



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

# Zakon o socijalnoj karti

Autor analize: Ivan Radojević

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

# Zakon o socijalnoj karti

Autor analize: Ivan Radojević

CRTA:

FONDACIJA  
SLAVKO  
ČURUVIJA  
FOUNDATION

Sl. Čur

 PARTNERI  
SRBIJA



#EY  
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije.  
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima  
Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija  
i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

## ● Uvod

Broj korisnika socijalne pomoći se iz godine u godinu povećava, a prema poslednjem izveštaju iz 2019. godine broj korisnika socijalne zaštite je 741.205 korisnika<sup>1</sup>. Imajući u vidu ukupan broj stanovnika Republike Srbije, **broj korisnika socijalne pomoći iznosi čak 10,74% stanovništva<sup>2</sup>. O reformi sistema socijalne zaštite učestalo se govori poslednjih godina.** Kako navode različiti izveštaji i analize, reforma je pre svega potrebna u oblasti novčanih socijalnih davanja. U Nacrtu Strategije razvoja socijalne zaštite za period od 2019. do 2025. godine, čija izrada je pauzirana, navodi se da „izazov u oblasti socijalne zaštite predstavlja preraspodela sredstava između postojećih programa, jer veliki broj socijalno ugroženih ne dobija socijalnu pomoć iako bi trebalo da je dobija, dok sa druge strane prava iz socijalne zaštite ostvaruju i oni koji nisu socijalno ugroženi na primer, dečije dodatke dobijaju i bolje stojeće porodice”<sup>3</sup>.

**Rešenje za ovaj izazov Vlada RS videla je u donošenju Zakona o socijalnoj karti** (u daljem tekstu: Zakon), koji ima za cilj sprečavanje zloupotreba i omogućavanje pravednije raspodele socijalne pomoći tako što će socijalnu pomoć dobijati samo oni korisnici kojima je ta pomoć zaista i potrebna. Usvajanje Zakona o socijalnoj karti je takođe trebalo da omogući i bržu razmenu podataka između nadležnih državnih organa koji vode evidencije o stanjima od značaja za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite. Kako stoji u ekspozu za sastav nove Vlade Republike Srbije (formirane 2020.godine): „Prioritetnu reformu u pogledu bolje usmerenih socijalnih davanja predstavlja rad na socijalnim kartama koje predstavljaju objedinjeni uvid u podatke o trenutnim i potencijalnim korisnicima”. Istovremeno se ističe da će „Socijalne karte omogućiti da građani koji su u najtežem ekonomskom položaju budu vidljiviji u sistemu, kako bi blagovremeno i efektivno ostvarili prava na potrebnu podršku”.

## ● Predmet Zakona

Usvajanje Zakona o socijalnoj karti bio je jedan od prioriteta Vlade Srbije i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: Ministarstvo). Potreba za usvajanjem Zakona bila je predviđena Planom rada Vlade još 2016. godine. Potreba za usvajanjem ovog Zakona još jednom je istaknuta u ekspozu o Programu Vlade, koji je predstavljen u Narodnoj skupštini u oktobru 2020. godine, u delovima koji govore o efikasnosti javne uprave i socijalnih politika. U ekspozu iz 2020. godine je naglašeno da je **do tog trenutka završena prva faza razvoja registra socijalne karte koja podrazumeva povezivanje podsistema podataka na nivou resornog ministarstva, i da je izrađen Predlog zakona o socijalnoj karti.** Što se tiče drugih strateških dokumenata, potreba za usvajanjem Zakona navedena je i u Programu razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji 2020-2022.

U obrazloženju Nacrta Zakona o socijalnoj karti navodi se da je donošenje Zakona potrebno radi „definisanja prioriteta socijalne politike u oblasti socijalne zaštite, identifikovanja pojedinaca i ciljnih grupa korisnika i oblikovanja mera koje najbolje pokrivaju potrebe, (zbog čega je) potrebno što potpunije sagledati socijalni i materijalni status korisnika i potencijalnih korisnika socijalne zaštite, a neophodan preduslov za to je prikupljanje i korišćenje podataka iz svih dostupnih izvora državne uprave, na osnovu kojih će se taj status odrediti”<sup>4</sup>. Kao rešenje za umrežavanje podataka različitih državnih institucija, a koji su od značaja za određivanje ko može i pod kojim uslovima biti korisnik sistema socijalne zaštite, Ministarstvo se odlučilo za **kreiranje jedinstvenog registra u kojem bi bili objedinjeni svi ovi podaci.** Taj budući registar poznat je kao „socijalna karta”, shodno tome bilo je neophodno donošenje zakona koji bi uređivao uspostavljanje i vođenje takvog registra. U tekstu Zakona o socijalnoj karti stoji da se ovim zakonom uređuje uspostavljanje i vođenje jedinstvenog registra „Socijalna karta”, odnosno sadržina, način pristupanja, obrada i čuvanje podataka u okviru Socijalne karte, kao i druga pitanja od značaja za njegovo uspostavljanje i vođenje.

1 Republički zavod za socijalnu zaštitu, Izveštaj iz Sistema za 2019 godinu, <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2001/punoletni-u-sistemu-sz-2019.pdf>

2 Procenjen broj stanovnika u Republici Srbiji, 2020, Republički zavod za statistiku Srbije, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20210701-procenen-broj-stanovnika-2020/?a=0&s=1801>

3 Nacrt Strategije razvoja socijalne zaštite za period 2019. do 2025. godine, <http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/nacrt-strategije-socijalne-zastite-2019-2025-27032019.pdf>

4 Obrazloženje Zakona o socijalnoj karti je moguće preuzeti na sledećem linku: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-za-ucescu-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-karti>

## ● Izrada Nacrta zakona i rad radne grupe

Kako je postupak usvajanja Zakona počeo pre usvajanja Zakona o planskom sistemu, za sam proces izrade Nacrta zakona nisu bile izrađene polazne osnove za pripremu izrade nacrta zakona<sup>5</sup>. Prema dostupnim informacijama koje se tiču samog procesa sprovođenja javne rasprave, postojala je radna grupa koja je imala za cilj da izradi Nacrt zakona. Iz dostupnih izvora informisanja kao i nakon sprovedenog intervjua sa sa relevantnim predstavnicima civilnog društva koji su specijalizovani za ovu oblast (sa predstavnicima Inicijative A 11) može se izvesti zaključak da je **rad ove radne grupe bio u potpunosti netransparentan**. Naime, široj javnosti je ostalo nepoznato ko su bili članovi radne grupe, koliko se puta radna grupa sastajala, kao i koji su uopšte bili zadaci ove radne grupe. Takođe, rešenje o formiranju radne grupe nije dostupno na sajtu Ministarstva ili Vlade. Ovakva pojava da široj javnosti nije poznato ko su bili članovi radne grupe kao i da zapisnici sa sastanaka radne grupe nisu dostupni predstavlja zabrinjavajuću pojavu koja može dovesti u pitanje celokupan proces pripreme zakona. Bitno je napomenuti da **na ovaj način nadležno Ministarstvo nije postupilo u skladu sa članom 41. stav 3. Poslovnika Vlade Republike Srbije** (u daljem tekstu Poslovnik), koji predviđa da javni poziv za učešće u procesu javne rasprave sadrži, između ostalog, i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt zakona.

U procesu izrade Nacrta zakona bila je **izrađena analiza efekata propisa** (što znači da je ispunjen uslov koji je predviđen članom 40. Poslovnika), a sama analiza efekata propisa je i dalje dostupna na zvaničnom sajtu nadležnog ministarstva<sup>6</sup>. Na kraju bitno je i spomenuti da, kako saznajemo, na osnovu sprovedenih intervjua, radna grupa nije imala pomoć eksternih eksperata prilikom pripreme teksta Nacrta zakona. Prilikom pripreme zakona nadležno Ministarstvo je isticalo kao poželjan model socijalnih karti onaj koji je primenjen u Kraljevini Danskoj.

## ● Javna rasprava

Javna rasprava o Nacrtu zakona o socijalnoj karti je održana u periodu od 17. juna do 7. jula 2019. godine. Sama **javna rasprava je trajala samo 21 dan**. Na ovaj način jeste ispunjena obaveza roka koja je propisana članom 41. Poslovnika i koja obavezuje da javna rasprava mora trajati najmanje 20 dana. Međutim, kako je u pitanju izrada zakona kojim se uređuje delatnost države od posebnog javnog interesa, i koji se odnosi na širok krug građana (korisnika i potencijalnih korisnika socijalne zaštite), a za čije usvajanje je iskazana potreba još 2003. godine, **javna rasprava je morala trajati i duže, pogotovo imajući u vidu da je javna rasprava organizovana početkom letnjih meseci**. Sa druge strane, za pohvalu je to što je prema programu javne rasprave **održano čak pet okruglih stolova u pet različitim gradovima u Srbiji**. Okrugli stolovi organizovani su u Beogradu (17. juna 2019), Novom Sadu (21. juna 2019), Kragujevcu (24. juna 2019), Novom Pazaru (28. juna 2019) i Vranju (5. jula 2019). Kada pogledamo teritorijalnu pokrivenost održanih okruglih stolova možemo reći da su svi veći administrativni centri u Srbiji bili zastupljeni u ovom procesu. Međutim, zabrinjava podatak da je poslednji okrugli sto koji je organizovan u Vranju, održan samo 2 dana pre isteka roka za dostavljanje komentara, predloga i sugestija na Nacrt Zakona. Ovaku praksu, prema kojoj se okrugli stolovi organizuje vrlo blizu isteka roka za javnu raspravu, treba izbegavati, jer ne ostavljaju dovoljno vremena učesnicima javne rasprave da svoje predloge, nakon konsultacija sa predlagateljima Nacrta zakona, pisanim putem artikulišu. U pogledu vremenskog trajanja okruglih stolova, svaki je trajao ukupno 4 sata. Utisci učesnika su da je veći deo događaja iskorišćen za predstavljanje sistema socijalnih usluga u Republici Srbiji i predstavljanje napretka Srbije u ovoj oblasti, a manji za suštinsku diskusiju o rešenjima koja su predložena u Nacrtu zakona o socijalnoj karti.

Kada govorimo o informisanju javnosti o procesu javne rasprave, javni poziv za učešće u javnoj raspravi i ostale bitne informacije bile su objavljene na zvaničnom sajtu [Ministarstva](#), na [portalu E-uprave](#), zvaničnom sajtu tadašnje [Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom](#) kao i sajtu [Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva](#). Javnost je informisana o početku javne rasprave 12 dana pre početka same javne rasprave (5. juna), odnosno istog dana kada je tadašnja Vlada na svojoj 100. sednici zaključkom prihvatila predlog nadležnog Ministarstva o planu javne rasprave<sup>7</sup>. Dakle, 5. juna je nadležno Ministarstvo objavilo javni poziv za učešće u javnoj raspravi kao i poziv da se do kraja javne rasprave (17. jula) na zvaničnu e-mail adresu Ministarstva, kao i putem pošte, mogu dostaviti predlozi, sugestije, inicijative i komentari povodom Nacrta zakona. Pretragom dostupnih medijskih sadržaja zaključuje se da nije bilo u dovoljnoj meri informacija u medijima o tome da predstoji održavanje javne rasprave. Veći državni i lokalni mediji su preneli informacije o javnoj raspravi uglavnom tek onda kada je održan neki od pet predviđenih

5 Polazne osnove za pripremu nacrta zakona prema Zakonu o planskom sistemu treba da sadrže analizu efekata zakona (član 41 Zakona). Ova analiza treba da pruži na odgovor na neka bitna pitanja kao što su: identifikovanje promene koja treba da se postigne sprovođenjem mera javne politike, utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike, identifikovanje resursa za sprovođenje mera javne politike, praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javne politike, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju javne politike, itd (član 31. Zakona).

6 Više informacija je dostupno na - <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-karti>

7 Više informacija je dostupno na zvaničnom sajtu Ministarstva - <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/saopstenja/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-karti>. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Kancelarija za saradnju sa organizacijama civilnog društva su već narednog dana objavili na svojim zvaničnim internet stranicama javni poziv za učešće na javnoj raspravi.

okruglih stolova<sup>8</sup>. Kada govorimo o aspektu informisanja šire javnosti da se uključi u proces javne rasprave, bitno je napomenuti i da **organizacije civilnog društva koje duži niz godina sprovode aktivnosti u oblasti sistema socijalne zaštite nisu direktno dobile poziv da se uključe u ovaj proces**<sup>9</sup>.

Kao što je već napomenuto, Vlada je svojim zaključkom odobrila plan i program javne rasprave koji je pripremljen od strane nadležnog Ministarstva. Plan i program javne rasprave pre svega regulisani su Poslovnikom Vlade i moraju biti odobreni pre zvaničnog početka same javne rasprave. Kada govorimo o sadržini ovih dokumenata oni pre svega bliže uređuju sam proces/postupak javne rasprave (rok u kojem se sprovodi javna rasprava, koja je nadležna institucija za sprovođenje javne rasprave, broj eventualnih skupova/okruglih stolova, rok u kome se mogu dostaviti sugestije, komentari itd)<sup>10</sup>. U programu javne rasprave, koji je odobren pre prvog održanog okruglog stola, naznačeno je da su planirani učesnici u javnoj raspravi predstavnici organa državne uprave, drugih organa i organizacija, nevladin sektor i eminentni stručnjaci u ovoj oblasti, kao i sve druge zainteresovane strane<sup>11</sup>.

**Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi je objavljen 19. jula**, tačnije 12 dana nakon završetka javne rasprave čime je ispunjena obaveza od strane Ministarstva koja je predviđena članom 41 Poslovnika Vlade<sup>12</sup>. Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi navodi da je **na pet okruglih radnih stolova učestvovalo oko 280 učesnika**. Učesnici u javnoj raspravi su bili: predstavnici pokrajinskih, gradskih i opštinskih organa nadležnih za socijalnu zaštitu i zdravstvenu zaštitu, institucija pravosuđa, međunarodnih agencija i organizacija UN, Saveta Evrope, nezavisnih institucija, civilnog društva, Ministarstva prosvete, Ministarstva odbrane, Ministarstva državne i lokalne samouprave kao i ostali zainteresovani. U izveštaju se navodi da su na okruglim stolovima predstavljeni važeći propisi koji regulišu oblast brige o porodici i socijalnu zaštitu, uz obrazloženje potrebe da se izvrši kodifikacija ovih propisa, kao i da se unaprede određena zakonska rešenja, da se ista osavremene i usklade sa važećim propisima iz drugih oblasti. Ocena nadležnog Ministarstva bila je da je javna rasprava uspešno sprovedena.

Međutim, **dostupan Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi ne odražava stvarno stanje stvari kada govorimo o pristiglim komentarima i sugestijama**. Nakon sprovedenih intervjua sa nekim od organizacija civilnog društva koje su učestvovala u procesu javne rasprave, i koje su poslale predloge za unapređenje zakona, može se izvesti zaključak da **nisu sve sugestije za unapređenje teksta Nacrta zakona prihvaćene i samim tim nisu našle svoje mesto u konačnom tekstu koji se našao u skupštinskoj proceduri**. Pojedini, više **tehnički komentari i sugestije, jesu bili prihvaćeni ali ostali komentari koji bi doprineli suštinski unapređenju teksta, nisu prihvaćeni**.

Posebno zabrinjava i to što **nadležno Ministarstvo nije poslalo nikakvu povratnu informaciju subjektima koji su poslali pismene priloge za unapređenje teksta Zakona**. Dakle, ovi subjekti do trenutka ulaska zakona u skupštinsku proceduru uopšte nisu znali da li su sugestije prihvaćene ili ne i ako jesu prihvaćene u kom obimu. Takođe, od održavanja javne rasprave do objavljivanja Nacrta zakona prošlo je toliko vremena da je suštinski bilo moguće organizovati još jedan ciklus javne rasprave i čuti nove komentare i predloge koji bi bili značajni za unapređenje teksta Zakona.

Tokom trajanja javne rasprave **u Ministarstvo je putem pošte i mejla stiglo ukupno osam priloga sa primedbama i sugestijama povodom predstavljenog Nacrta zakona**. Kako je navedeno u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi, sve primedbe, predlozi i sugestije treba da budu razmatrani u okviru rada radne grupe, nakon čega će biti određeni konačni stavovi koji će ući u tekst Nacrta zakona. Sami predlozi i sugestije učesnika koji su izneti na okruglim stolovima, kao i osam priloga pristiglih putem pošte ili mejla sastavni su deo Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi. Predloge, komentare ili sugestije izneli su predstavnici: Republičkog zavoda za statistiku, Gradske uprave grada Beograda, Sekretarijata za javne prihode, Stalne konferencije gradova i opština, Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu, Ministarstva za državnu i lokalnu samoupravu, Srpske napredne stranke Gradskog odbora Leskovca, Saveta za društvene delatnosti, Centra za socijalni rad Opštine Stara Pazova, A 11 - Inicijative za ekonomska i socijalna prava i Share fondacije, Komiteta pravnika za ljudska prava i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Prema dostupnim informacijama iz Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, **nadležno Ministarstvo je izvršilo evaluaciju svih primedaba i sugestija iznetih tokom javne rasprave**. Međutim, u izveštaju sa javne rasprave nije navedeno da je **Autonomni ženski centar (AŽC), kao organizacija koja se prevashodno bavi pravima žena, podneo predloge za unapređenje teksta Nacrta zakona o socijalnoj karti**. Mišljenje je Autonomnog ženskog centra da je donošenje Zakona o socijalnim kartama bilo potrebno ali da predlagač

8 Više informacija o održanim okruglim stolovima je dostupno na sledećim linkovima: <https://www.komoras.rs/nacrt-zakona-o-socijalnoj-karti-javna-rasprava/>, <https://www.kragujevac.rs/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-karti/>, <http://www.rtv-vranje.rs/index.php/home/p-li-i/item/21498-javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-karti-odrzana-i-u-vranju.html> i <http://eudojava.bos.rs/kalendar/show/204/novi-pazar-javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-socijalnoj-karti.html>.

9 Organizacije civilnog društva su se uglavnom uključile u proces javne rasprave nakon što su videle informacije o ovom procesu u nekim od sredstava javnog informisanja.

10 Član 41 Poslovnika o radu Vlade navodi da program javne rasprave obavezno sadrži: nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i prilogima utvrđenim ovim poslovníkom, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.

11 Plan i program javne rasprave je dostupan na sledećem linku- <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-06/zakljucak%20vlade%20Socijalna%20karta%20javna%20rasprava.PDF>

12 Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

Nacrta nije ponudio odgovarajuća rešenja za niz pitanja na koje se Nacrt zakona odnosi, na šta je detaljno ukazano navođenjem primedbi u obrascu za dostavljanje komentara na Nacrt Zakona.<sup>13</sup>

U toku javne rasprave i po njenom okončanju organizacije koje se bave pravima žena, socijalnim pravima i zaštitom ličnih podataka, ukazivale su i na **ozbiljne nedostatke Zakona u pogledu zaštite ličnih podataka, a koji se pre svega odnose na prekomerno prikupljanje i zloupotrebu ličnih podataka, preširok krug državnih organa koji će imati pristup ovim podacima, kao i preširoko definisanje pojedinih pojmova.**<sup>14</sup>

---

## Procena uticaja obrade podataka na zaštitu podataka o ličnosti

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti utvrđuje obavezu izrade procene uticaja obrade podataka na zaštitu podataka o ličnosti, *kada je verovatno da će neka vrsta obrade, posebno upotrebom novih tehnologija i uzimajući u obzir prirodu, obim, okolnosti i svrhu obrade, prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica.*<sup>15</sup> Procena uticaja izrađuje se pre nego što se sa obradom podataka započne, kako bi se rizici na vreme otklonili. Kada se radi o obradi podataka zasnovanoj na zakonu, procena uticaja izrađuje se u fazi izrade zakona.

Prema informacijama dobijenim od stručne službe Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, procena uticaja koju je izradilo nadležno Ministarstvo nije ispunjavala uslove koje Zakon o zaštiti podataka o ličnosti postavlja. Time je propuštena prilika da se već u fazi izrade zakonskog teksta on unapredi sa aspekta zaštite podataka o ličnosti.<sup>16</sup>

Uprkos ovakvom zvaničnom mišljenju Poverenika, prema informacijama kojima raspoložemo, predlagač Zakona nikakve dodatne mere nije preduzeo da sadržaj predloga Zakona unapredi u domenu obrade i zaštite podataka o ličnosti.

---

## ● Proces usvajanja Zakona u Narodnoj skupštini

Predlog Zakona je ušao u skupštinsku proceduru tek 22. januara 2021. godine i to prema redovnom skupštinskom postupku, dakle više od 18 meseci nakon završetka javne rasprave<sup>17</sup>. **Ovde je bitno napomenuti da je zbog velikog vremenskog razmaka od trenutka sprovedene javne rasprave do trenutka ulaska predloga Zakona u skupštinsku proceduru ostalo nejasno da li je bila formirana nova radna grupa koja je radila na dopuni Nacrta zakona nakon sprovedene javne rasprave ili ne.**

Vrlo brzo nakon ulaska Predloga zakona u skupštinsku proceduru organizovane su sednice skupštinskih odbora u cilju rasprave povodom podnetog Predloga zakona. Tako su 8. februara organizovane druga sednica Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, kao nadležnog odbora, i 19. sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, kao odbora koji raspravlja svaki predlog zakona i njegovu usklađenost sa Ustavom i celokupnim pravnim sistemom Republike Srbije. Na 19. sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koja je trajala nepunih 12 minuta, nakon usvajanja predloženog dnevnog reda Odbor je pristupio diskusiji povodom podnetog Predloga zakona. Tri člana odbora učestvovala su u diskusiji povodom Predloga zakona, a diskusija je trajala ukupno osam minuta<sup>18</sup>. Članovi odbora se jesu držali teme Zakona prilikom diskusije, ali **nisu izneli bilo kakve komentare koji bi se odnosili na unapređenje Predloga zakona, niti je bilo predloženih amandmana.** Kao rezultat svog rada, Odbor je jednoglasno usvojio da je Predlog zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.

Drugoj sednica Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva prisustvovalo je 16 članova i zamenika članova Odbora kao i predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. U raspravi povodom Predloga zakona, koja je trajala ukupno 29 minuta, učestvovali su predstavnici nadležnog Ministarstva kao i četiri člana Odbora<sup>19</sup>. I ovog puta članovi odbora se jesu držali teme zakona prilikom diskusije ali **njihova diskusija nije rezultirala izradom i predlaganjem amandmana na predlog zakona,** te nije suštinski doprinela

---

13 Komentari na Nacrt zakona o socijalnoj karti, organizacije Autonomni ženski centar dostupni su na sledećem linku: [https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-19/Obrascac\\_o\\_socijalnoj\\_karti\\_AZC\\_2\\_7\\_2019.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-19/Obrascac_o_socijalnoj_karti_AZC_2_7_2019.pdf)

14 Komentari na Nacrt zakona o socijalnoj karti, organizacije A11, dostupni su na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/02/Komentari-na-Nacrt-zakona-o-socijalnoj-karti.pdf>

15 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, član 54.

16 O ovome detaljnije videti u: *Privatnost i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji Analiza odabranih sektorskih propisa i njihove primene*, strane: 55-64

17 Tekst celokupnog Predloga zakona je dostupan na sledećem linku <https://bit.ly/2SPfyzP>.

18 Više informacija o 19. sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo dostupno je na <https://bit.ly/3qJuk42>.

19 Više informacija o ovoj sednici skupštinskog odbora dostupno je na <https://bit.ly/2Uqw0mF>.

unapređenju Predloga Zakona. Nakon održane rasprave Odbor je jednoglasno prihvatio Predlog zakona i predloženo je da izvestilac na sednici Narodne skupštine bude Milanka Jevtović Vukojičić, zamenica predsednika Odbora.

Dan nakon rasprave u skupštinskim odborima, **Predlog zakona je stavljen na dnevni red Druge vanredne sednice Narodne skupštine koja je održana 9. februara 2021. godine.** Pored Predloga zakona dnevni red imao je još četiri tačke. Prvi dan dnevnog reda Druge vanredne sednice bio je rezirvan za načelni pretes o Predlogu zakona. Sednici Narodne skupštine su na osnovu poziva prisustvovali i ministarka za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao i drugi predstavnici ministarstva<sup>20</sup>. U raspravi o Predlogu zakona prvo su reč imali izvestioci nadležnih skupštinskih odbora kao i ovlašćeni predstavnici poslaničkih grupa, a u ovom delu pretresa ukupno se javilo za reč sedam narodnih poslanika. Nakon ove grupe narodnih poslanika prešlo se na dalju listu govornika koji su učestvovali u diskusiji na osnovu prijave. U ovom delu vanredne sednice učestvovao je 31 narodni poslanik. Na samom kraju prvog radnog dana, koji je trajao osam sati, predsedavajući Narodne skupštine je obavestio narodne poslanike da **nema predloženih amandmana na Predlog zakona tako da nije bilo potrebe za raspravu u pojedinostima.** Zabrinjava da niko od narodnih poslanika nije podneo nijedan amandman koji bi mogao da unapredi predloženi tekst Zakona i pored toga što su relevantni predstavnici civilnog društva imali određene predloge i sugestije koje nisu svoje mesto našli u finalnom tekstu, a da je **mišljenje Poverenika o dostavljenoj proceni uticaja ignorisano.** Takođe, problematično je i to da i pored osam sati rada, vrlo malo vremena bilo odvojeno za suštinsku debatu o rešenjima iz Predloga zakona, dok se **veći deo sednice odnosio na raspravu o opštim društveno političkim dešavanjima.** Narodna skupština je nakon završetka prvog dana Druge vanredne sednice radila još dva radna dana (10. i 11. februar 2021) a na dnevnom redu su bile druge tačke dnevnog reda. Kao **dan za glasanje određen je 11. februar 2021. godine.** Kako do kraja Druge vanredne sednice nisu bili podneti amandmani, Narodna skupština je na osnovu člana 160. stav 3. Poslovnika o radu Narodne skupštine odlučivala samo o predlogu zakona u celini. Na kraju je Narodna skupština, 11. februara 2021. godine, usvojila Predlog zakona o socijalnoj karti jednoglasno sa 169 glasova prisutnih narodnih poslanika.

## ● Zaključak

Iako je Zakon o socijalnim kartama donet, stručnjaci iz ove oblasti smatraju da će **najugroženiji i dalje ostati nevidljivi.** Kao jedan od najznačajnijih problema izdvaja se činjenica da će se ovaj zakon odnositi samo na korisnike koji se već nalaze u postojećim bazama institucija, ali ne i na one koji su ugroženi, a prethodno se nisu prijavljivali za pomoć. Danilo Ćurčić iz Inicijative za ekonomska i socijalna prava – A 11 posebno je ukazao na **problem niske socijalne pomoći koja „ne omogućava izlazak iz kruga siromaštva”,** a saglasan je i da novi zakon ostavlja određen broj ugroženih izvan ovog sistema. On je naveo da će „ispod radara ostati ne samo beskućnici, već i mnoge druge kategorije građana koji ne uspevaju da ostvare osnovna socijalna prava i da najugroženiji neće ni biti obuhvaćeni ovim zakonom i potpuno će ostati nevidljivi za sistem”. Takođe je istakao i da bi se „**prikupljeni podaci mogli koristiti i za dodatno otežavanje korisnicima socijalne pomoći da ostvare prava pred centrima za socijalni rad jer bi ovaj zakon omogućio organima koji odlučuju o socijalnim davanjima da brže ukinu ili umanje pravo korisniku koji to pravo već ostvaruje.**”<sup>21</sup>

Usvajanje Zakona o socijalnoj karti bio je jedan od prioriteta više mandata Vlade Srbije od 2016. godine. Sama činjenica da je prioritet da se Zakon usvoji ipak ne oslikava stvarno stanje u praksi kada govorimo o procesu pripreme ali i samog usvajanja Zakona iz ugla njegove transparentnosti i participativnosti. Naime, **sam proces izrade Zakona je bio dosta zatvoren i sproveden bez učešća vrlo bitnih aktera koji nisu predstavnici vladinih institucija i organa.**

Iz izvora dostupnih informacija možemo zaključiti da je postojala radna grupa koja je imala za cilj da izradi Nacrt zakona ali javnosti je i **do danas nepoznato ko su bili članovi ove radne grupe, koliko se puta uopšte radna grupa sastala ili koji su bili njeni zadaci.** Vrlo zabrinjava i to da rešenje o formiranju radne grupe nije dostupno na sajtu Ministarstva ili Vlade čime je nadležno Ministarstvo postupilo suprotno samom Poslovniku Vlade (član 41. stav 3. Poslovnika).

I pored toga što je organizovana javna rasprava, koja je imala pet okruglih stolova, ne možemo da zaključimo da je ista doprinela u značajnoj meri unapređenju finalnog teksta Zakona. Nakon sprovedenih intervjuova izvlačimo zaključak da **suštinski komentari za unapređenje teksta zakona nisu našli svoje mesto u predlogu zakona.** Vrlo je problematično što nadležno Ministarstvo nije obavestilo pojedince/organizacije koje su poslale svoje predloge ili sugestije šta se zaista i desilo sa njima i da li su prihvaćeni ili nisu. **Tekst Nacrta zakona nije unapređen ni nakon Poverenikovog mišljenja koje je dao u odnosu na izrađenu procenu uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti, a kojim je ukazano na nedostatke predloženih rešenja u oblasti zaštite podataka o ličnosti.**

Kada govorimo o ulasku Zakona u skupštinsku proceduru, isti je ušao sa više od 18 meseci zakašnjenja od trenutka sprovođenja javne rasprave. Pre rasprave u plenarnoj sednici Narodne skupštine bili su održane sednice nadležnih

20 Više informacija o radu tokom Druge vanredne sednice Narodne skupštine dostupno je na <https://bit.ly/3qNsZsX>

21 Preuzeto iz teksta Zakon o socijalnoj karti ne rešava ključne probleme, najugroženiji će i dalje ostati nevidljivi - <http://voice.org.rs/za-kon-o-socijalnoj-karti-ne-resava-kljucne-probleme-najugrozeniji-ce-i-dalje-ostati-nevidljivi/>

Odbora ali ni one nisu rezultirale predlaganju određenih amandmana koji bi unapredili neke od rešenja u tekstu Predloga zakona. Na kraju i na samoj raspravi tokom plenarnog zasedanja Narodne skupštine **nije podnet nijedan amandman od strane narodnih poslanika**. Štaviše, više vremena je bilo reči o aktuelnim dnevno političkim dešavanjima nego o pojedinim rešenjima u Predlogu zakona. Rad Narodne skupštine možemo zaključiti podatkom da je Predlog zakona usvojen jednoglasno sa 169 glasova prisutnih narodnih poslanika. Po navodima predlagača, Zakon je usaglašen sa važećim propisima Evropske unije.