

STEPEN HUMANOG RAZVOJA I VLADAVINE PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

REZIME: Velika politička i ekonomska kriza, kao i niz oružanih sukoba, tokom prošle decenije uticali su na degradiranje i ugrožavanje perspektive i prosperiteta u Srbiji. Navedene pojave inicirale su oštar pad u indikatorima humanog razvoja. Sve to je doprinelo da se ispolji fenomen siromaštva, da se teže dostignu ciljevi koji vrednuju ljudska prava. Evidentni su u kontekstu navedenog sve veći nedostaci i propusti u realizaciji ekonomskih i društvenih prava.

Pravosuđe kontinuirano ima problem sa korupcijom i ogromnim brojem zaostalih neresenih slučajeva. Korupcija je široko rasprostranjena pojava u zemlji.

Srbija se u ovoj fazi nalazi u periodu ekonomske i političke stabilizacije, nakon postkonfliktna faze. Međutim, rastuća stopa nezaposlenosti, tinjanje tenzija u vezi sa Kosovom, međunarodne obaveze čije ispunjenje traži EU uslovljavaju osećaj stagnacije, a borbu protiv siromaštva, nezaposlenosti, humanog razvoja nekako stavljaju u drugi plan. U bavljenju siromaštvom, u kontekstu ljudskih prava, zapaža se da postoje mnoge dimenzije siromaštva čiji su parametri: nivoi potrošnje, zaposlenosti, prihoda, stanovanja, obrazovanja i zdravlja.

U demokratski razvijenim zemljama, u takozvanim zrelim demokratijama, tokom vremena su se iskristalisali demokratski oblici demokratskog upravljanja, koji podrazumevaju odgovornost, transparentnost uz učešće javnosti.

Vladavina prava koja se temelji na podeli vlasti daje osnovni pravni okvir za demokratsko upravljanje. Samim tim su preventivni i kontrolni mehanizmi delotvorni, a pravosuđe zaštićeno od neželjenih uticaja.

Negativne posledice, prouzrokovane oružanim sukobima i ozbiljnim narušavanjem ljudskih prava, ostavile su vidljiv ožiljak na ključne institucije sistema i tako uticale da se izgradi nepoverenje građana. Potrebno je da se osnaži krhka demokratija, da izgrađivanje demokratskog društva postane realnost i da srpsko društvo stekne snagu i ostvari kredibilitet.

Ključne reči: ljudska prava, politička kriza, ekonomska kriza, tranzicija, humani razvoj, korupcija, vladavina prava, jednakost, nezaposlenost

Vrednosti, principi i standardi usvojeni u Povelji Ujedinjenih nacija, Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine, uključujući i zakonski obavezujuće ugo-

* Dr Željko Bjelajac je profesor Pravnog fakulteta za obrazovanje diplomiranih pravnika za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

vore i konvencije ratifikovane širom sveta, daju viziju onoga čemu bi humani razvoj trebao da teži i u Republici Srbiji. Na temelja navedenog ovakav pristup trebao bi da koristi smernice i principe ljudskih prava s aspekta univerzalnosti, odsustva diskriminacije, jednakosti, učešća, uključivanja i odgovornosti.

Velika politička i ekonomska kriza, kao i niz oružanih sukoba, tokom prošle decenije uticali su na degradiranje i ugrožavanje perspektive i prosperiteta u Srbiji. Navedene pojave inicirale su oštar pad u indikatorima humanog razvoja. Sve to je doprinelo da se ispolji fenomen siromaštva, da se teže dostignu ciljevi koji vrednuju ljudska prava. Evidentni su u kontekstu navedenog sve veći nedostaci i propusti u realizaciji ekonomskih i društvenih prava.

Tranzicioni proces u Srbiji, u početnoj fazi, kao kod nijedne države u regionu, praćen je ratovima, ekonomskim i političkim potresima što je uslovno loše primenjivanje političkog, zakonskog, ekonomskog i administrativnog prava zarad rukovođenja poslovima države! Srbija još uvek nije do kraja izvršila podelu moći između zakonodavnog tela, izvršne vlasti i pravosuđa, već je ista ostvarena u formi, ali zapravo još uvek ne funkcioniše u potpunosti. Reforme koje suštinski trebaju zahvatiti kako sektor bezbednosti, tako i sektor pravosuđa, još uvek nisu do kraja uobličene u duhu principa koje zahteva moderna evropska država, a kojima Republika Srbija treba da stremi.

Pravosuđe kontinuirano ima problem sa korupcijom i ogromnim brojem zaostalih nerešenih slučajeva. Korupcija je široko rasprostranjena pojava u zemlji i građani taj fenomen fokusiraju kao jedan od tri glavna problema, odmah iza kriminala i visokih cena. Organizovani kriminal koji se odnosi na trgovinu drogom, naoružanjem i ljudima svakako utiče na bezbednost ljudi, što dalje inicira rasprostranjenost korupcije u pravosuđu i državnoj administraciji, a dalje podriiva poverenje kod građana, transparentnost i evropske integracije.

Srbija se u ovoj fazi nalazi u periodu ekonomske i političke stabilizacije, nakon postkonfliktne faze. Međutim, rastuća stopa nezaposlenosti, tinjanje tenzija u vezi sa Kosovom, međunarodne obaveze čije ispunjenje traži EU uslovljavaju osećaj stagnacije, a borbu protiv siromaštva, nezaposlenosti, humanog razvoja nekako stavljaju u drugi plan. Zapaža se da je Srbija došla u fazu koja je kritična za ubrzavanje tranzicionog procesa.

U bavljenju siromaštvom, u kontekstu ljudskih prava, zapaža se da postoje mnoge dimenzije siromaštva čiji su parametri: nivo potrošnje, zaposlenosti, prihoda, stanovanja, obrazovanja i zdravlja.

Procenjuje se da preko 10% srpskog stanovništva živi ispod donje granice siromaštva sa prosekom oko 2,5\$ na dan. Ako se uzme u obzir da postoji grupa stanovništva koja zarađuje jedva nešto više od toga, procenjuje se da je procenat siromaštva oko 20%. Dakle, najniži decil živi u siromaštvu, a drugi decil živi veoma blizu granice siromaštva. Računajući ugrožene grupe, interno-raseljena lica, izbeglice i Rome, ili one koji žive u kolektivnim centrima, oko 25-30% verovatno živi u siromaštvu ili je opasno ugroženo. Ako se primeni gornja granica siromaštva zaposleni u državnim institucijama i trgovci takođe pripadaju redovima siromašnih.¹

Kao u nekoliko drugih zemalja Istočne Evrope najveći procenat siromaštva se javlja kod najmlađe i najstarije starosne grupe. Skoro 1/5 ljudi u Srbiji ima preko 65 godina, a pojava siromaštva među njima je 14,8%. Veličina njihovog siromaštva je mnogo veća od proseka.²

¹ Izvori informacija i podataka preuzeti iz srpske Strategije za smanjenje siromaštva.

² Pregled merenja životnog standarda u Srbiji, Svetska banka 2002. godine.

Formalno posmatrano tržište rada u Srbiji može se posmatrati kroz nekoliko aspekata:

1. relativno nizak nivo zaposlenosti;
2. visoka stopa nezaposlenosti;
3. visok stepen skrivene nezaposlenosti;
4. mali udeo zaposlenosti u privatnom sektoru;
5. niska primanja;
6. niska mobilnost radne snage.

Nivo nezaposlenosti nije samo indikator siromaštva, već najvažniji faktor koji utiče na društveno-političku stabilnost. Neka istraživanja procenjuju stepen nezaposlenosti u Srbiji na oko 30% (dvostruko ili trostruko veći nego u susednim zemljama). Nezaposlenost među mladima između 19 i 24 godine je preko 50%. Većina je izrazila želju da emigrira.³

Zdravstveni sistem u Srbiji projektovan u prethodnom periodu da obezbedi univerzalnu zaštitu za celo stanovništvo, na osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja nije obezbedio adekvatne okvire i reformu za najširi obim zdravstvenih problema. Privatnom zdravstvenom sektoru, koji je slabo regulisan i nedovoljno se širi, nema pristup veliki broj stanovništva.

Republika Srbija je potpisnica više međunarodnih konvencija o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima uključujući i Deklaraciju o obrazovanju za sve. „Puna realizacija ljudskih prava na obrazovanje zahteva mnogo više od postizanja univerzalne pismenosti i osnovnog obrazovanja. Ona takođe zahteva da ljudi smislaono učestvuju u javnim odlukama o obrazovanju. To zahteva da mere za postizanje ciljeva vezanih za obrazovanje budu pravične – a ne nepovoljne po ugrožene grupe ili da utvrđuju polnu diskriminaciju.“⁴

Postoji nekoliko indikacija da polna jednakost, koja je bila zagarantovana u prošlosti kroz politiku koja je obezbeđivala pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, zaposlenju i socijalnim beneficijama, kako za žene tako i za muškarce, sada nazaduje zbog postojećih ekonomskih i društvenih problema. Kada se radi o stopi pismenosti kod odraslih, žene su u nepovoljnijem položaju sa 88,9% u Srbiji, u odnosu na 97% kod muškaraca.⁵

Žene u Srbiji imaju znatno manje predstavnika na rukovodećim mestima i u političkim telima. Njihovo prisustvo u političkom životu manje je nego u bilo kojoj drugoj zemlji u regionu. Žene predstavljaju 52% biračkog tela, ali samo 6,7% izabranih predstavnika na svim nivoima su žene.⁶

Premda nema dovoljno statističkih podataka koji se tiču nasilja u porodici, veruje se da postoji veliki broj neprijavljenih slučajeva prvenstveno kod dece i žena, ali i kod starijih ljudi.

Još jedan zabrinjavajući podatak vezan je za nedostatak zaštite u pogledu trgovine ženama i decom. Relevantne međunarodne institucije i organizacije poseduju uverljive dokaze o rastućoj seksualnoj industriji pod okrivljenom organizovane mreže kriminala, koja funkcioniše i proteže se prema zemljama zapadne Evrope.

Analizirajući situaciju humanog razvoja u Srbiji, mogu se sumirati sledeći ključni izazovi koji zahtevaju neposredno reagovanje:⁷

³ Istraživanje javnog mnjenja kod omladine, UNICEF 2001. godina.

⁴ Izveštaj o humanom razvoju iz 2003. godine.

⁵ Nacrt izveštaja o humanom razvoju u Srbiji iz 2003. godine, str. 74.

⁶ UN – Zajednička procena situacije za Srbiju i Crnu Goru, Beograd 2003. godine, str. 45.

⁷ Isto, str. 54.

- Intenzivirati napore i ulaganja u ekonomski pasivne krajeve gde je velika koncentracija siromašnih da bi se stvorio balansirani razvoj, uskladila regionalna nejednakost i primenila inkluzivnija državna politika.
- Investirati u politiku koja je od direktne koristi za siromašniji segment stanovništva: Rome, penzionere, decu, porodice gde je žena glava porodice.
- Sprovesti dubinsku analizu osnovnih uzroka neprekidno niske stope nataliteta i stvoriti uslove za promenu pravca ovog trenda.
- Obezbediti adekvatnu ishranu, zdravlje i obrazovanje za inače mali broj rođene dece.
- Poboljšati pristup zdravlju i obrazovanju u najisključenijem segmentu društva, kao što su Romi, deca sa smanjenim sposobnostima, izbeglice, interno raseljena lica.
- Staviti akcenat na posao i stvaranje uslova za zaposlenost kao prioritet u svim ekonomskim i socijalnim politikama.
- Razviti adekvatnu politiku zaštite dece, koristeći zakonske i administrativne okvire koji su u skladu sa međunarodnim normama i standardima.
- Reformisati i razviti kapacitete relevantnih institucija koje bi bile u stanju da odgovore na izazove.

Akti UN-a povlače direktnu vezu između eliminacije siromaštva i sistema adekvatnog upravljanja uključujući i zaštitu ljudskih prava. Ako bismo hteli da na optimalan način definišemo upravljanje, onda bismo morali reći da ono predstavlja vršenje zakonskih, političkih, upravnih i ekonomskih poslova u upravljanju državnim aktivnostima. Upravljanje obuhvata kompleksne odnose, procese i mehanizme, ali i institucije preko kojih građani i određene društvene grupe izražavaju svoje interese, uživaju prava i obaveze, istovremeno usklađujući međusobne razlike.

U demokratski razvijenim zemljama, u takozvanim zrelim demokratijama, tokom vremena su se iskristalisali oblici demokratskog upravljanja, koji podrazumevaju odgovornost, transparentnost uz učešće javnosti.

Vladavina prava, koja se temelji na podeli vlasti, daje osnovni pravni okvir za demokratsko upravljanje. Samim tim su preventivni i kontrolni mehanizmi delotvorni, a pravosuđe zaštićeno od neželjenih uticaja.

U svakom demokratskom društvu postoje tri glavna stuba upravljanja, a to su: država, civilno društvo i privatni sektor. Ako bismo se upustili u analizu državnog aparata u Srbiji, morali bismo istaći da je državni aparat u predhodnom periodu tokom decenije sukoba bio urušen i degradiran na različitim nivoima, a sada se stabilizuje i obnavlja kroz ustavnu i društvenu reformu. Civilno društvo počevši od 1991. godine, pa sve do događaja koji su kulminirali 2000. godine, odigralo je najvažniju ulogu u otvaranju demokratske ere i perspektive vezane za evroatlantske integracije.

Posmatrajući nekoliko prethodnih godina primetan je značajan napredak, naročito u zakonodavnoj reformi, ali i dalje ostaju i predstoje veliki izazovi. Gotovo sva ispitivanja javnog mnjenja o odgovornosti javnih institucija sugerišu da u Srbiji, „država ima vrlo malo poverenja u narod, a narod nema mnogo poverenja u državu i njene institucije... Nijedna državna institucija, osim vojske, ne uspeva da zadobije poverenje uzorka”.⁸

Osnovni uzrok nedovoljne efikasnosti javnih institucija leži u činjenici, što su posledice izlaska iz perioda autoritarnih režima, koji su oblikovali institucije i kulturu upravljanja dalekosežne i protežu se do novog perioda tranzicionih procesa koji su složeni i

⁸ Mihailović, S. (2002). Građani Srbije u kontaktu sa institucijama u tranziciji.

zahtevaju ogromne kapacitete u kadrovskom i organizacionom pogledu. Činjenica je da javne institucije u Srbiji ograničeno poseduju tražene kapacitete, kako bi odgovorile aktnim izazovima.

Naglasili smo da je korupcija bila toliko rasprostranjena pojava u zemlji da je posmatrana kao deo ustaljenih običaja. Građani Srbije je vide kao jedan od tri najveća problema, odmah iza niskog životnog standarda, a pre razvoja privrede. Prema rezultatima jedne regionalne studije, ispitanici u Srbiji smatraju da je korupcija najveća među carinicima, lekarima, u policiji, među pravnicima, političarima, biznismenima, sudijama i posredskim službenicima.⁹ Korupcija kao pojava direktno utiče na funkcionisanje tržišnog sistema, a kao posledicu ima odbijanje stranih investicija kao i remećenje funkcionisanja političkog i sudskog sistema, uz potkopavanje vladavine prava. Ova pojava nepobitno dezavuiše postojanje prava siromašnih i diskriminiše ih u njihovom pristupu javnim službama. Ustanovljeno je da postoji direktna veza između korupcije u javnom sektoru sa jedne strane i nentransparentnosti, i nekažnjivosti uprave, nedovoljno efikasne vladavine prava, lošeg zakonskog sistema, slabog upravljanja pravosuđem, postojanja organizovanog kriminala sa druge strane.

Jedna od otežavajućih okolnosti koja predstavlja izazov za Srbiju jeste i pitanje kompatibilnosti međunarodnog zakonodavstva sa nacionalnim zakonodavstvom i praksom. Srbiji se pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju postavljaju ozbiljna pitanja u odnosu na kršenje međunarodnog humanitarnog prava – genocid, ratni zločini i zločini protiv čovečnosti koji su počinjeni tokom sukoba na Balkanu u protekloj deceniji. Iako su ove optužbe neutemeljene i realno teško dokazive, s aspekta kolektivne odgovornosti, potrebno je da država uspostavi nacionalne mehanizme za praćenje, poštovanja i sprovođenja preuzetih obaveza.

Evidentno je da vladajuće strukture u Srbiji, počevši još od 2000. godine pokušavaju da izvrše reforme zakonodavnog sistema. Međutim proces zakonodavnih reformi čini se da teče po „*ad hoc*” sistemu, a ne na valjano koordiniran način. Podrazumeva se da snažan pravosudni sistem obezbeđuju efikasan pristup sudstvu u širem smislu reči. Nezavisno sudstvo predstavlja „kamen temeljac” u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i suštinski element demokratske države.¹⁰

Izazovi koji predstoje u sistemu pravosuđa, uglavnom se odnose na donošenje određenog broja fundamentalnih zakona koji bi morali doneti veću nezavisnost pravosudnog sistema, budžetsku autonomiju, adekvatnu zaštitu sudija i tužilaca, unaprediti uslove rada sudija, regulisati odnose između policije i pravosuđa i unaprediti sami postupak nadzora u sistemu pravosuđa.

Činjenica je da javne službe u Srbiji još uvek funkcionišu bez adekvatnog upravljanja ljudskim potencijalima. Kadrovi u vladi nisu predmet upravljanja u skladu sa demokratskim kodeksom profesionalnih, javnih službenika. Pravila i propisi koji se odnose na prijem u državnu službu, postoje da bi zadovoljila formu, jer se u biti imenovanja i unapređenja obavljaju prema političkoj pripadnosti ili lojalnosti, a ne prema kvalitetima i kvalifikacijama pojedinaca. Pri tom male nadoknade u javnim službama uzrokuju nisku motivaciju za rad, nedisciplinu i neodgovornost prema poslu i samim tim prouzrokuju korumpiranost.

Dakle, negativne posledice, prouzrokovane oružanim sukobima i ozbiljnim narušavanjem ljudskih prava, ostavile su vidljiv ožiljak na ključne institucije sistema i tako uti-

⁹ Centar za Proučavanje Alternativa. Centre for Policy Studies (CPA/CPS), (2002), str. 12.

¹⁰ UNDP „Definisanje programa za izgradnju kapaciteta u sudstvu” (2003).

cale da se izgradi nepoverenje građana. Potrebno je da se osnaži krhka demokratija, da izgrađivanje demokratskog društva postane realnost i da srpsko društvo stekne snagu i ostvari kredibilitet.

U procesu transformacije Srbije u demokratsko društvo javljaju se različiti izazovi: izmena zakonodavstva, reorganizacija i izgradnja kapaciteta državnih institucija, definisanje politike i adekvatnih rešenja za prelazak na tržišnu privredu uz istovremeno nastojanje da se u obzir uzmu potrebe siromašnih i isključenih, hitni prioriteti koncentrisani su oko sledećih pitanja¹¹:

- Obezbediti odgovornost i transparentnost administrativnih struktura definisanjem izvršnih funkcija vlade na različitim nivoima, od Republike do opština, i raspodela tih funkcija na ministarstva i agencije.
- Neophodnost izgradnje kapaciteta javne uprave za definisanje javne politike uz izbegavanje preklapanja u upravi i uz bolje upravljanje kadrovima što će dovesti do povećanja efikasnosti.
- Neophodnost reformisanja opštinske administracije, koja je organizovana na zastareo način i koristi zastarele metode rada. Opštinama treba obezbediti veću finansijsku autonomiju čime će se stvoriti podsticaji za unapređivanje sistema upravljanja.
- Podržati razvoj participatornog okruženja u donošenju političkih opredeljenja čime će se povećati sposobnost civilnog društva da definiše svoje potrebe i odgovornost za efikasne i građanima prilagođene javne usluge.
- Neophodno je da nezavisno pravosuđe postane realnost i da se osposobi i izgradi kredibilitet, kako bi bilo u stanju da se bori protiv korupcije i organizovanog kriminala.
- Domaći zakoni moraju biti zasnovani na međunarodnim standardima i potrebno je stvoriti domaći mehanizam za praćenje ispunjavanja preuzetih obaveza od strane države.

Obzirom da Srbija nastavlja da ide u susret sve većim procesima evropskih integracija, ona mora ispunjavati evropske norme i standarde, ali mora ispunjavati i obaveze koje ima kao zemlja članica Ujedinjenih nacija. Poboljšan učinak poštovanja međunarodnih obaveza sigurno povećava izglede podobnosti za prijem u članstvo Evropske unije. Stepenn humanog razvoja i vladavine prava u Srbiji od ključnog je značaja za dalje reforme i buduće integracije.

Assoc. prof. Željko Bjelajac, Ph.D.

Level of human development and rule of law in Republic of Serbia

A b s t r a c t

A great political and economic crisis, as well as a series of armed conflicts during the last decade contributed to degradation and threat to perspective and prosperity in Serbia.

Serbia is in the period of economic and political stabilization after a post-conflict stage.

¹¹ UN – Zajednička procena situacije za Srbiju i Crnu Goru (2003), str. 73.

The rule of law, which is based on division of power, provides the essential legal framework for democratic governance. The preventive and control mechanisms are therefore efficient, while the judiciary is protected from undesired influences.

Key words: human rights, political crises, economic crisis, transition, human development, corruption, rule of law, equality, unemployment

Literatura

1. Mihailović, S.: „Građani Srbije u kontaktu sa institucijama u tranziciji”, 2002.
2. UNDP „Definisanje programa za izgradnju kapaciteta u sudstvu”, 2003. godina

Izvori

1. Izvori informacija i podataka preuzeti iz srpske Strategije za smanjenje siromaštva.
2. Pregled merenja životnog standarda u Srbiji, Svetska banka 2002. godine.
3. Istraživanje javnog mnjenja kod omladine, UNICEF 2001. godina.
4. Izveštaj o humanom razvoju iz 2003. godine.
5. UN – Zajednička procena situacije za Srbiju i Crnu Goru, Beograd 2003. godine.
6. Centar za Proučavanje alternativa. Centar for Policy Studies (CPA/CPS), 2002. godine.