr. pravilnik, 36/2018 – dr. pravilnik, 59/2018, 88/2018 – dr. pravilnik, 34/2019 – dr. pravilnik, 82/2019 – dr. pravilnik, 76/2020 – dr. pravilnik, 144/2020 – dr. pravilnik i 51/2021 – dr. pravilnik.

²¹⁸ RES Foundation, *Sve što ste hteli da znate o energetske siromaštva u Srbiji 2021*, dostupno na: <https://www.res-foundation.org/wp-content/uploads/2021/09/Sve-sto-ste-hteli-da-znate-o-energetskom-siromastvu-u-Srbiji.pdf>.

Pravo na obrazovanje

Oblast obrazovanja u Republici Srbiji tokom 2021. godine obeležila je pandemija virusa COVID-19. Deca i učenici iz posebno osetljivih grupa imala su velike probleme u adaptaciji na novonastalu situaciju, pa je njihov već loš položaj dodatno pogoršan. Pored toga, usvajanje Strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine²¹⁹ takođe je jedna od značajnijih novina i ona kao strateški dokument predstavlja polaznu osnovu za dalji razvoj oblasti obrazovanja.

Donošenje Strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine

Jedna od ključnih novina u 2021. godini odnosi se na usvajanje Strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine (dalje: SROVRS 2030). Strategija se zasniva na prikazu strateških prioriteta po tematskim oblastima koje su zajedničke različitim nivoima obrazovanja. Uz Strategiju usvojen je i Akcioni plan za njenu primenu u periodu od 2021. do 2023. godine.²²⁰

Opšti cilj Strategije jeste povećanje kvaliteta nastave i učenja, pravednost i dostupnost douniverzitetskog obrazovanja i vaspitanja i osnažena vaspitna funkcija obrazovno-vaspitnih ustanova, dok se kao posebni ciljevi ističu oni koji, između ostalog, govore i o unapređenju nastave i učenja u douniverzitetskom obrazovanju i vaspitanju, unapređenju obuhvata i pravednosti visokog obrazovanja i digitalizaciji visokog obrazovanja.

Strategija sadrži pregled i analizu postojećeg stanja po nivoima obrazovanja koja dobro opisuje trenutno stanje u oblasti obrazovanja. Analiza pokazuje da je ukupan broj dece koja su obuhvaćena predškolskim obrazovanjem u stalnom porastu, ali da broj dece varira u odnosu na uzrast. U analizi se zaključuje da je broj dece uzrasta od 6 meseci do 3 godine, kao i dece uzrasta od 3 do 5,5 godina, niži u odnosu na zemlje EU i zemlje regiona. Takođe, postoji razlika u broju dece između jedinica lokalne samouprave, kao i nesrazmera u broju dece iz romske populacije, te se zaključuje da **obuhvat zacrtan Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine²²¹ nije ostvaren**. Razvoj diversifikovanih programa, kao i sama relevantnost i efikasnost predškolskog vaspitanja i obrazovanja, negativno su ocenjeni. Oblast za koju se navodi da je potrebno uložiti više napora u budućem periodu jeste i **formiranje validne obrazovne statistike**. Iz analize postojećeg stanja izvodi se još jedan zanimljiv zaključak koji se odnosi na to da u Republici Srbiji i dalje

²¹⁹ Službeni glasnik RS, br. 63/2021.

²²⁰ Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine, za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. Godine, dostupno na: <https://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/02/AP-Strategija.docx.pdf>.

²²¹ Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine, str. 6.

ne postoji razvijena svest građana o predškolskom obrazovanju i vaspitanju i da se na njega još uvek gleda kao na „sistem za čuvanje dece“²²²

Nadalje, u analizi stanja u osnovnom obrazovanju zaključuje se da su delimično dostignuti ciljevi postavljeni Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine. Obuhvat dece ovim nivoom obrazovanja iznosi jedan procenat ispod planiranog (98%), ali je povećan procenat broja dece koja završavaju osnovnu školu. **Stopa osipanja učenika je takođe smanjena, ali i dalje postoji velika nesrazmera kada su u pitanju učenici iz romske populacije** kod kojih procenat završavanja osnovne škole iznosi svega 64%. **Postignuća učenika Republike Srbije bila su ispod proseka** na skalama čitalačke, matematičke i naučne pismenosti na testiranju učenika PISA testom 2018. godine. U analizi postojećeg stanja se takođe navodi da je u bližoj budućnosti neminovno **preispitivanje kvaliteta završnog ispita** ili male mature i da je opšti utisak roditelja i učenika da kombinovani test predstavlja nepotrebno i veliko opterećenje. U analizi se takođe zaključuje da je potrebno uložiti više truda u oblast koja se tiče informaciono-komunikacionih tehnologija i različitih oblika „online“ učenja, posebno u situaciji koju je izazvala pandemija COVID-19.

Obuhvat srednjim obrazovanjem u Republici Srbiji iznosi 80%, a primećen je bolji rezultat od predviđenog kada je reč o procentu upisanih đaka (98%). Međutim, kao i kod predškolskog i osnovnog obrazovanja, **obuhvat dece srednjoškolskim obrazovanjem je značajno ispod proseka kada su u pitanju deca iz romske populacije i on iznosi svega 55%**. Stopa završavanja srednje škole u 2020. godini iznosi 88% dok, kada su deca iz romske populacije u pitanju, ovaj procenat iznosi 61%. Zanimljivo je izdvojiti i podatak da stopa osipanja učenika iznosi svega 1,1%, dok u zemljama EU ona iznosi 10,2%. U delu Strategije koji se odnosi na analizu prethodnog stanja pominje se promena Ustava Republike Srbije u koju bi trebalo uvrstiti i uvođenje srednjeg obrazovanja kao obaveznog. U delu teksta koji se tiče analize stanja u srednjem stručnom obrazovanju i vaspitanju navodi se da je **neophodno uvođenje novih aktivnosti kojima bi se pružila podrška deci iz osetljivih grupa**, kao i da je neophodno obezbeđivanje podrške učenicima koji pohađaju trogodišnje profile s obzirom na to da je uspeh ove grupe učenika na PISA testu znatno niži od učenika koji pohađaju gimnaziju ili četvorogodišnje stručne profile, te da čak 80% njih ne dostiže osnovni nivo pismenosti. Broj dualnih obrazovnih profila koje učenici mogu pohađati je u stalnom porastu od 2018. godine, a u 2021/2022. školskoj godini učenici će imati priliku da pohađaju jedan od 52 dualna profila. Zanimljivo je izdvojiti podatak iz 2019. godine prema kome 89% učenika koji završe srednju školu

²²² *Ibid.*, str. 15.

nastavljaju školovanje, ali da prethodno postavljen cilj kojim je zacrtano da 95% učenika koji upišu i završe srednju školu nije ostvaren s obzirom na to da ovaj procenat iznosi 85%.

Procenat visokoobrazovanih u Republici Srbiji je u stalnom porastu od 2012. godine, ali je i dalje znatno niži u odnosu na zemlje EU. Cilj koji se tiče nastavka obrazovanja nakon završene srednje škole delimično je ostvaren s obzirom na to da je procenat mladih koji nastavljaju školovanje 88,7%. U analizi postojećeg stanja akcent se stavlja na **veće uključivanje određenih socijalnih grupa mladih u sistem visokog obrazovanja**, kao što su mladi iz siromašnijih porodica, mladi iz porodica sa najnižim stepenom obrazovanja, mladi iz romskih porodica, kao i mladi sa invaliditetom. **Rodna segregacija** u visokom obrazovanju je takođe jedan fenomen na koji treba obratiti pažnju u budućnosti. Ono što posebno treba izdvojiti jeste podatak da je mera koja je predviđena SROS 2020, a koja se odnosi na povećanje broja doktora nauka, potpuno ostvarena. Naime, podaci pokazuju da je 2016. godine proglašeno 10 puta više doktora nauka nego u 2012. godini.

Jedna od sveprožimajućih tema analize postojećeg stanja u Strategiji razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine jeste inkluzija. U analizi se navodi da i **nakon 10 godina sprovođenja inkluzivne nastave još uvek nije postignut zadovoljavajući nivo**. Navodi se da su kapaciteti nastavnika upitni, kao i da visoka stopa uključenosti dece iz osetljivih kategorija²²³ ne garantuje njihov ostanak u sistemu obrazovanja. Ono što je dodatno potrebno uraditi tiče se obezbeđivanja veće podrške nastavnom kadru u polju inkluzije. U analizi se navodi da **gotovo jedna četvrtina osnovnih škola i jedna trećina srednjih škola ne ispunjavaju standarde kvaliteta ustanova koji se odnose na podršku deci iz osetljivih grupa**, kao i da su zakonom predviđene mere koje se ne koriste u punom kapacitetu. Takođe se izdvaja podatak da je učenicima koji po zakonu imaju pravo da nastavu slušaju na srpskom znakovnom jeziku ograničen pristup obrazovanju, kao i podrška prilikom ovog procesa. Romska deca su još jedna izdvojena grupa koja se pominje u analizi, a koja i pored uvođenja raznih mera podrške prilikom upisa i samog školovanja još uvek nije podjednako zastupljena u školama. Procenat osipanja ove populacije dece je takođe viši u odnosu na decu iz opšte populacije. **U analizi se navodi da je identifikovan i problem postojanja segregisanih odeljenja, pa čak i škola.**²²⁴

²²³ Ova kategorija dece odnosi se na decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, na decu romske nacionalnosti, decu iz veoma siromašnih ili domaćinstava iz seoskih područja, kao i na decu iz brdsko-planinskih i pograničnih područja.

²²⁴ Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. godine, str. 12. Značajno je napomenuti da je tokom 2021. godine izmenjen Zakon o zabrani diskriminacije pa je tako članom 5. Zakona segregacija propisana kao poseban oblik diskriminacije. Kako problem segregisanih škola i odeljenja koji postoji u pojedinim lokalnim samoupravama i po nekoliko decenija nije moguće rešiti samo na nivou promene normativnog okvira, dalje aktivnosti na desegregaciji ovih škola i odeljenja su preko potrebne.

Određeni napredak je postignut kada je reč o uključivanju dece iz migrantske populacije u obrazovni sistem, a prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije i Ministarstva prosvete, navodi se da su skoro sva deca, uzrasta za osnovnoškolsko obrazovanje, uključena u obrazovni sistem. Kada je u pitanju srednja škola, procenat drastično pada i iznosi svega 12%.

Slično kao što je već navedeno u oblasti zdravlja, budžetska izdvajanja za oblast obrazovanja su zabrinjavajuća. Tako se i u samoj analizi sprovođenja prethodnog strateškog dokumenta navodi da **povećanje procenta javnog finansiranja, koje je bilo jedan od najvažnijih ciljeva prethodne strategije, nije ispunjeno.** Povećanje procenta javnog finansiranja sa tadašnjih 4,5% (2012) na 6%, koliko je bilo predviđeno za 2020. godinu, nije se dogodilo. Godine 2019, ovaj procenat iznosio je svega 4%, 2018. iznosio je 3,1%, a 2017. godine 3,7% BDP-a. Ovaj podatak dodatno zabrinjava ako se uzme u obzir činjenica da je primetan trend porasta izdvajanja novca za potrebe obrazovanja u zemljama EU (osim za visoko obrazovanje), a istovremeno postavlja pitanje poštovanja obaveze države da maksimalno upotrebljava raspoložive resurse radi progresivnog ostvarivanja prava garantovanih Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

U tekstu Strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. posebno mesto zauzimaju osetljive grupe: deca, učenici i studenti čije porodice imaju nizak socioekonomski status, lica romske nacionalnosti, a naročito oni koji žive u romskim naseljima, osobe sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, stanovnici ruralnih područja, a naročito stanovnici brdsko-planinskih i pograničnih područja. Novina koju ova strategija donosi jeste činjenica da se obrazovanje nacionalnih manjina tretira kao integralni deo obrazovnog sistema. Takođe, kao jedan od osnovnih ciljeva SROVRS 2030 ističe se i razvoj digitalnog obrazovanja.

Unapređenje normativnog okvira u oblasti obrazovanja

Još jedna novina vezana za obrazovanje u Republici Srbiji koja se dogodila tokom 2021. godine jeste **usvajanje Pravilnika o resursnom centru.**²²⁵ Resursni centar je zamišljen kao ustanova obrazovanja i vaspitanja koja ima za cilj podizanje nivoa kvaliteta inkluzivnog obrazovanja i vaspitanja i povećanje dostupnosti dodatne podrške deci, učenicima, odraslima, porodici i zaposlenima u drugim ustanovama obrazovanja i vaspitanja. Predviđeno je da status resursnog centra može dobiti bilo koja javna ustanova ukoliko

²²⁵ Službeni glasnik RS, br. 80/2021.

ispunjava uslove koji se odnose na kvalitet rada ustanove, opremljenost, ljudske resurse, kao i na ostvarivanje saradnje sa drugim javnim ustanovama, jedinicama lokalne samouprave, nadležnim zdravstvenim ustanovama i ustanovama dečije i socijalne zaštite. Uspostavljanje ovakve institucije može znatno doprineti poboljšanju uslova za inkluzivno vaspitanje i obrazovanje.

Krajem 2021. godine usvojene su i izmene Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja²²⁶, Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju²²⁷ i Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju.²²⁸ Izmene se odnose na terminološko usklađivanje, vođenje evidencije i davanja podataka, na polaganje završnih ispita za prelazak na sledeći nivo obrazovanja, na donošenje plana i programa verske nastave, te na uvođenje izvođenja himne Republike Srbije za potrebe obeležavanja početka predškolskog, osnovnoškolskog i srednjeg obrazovanja.

Analiza postojećih mera za inkluzivno obrazovanje i podršku deci i učenicima iz osetljivih grupa

Uključivanje roditelja u procese donošenja odluka u obrazovnom procesu

Trenutno stanje u oblasti obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji ukazuje na **neophodnost veće uključenosti roditelja dece i učenika iz osetljivih grupa u proces donošenja odluka** koje su od značaja za proces obrazovanja i vaspitanja njihove dece. Jedan od načina za postizanje ovog cilja su i roditeljski saveti. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, članom 120, predviđa postojanje Saveta roditelja koji je sačinjen od roditelja ili staratelja predstavnika svakog pojedinačnog odeljenja ili vaspitne grupe. Značajno je istaći da je ovom odredbom takođe predviđeno i srazmerno učešće roditelja dece i učenika pripadnika nacionalnih manjina u Savetu, što često u praksi nije slučaj.

Predstavnici porodica koje su nižeg socijalno-ekonomskog statusa, lica romske nacionalnosti, posebno oni koji žive u neformalnim romskim naseljima, porodice koje žive u ruralnim i brdsko-planinskim područjima, često nisu uključeni u savete roditelja ponajviše iz praktičnih razloga. Naime, ne može se očekivati od roditelja ili staratelja koji imaju poteškoća u ostvarivanju prihoda neophodnih za opstanak svoje porodice da se bez ikakve dodatne motivacije, samoinicijativno, uključuju u ovakve procese, koji jesu od

²²⁶ Službeni glasnik RS, br. 129/2021.

²²⁷ Službeni glasnik RS, br. 129/2021 i 129/2021-I – drugi propis.

²²⁸ *Ibid.*

velikog značaja za njihovu decu, ali na lestvici primarnih potreba nisu visoko kotirani. Roditelji ili staratelji iz ovih grupa često su prinuđeni da rade duže ili da rade i po nekoliko poslova kako bi ostvarili dovoljnu zaradu, te je za njih jednostavno nemoguće da se uključe u ovakve aktivnosti usled nedostatka vremena. Određeni broj roditelja ili staratelja dece iz socijalno depriviranih sredina, romskih ili neformalnih naselja, nema dovoljno kapaciteta da se samostalno uključi u donošenje odluka koje se tiču njihove dece. Naravno, roditeljima dece i učenika iz brdsko-planinskih i pograničnih područja često razlog za neuključivanje u procese odlučivanja može biti i udaljenost ustanove. Zbog svega navedenog, kako bi se obezbedilo ravnopravno učestvovanje svih roditelja u donošenju odluka koje se odnose na njihovu decu, **neophodno je osmisliti inovativne načine njihovog uključivanja, motivacije, kao i alate za jačanje njihovih kapaciteta**. Roditelji iz socijalno depriviranih sredina često i sami imaju nizak stepen obrazovanja, rupe u znanju, kao i manjak samopouzdanja, te i ovo treba imati u vidu prilikom osmišljavanja načina njihovog uključivanja.

Primena Individualnih obrazovnih planova

Jedna od najznačajnijih mera za veće uključivanje i manje osipanje učenika iz osetljivih grupa jeste donošenje Individualnog obrazovnog plana tokom predškolskog, osnovnog ili srednjeg obrazovanja (dalje: IOP). IOP se donosi ukoliko je učeniku potrebna dodatna podrška u obrazovanju i vaspitanju usled socijalne uskraćenosti, smetnji u razvoju, invaliditeta, teškoća u učenju, rizika od ranog napuštanja školovanja i drugih razloga. Cilj individualnog obrazovnog plana je optimalni razvoj deteta i učenika i ostvarivanje ishoda obrazovanja i vaspitanja, u skladu sa propisanim ciljevima i principima, odnosno zadovoljavanje obrazovno-vaspitnih potreba deteta i učenika, a izrađuje ga tim za dodatnu podršku detetu ili tim za inkluzivno obrazovanje. Učenik može pohađati predškolsku grupu ili školu po IOP-u samo uz saglasnost roditelja ili staratelja. Tim za dodatnu podršku detetu u obrazovanju se razlikuje u pogledu sastava u odnosu na to da li se formira u predškolskim ustanovama ili u osnovnoj školi, ali u oba slučaja, pored vaspitača ili nastavnika, njega moraju sačinjavati i stručni saradnici, pedagoški asistenti i roditelji deteta. IOP donosi pedagoški kolegijum ustanove na predlog tima za inkluzivno obrazovanje, odnosno tima za pružanje dodatne podrške detetu i učeniku.

IOP1 odnosi se na jednostavno prilagođavanje rada i uslova i na jednostavno usvajanje jezika na kome se nastava odvija. Ukoliko učenik koji radi po IOP-u 1 ne postigne željene rezultate, pristupa se donošenju IOP-a 2 u kome se, pored prilagođavanja rada i uslova, prilagođavaju i ciljevi sadržaja i načina ostvarivanja programa nastave i učenja i ishoda

obrazovno-vaspitnog rada. Važno je napomenuti da je za donošenje IOP-a 2 neophodno i mišljenje interesorne komisije koju obrazuje jedinica lokalne samouprave. Pohađanje nastave po individualnom obrazovnom planu ima uticaj i na broj učenika u odeljenju, te zakon predviđa smanjenje broja učenika u odeljenju. Takođe je od uticaja to da li učenici u odeljenju nastavu pohađaju po IOP-u 1 ili 2. Iako je sačinjavanje individualnog obrazovnog plana dobar način da se učeniku pruži dodatna podrška u učenju, postavlja se pitanje koliko je ova mera delotvorna i svrsishodna u praksi. Naime, **spровоđenje individualnog obrazovnog plana često predstavlja dodatno opterećenje za učitelje i nastavnike koji, pored dodatnog vremena koje je potrebno za ovaj način rada, nemaju ni dovoljno znanja koja su potrebna za rad sa osetljivim grupama.**

Dostupnost raznovrsnih obuka i kurseva varira u zavisnosti od lokacije i kapaciteta škola, ali i u odnosu na budžete lokalnih samouprava. I **pored najbolje namere učitelja i nastavnika ponekad jednostavno nije moguće uporedo sprovesti rad sa čitavim odeljenjem i sa učenicima koji rade po IOP-u.** Dešava se da učenici koji rade na ovaj način prelaze u više razrede, a da nisu dostigli planirano usvajanje gradiva, te u višim razredima dolazi do većih problema i prevelikih rupa u znanju. Ovo se takođe dešava i kod učenika koji ne rade po IOP-u, ali pripadaju osetljivim grupama. Jedno od rešenja za ovaj problem može biti **obezbeđivanje pedagoških asistenata**, što je opet **ograničeno budžetima jedinica lokalnih samouprava.** Obezbeđivanje ove vrste podrške se može ostvariti u privatnom aranžmanu ili projektno, ali na taj način nije moguće obezbediti dovoljan broj pedagoških asistenata. Angažovanje ovakve vrste podrške predviđeno je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, zakonima koji regulišu predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, kao i Pravilnikom o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu.²²⁹ Zanimljivo je istaći da Pravilnik predviđa postojanje pedagoških asistenata za decu i učenike romske nacionalnosti kojima je potrebna dodatna podrška u obrazovanju, kao i pedagoške asistente za decu i učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Ovaj podatak pokazuje da postoji veliki broj učenika romske nacionalnosti kojima je, usled nepoznavanja jezika, socijalne isključenosti ili smanjenih kapaciteta roditelja, neophodna dodatna podrška tokom vaspitno-obrazovnog procesa. Pravilnik o opštim osnovama predškolskog programa, pored upisa dece iz osetljivih grupa u regularne grupe, predviđa i mogućnost upisa u „razvojna odeljenja“ dece sa „težim stepenom ometenosti“ iz čega se može zaključiti da se ova kategorija dece smatra autentičnom ili posebnom, što nije u skladu sa međunarodnim standardima koji regulišu ovu oblast.

²²⁹ Službeni glasnik RS, br. 87/2019.

Još jedna mera koja može podstaći veću uključenost u obrazovni sistem dece i učenika iz osetljivih grupa jeste **obezbeđivanje prevoza** do predškolske ustanove ili škole. Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, članom 189, predviđa se izdvajanje iz budžeta lokalne samouprave za potrebe: prevoza dece i njihovih pratilaca radi pohađanja pripremnog predškolskog programa na udaljenosti većoj od dva kilometra, učenika osnovne škole na udaljenosti većoj od četiri kilometra od sedišta škole; prevoza, smeštaja i ishrane dece i učenika sa invaliditetom i njihovih pratilaca, bez obzira na udaljenost mesta stanovanja od škole; prevoza dece i učenika koji imaju prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave na udaljenosti većoj od četiri kilometra od sedišta škole i u slučajevima kada učenici osnovne škole pohađaju školu na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave. Ukoliko se ova situacija sagleda iz ugla roditelja ili staratelja dece iz osetljivih grupa, može se zaključiti da bi jednostavno korišćenje ove predviđene mere imalo izuzetno pozitivan uticaj. Obezbeđivanje usluge prevoza takođe bi uticalo na smanjenje segregacije dece romske nacionalnosti. Neretko se u praksi dešava da deca iz romskih naselja upisuju predškolske grupe ili škole se etiketiraju kao „romske”. Kako bi izbegli segregaciju, dešava se da predškolske ustanove i osnovne škole odbijaju da upišu decu iz romskih naselja, upućujući ih u druge škole, a usled smanjenih kapaciteta roditelja da ostvare svoja zakonska prava, deca u takvim slučajevima nekad ostaju i van obrazovno-vaspitanog sistema.

Slično kao i sa prevozom, **obezbeđivanje besplatnih obroka u školama takođe bi pomoglo većem uključivanju dece iz osetljivih grupa u sistem obrazovanja**. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju predviđa da škola, u dogovoru sa jedinicom lokalne samouprave i donatorima, može za sve učenike da obezbedi besplatnu ishranu u celini ili delimično. Činjenica je da se škole, zaposleni u školama, roditeljske grupe ili Savet roditelja često organizuju ovim povodom, ali je potrebno sistemski obezbediti hranu za sve učenike koji dolaze iz porodica sa niskim socioekonomskim statusom.

Obezbeđivanje udžbenika za učenike sa niskim socioekonomskim statusom je takođe mera čije korišćenje nije dovoljno definisano zakonom. Ovaj vid podrške zavisi od budžeta jedinica lokalne samouprave. Pored odluka opština i gradova da se đacima koji upisuju prvi razred obezbede besplatni udžbenici, ostale inicijative zavise od pojedinaca, zaposlenih u školama, samih škola, Saveta roditelja ili roditeljskih zajednica. Pored ovakvog vida podrške učenicima prvih razreda, neophodno je obezbediti isti vid podrške i za učenike starijih razreda, posebno za one koji dolaze iz porodica sa niskim socioekonomskim statusom.

Mere koje se tiču pružanja podrške školskom kadru za potrebe „online“ i dualnog obrazovanja, a koje je osmislio i čiju ju je realizaciju pratio Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, jesu organizovanje i sprovođenje „Obuke za realizaciju nastave orijentisane ka ishodima učenja“, obuke „Digitalna učionica“, a kreiran je i servis digitalne podrške za sve obrazovno-vaspitne ustanove i prosvetne radnike uz pomoć digitalnih mentora. Iako su ove mere pozitivno uticale na sferu obrazovanja, postavlja se pitanje koliki je bio njihov uticaj na osetljive grupe učenika.

Analiza trenutnog stanja u obrazovnom sistemu po nivoima obrazovanja

Predškolsko obrazovanje

Na pitanje pristupa predškolskom obrazovanju osetljivih grupa učenika potrebno je posebno skrenuti pažnju, a ponekad i pitanja koja se smatraju „tehničkim“ ili takvim da nemaju veći uticaj na pristup obrazovnom sistemu, za decu iz posebno ugroženih kategorija imaju značajan uticaj. Tako je primera radi, tokom 2021. godine Predškolska ustanova na opštini Palilula **insistirala isključivo na „online“ prijavi za upis u predškolsko, a praksa isključivo „online“ upisa u predškolske ustanove je sve rasprostranjenija**. Ukoliko bi ovakav način upisa postao uobičajena praksa, velikom broju dece značajno će biti ograničen pristup sistemu obrazovanja. Veliki broj roditelja u Srbiji je digitalno još uvek nepismen, a ne može se očekivati da svaka porodica poseduje računar i ima pristup internetu. Kada su u pitanju posebno osetljive grupe, ovaj problem postaje još složeniji. Deca koja žive u ruralnim ili brdsko-planinskim područjima, kao i deca koja žive u romskim naseljima, ostaće uskraćena za zakonsko pravo upisa u obrazovne institucije Republike Srbije. Posebno je značajno napomenuti da kao argument za ovaj postupak Predškolska ustanova na opštini Palilula navela pretpostavku da su građani, odnosno roditelji budućih učenika digitalno pismeni s obzirom na to da su pohađali časove informatike u školama. Ovim povodom Centar za integraciju mladih uputio je dopis Zaštitniku građana, a dobijen je odgovor da je postupak u okviru nadležnosti ovog nezavisnog tela za zaštitu ljudskih prava pokrenut. Pohađanje pripremnog predškolskog, kao i predškolskog programa, od posebnog je značaja za decu iz osetljivih grupa i neophodno je obezbediti njihovo veće učešće. Pravilnikom o bližim uslovima za utvrđivanje prioriteta za upis dece u predškolsku ustanovu²³⁰ prioritet upisa se daje deci iz društveno osetljivih grupa u koje spadaju deca žrtve nasilja u porodici, deca iz porodica koje koriste neki oblik socijalne zaštite i deca bez roditeljskog staranja, deca samohranih

²³⁰ Službeni glasnik RS, br. 44/2011.

roditelja, deca iz socijalno nestimulativnih sredina, deca sa smetnjama u psihofizičkom razvoju, deca iz porodice u kojoj postoji dete koje je teško obolelo ili ima smetnje u psihofizičkom razvoju, deca teško obolelih roditelja, deca čiji su roditelji ratni vojni invalidi ili imaju status raseljenog ili progranog lica, deca koju je predložio centar za socijalni rad i deca iz sredina u kojima im je usled porodičnih i drugih životnih okolnosti ugroženo zdravlje, bezbednost i razvoj. Odrastanje u ruralnim, brdsko-planinskim područjima, kao i romskim ili neformalnim naseljima, može imati višestruko negativne efekte na decu, a posebno u segmentu njihove socijalizacije. **Usled socioekonomske deprivacije, deca koja se prvi put susreću sa pravilima ponašanja u institucijama mogu razviti otpor ili oblike institucionalne anksioznosti, što znatno otežava njihovo dalje vaspitanje i obrazovanje. Sam upis u predškolsko i bez „online“ procedure predstavlja komplikovan proces** koji može prouzrokovati stres i opterećenje za sve roditelje, a posebno za roditelje dece koja dolaze iz osetljivih grupa. Pored samog upisa u predškolsku grupu roditelji imaju mnogo obaveza vezanih za testiranje, kao i za zdravstvene preglede svoje dece. Novina koja je uvedena članom 14 Zakona o predškolskom obrazovanju, koja se pokazala od velikog značaja za upis dece u predškolsko, jeste omogućavanje deci koja nemaju izvod iz matične knjige rođenih upis u predškolske ustanove. Mera koja bi trebalo dodatno da olakša upis dece iz osetljivih grupa u predškolske ustanove propisana je i članom 13 istog zakona kojim se ovoj grupi dece daje prednost prilikom upisa.

Za redovno pohađanje predškolskog programa neophodno je obezbediti veću saradnju između predškolskih ustanova, jedinica lokalne samouprave i roditelja dece i učenika. S obzirom na to da je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđeno da **škola ili predškolska ustanova obaveštavaju roditelje o redovnosti učenika, važno je napomenuti da se u praksi ovo ne dešava, posebno u odnosu na osetljive grupe učenika.** Roditelji dece koja žive u romskim ili neformalnim naseljima često nemaju kapacitete da isprate redovnost pohađanja nastave, pa i sam proces obrazovanja svoje dece, nemaju ili često menjaju brojeve telefona, te je neophodno obezbediti bolju saradnju samih institucija sa roditeljima, koja se neće odnositi samo na slučajeve neredovnog pohađanja nastave. **Lokalne samouprave nemaju adekvatnu evidenciju** porodica koje žive u romskim ili neformalnim naseljima, te je usled toga otežan i sam proces upisa i daljeg učešća u obrazovnom procesu. **Zaposleni u predškolskim ustanovama često nisu upoznati sa uslovima u kojima žive deca iz osetljivih grupa,** a bliži kontakt sa porodicom ili eventualna poseta porodici zavisi isključivo od vaspitača, odnosno pojedinca i njegove želje da se upozna sa porodicom.

Potrebno je pomenuti i to da su Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja socijalne zaštite dece u predškolskoj ustanovi²³¹ jasno propisane mere podrške koje je potrebno primenjivati. Mere se odnose, kako na podršku detetu ili učeniku, tako i na podršku roditeljima i porodicama. Nažalost, u praksi se ovi procesi razlikuju u zavisnosti od škole ili jedinice lokalne samouprave i retko se primenjuju u punom kapacitetu. **Potrebno je dodatno motivisati vaspitače koji rade sa osetljivim grupama dece kako bi se oni bolje upoznali sa kontekstom iz koga deca iz osetljivih grupa dolaze.** Zbog svega navedenog, vrlo je česta pojava da deca završavaju predškolsko obrazovanje i upisuju osnovno, a da nisu stekla dovoljno socijalnih veština, privikla se na institucionalnu sredinu ili usvojila zadovoljavajući nivo znanja.

Osnovno obrazovanje

Zakon o osnovnom obrazovanju u članu 4 predviđa da svako lice ima pravo na besplatno i kvalitetno osnovno obrazovanje i vaspitanje u javnoj školi, kao i da svaki učenik javne škole može besplatno da koristi knjige, školski materijal, prevoz, ishranu, kao i smeštaj kada je to potrebno, u skladu sa zakonom. U praksi, učenici retko mogu ostvariti ovu vrstu podrške, što je posebno od značaja za decu iz osetljivih grupa. Mera koja je zamišljena kao vid podrške deci iz posebno osetljivih grupa jeste i odlaganje upisa u prvi razred za godinu dana. U praksi se dešava da se odlaganje upisa preporučuje deci koja nisu postigla zadovoljavajuće rezultate na testiranju za upis usled nepoznavanja jezika ili usled „slabije socijalizacije“, što može biti upravo posledica neadekvatnog pohađanja predškolskog programa. Iako se testiranje dece za upis, koje vrše psiholozi i pedagozi škole, može realizovati i na maternjem jeziku deteta, to se opet u praksi ne realizuje i doprinosi lošim rezultatima na testovima ili čak odlaganju upisa. Zakon o osnovnom obrazovanju predviđa i da se učenici sa „smetnjama u razvoju“ ili invaliditetom, pored opcije da svoje obrazovanje mogu steći zajedno sa ostalim učenicima, mogu obrazovati u specijalnim odeljenjima ili školama za učenike sa „smetnjama u razvoju“ i invaliditetom. U praksi se neretko dešava da se deca iz socijalno depriviranih sredina u toku procesa obrazovanja prebacuju u ove škole ili u odeljenja za učenike sa „smetnjama u razvoju“, naravno uz saglasnost roditelja koje mogu i izmanipulisati zaposleni u školama. Nažalost, često od učitelja ili nastavnika dolazi inicijativa da se deca iz osetljivih grupa prebacuju u škole ili odeljenja za učenike sa „smetnjama u razvoju“ i invaliditetom. U ovakve škole ili odeljenja učenici se upisuju na osnovu mišljenja interresorne komisije, a mehanizmi podrške u učenju za učenike kojima je potrebna pomoć u savladavanju programa mogu biti

²³¹Službeni glasnik RS, br. 131/2014.

organizovanje dopunske nastave ili realizacija individualne nastave, što se u praksi takođe izuzetno retko dešava, posebno u periodu trajanja pandemije COVID-19.

Ono što je potrebno posebno izdvojiti, a što predviđa Zakon o osnovnom obrazovanju, jeste i postojanje **Programa saradnje sa porodicom. U praksi se saradnja sa porodicom u najvećem broju slučajeva odnosi na saradnju sa porodicama dece koja dolaze iz opšte populacije dok izostaje ili ne postoji dovoljno razvijena saradnja sa roditeljima dece iz osetljivih grupa.** Dodatna podrška deci iz osetljivih grupa se ostvaruje i saradnjom škole sa organima jedinice lokalne samouprave, kao i sa školom za učenike sa „smetnjama u razvoju“ i invaliditetom, drugim organizacijama, ustanovama i institucijama. Iz ovog dalje proizlazi i činjenica da ovi **vidovi podrške variraju i zavise od budžeta i kapaciteta lokalnih samouprava i da se ne realizuju u dovoljnoj meri.** Potrebno je obezbediti više sredstava iz budžeta kako bi se obezbedio veći broj pedagoških asistenata ili personalnih pratilaca dece. Kao što je prethodno pomenuto, neki oblici podrške koji bi imali veliki uticaj na veći obuhvat dece iz osetljivih grupa u obrazovanju jesu obezbeđivanje prevoza i ishrane. Ova vrsta podrške je predviđena članom 69 Zakona o osnovnom obrazovanju, ali je njeno korišćenje nesrazmerno i varira u zavisnosti od budžeta lokalnih samouprava. Kao i kod predškolskog obrazovanja, zaposleni u osnovnim školama često nisu upoznati sa uslovima u kojima žive deca iz osetljivih grupa, a bliži kontakt sa porodicom ili eventualna poseta porodici zavisi isključivo od učitelja ili nastavnika, odnosno pojedinca i njegove želje da se bliže upozna sa porodicom. Potrebno je dodatno motivisati zaposlene koji rade sa osetljivim grupama dece kako bi se oni bolje upoznali sa kontekstom iz koga ova deca dolaze. Trenutno se u praksi dešava da deca sa upitnim kvalitetom znanja dolaze do petog razreda nakon koga gradivo postaje znatno teže, te se mogućnost ispadanja iz obrazovnog sistema drastično povećava. Neretki su slučajevi da đaci iz posebno ugroženih grupa završe osnovnu školu, a da su i dalje funkcionalno nepismeni ili im nedostaje poznavanje osnovnih računskih operacija.

Srednje obrazovanje

Kada se govori o srednjem obrazovanju, može se zaključiti da je **broj dece iz osetljivih grupa nesrazmerno veći u stručnim školama, posebno u trogodišnjem trajanju,** u odnosu na broj učenika koji pohađaju stručne škole u trajanju od 4 godine ili gimnazije. Oblici podrške učenicima iz osetljivih grupa svode se na individualizaciju plana rada dok je za sve ostale oblike podrške neophodna saradnja škole sa organima jedinice lokalne samouprave, organizacijama, ustanovama i udruženjima. Činjenica da srednje obrazovanje nije zakonska obaveza takođe ima uticaja na broj dece iz osetljivih grupa koja

ovaj stepen obrazovanja upisuje i završava. Svrsishodna i uvremenjena podrška ovoj grupi učenika zavisi od inicijativa pojedinaca i mogućnosti roditelja ili učenika da se samostalno organizuju. Kao i kod osnovnog obrazovanja, zakon koji reguliše srednje obrazovanje predviđa program saradnje sa porodicom, ali se u praksi u najvećem broju slučajeva odnosi na saradnju sa porodicama dece koja dolaze iz opšte populacije dok **izostaje ili ne postoji dovoljno razvijena saradnja sa roditeljima dece iz osetljivih grupa**. Ono što je novina u odnosu na prethodno pomenute cikluse obrazovanja jeste član 36a Zakona o srednjem obrazovanju, kao i član 19 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, koji predviđaju da pojedina lica ili grupe lica iz osetljivih kategorija, lica sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, mogu da se upišu u srednju školu pod povoljnijim uslovima radi postizanja pune ravnopravnosti u sticanju obrazovanja i vaspitanja. Pravilnikom o upisu učenika u srednju školu²³² predviđa se upis učenika romske nacionalne manjine pod povoljnijim uslovima tako što se broj bodova na osnovu uspeha iz škole i polaganja kvalifikacionog ispita uvećava za 30%. Ukoliko učenik dolazi iz porodice koja je korisnik novčane socijalne pomoći, ovaj procenat iznosi 35%.

Potrebno je i naglasiti da svi gore pomenuti zakoni od značaja za obrazovanje jasno navode da sve obrazovne ustanove moraju voditi evidenciju o svojim učenicima koja, pored ličnih podataka, podataka o obrazovnom i zdravstvenom statusu učenika, mora sadržati i detaljno opisan socijalni status deteta. Iako ove informacije mogu pružiti uvid u životne uslove iz kojih učenik dolazi, one ne mogu u celosti omogućiti vaspitačima, učiteljima ili nastavnicima da razumeju kontekst iz koga đaci dolaze, te je neophodno da se omogući ili organizuje terenska poseta nastavnika, što se trenutno dešava veoma retko i samo na ličnu inicijativu zaposlenih u predškolskim ustanovama ili školama. Takođe, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, kao jedan od najvažnijih načina za povećanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja predviđa sprovođenje procesa inoviranja i unapređenja planova i programa nastave i učenja i očekivanih ishoda obrazovanja, te je neophodno da budući programi budu više orijentisani na ishode i kompetencije, a manje na sadržaje. **Postojeći zakonski okvir predviđa različite vidove podrške i inicijative usmerene ka pružanju podrške deci i đacima iz osetljivih grupa, ali problemi nastaju u primeni zakonske regulative.** Predviđena rešenja ne mogu dati dobre rezultate u praksi s obzirom na veoma veliki broj dece iz ovih grupa. Broj iskorišćenih mera podrške i njihova efektivnost zavisi od pojedinaca koji rade u vaspitno-obrazovnim institucijama.

²³²Službeni glasnik RS, br. 42/2022.

Obrazovanje učenika iz izbegličke populacije

Upisivanje dece iz migrantske i izbegličke populacije u osnovne i srednje škole u Srbiji za školsku 2021/2022. godinu počelo je u avgustu 2021. godine. Međutim, usled nešto komplikovanije procedure, većina učenika iz ove populacije počela je da pohađa nastavu od oktobra. **Najveći izazov, pored nepoznavanja jezika, jeste i organizacija prevoza ovih učenika iz prihvatnih kampova u obrazovne ustanove.** U većini smeštajnih jedinica najčešće se dešava da zaposleni u Komesarijatu za izbeglice i migracije samostalno organizuju prevoz tako da ne postoji ustaljena praksa usled nedostatka finansijskih kao i kapaciteta koji se tiču broja zaposlenih. Iako je vredno pozitivne ocene, ulaganje ionako skromnih kapaciteta u organizovanje prevoza dece iz migrantske i izbegličke populacije, ovakva organizacija prevoza dece ne doprinosi u potpunosti njihovoj inkluziji i integraciji. Prostor za unapređenje ove prakse postoji, ali ono podrazumeva bolju organizaciju i veću saradnju Komesarijata za izbeglice i migracije, drugih državnih organa i organizacija koje svoju delatnost obavljaju u prihvatnim centrima, a čija su korisnička ciljna grupa deca. Pored organizovanja prevoza i bolje saradnje, **neophodno je obezbediti i materijale za učenje za ove učenike i dodatno raditi na motivaciji roditelja** da podrže svoju decu tokom ovog procesa. Niska motivacija roditelja da učestvuju u procesu uključivanja njihove dece u obrazovni sistem i niska motivacija samih učenika mogu se bolje razumeti ako se u obzir uzme činjenica da većina porodica ne planira da se duže zadrži u Srbiji. Organizacija procesa obrazovanja dodatno se komplikuje kada su u pitanju deca koja putuju bez pratnje odraslih osoba. Prema podacima nadležnih ministarstava, 98% dece iz izbegličke i migrantske populacije uključeno je u proces obrazovanja. Iako je ovo izuzetno visok procenat, potrebno je u promatranju položaja dece iz ove populacije u obrazovnom programu sagledati i pitanje redovnosti učenika i kvaliteta ovakvog obrazovanja.

Pandemija virusa COVID-19 dodatno je otežala proces obrazovanja za decu iz migrantske i izbegličke populacije. „Online“ način učenja, koji zahteva veću motivaciju i angažovanje, kako učenika, tako i odraslih koji o njima vode brigu, ali i onih koji za zadatak imaju da im prenesu obrazovni sadržaj, predstavlja samo još jedno u nizu opterećenja za ovu decu. Jezičke barijere, niži obrazovni status ili smanjeni kapaciteti roditelja, loša konekcija na internet, ali i neposredovanje uređaja preko kojih se može pratiti nastava, jesu faktori koji dodatno doprinose lošijem kvalitetu obrazovanja. Iako je uloženi veliki napor i postoji zajednički konsenzus da je uključivanje dece izbeglica i migranata u obrazovanje jedan od najvažnijih faktora u procesu integracije, ostaje mnogo prostora za unapređenje ovog procesa, kao i kvaliteta obrazovanja koji ta deca dobijaju.

Potrebno je posebno pomenuti i grupu učenika koji su u naročitom riziku od neuključivanja ili ispadanja iz obrazovnog sistema, a koji su u Srbiju vraćeni **po sporazumu o readmisiji. Nepoznavanje jezika i procedura vezanih za upis ove dece, kao i nepostojanje sistemskih mehanizama za podršku ovoj populaciji, predstavljaju najveće prepreke za kvalitetnu integraciju.** Većina ove dece, skoro 90%, dolazi iz Nemačke, a Republika Srbija nema adekvatnu i pouzdanu evidenciju o podacima koji se odnose na ove porodice, a još manje o podacima koji se odnose na obrazovanje dece.

„Online” obrazovanje u vreme pandemije virusa COVID-19.

Iskustvo rada sa decom i učenicima iz osetljivih grupa pokazalo je da postoje veliki propusti u obrazovanju i vaspitanju svih učenika, a posebno učenika iz ove grupe, tokom pandemije virusa COVID-19. S obzirom na to da su se obrazovne institucije donekle prilagodile izmenjenim uslovima rada tokom 2020. godine, tokom 2021. godine nije bilo većih problema u organizaciji. Obrazovne ustanove, pored skraćениh časova, mogućnosti da se nastava pohađa na daljinu i produženog trajanja raspusta, nisu osmislile nove mere koje bi pomogle u praćenju nastave. Prilikom analize pandemije i njenog uticaja na obrazovanje u Republici Srbiji moraju se imati **u vidu različiti kapaciteti roditelja** u pružanju podrške svojoj deci prilikom učenja na daljinu. Takođe je neophodno da domaćinstvo u kome učenik živi ima uslove koji učeniku omogućavaju da isprati ovakav oblik nastave, odnosno da porodica poseduje **televizor, računar, da ima pristup internetu i električnoj energiji.**²³³ Mnogi učitelji ili nastavnici su organizovali „viber” ili „whatsapp” grupe, te su na taj način dosegali do svojih učenika, što nije uvek bilo moguće kada je u pitanju ova populacija dece. Nedostatak adekvatnog prostora za učenje je još jedan od značajnih faktora koji je negativno uticao na proces učenja. Učenici koji nastavu pohađaju po IOP-u nisu imali mogućnost da nastave da na ovaj način pohađaju školu. Učenici koji pohađaju specijalna odeljenja ili škole za učenike sa „smetnjama u razvoju” posebno su bili pogođeni novonastalom situacijom, a kvalitet obrazovanja ove dece je posebno upitan u ovom periodu. Najveći deo aktivnosti vezanih za obrazovanje realizovali su sami roditelji dece, a ovom prilikom je takođe neophodno u obzir uzeti kapacitete roditelja, kao i količinu vremena koje oni mogu da izdvoje za rad sa decom s obzirom na druge svakodnevne obaveze. Ako problem sagledamo iz ove perspektive, nužno se nameće zaključak da su **učenici iz osetljivih grupa bili posebno ugroženi nastalom situacijom.** Neminovno je da je kvalitet obrazovanja sve dece opao tokom pandemije, ali

²³³ Primera radi, više od 24.000 stanovnika neformalnih romskih naselja nema regularan pristup električnoj energiji. Videti: https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/Mapiranje_podstandardnih_romskih_naselja_SRB_web.pdf.

je poražavajuće da ni Republika Srbija ni nadležno ministarstvo kao ni odgovarajuće institucije nisu reagovala i osmislile dodatne oblike podrške za najugroženije. Osim toga, ministar prosvete, nauke i tehnološkog obrazovanja je krajem marta 2021. godine na Uneskovoj konferenciji o obrazovanju u doba pandemije izjavio da je ovo ministarstvo u potpunosti zadovoljno učinjenim u sferi obrazovanja i nije ni u jednom trenutku pomenuo mnogobrojne probleme koji su nastali, a koji se tiču samih učenika i njihovih porodica, ali i nastavnog kadra u obrazovnim ustanovama. Kako bi obezbedili adekvatnu nastavu i napredak svakog učenika, na ličnu inicijativu, mnogi učitelji i nastavnici su spremali materijale za rad od kuće za svoje učenike. Međutim, kako je već pomenuto, upitna je motivacija i saradnja učiteljskog i nastavničkog kadra sa roditeljima dece iz osetljivih grupa, a često se dešava i da sami roditelji ove dece nisu dostupni za nastavnike. Roditelji dece iz romskih ili neformalnih naselja, kao i roditelji dece iz ruralnih ili brdsko-planinskih i pograničnih područja, često nemaju mogućnost da redovno dolaze do obrazovnih ustanova i tom prilikom razmenjuju informacije ili edukativni sadržaj od značaja za njihovu decu. Sama pandemija imala je veliki uticaj i na organizaciju rada škole. Često se događalo da su se vaspitači, učitelji i nastavnici zaražavali virusom, te su škole imale problem da obezbede dovoljan broj nastavnika za neometan rad. Treba napomenuti da je ova situacija doprinela i tome da škole nisu imale mogućnost da svoje zaposlene šalju na potrebne obuke koje bi doprinele razvijanju njihovih kapaciteta. Takođe, činjenično stanje je da nisu **svi učitelji i nastavnici razvili dovoljno veština koje se tiču upotrebe novih tehnologija, neophodnih za ovakav vid organizovanja nastave**. Kada su u pitanju srednje i visoko obrazovanje, adaptacija na novonastalu situaciju prošla je sa manje problema s obzirom na to da u ovoj sferi postoje veći kapaciteti i pristup potrebnim veštinama i tehnologiji.

Glavni podaci, preporuke i zaključci dobijeni na osnovu istraživanja koja su realizovana tokom 2021. godine

Istraživanje o uticaju pandemije virusa COVID-19 na porodice sa decom u Srbiji koje je sproveo UNICEF²³⁴, realizovano tokom 2020. i 2021. godine, može pružiti bolji uvid i u probleme vezane za oblast obrazovanja. Istraživanjem su obuhvaćene porodice dece uzrasta od 0 do 17 godina. Podaci koji su sakupljeni odnosili su se na period od početka godine do polovine meseca marta. Potrebno je napomenuti da je istraživanje rađeno metodom prikupljanja podataka telefonskim anketiranjem uz pomoć računara, kao i

²³⁴ UNICEF Srbija, *Istraživanje o uticaju pandemije virusa COVID-19 na porodice sa decom u Srbiji*, maj 2020 i novembar 2021.

„online“ anketiranjem putem samopopunjavanja. Takođe, najveća stopa odgovora zabeležena je kod visokoobrazovanih roditelja ili staratelja, i to pretežno iz gradskih sredina. S obzirom na navedeno, istraživanjem su izostavljene neke od najosetljivijih grupa, kao što su porodice koje žive u socijalno depriviranim sredinama, u romskim i neformalnim naseljima.

Sve studije koje su sprovedene na temu uticaja pandemije pokazuju da su domaćinstva sa niskim primanjima višestruko ugrožena, a pored uticaja pandemije kao rizični faktori navode se i loši uslovi u kojima porodice žive, broj članova porodice i višegeneracijske porodice koje dele mali životni prostor, prisustvo starijih članova, kao i ekonomska deprivacija koja utiče na kvalitet ishrane i zdravstveni status porodice.

Takođe, i istraživanje obrazovno-vaspitnog procesa učenjem na daljinu, koje je sproveo Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja²³⁵, može dati dobar uvid u iskustva učitelja i nastavnika tokom pandemije COVID-19. Podaci su prikupljeni kroz učešće učitelja i nastavnika u obukama koje je organizovao Zavod, a u fokusu interesovanja bili su stavovi i percepcija zaposlenih u obrazovanju o ostvarivanju obrazovno-vaspitnog procesa putem učenja na daljinu. Istraživanje je realizovano u periodu od maja 2020. do oktobra 2021. godine, obuhvatilo je 1800 osnovnih i srednjih škola u Republici Srbiji i u njemu je učestvovalo ukupno 50.202 zaposlenih prosvetnih radnika, uključujući nastavnike, direktore i stručne saradnike.

Pored podataka koji su sakupljeni ispitivanjem, istraživanje nudi i najvažnije uvide i smernice za dalji rad kada je u pitanju obrazovanje na daljinu. Upitnik je sadržao 11 pitanja za proveru stavova i percepcije zaposlenih u obrazovanju o realizaciji vaspitno-obrazovnog procesa putem učenja na daljinu. Pokazalo se da jedna četvrtina nastavnika nema iskustvo učenja na daljinu, pa su dobijeni podaci o uslovima u kojima se od njih očekuje da svakodnevno rade na ovaj način ukazali na **potrebu uspostavljanja sistema podrške za veliki broj nastavnika**. Taj sistem podrške morao bi da bude kontinuiran, raznovrstan u ponudi i prilagođen različitim, individualnim potrebama pojedinaca. Takođe, istraživanje je pokazalo i da se među zabeleženim problemima izdvajaju oni koji se tiču dostupnosti resursa i tehnologije učenicima (53,6%); zatim, povećano radno opterećenje i stres prilikom rada od kuće (45,1%), te dostupnost resursa i tehnologije nastavnicima (42,6%).

²³⁵Zavod za unapređivanje vaspitanja i obrazovanja, Prikaz i analiza rezultata istraživanja, Izvođenje obrazovno-vaspitnog procesa učenjem na daljinu, Beograd, 2021, dostupno na: <https://zuov.gov.rs/prikaz-i-analiza-rezultata-istra-zivanja-izvodjenje-obrazovno-vaspitnog-procesa-ucenjem-na-daljinu-misljenje-50-000-prosvetnih-radnika/>

Konačno, malo više od jedne trećine ispitanih smatra da značajan problem predstavlja procenjivanje napredovanja učenika (35%), a nešto malo manje od jedne trećine problem vidi u niskom nivou digitalnih kompetencija učenika (32%).

Takođe, objedinjavanje dobijenih podataka nedvosmisleno upućuje na zaključak da **upotreba digitalnih udžbenika nije zaživela u našoj obrazovnoj stvarnosti**, uprkos kontekstu u kome je gotovo zahtevano da se ovi udžbenici koriste. Svega 9,82% ispitanika navelo je da je tokom ovakvog oblika nastave koristilo digitalne udžbenike. Podatak na koji je potrebno posebno obratiti pažnju jeste taj da nešto više od jedne petine ispitanih nastavnika tvrdi da nije koristilo sisteme za učenje i podučavanje, već su se oslanjali samo na alate za komunikaciju (20,36%).

Zaključak

Kada se sagleda situacija u oblasti ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava u 2021. godini, zaključak koji se nameće je da je Srbija još daleko od trenutka u kom bi se moglo reći da se ova prava poštuju i uživaju u svom punom obimu. O tome svedoče različiti slučajevi direktnih kršenja ekonomskih i socijalnih prava kojima smo ilustrovali ključne probleme u ovoj oblasti. O tome, takođe govori i analiza pojedinih propisa koji dodatno otežavaju ili onemogućavaju ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava za neke od najugroženijih građana u Republici Srbiji. Na kraju, u određenim situacijama, čak i onda kada problem u ostvarivanju ekonomskih i socijalnih prava ne leži u samom kvalitetu propisa, njihova loša ili nedovoljna primena onemogućava ostvarivanje ovih prava.

Uz to, problemi o kojima smo pisali u prethodnom izveštaju „Prava drugog reda“, koji se tiču uvođenja mera štednje i njihovih posledica imale su neproporcionalno negativan uticaj na najugroženije kategorije građana ili na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Ovi problemi vidljivi su i u 2021. godini. Iako se makar na nivou dominantnog narativa odustalo od mera štednje, njihove posledice i dalje osećaju najugroženiji. Pored toga, ne postoje mehanizmi kompenzacije za povrede ovih prava, niti odgovornost nadležnih državnih organa da se isprave kršenja ekonomskih i socijalnih prava. Sa druge strane, ni pravosudni organi, a posebno Ustavni sud ne pružaju dovoljnu zaštitu u slučajevima povreda ekonomskih i socijalnih prava, što ostavlja dodatni prostor za nastavak sprovođenja nezakonitih ili diskriminatornih praksi i posebno pogađa one građane kojima je potrebna podrška radi ostvarivanja svojih Ustavom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima garantovanih prava. Može se zaključiti da uz kulturu neodgovornosti za povrede ekonomskih i socijalnih prava, ne postoji ni dovoljna svest o tome da država ima obavezu da poštuje ova prava i da ne zavisi sve od „budžeta“, niti da rast bruto društvenog proizvoda ili dolazak novih investicija mogu rešiti nagomilane probleme u pogledu ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava.

Kada se na sve ovo doda pandemija, jasno je da ni ona nije mogla da doprinese unapređenju ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava i da je zdravstvena kriza izazvana koronavirusom prerasla u ekonomsku i društvenu krizu, kako se to često govori. Najugroženiji građani za vreme prvog i drugog talasa pandemije ni na koji način nisu bili u fokusu nadležnih državnih organa, a prva mera koja je uopšte prepoznala potrebe za dobijanjem dodatne podrške nekih kategorija građana ticala se posebne naknade za nezaposlene koji su prijavljeni na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje i sprovedena je tek 2021. godine.

Sa već pomenutim smanjenim javnim ulaganjima u ekonomska i socijalna prava, usled svega ovoga, Republika Srbija je daleko od sprovođenja ključne obaveze koju ima prema članu 2 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojom je propisana obaveza maksimalne upotrebe raspoloživih resursa radi progresivnog ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava.

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
342.72/.73(497.11)''2020/...''

ISKRIVLJENA slika: ekonomska i socijalna
prava u Sbjiji / [autori Danilo Ćurčić ... [et
al.]] – Beograd: A 11 – Inicijativa za ekonomska
i socijalna prava, 2022
(Zemun: Alta Nova). – 84 str. ; 30cm

Podatak autorima preuzet iz kolofona. – Tiraž
100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.
ISBN 978-86-900707-8-7

1. Ćurčić Danilo, 198b – [autor]
a) Ljudska prava -- Srbija -- 2021 b)
Društveno – ekonomski položaj -- Pravna
zaštita -- Srbija 2020 –
COBISS.SR-ID b8816393



INICIJATIVA ZA
EKONOMSKA I
SOCIJALNA PRAVA