
Varšava, 8. novembar 2021.
Mišljenje-br.: YOU-SRB/422/2021 [NR]

MIŠLJENJE O ZAKONU O MLADIMA

SRBIJA

Za ovo Mišljenje su priloge napisali dr. Dan Mokson, direktor, Ljudi, dijalog i promena, prof. Ursula Kilkeli, profesorka prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Korcu, i g. Luis Alvarado, potpredsednik za globalne poslove i odnose s vlastima, ICL fondacija.

Zasnovano na nezvaničnom prevodu Zakona o mladima na engleski jezik koji je dostavilo Ministarstvo za mlade i sport Republike Srbije.



Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varšava
Kancelarija: +48 22 520 06 00, Faks: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

IZVRŠNI PREGLED I KLJUČNE PREPORUKE

Zakon o mladima Republike Srbije, usvojen 2011. godine, predstavlja pozitivan korak Vlade Srbije ka stvaranju pravnog okvira kojim se pruža podrška mladima da se društveno, ekonomski i kulturno razvijaju, i daje im se prostor, otvaraju se institucionalni kanali i obezbeđuju budžetska sredstva za zadovoljavanje potreba i interesa mladih u različitim oblastima. Artikulisanje i institucionalizacija toga u zakonodavstvu Republike Srbije, te identifikovanje mladih kao ključnih aktera i zainteresovane strane u pravnom smislu, predstavlja korak koji je dobrodošao.

Mada nema međunarodnih pravnih normi i instrumenata koji se konkretno usredsređuju na omladinu i mlade osobe, opšti instrumenti ljudskih prava, kao i Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, zajedno s nizom instrumenata omladinske politike na međunarodnom i regionalnom nivou, usmeravali su analizu Zakona o mladima.

U tom smislu, za analizirani Zakon o mladima bi bilo korisno ako bi proširio svoje polje primene tako što bi se mladi u njemu posmatrali ne samo kao neko s odgovornostima prema društvu, već i kao nosioci prava, i tako što bi se promovisala participacija mladih u javnom i političkom životu. Zakon bi se mogao dodatno ojačati ako bi se razjasnila uloga omladinskih udruženja u kreiranju politika i procesima odlučivanja.

Konkretno, i povrh svega navedenog gore, KDILJP daje sledeće preporuke za unapređenje Zakona:

- A. napraviti razliku, shodno Konvenciji UN o pravima deteta, između mlađih od 18 godina, koji imaju pravo na posebnu zaštitu i koji treba da uživaju pogodnosti svog posebnog statusa, i onih starijih od 18 godina; [para. 61]
- B. ojačati pristup zasnovan na pravima u čitavom Zakonu sa neposrednim osvrtom na mlade ljude koji uživaju ljudska prava i osnovne slobode, i njihovu ulogu u demokratskim procesima, pri čemu se istovremeno podržava nezavisnost mladih i njihovo aktivno učešće u političkom i javnom životu; [para. 68]
- C. primeniti međusektorski pristup mladima u čitavom Zakonu kako bi se obezbedilo da mladi iz različitih sredina, s različitim potrebama za pristupom i problemima budu uzeti u obzir pri razvoju strategija i programa, te izdvajanju sredstava za finansiranje omladinskih aktera kako bi se uhvatili u koštac s konkretnim izazovima s kojima se suočavaju; [para. 71]
- D. integrisati u članove 13 i 14 kvalitativne uslove kao što su nezavisnost, demokratska priroda, različitost i inkluzija kojih treba da se pridržavaju udruženja, savezi i krovni savezi; [para. 81]
- E. obezbediti da se u uslovima iz člana 15 za udruženja i saveze poštuje pravo na slobodu udruživanja i da ne stvara nepotrebno opterećenje za ove aktere; [para. 88]

- F. naznačiti da je delovanje Vladinog savetodavnog tela za mlade određeno načelima supsidijarnosti, suverenosti aktera, partnerstva, efikasnosti, pravične konkurencije, transparentnosti, jednakog tretmana i zabrane diskriminacije, te poštovanja nezavisnosti udruženja; [para. 90]
- G. izmeniti i/ili dopuniti odredbe koje se odnose na Vladino savetodavno telo za mlade, njegov sastav i operativne modalitete kako bi se obezbedilo da omladinske organizacije civilnog društva mogu uzeti smislenog učešća u njegovom radu i procesima odlučivanja; [para. 96]
- H. razjasniti koja vladina tela, mimo Ministarstva omladine i sporta, su uključena u Vladino savetodavno telo za mlade kako bi se obezbedio međuresorni pristup razvoju omladinske politike; [para. 103]
- I. u pogledu participacije mladih:
 - 1. dopuniti član 8 tako što bi se uneli proceduralni detalji o participaciji mladih s ciljem očuvanja transparentnosti i delotvornosti; [para. 108]
 - 2. dopuniti polje primene člana 8 pozivanjem na osnovna ljudska prava i slobode mladih, kao što su pristup informacijama, sloboda govora i izražavanja, udruživanja i okupljanja, kao preduslova za smislenu participaciju; [para. 110]
- J. razmotriti proširenje tematskog opsega članova 10, 20 i 25 Zakona kako bi se unele teme relevantne za mlade i digitalizaciju; [para. 111-112]
- K. jasno uneti u Zakon sveobuhvatna načela i kriterijume za pravila budžetskog finansiranja, pogotovo načela zabrane diskriminacije i poštovanja nezavisnosti udruženja, bilo neposredno ili putem upućivanja na druge relevantne propise; [para. 120]
- L. obezbediti da se budžetska sredstva opredele putem transparentne procedure, te da ih prati šira kampanja informisanja usmerena na sva potencijalno zainteresovana udruženja; [para. 121]
- M. obezbediti da se o budućim izmenama Zakona vode inkluzivne, opsežne i delotvorne konsultacije, uključujući s nacionalnim savetima za mlade, neorganizovanim mladima, organizacijama mladih i organizacijama za mlade i aktivistima, nudeći jednake mogućnosti mladim ženama i muškarcima da učestvuju u tome. [para. 129]

Ove i dodatne preporuke su unete u tekst ovog Mišljenja, i istaknute su masnim slovima.

U sklopu svog mandata da pomaže državama članicama OEBS-a u ostvarivanju OEBS-ovih obaveza, OEBS/KDILJP analizira, na zahtev, nacрте zakona i postojeće zakonodavstvo radi procene njihove usklađenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava i OEBS-ovim obavezama, te daje konkretne preporuke za unapređenje.

SADRŽAJ

I. UVOD	5
II. PREDMET MIŠLJENJA.....	5
III. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE	6
1. Relevantni međunarodni standardi ljudskih prava i OEBS-ove obaveze u ljudskoj dimenziji.....	6
1.1. <i>Ljudska prava dece</i>	6
1.2. <i>Ljudska prava mladih</i>	9
1.2.1 <i>Zabrana diskriminacije</i>	9
1.2.2 <i>Sloboda udruživanja</i>	10
1.2.3 <i>Pristup informacijama</i>	12
1.3. <i>Međunarodni dokumenti usredsređeni na mlade</i>	12
1.4. <i>Uključivanje mladih</i>	16
2. <i>Kontekst</i>	17
3. <i>Definicija mladih i starosna granica</i>	18
4. <i>Polje primene Zakona</i>	19
5. <i>Omladinski akteri: Omladinske organizacije i Nacionalni savet za mlade</i>	22
6. <i>Vladino savetodavno telo za mlade („Savet za mlade“)</i>	25
7. <i>Participacija mladih u javnom i političkom životu</i>	29
8. <i>Digitalizacija</i>	31
9. <i>Finansiranje</i>	32
10. <i>Proces pripreme i usvajanja zakona</i>	35

PRILOG: Zakon o mladima

I. UVOD

1. Šef Misije OEBS-a u Srbiji je 6. avgusta 2021. godine poslao OEBS-ovoj Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava (dalje u tekstu: KDILJP) zahtev za pravnom ocenom Zakona o mladima (dalje u tekstu: Zakon), a na zahtev Ministarstva omladine i sporta Republike Srbije.
2. KDILJP je primila od Misije OEBS-a 20. septembra 2021. godine prosleđeno pismo Ministarstva omladine i sporta u kome se naznačava vremenski redosled javnih slušanja u vezi sa Zakonom o mladima.
3. KDILJP je 11. avgusta i 23. septembra 2021. godine odgovorila na ove zahteve, potvrđujući spremnost Kancelarije da izradi pravno mišljenje o usaglašenosti ovog Zakona s međunarodnim standardima ljudskih prava i OEBS-ovim obavezama prema ljudskoj dimenziji.
4. KDILJP je sprovedla ovu procenu u sklopu svog mandata da pomaže državama članicama OEBS-a u implementaciji njihovih OEBS-ovih obaveza.¹

II. PREDMET MIŠLJENJA

5. Predmet ovog Mišljenja je samo Zakon o mladima iz 2011. godine koji je podnet radi kritičke ocene. S takvim ograničenjem, Mišljenje ne predstavlja punu i sveobuhvatnu kritičku ocenu celokupnog pravnog i institucionalnog okvira kojim se uređuje pitanje mladih ili mladih osoba i dece u Srbiji.
6. U Mišljenju se pokreću ključna pitanja i daju se naznake o područjima koja izazivaju zabrinutost. U interesu konciznosti, u Mišljenju se težište stavlja više na one odredbe koje iziskuju izmene ili poboljšanja nego na pozitivne aspekte Zakona. Prava analiza koja sledi je zasnovana na međunarodnim i regionalnim standardima, normama i preporukama za ljudska prava i vladavinu prava, kao i relevantne OEBS-ove obaveze u ljudskoj dimenziji, i poziva se na međunarodna i regionalna dokumenta o politikama. U Mišljenju se takođe ističu, gde je to primereno, dobre prakse iz drugih država članica OEBS-a u ovoj oblasti. Kad se poziva na nacionalno zakonodavstvo, KDILJP ne zagovara nijedan konkretan državni model; već se usredsređuje na pružanje jasnih informacija o merodavnim međunarodnim standardima, ilustrujući pri tome kako se primenjuju u praksi kroz određene nacionalne zakone. Primeru bilo koje zemlje bi uvek trebalo pristupati obazrivo jer se ne može nužno primeniti u drugoj zemlji, te se uvek mora posmatrati u svetlu šireg nacionalnog institucionalnog i pravnog okvira, kao i konteksta i političke kulture zemlje.

¹ Vidi Deklaraciju o mladima Ministarskog saveta OEBS-a, MC.DOC/3/14, 2014, Bazel, kojom se iznova potvrđuje doprinos mladih implementaciji OEBS-ovih obaveza u sve tri dimenzije; Deklaraciju o mladima i bezbednosti Ministarskog saveta, MC.DOC/5/15, 2015, Beograd, u kojoj se naglašava značaj podsticanja implementacije OEBS-ovih obaveza prema mladima, pogotovo u oblasti obrazovanja, i uloge koju mladi mogu imati u pružanju podrške državama članicama OEBS-a pri ispunjavanju obaveza u sve tri dimenzije. Time se potvrđuje prihvatanje činjenice da mladi i deca iziskuju posebnu pažnju, te da se njihovim potrebama, zabrinutostima i interesima treba baviti na sveobuhvatan način; i Deklaraciju o ulozi mladih u pružanju doprinosa miru i bezbednosti Ministarskog saveta, MC.DOC/3/18, 2018, Milano, u kojoj se navode Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 2250 (2015) i 2419 (2018) o mladima i njihovoj ulozi u očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti, i gde se prepoznaje uloga koju mladi mogu odigrati u pružanju doprinosa kulturi mira, dijaloga, pravde i miroljubivog suživota, poverenja i pomirenja.

7. Štaviše, u skladu s *Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena*² (dalje u tekstu: CEDAW) i *Akcionim planom OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti*³ iz 2004. godine, te obavezama da se aspekt roda uključi u OEBS-ove aktivnosti, programe i projekte, u Mišljenje je uneta, gde je primereno, perspektiva roda i različitosti.
8. Ovo Mišljenje se zasniva na nezvaničnom prevodu Zakona na engleski jezik, koji je priložen uz ovaj dokument kao Prilog. Moguće su greške proistekle iz prevoda. Ukoliko Mišljenje bude trebalo prevesti na drugi jezik, merodavna je verzija Mišljenja na engleskom jeziku.
9. Imajući u vidu gorenavedeno, KDILJP bi želela da naglasi kako ovo Mišljenje ne sprečava KDILJP da formuliše dodatne pismene ili usmene preporuke ili komentare o predmetnim pitanjima u Srbiji u budućnosti.

III. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE

1. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA I OEBS-OVE OBAVEZE U LJUDSKOJ DIMENZJI

1.1. Ljudska prava dece

10. Trenutno, ne postoji obavezujući međunarodni pravni okvir posebno za mlade.⁴ Relevantan međunarodni instrument u pogledu dece jeste Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta (UNKPD), u kojoj se izlažu građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava deteta, uključujući adolescente. Dalje u tekstu se stoga iznosi prikaz relevantnih aspekata UNKPD u meri u kojoj je to primenjivo na samo jedan deo ciljne grupe Zakona o mladima.
11. U članu 1 Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta se dete definiše kao svako ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života kako bi se obezbedilo da se za ranjivost i poseban status deteta garantuje posebna zaštita.
12. U članu 4 Konvencije se od strana ugovornica traži da preduzmu sve potrebne mere, uključujući zakonodavne, za ostvarivanje prava priznatih u ovoj Konvenciji. Prema Komitetu za prava deteta, odredbe Konvencije moraju imati pravno dejstvo u nacionalnom zakonodavstvu⁵ i Komitet naglašava koliko je važno da se obezbedi da „domaće zakonodavstvo odražava naznačena opšta načela Konvencije, naime iz člana 2 (zabrana diskriminacije), člana 3 (najbolji interesi deteta), člana 6 (opstanak i razvoj deteta) i člana 12 (pravo deteta da bude saslušano).⁶ U pogledu decentralizacije ili federalizacije, putem prenosa ili delegiranja nadležnosti, Komitet objašnjava kako se time „ne umanjuje odgovornost vlade strane ugovornice da ispuni svoje obaveze prema

2 Konvencija Ujedinjenih nacija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (dalje u tekstu: CEDAW), koju je Rezolucijom 34/180 usvojila Generalna skupština 18. decembra 1979. Ukrajina je položila svoju ispravu o ratifikaciji ove konvencije 12. marta 1981.

3 Vidi Akcioni plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti, koji je usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), para. 32.

4 Postoje regionalni instrumenti, poput Afričke povelje za mlade (APM) i Iberoameričke konvencije o pravima mladih (IKPM), gde su i Španija i Portugalija potpisnice ovog drugog instrumenta.

5 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br.5 Opšte mere implementacije, CRC/C/5/2003, para 19.

6 Ibid, para 22.

svakom detetu pod njenom nadležnošću⁷. Konkretno, strane ugovornice moraju obezbediti da vlasti na koje su prenete nadležnosti imaju „neophodne finansijske, ljudske i druge resurse kako bi delotvorno ispunjavale odgovornost za implementaciju Konvencije“⁸. Dužnost strana ugovornica da obezbede deci da uživaju svoja prava bez ikakve diskriminacije ima posebnog odjeka u ovom kontekstu, s obzirom na stav Komiteta da se „moraju uvesti zaštitne mere kako bi se osiguralo da decentralizacija ili devolucija ne vodi ka diskriminaciji prilikom uživanja prava od strane dece u različitim regionima“⁹.

13. Kao što je već naznačeno, u Konvenciji o pravima deteta takođe se zabranjuje diskriminacija dece pri uživanju prava iz Konvencije po bilo kom osnovu, uključujući i „rasu“, „etničko ili socijalno poreklo“ i „invaliditet“ (član 2). Pored toga, u članu 2(2) Konvencije se zahteva od strana ugovornica da preduzmu sve odgovarajuće mere kako bi se obezbedila „zaštita deteta od svih oblika diskriminacije ili kažnjavanja po osnovu statusa, aktivnosti, izraženih mišljenja, ili uverenja detetovih roditelja, zakonskih staratelja ili članova porodice“.
14. Komitet za prava deteta je naglasio značaj obuke i izgradnje kapaciteta onih koji su odgovorni za implementaciju Konvencije, uključujući one koji rade sa decom i za decu. To obuhvata, na primer, lidere lokalne zajednice i socijalne radnike, a obuka mora biti sistematična i kontinuirana. Komitet takođe očekuje da vidi Konvenciju u stručnim nastavnim planovima i programima, kao i u materijalima za obuku.¹⁰ Takođe je relevantan zahtev iznet u članu 3(3) da se „institucije, službe i ustanove odgovorne za brigu ili zaštitu dece prilagode standardima koje su utvrdili nadležni organi, posebno u oblasti bezbednosti, zdravlja, u pogledu broja i podobnosti osoblja, kao i stručnog nadzora“. Time se ukazuju na potrebu za specijalističkom obukom, nadzorom i podrškom u ovoj oblasti, kao i adekvatnim i odgovarajućim popunjavanjem osobljem u oblastima odgovornim za brigu o deci.
15. Prema članu 12 Konvencije, deca imaju pravo na izražavanje sopstvenog mišljenja o svim pitanjima koja se tiču deteta, s tim što se mišljenju deteta posvećuje dužna pažnja shodno godinama života i zrelošću deteta. Važno je uočiti da Komitet za prava deteta ukazuje na široki kontekst i primenu ove odredbe, kako na pojedinačne odluke koje imaju uticaja na život deteta, tako i na šire savetodavne socijalne procese za koje bi deca kolektivno trebalo da daju svoj input.¹¹ U tom pogledu, decu bi trebalo konsultovati o relevantnim propisima pri čemu bi takođe trebalo unapređivati njihovo pravo participacije u odlučivanju u javnoj sferi u tim propisima.
16. Komitet za prava deteta naglašava potrebu za niz pristupa kojim bi se obezbedilo da se deca mogu uključiti u svoje zajednice na lokalnom i nacionalnom nivou u najvećoj mogućoj meri putem lokalnih omladinskih parlamenata, opštinskih saveta za decu, ad hoc konsultacija, povećanja broja sati političara i zvaničnika raspoloživih za konsultacije i školskih poseta.¹² Strane ugovornice imaju dužnost da sistematično stvaraju uslove za podršku deci da izraze svoja mišljenja, putem razvoja institucionalizovanih struktura,

7 Ibid, para 40.

8 Ibid, para 41.

9 Ibid, para 41.

10 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 5. Opšte mere implementacije, CRC/C/5/2003, para 53.

11 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 12. Pravo deteta da bude saslušano, CRC/C/GC/12, para 27

12 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br.12: Pravo deteta da bude saslušano, CRC/C/GC/12, para.127.

utemeljenih u zakonu i politici.¹³ „Smislena participacija“ iziskuje da strane ugovornice opredele sredstva za „odgovarajuće materijale, mehanizme i institucije“¹⁴ i da participacija bude kontinuirani i tekući proces umesto jednokratnog događaja.¹⁵

17. Takođe su relevantne za Zakon o mladima sledeće odredbe Konvencije o pravima deteta:
- član 15, u kome se priznaje pravo deteta na slobodu udruživanja i mirno okupljanje; i član 17, u kome se naglašava važna uloga koju masovni mediji imaju da se deci obezbedi pristup informacijama i materijalima iz niza izvora i uvode se obaveze stranama ugovornicama u pogledu promovisanja uloge medija da deci obezbede informacije koje su od koristi za decu, imajući posebno u vidu jezičke potrebe deteta iz manjinske grupe.
- član 19, u kome se zahteva od strana ugovornica da preduzmu sve odgovarajuće mere za zaštitu deteta od svih oblika zlostavljanja, povređivanja i zapostavljanja;
- član 28, u kome se zahteva da se svakom detetu obezbedi pravo na obrazovanje i prizna značaj jednakog pristupa i mogućnosti. Pored odredbi o stručnom obrazovanju i obuci, u članu (1) (d) se takođe zahteva od strana ugovornica da omoguće da “obrazovne i stručne informacije i saveti budu raspoloživi i dostupni svojoj deci”; u članu 29 Konvencije se zahteva da obrazovanje deteta bude usmereno na “razvoj detetovog talenta i sposobnosti, kao i poštovanja prava drugih, poštovanja sopstvenih i tuđih vrednosti i identiteta, te prirodne okoline”.¹⁶
 - član 31, u kome se priznaje pravo deteta na “odmor i slobodno vreme, na učešće u igri i rekreativnim aktivnostima koje odgovaraju uzrastu deteta i na slobodno učešće u kulturnom životu i umetnosti”. Države takođe moraju “poštovati i podsticati pravo deteta na puno učešće u kulturnom i umetničkom životu i podržaće pružanje odgovarajućih i jednakih mogućnosti za kulturne, umetničke, rekreativne i slobodne aktivnosti”.
 - član 30, u kome se priznaje da se detetu iz domorodačke ili manjinske grupe ne sme uskratiti pravo da uživa svoju kulturu, da ispoveda i praktikuje svoju veru, ili da koristi svoj jezik; u članu 42 se zahteva od strana ugovornica da “najšire upoznaju, na odgovarajući i aktivan način, kako odrasle tako i decu”.
18. U Preporuci Saveta Evrope o participaciji dece i mladih ispod 18 godina starosti se takođe potvrđuje da bi strane ugovornice trebalo da stvore prostor za učešće dece u odlučivanju, uključujući putem uspostavljanja konsultativnih tela za decu i mlade na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou, poput dečjih i omladinskih saveta, parlamenata ili foruma.¹⁷
19. Participacija dece u odlučivanju je poseban cilj strategije Saveta Evrope za prava deteta, pri čemu je participacija u političkom i javnom životu posebna tema Strategije Evropske unije za prava deteta.¹⁸

13 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br.12: Pravo deteta da bude saslušano, CRC/C/GC/12, para 49.

14 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br..12: Pravo deteta da bude saslušano, CRC/C/GC/12 para 144.

15 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br..12: Pravo deteta da bude saslušano, CRC/C/GC/12 para 133.

16 Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 1 Ciljevi obrazovanja. CRC/GC/2001/1. 17 April 2001, para. 17-28.

17 Preporuka CM/Rec(2012)2 Komiteta ministara zemljama članicama o participaciji dece i mladih koji nisu navršili 18 godina (koju je usvojio Komitet ministara 28. marta 2012. na 1138. sastanku zamenika ministara).

18 Strategija Saveta Evrope za prava deteta za 2016-2021. i Strategija Evropske unije o pravima deteta, 2021.

1.2. Ljudska prava mladih

20. U pogledu mladih koji imaju više od 18 godina starosti, što je glavna ciljna grupa Zakona o mladima, ne postoji u ovom trenutku jedinstven međunarodni instrument. Međutim, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) i Paktovi o građanskim i političkim pravima i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine su relevantni za procenu aktuelnog Zakona. Pored toga, države članice OEBS-a koje su ratifikovale Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979) su dodatno posvećene promovisanju ravnopravnosti za žene i devojke.¹⁹

1.2.1 Zabrana diskriminacije

21. Relevantne međunarodne obaveze u pogledu zabrane diskriminacije su opsežne; pre svega, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (dalje u tekstu: UDLJP, član 7) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (dalje u tekstu: MPGPP, član 26), upućuju na opšta načela jednakosti i zabrane diskriminacije, uključujući u odnosu na „rasu“²⁰, boju kože, pol i jezik date osobe, između ostalog.
22. Ostale konvencije koje se konkretno tiču zabrane diskriminacije, a koje je Srbija ratifikovala, su Konvencija Ujedinjenih nacija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije (dalje u tekstu: KERD), Konvencija Ujedinjenih nacija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, i Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom (dalje u tekstu: KPOI).²¹
23. Sve tri konvencije sadrže opšte zabrane i obaveze borbe protiv „rasne“ i rodne diskriminacije, i diskriminacije osoba s invaliditetom, te se obavezuju strane ugovornice da obezbede da javne vlasti i institucije postupaju u skladu s obavezama predočenim u konvencijama. Ove konvencije takođe sadrže odredbe kojima se naglašava potreba za nediskriminišućim zakonodavstvom i jednakošću svih pred zakonom, bez razlike, pogotovo pri uživanju, između ostalog, političkih prava i u participaciji u javnim poslovima.
24. Na nivou Saveta Evrope, u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), u članu 14, stoji da se „uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo,

19 Datum kada je Srbija po osnovu sukcesije postala strana ugovornica za Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Konvenciju o pravima deteta je 12. mart 2001; Srbija je ratifikovala Konvenciju o eliminisanju diskriminacije žena 12. marta 2001.

²⁰ Priznajući da je pojam „rase“ u celosti društveni konstrukt koji nema utemeljenja kao naučni koncept, u svrhu Mišljenja, termini „rasa“ ili „rasni“ mogu se koristiti pri pozivanju na međunarodne instrumente gde se takav izraz koristi kako bi se obezbedilo da sve diskriminišuće radnje zasnovane na (percipiranoj ili stvarnoj) „rasi“, poreklu, etničkoj pripadnosti, boji kože ili nacionalnosti osobe budu pokrivena – pri čemu se, uopšte uzev, daje prednost korišćenju alternativnih termina poput „porekla“ ili „nacionalne ili etničke pripadnosti“ (vidi npr., KDILJP, [Zakoni o govoru mržnje: Praktičan vodič](#) (2009) str. 41-42; vidi takođe fusnotu iz prvog pasusa [Preporuke za opštu politiku br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije](#) Komisije Saveta Evrope protiv rasizma i netolerancije, usvojene 13. decembra 2002, gde stoji da „[p]ošto sva ljudska bića pripadaju istoj vrsti, Komisija protiv rasizma i netolerancije odbacuje teorije zasnovane na postojanju različitih „rasa“. Međutim, u ovoj Preporuci Komisija protiv rasizma i netolerancije koristi ovaj termin kako bi osigurala da ona lica koje se generalno, a pogrešno, percipiraju kao osobe „druge rase“ ne budu isključena iz režima zaštite koji obezbeđuje zakonodavstvo“. Reč „rasa“ se smešta između navodnika, osim tamo gde je deo citata iz datog pravnog instrumenta ili primera sudske prakse, u ovom Mišljenju kako bi se naznačilo da teorije zasnovane na navodnom postojanju različitih „rasa“ nisu prihvaćene.

²¹ Srbija je ratifikovala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom 31. jula 2009; datum kada je Srbija po osnovu sukcesije postala strana ugovornica za Konvenciju o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije je 12. mart 2001.

povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status“. U Protokolu br.12 je sadržana opšta zabrana diskriminacije.

25. Među OEBS-ovim obavezama u pogledu ravnopravnog tretmana, Bečki dokument je možda najkonkretniji u naglašavanju potrebe da sve države članice OEBS-a prihvate obavezu da obezbede ljudska prava i osnovne slobode jednako za sve osobe na njihovoj teritoriji i pod njihovom nadležnošću, bez obzira na karakteristike poput, između ostalih, pola date osobe.²²
26. Države članice OEBS-a su se obavezale na poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda jednako za sve osobe, bez obzira na „rasu“, pol, jezik i boju kože.²³ Države članice OEBS-a su se dalje obavezale da obezbede „jednaku zakonsku zaštitu“ i „jednaku i delotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu“.²⁴
27. U pogledu posebno rodne ravnopravnosti, države članice OEBS-a naglašavaju značaj obezbeđivanja jednakih prava za muškarce i žene, i pristaju da preduzmu sve neophodne radnje radi unapređenja jednako delotvorne participacije muškaraca i žena u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu,²⁵ uključujući zakonodavne mere.²⁶ Države članice OEBS-a su se takođe obavezale na poštovanje prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u smislu jednakosti pred zakonom.²⁷ Dodatno, u Dokumentu iz Moskve iz 1991. godine, države članice OEBS-a su odlučile da obezbede zaštitu ljudskih prava osoba s invaliditetom, te da preduzmu korake radi obezbeđivanja jednakih mogućnosti za takve osobe da participiraju u celosti u životu društva kome pripadaju.²⁸

1.2.2 Sloboda udruživanja

28. U pogledu teme o nacionalnim omladinskim savetima²⁹ ili omladinskim organizacijama, važno je ukazati na pravo slobode udruživanja, koja je zagarantovana u članu 22 MPGPP³⁰ i članu 11 EKLJP³¹. Pravo na slobodu udruživanja je „suštinski preduslov za

22 Zaključni dokument iz Beča Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji – Treći prateći sastanak, Beč, 15. januar 1989, Pitanja povezana s evropskom bezbednošću, Principi, para. 13.8.

23 Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS), Završni dokument, Pitanja povezana s evropskom bezbednošću: 1 (a) „Deklaracija o principima međusobnih odnosa država članica – Princip VII“, Helsink, 1975; i OEBS-ov Zaključni dokument iz Beča – Treći prateći sastanak, Pitanja povezana s evropskom bezbednošću: Principi, Beč, 1989, para. 13.7.

24 KEBS/OEBS, Dokument iz Kopenhaga 1990, para. 5.9; vidi takođe, para. 25.3 i 25.4: „mere odstupanja od obaveza će biti u strogo ograničenom opsegu koji zahteva situacija“ i koje „neće predstavljati diskriminaciju po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, socijalnog porekla ili pripadnosti manjini“; i Odluka OEBS-a br.10/05 Tolerancija i zabrana diskriminacije: Promovisanje uzajamnog poštovanja i razumevanja, MC.DEC/10/05, usvojena na Ministarskom savetu u Ljubljani, 6. decembra 2005, para 4, 5 i 5.1.

25 KEBS/OEBS, Dokument iz Madrida, 1983, Pitanja povezana s evropskom bezbednošću: Principi.

26 KEBS/OEBS, Zaključni dokument iz Beča – Treći prateći sastanak, Pitanja povezana s evropskom bezbednošću: Principi, Beč, 1989, para. 15.

27 KEBS, Završni dokument, Pitanja povezana s evropskom bezbednošću: 1 (a) „Deklaracija o principima međusobnih odnosa država članica – Princip VII“, Helsink, 1975. Vidi takođe KEBS/OEBS, Dokument iz Kopenhaga, 1990, gde su države dodale obavezu uzdržavanja od diskriminisanja osoba po osnovu njihove pripadnosti manjini (para. 25.4).

28 OEBS, Dokument iz Moskve, 1991, para. 41.1-41.3.

29 Evropski omladinski forum, Dokument o politici za nezavisnost nacionalnih omladinskih saveta, 15-17. novembar 2001. na <https://tools.youthforum.org/policy-library/wp-content/uploads/2021/04/2001-independent-NYCs.pdf>.

30 U članu 22(2) MPGPP-a stoji da „košćenje toga prava može biti jedino predmet ograničenja predviđenih zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, javnog poretka, ili zaštite javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica“.

31 U članu 11(2) EKLJP stoji da se „za vršenje ovih prava ne smeju postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih lica“.

ostale osnovne slobode“.³² To je tesno povezano s pravom na slobodu izražavanja, pravom na slobodu veroispovesti, pravom na privatnost ili zabranom diskriminacije. To je „*individualno ljudsko pravo po osnovu koga se ljudi mogu okupljati i kolektivno težiti ostvarivanju, promovisanju i odbrani svojih zajedničkih interesa*“.³³

29. Pravo na slobodu udruživanja je u osnovi savremenog demokratskog i pluralističkog društva. Ono služi „*kao barometar opšteg standarda zaštite ljudskih prava i nivoa demokratije u zemlji*“³⁴ Doduše, sloboda udruživanja nije apsolutno pravo. Ono se može ograničiti ili se može odstupiti od tog prava, jedino pod strogim uslovima propisanim u instrumentima ljudskih prava. Svako ograničenje se mora jasno i precizno zakonski propisati. Ono mora biti pristupačno i predvidivo, i odredbe zakona moraju biti dovoljno jasne i detaljne kako bi se dala odgovarajuća naznaka okolnosti i uslova pod kojima javne vlasti imaju ovlašćenje da pribegnu ograničavanju takvog prava.³⁵ Dodatno, ograničenje mora biti nužno i srazmerno.
30. Meki zakonski instrumenti koji se bave slobodom udruživanja obuhvataju: *Smernice o zakonskom statusu nevladinih organizacija i njihovoj ulozi u pluralističkoj demokratiji*, usvojene na multilateralnom sastanku koji je organizovao Savet Evrope od 23. do 25. marta 1998; *Deklaraciju Ujedinjenih nacija o braniocima ljudskih prava* od 8. marta 1999;³⁶ *Osnovne principe statusa nevladinih organizacija u Evropi*, usvojene na multilateralnim sastancima koje je organizovao Savet Evrope u 2001. i 2002. godini; i *Preporuku Komiteta ministara Saveta Evrope CM/REC(2017)14 o zakonskom statusu nevladinih organizacija u Evropi* od 10. oktobra 2007.³⁷
31. Države članice OEBS-a su se obavezale da „*obezbede da se pojedincima dozvoli pravo udruživanja, uključujući pravo da osnivaju nevladine organizacije, da se pridružuju nevladinim organizacijama i da delotvorno participiraju u radu nevladinih organizacija*“ (Dokument iz Kopenhagena, 1990) i da se „*unapredi sposobnost nevladinih organizacija da pruže svoj puni doprinos daljem razvoju civilnog društva i poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda*“ (Dokument iz Istanbula, 1999).
32. KDILJP, zajedno s Venecijanskom komisijom, je izradila u 2014. godini *Zajedničke smernice o slobodi udruživanja*³⁸ u kojima se daje pregled međunarodnih standarda merodavnih za ovu oblast. U pogledu prava na slobodu udruživanja kojim se pojedincima daje pravo da osnivaju udruženja i odrede njihove ciljeve, u Principu 4 Smernica o slobodi udruživanja se izričito propisuje da će „*osnivači i članovi/članice udruženja imati slobodu u određivanju ciljeva i aktivnosti njihovih udruženja, unutar ograničenja propisanih zakonom koji su usaglašena s međunarodnim standardima*“. Venecijanska komisija se takođe bavila slobodom udruživanja u jednom broju svojih mišljenja.³⁹

32 Vidi CDL-AD(2011)035, Mišljenje o usklađenosti zakona o nevladinim organizacijama Republike Azerbejdžan sa standardima ljudskih prava, para. 45; i CDL-AD(2012)016, Mišljenje o zakonu Ruske Federacije za suzbijanje ekstremističkih aktivnosti, para. 64.

33 CDL-AD(2011)035, Mišljenje o usklađenosti zakona o nevladinim organizacijama Republike Azerbejdžan sa standardima ljudskih prava, §40.

34 CDL-AD(2011)035, Mišljenje o usklađenosti zakona o nevladinim organizacijama Republike Azerbejdžan sa standardima ljudskih prava, §41.

35 Komitet za ljudska prava, 14. jul 1995, De Grot protiv Holandije, br. 578/1994 i ESLJP 26. april 1979, Sandej tajms protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 6538/74, para. 49.

36 UN Doc. A/RES/53/144, Deklaracija o pravu pojedinaca, grupa i društvenih organa da unapređuju i štite univerzalno priznata ljudska prava i osnovne slobode, 8. mart 1999.

37 Preporuka CM/REC(2007)14 o zakonskom statusu nevladinih organizacija u Evropi, 10. oktobar 2007.

38 CDL-AD(2014)046, Zajedničke smernice o slobodi udruživanja, Studija br. 706/2012 OEBS/KDILJP Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, 17. decembar 2014.

39 Vidi CDL-AD(2011)035, Mišljenje o usklađenosti zakona o nevladinim organizacijama Republike Azerbejdžan sa standardima ljudskih prava, Mišljenje br. 636/2011, 19. oktobar 2011; CDL-AD(2013)023, Privremeno mišljenje o egipatskom nacrtu zakona o organizacijama koje se bave građanskim aktivnostima,

33. Svi gorepomenuti instrumenti priznaju značajnu ulogu koju organizacije civilnog društva (OCD) igraju u savremenim demokratskim društvima. Organizacije civilnog društva dopuštaju mladima da se udružuju kako bi promovisali određene ciljeve i/ili radili na ostvarivanju određene agende. U smislu javnog angažmana, uporedo s participacijom u formalnom političkom procesu, organizacije civilnog društva moraju saradivati s javnim vlastima čuvajući pri tome sopstvenu nezavisnost. I članovi organizacija civilnog društva i same organizacije civilnog društva su nosioci ljudskih prava. Štaviše, država ima obavezu da poštuje, zaštiti i olakša uživanje prava na slobodu udruživanja, uključujući od strane mladih ili omladinskih organizacija.⁴⁰

1.2.3 Pristup informacijama

34. Važno je ponovno potvrditi da je svaka transparentna i demokratska vlada u obavezi da obezbedi svom stanovništvu pristup javnim dokumentima. To je naznačeno u međunarodnim instrumentima ljudskih prava, uključujući član 19 MPGPP-a koji se usredsređuje na pravo na slobodu izražavanja, uključujući „slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po sopstvenom izboru.”
35. U Opštem komentaru br.34 Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava o slobodi mišljenja i izražavanja se daje dodatna smernica za izradu propisa o slobodi informisanja. To obuhvata opšte pravo na pristup informacijama u posedu organa državne uprave, kako je to naznačeno u merodavnim propisima.⁴¹ Pravo koje je zaštićeno članom 19 MPGPP-a, međutim, nije neograničeno. Ono se može zakonski ograničiti, ali jedino u slučajevima gde je to nužno zarad poštovanja prava ili ugleda drugih lica, radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog reda, ili zbog javnog zdravlja ili morala.

1.3. Međunarodni dokumenti usredsređeni na mlade

36. Uprkos odsustvu međunarodnog pravnog okvira za mlade osobe koje imaju više od 18 godina starosti, multilateralne organizacije, poput OEBS-a, Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, Evropske unije i njihovih supsidijarnih službi ili organizacija, usvojile su brojne rezolucije, deklaracije, obaveze i strategije radi unapređenja života mladih osoba.
37. Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 1996. godine usvojila Svetski program akcije za mlade. U Svetskom programu akcije za mlade se naznačava 15 prioriternih oblasti akcije i svake druge godine u Generalnoj skupštini se usvaja rezolucija o mladima kao

Mišljenje br. 732/2013, 18. jun 2013; CDL-AD(2013)030, Zajedničko privremeno mišljenje o nacrtu zakona o izmenama Zakona o nekomercijalnim organizacijama i drugim zakonodavnim aktima Republike Kirgistan, Mišljenje br. 738 /2013, 16. oktobar 2013; CDL-AD(2014)025, Mišljenje o federalnom zakonu N. 121-FZ o nekomercijalnim organizacijama („zakon o stranim agentima“), o federalnim zakonima N. 18-FZ i N. 147-FZ i o federalnom zakonu N. 190-FZ o izmenama krivičnog zakonika („zakon o izdaji“) Ruske Federacije, Mišljenja br. 716-717/2013, 27. jun 2014; CDL-AD(2014)043, Mišljenje o izmenjenom Zakonu o nevladinim organizacijama (javna udruženja i fondovi) Republike Azerbejdžan, Mišljenje br. 787/2014, 15. decembar 2014; CDL-AD(2016)020, Mišljenje o federalnom zakonu br. 129-FZ o izmeni određenih zakonodavnih akata (Federalni zakono nepoželjni inaktivnostima stranih i međunarodnih nevladinih organizacija), Mišljenje br. 814/2015, 13. jun 2016.

40 Vidi Princip 2 Smernica o slobodi udruživanja. Prema EKLJP, „istinsko i delotvorno poštovanje slobode udruživanja se ne može svesti na puku dužnost države da se ne upliće (EKLJP, Uranijo Tokso i ostali protiv Grčke (Podnesak br. 74989/01, presuda od 20. oktobra 2005), para. 37, i „namera u Konvenciji nije da se garantuju prava koja su teoretska ili iluzorna nego prava koja su praktična i delotvorna“ (Eri protiv Irske (Podnesak br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979).

41 Vidi Opšti komentar br. 34 UN-ovog Komiteta za ljudska prava, Sloboda mišljenja i udruživanja (član 19), CCPR/C/GC/34, 21. jul 2011, para. 18 i 19. Vidi takođe Princip 11 Johanburških principa o nacionalnoj bezbednosti, slobodi izražavanja i pristupu informacijama, usvojenih 1. oktobra 1995.

prateća aktivnost Svetskog programa akcije za mlade. Time se postavlja okvir politike i plan akcije za jačanje nacionalnih kapaciteta za mlade i povećavaju se mogućnosti koje su na raspolaganju mladima da participiraju u društvu.

38. Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija br. 2250 (2015) o mladima, miru i bezbednosti⁴² prepoznaje važnu i pozitivnu ulogu mladih i šalje jasnu poruku da bi trebalo preduzeti aktivne mere zarad participacije mladih u unapređenju kulture mira, kao i u sprečavanju i rešavanju sukoba. U Rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija br. 2535 usvojenoj 2020. godine⁴³ se potcrtava uloga mladih u sprečavanju i rešavanju sukoba, kao i u izgradnji i očuvanju mira, podstičući države članice da uključe mlade u procese odlučivanja u ovim oblastima.
39. Izazove i diskriminaciju s kojima se suočavaju mladi kada pokušavaju da pristupe svojim pravima prepoznala je Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava. Shodno Rezoluciji Saveta za ljudska prava 35/14, Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava je objavila izveštaj u 2018. godini o mladima i ljudskim pravima ().⁴⁴
40. U Agendi Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. (2015) se iznosi sveobuhvatni okvir za globalni razvoj do 2030. godine. Mada se u 17 ciljeva održivog razvoja ne navode konkretno mladi, u nekim potciljevima i indikatorima ciljeva održivog razvoja se pominju potrebe i uloga mladih. Ukupno je 20 potciljeva koji se tiču mladih u šest ciljeva održivog razvoja poput Cilja 2 (glad), Cilja 4 (obrazovanje), Cilja 5 (rodna ravnopravnost), Cilja 8 (dostojanstven rad), Cilja 10 (nejednakost) i Cilja 13 (klimatske promene). Konačno, Strategija Ujedinjenih nacija za mlade – Mladi do 2030. godine (2018) ima za cilj usmeravanje celokupnog sistema Ujedinjenih nacija u procesu ubrzavanja aktivnosti radi osnaživanja mladih da ostvare svoj pun potencijal.
41. Strategija Ujedinjenih nacija za mlade do 2030. godine⁴⁵ ima za cilj da olakša veći uticaj i proširi akciju na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou radi zadovoljavanja potreba, razvoja sposobnosti i unapređivanja prava mladih u njihovoj sveukupnoj različitosti širom sveta, i da obezbedi njihov angažman i participaciju u implementaciji, preispitivanju i praćenju Agende za održivi razvoj do 2030, kao i drugih relevantnih globalnih agendi i okvira. Pet prioriternih oblasti su angažman, participacija i zagovaranje, kojima se podržava bolji pristup za mlade kvalitetnom obrazovanju i zdravstvenim uslugama, ekonomsko osnaživanje putem dostojanstvenog rada, omladinskih i ljudskih prava, te izgradnje mira i otpornosti.
42. Tokom godina, Savet Evrope je razvio niz principa, ciljeva i vrednosti koje bi trebalo da budu u osnovi *politika za mlade*. To podrazumeva svrhovito ulaganje u mlade na koherentan i uzajamno osnažujući način, uključivanje mladih u strateško formulisanje omladinskih politika i traženje njihovih mišljenja o operativnoj delotvornosti implementacije politike, stvaranje uslova za učenje, mogućnosti i iskustva za mlade da igraju svoju punu ulogu kako na tržištu rada tako i u civilnom društvu, ustanovljavanje

42 Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, Rezolucija br. 2250, S/RES/2250, 9. decembar 2015. na [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2250\(2015\)&referer=/english/&Lang=E](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2250(2015)&referer=/english/&Lang=E).

43 Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, Rezolucija br. 2535, S/RES/2535, 14. jul 2020. na [https://undocs.org/en/S/RES/2535\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2535(2020)). Vidi takođe Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, Rezolucija br. 2535, S/RES/2419, 6. jun 2018.

44 A/HRC/39/33, Mladi i ljudska prava – Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, 28. jun 2008.

45 Vidi: https://5d962978-9e17-4b96-91be-93983605fae8.filesusr.com/ugd/b1d674_9f63445f59a41b6bb50cb4f800922b.pdf

sistema za robusno prikupljanje podataka kako bi se demonstrirala delotvornost omladinskih politika i iskazala privrženost smanjenju „jaza u realizaciji takvih politika“.⁴⁶

43. Na nivou Saveta Evrope, revidirana Evropska povelja o participaciji mladih u lokalnom i regionalnom životu (nije zakonski obavezujuća) ima za cilj unapređenje participacije mladih na lokalnom i regionalnom nivou.⁴⁷ Više smernica se može izvući iz preporuka koje je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope. Njima se pokrivaju teme poput participacije mladih⁴⁸, u odnosu na mlade i informisanje⁴⁹, inkluziju⁵⁰, pristup mladim pravima⁵¹, omladinski rad⁵² i mobilnost⁵³.
44. Savet Evrope je usvojio nekoliko instrumenata radi unapređenja i zaštite dobre prakse u omladinskom radu. U Preporuci o omladinskom radu iz 2017. godine, Komitet ministara je ukazao na potrebu za „strategijama, okvirima, zakonodavstvu, održivim strukturama i resursima“ za „unapređenje jednakog pristupa radu za sve mlade ljude. Takođe je naglašen značaj aktivnog uključivanja mladih radnika i mladih osoba u bilo kakve mere koje se planiraju.
45. Povrh toga, Agenda 2020 (2008)⁵⁴ je srednjoročni strateški dokument o omladinskoj politici koju su odobrili ministri država članica. U njoj se identifikuju ljudska prava i demokratija, suživot u raznorodnim društvima i socijalna inkluzija mladih kao prioriteti Saveta Evropa. Zasnovana na evaluacijama implementacije Agende 2020, nova omladinska sektorska strategija, koju su zvanično usvojile države članice 22. januara 2020. godine, pokriva period od 2020. do 2030. Zasnovana na osnovnim vrednostima

46 Vidi Savet Evrope, samoprocena Alatka za omladinsku politiku, 2018, na <https://m.coe.int/self-assessment-tool-for-youth-policy-english/16808d76c5>.

47 U formi usvojenoj na Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (10. zasedanje – 21. maj 2003 – Prilog Preporuci br.128) na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071b4d6>.

48 Preporuka Rec(2006)14 Komiteta ministara državama članicama o građanstvu i participaciji mladih u javnom životu, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b251a, Preporuka Rec(2006)1 Komiteta ministara državama članicama o ulozi nacionalnih omladinskih saveta u razvoju politike za mlade, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d8caa, Preporuka Rec(2004)13 Komiteta ministara državama članicama o participaciji mladih u lokalnom i regionalnom životu, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dbd33, Preporuka o participaciji dece i mladih osoba mladih od 18 godina, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d8caa.

49 Preporuka CM/Rec(2010)8 Komiteta ministara državama članicama o informisanju mladih, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cecd8, i Preporuka R (90) 7 Komiteta ministara državama članicama u pogledu informisanja i savetovanja za mlade u Evropi na https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805041d0. Ostale relevantne inicijative Saveta Evrope: – Strategija za upravljanje internetom 2016-2019. i Preporuka R(97)20 Komiteta ministara državama članicama o „govoru mržnje“ – Kampanja pokreta protiv govora mržnje.

50 Preporuka CM/Rec(2015)3 Komiteta ministara državama članicama o pristupu mladim iz zapostavljenih kvartova socijalnim pravima, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c46f7, i Preporuka CM/Rec(2016)7 Komiteta ministara državama članicama o pristupu mladim pravima, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806a93e2.

51 Preporuka CM/Rec(2016)7 Komiteta ministara državama članicama o pristupu mladim pravima, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806a93e2, i Preporuka CM/Rec(2010)7 Komiteta ministara državama članicama o Povelji Saveta Evrope o obrazovanju za demokratsko građanstvo i obrazovanju za ljudska prava, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c011f.

52 Preporuka CM/Rec(2017)4 Komiteta ministara državama članicama o omladinskom radu, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680717e78.

53 Rezolucija o mobilnosti (91) 20 kojom se uvodi delimičan sporazum o omladinskoj karti u svrhu unapređenja i olakšavanja mobilnosti mladih u Evropi, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d5925, i Preporuka R (95) 18 Komiteta ministara državama članicama o mobilnosti mladih, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d6172.

54 Osmo konferencija ministara odgovornih za mlade Saveta Evrope, „Budućnost omladinske politike Saveta Evrope: AGENDA 2020“, Kijev, Ukrajina, 10-11. oktobar 2008. Vidi: <https://rm.coe.int/1680702428>.

organizacije poput demokratije, ljudskih prava i vladavine prava, u ovoj strategiji se iznose smernice i šira politička mapa puta za omladinski sektor.

46. Deklaracija o Drugoj evropskoj konvenciji o omladinskom radu (2015) se tiče država članica, multilateralnih organizacija, ostalih evropskih institucija i političkih struktura koji se bave mladima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, oblasti omladinskog rada i samih mladih ljudi. U deklaraciji se potcrtava doprinos omladinskog rada razvoju ljudi i društva, i potreba za većom podrškom omladinskom radu u Evropi. Strategija za mlade Saveta Evrope do 2030. godine (2019)⁵⁵ je politički dokument za osnaživanje mladih da participiraju u pluralističkoj demokratiji i unapređuju ljudska prava radi izgradnje inkluzivnih društava zasnovanih na jednakosti u pogledu dostojanstva i prava. Njena četiri tematska prioriteta obuhvataju revitalizaciju pluralističke demokratije, pristup pravima za mlade ljude, suživot u miroljubivim i inkluzivnim društvima, i omladinski rad.
47. Kao zemlja kandidat za pridruživanje Evropskoj uniji (dalje u tekstu: EU), Srbija je načinila korake radi usklađivanja svog zakonodavstva s pravnim tekovinama EU.⁵⁶ U maju 2018, Evropska komisija je objavila svoj predlog nove Strategije EU za mlade⁵⁷ – novi okvir za saradnju u pogledu mladih u periodu od 2019. do 2027. godine. Nadovezujući se na postignuća prethodne Strategije EU za mlade, nova Strategija se usredsređuje na tri oblasti delovanja: podsticanje participacije mladih u građanskom i demokratskom životu; povezivanje mladih širom EU i šire radi promovisanja volontiranja, mogućnosti za učenje u inostranstvu, solidarnosti i međukulturnog razumevanja; i podrška osnaživanju mladih putem podsticanja inovacija u omladinskom radu, kao i kvaliteta i priznavanja omladinskog rada. Strategija takođe obuhvata 11 ciljeva EU za mlade. Ovi ciljevi odražavaju stavove evropske omladine i predstavljaju viziju onih koji su aktivni u Omladinskom dijalogu EU.⁵⁸
48. Opredeljenje OEBS-a da promoviše ulogu i inkluziju mladih u svojoj mirovnoj i bezbednosnoj agendi potiče iz osnivačkog dokumenta organizacije, Završnog dokumenta iz Helsinkija, u kome su se države članice obavezale da unapređuju razvoj kontakata i razmene između mladih. Od tada, usvojen je određen broj obaveza u sve tri dimenzije, uključujući one koje se odnose na slobodu medija, zabranu diskriminacije, borbu protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode ka terorizmu, potom obrazovanje i nacionalne manjine, čime se eksplicitno priznaje značaj uloge mladih u delovanju organizacije u ovim oblastima.⁵⁹
49. Nedavno, države članice su usvojile deklaracije Ministarskog saveta koje se isključivo usredsređuju na mlade i njihovu sposobnost da doprinesu ostvarivanju OEBS-ovih obaveza, kao i na njihovu konstruktivnu ulogu u izgradnji mira. U Bazelu je Ministarski savet ponovno potvrdio doprinos mladih ostvarivanju OEBS-ovih obaveza u sve tri dimenzije. U Beogradu je Ministarski savet naglasio značaj unapređenja implementacije OEBS-ovih obaveza prema mladima, pogotovo u oblasti obrazovanja, i ulogi koju mladi mogu igrati u pružanju podrške implementaciji obaveza u sve tri dimenzije u državama

55 Komitet ministara Saveta Evrope je 22. januara 2020. godine usvojio Omladinsku sektorsku strategiju do 2030. godine, i ona se može pronaći u Rezoluciji Komiteta ministara (2020).

56 Nakon dodeljivanja statusa države kandidata za članstvo 2012. godine, zvanično su započeli pregovori o pristupanju. Proces proširenja, stabilizacije i pridruživanja EU je trenutno u toku.

57 Strategija je odobrena u novembru 2018.

58 https://europa.eu/youth/strategy/european-youth-goals_en.

59 Vidi takođe OEBS, Mladi i bezbednosno obrazovanje: Zbornik OEBS-ovih obaveza, januar 2019. na <https://www.osce.org/secretariat/455512>.

članicama. Potvrđuje se priznanje da je mladima i deci potrebna posebna pažnja, te da se treba baviti njihovim potrebama, zabrinutostima i interesima na sveobuhvatan način. U Deklaraciji Ministarskog saveta iz Milana se ukazuje na rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 2250 (2015) i 2419 (2018) o ulozi mladih u očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti, i priznaje se uloga koju mladi mogu imati u pružanju doprinosa kulturi mira, dijaloga, pravde i miroljubivog suživota, poverenja i pomirenja. U Omladinskoj deklaraciji, koja je usvojena na Omladinskoj konferenciji OEBS-a, se iznosi deset preporuka.⁶⁰

50. Relevantni ishodi međunarodnih konferencija obuhvataju Lisabonsku deklaraciju o omladinskim politikama i programima (1998),⁶¹ kojom se, što je iznova potvrđeno u Lisabonskoj +21 Deklaraciji o omladinskim politikama i programima (2019),⁶² obavezuju nacije i međunarodna zajednica da preduzmu akciju u oblastima poput participacije mladih, razvoja, mira, obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja, i zloupotrebe narkotika i opojnih supstanci.
51. U Obavezi prema omladinskoj politici iz Bakua, na skupu koji je organizovao Globalni forum za omladinske politike 2014. godine,⁶³ iznose se vodeći principi za kreiranje nacionalnih omladinskih politika i promoviše se pristup zasnovan na pravima omladinskim politikama širom planete.

1.4. Uključivanje mladih

52. Publikacija OEBS-a „Rad sa mladima i za mlade – Smernice za uključivanje mladih” napominje da se „uključivanje mladih ne oslanja na poseban skup instrumenata ljudskih prava, kao što je na primer Pekinška platforma za akciju koja je moćno sredstvo za promovisanje rodne ravnopravnosti. Promovisanje uključivanja mladih u tokove zato zahteva procenu i poštovanje relevantnih zakonodavnih ili regulatornih okvira.” Ekonomski i socijalni savet UN daje sledeću definiciju uključivanja mladih:
„Proces procene implikacija (za mlade) bilo koje planirane akcije, uključujući zakone, politike ili programe, u svim oblastima i na svim nivoima. To je strategija koja probleme i iskustava (mladih) pretvara u integralni deo kreiranja, implementacije, praćenja i evaluacije politika i programa, u svim političkim, ekonomskim i društvenim sferama, tako da (mladi) imaju jednake koristi, samim tim nejednakost se ne nastavlja.“
53. Unutar OEBS-a, Okvir generalnog sekretara ga definiše kao „strateški pristup sistemskoj i smislenoj integraciji perspektiva mladih u sve tri dimenzije bezbednosti. Iz toga sledi sveobuhvatan pristup koji odgovara mladima tako što uključuje mlade žene i muškarce u diskusije o politikama i programskim procesima, odgovarajući na potrebe mladih i uzimajući ih u obzir u bilo kojoj oblasti i fazi politike ili projekta; i procena efekata na mlade bilo koje planirane akcije.“⁶⁴

60 OEBS, Omladinska deklaracija usvojena na Omladinskoj konferenciji, Malaga, 2017, na <https://www.osce.org/secretariat/319896>.

61 Svetska konferencija ministara odgovornih za mlade, 8 – 12. avgust, Lisabon, https://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/1998_Lisbon_Declaration_Eng.pdf.

62 Vidi: https://www.youthforum.org/sites/default/files/2019-06/Lisboa%2B21_Declaration_on_Youth_Policies_and_Programmes%20%283%29.pdf.

63 Forum je sazvao Izaslanik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za mlade zajedno s UNESCO-m, Razvojnim programom Ujedinjenih nacija (UNDP), i Savetom Evrope.

64 OEBS, Evaluacija OEBS-ovog rada sa mladima i za mlade, maj 2020, str. 10 na: https://www.osce.org/files/f/documents/b/1/486457_1.pdf.

2. KONTEKST

54. Mladi čine približno 16,47 odsto ukupnog stanovništva Srbije. ⁶⁵ Zakon o mladima Srbije, usvojen 2011. godine, predstavlja pozitivan korak Vlade Srbije u stvaranju pravnog okvira koji podržava mlade ljude da se društveno, ekonomski i kulturno razvijaju, i pruža im prostor, institucionalne kanale i javno finansiranje da uključi potrebe i interesovanja mladih ljudi u različite oblasti. Biti u mogućnosti da se to artikuliše i institucionalizuje u zakonu zemlje, identifikovanje mladih ljudi kao ključnih aktera i zainteresovanih strana u zakonu, je dobrodošao korak.
55. U članu 1 Zakona se propisuje njegovo polje primene i svrha: „Ovim zakonom uređuju se mere i aktivnosti koje preduzimaju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, a koje imaju za cilj unapređivanje društvenog položaja mladih i stvaranje uslova za ostvarivanje potreba i interesa mladih u svim oblastima koje su od interesa za mlade. Cilj Zakona je stvaranje uslova za podršku mladima u organizovanju, društvenom delovanju, razvoju i ostvarivanju potencijala na ličnu i društvenu dobrobit.“
56. Zakonom je predviđeno donošenje nacionalne strategije. Aktuelna Nacionalna strategija za mlade ima devet strateških ciljeva. To su:
- zapošljivost i zaposlenost mladih žena i muškaraca;
 - kvalitet i mogućnosti za sticanje kvalifikacija i razvoj kompetencija i inovativnost mladih;
 - aktivno učešće mladih žena i muškaraca u društvu;
 - zdravlja i blagostanje mladih žena i muškaraca;
 - uslovi za razvijanje bezbednosne kulture mladih;
 - podrška društvenom uključivanju mladih iz kategorija u riziku od socijalne isključenosti;
 - mobilnost, obim međunarodne saradnje mladih i podrška mladim migrantima;
 - sistem informisanja mladih i znanje o mladima;
 - korišćenje i učešće mladih u kreiranju kulturnih sadržaja.
57. Prateći Akcioni plan 2018-2020 definiše aktivnosti koje će se realizovati u dvogodišnje m periodu i daje smernice institucijama, organizacijama, pojedincima i drugim zainteresovanim stranama za sprovođenje ciljeva Strategije. Strategiju i Akcioni plan sprovodi Ministarstvo omladine i sporta uz angažovanje organa nadležnih za pojedine oblasti u omladinskom sektoru i svih drugih aktera omladinske politike na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou.
58. Glavni akteri nacionalne omladinske politike u Srbiji su Ministarstvo omladine i sporta, uključujući Vladino savetodavno telo za mlade;⁶⁶ KOMS, najviše predstavničko telo mladih u Srbiji koje čini mreža od 108 organizacija mladih i za mlade; Nacionalna asocijacija praktičara/ki omladinskog rada (NAPOR), strukovni i reprezentativni sindikat koji čini preko 50 organizacija čiji je cilj stvaranje i razvoj uslova za osiguranje kvaliteta i priznavanje omladinskog rada; i Nacionalna asocijacija kancelarija za mlade (KZM),

⁶⁵ Krovna organizacija mladih Srbije (KOMS), Alternativni izveštaj o položaju i potrebama mladih, 2021, str.12, na: <https://koms.rs/wp-content/uploads/2021/05/Alternative-Report-of-I-1.pdf>

⁶⁶ Mada se u čitavom dokumentom pominje „savet za mlade“, shodno terminologiji koja se koristi u Zakonu o mladima, mora se razjasniti da se „savet za mlade“ odnosi na Vladino savetodavno telo za mlade i da se ne odnosi na KOMS, ili Nacionalni savet za mlade, koji je nezavisno telo.

udruženje 110 gradova i opština koje su osnovale kancelarije za mlade koje se aktivno bave razvojem lokalne politike za mlade.

3. DEFINICIJA MLADIH I STAROSNA GRANICA

59. Ne postoji univerzalno priznata definicija mladih. Između detinjstva i odraslog doba, mladost je period poluzavisnosti tokom kojeg osoba teži da postigne ličnu samostalnost, dok i dalje ostaje zavisna od roditelja ili države.⁶⁷ U OEBS-u ne postoji konsenzus oko definicije mladih. U nedavnoj publikaciji Kancelarije generalnog sekretara predlaže se, da se u skladu sa definicijom predloženom u Rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 2250 (2015), koristi period starosti od 18 do 29 godina. Međutim, treba uzeti u obzir i pravne definicije država članica.⁶⁸
60. Zakon definiše „mlade“ ili „mlade osobe“ kao osobe od 15 do 30 godina starosti, i stoga je međunarodno pravo o pravima deteta delimično relevantno. U svojim Zaključnim zapažanjima iz 2017. godine, Komitet za prava deteta je izrazio zabrinutost što Srbija nije usvojila zakonsku definiciju „deteta“ u skladu sa Konvencijom.⁶⁹ Preporučuje se da se donese nacionalni zakonodavni instrument koji bi dao zakonsku definiciju pojma „dete“ u skladu sa članom 1 Konvencije.
61. Uzimajući u obzir poseban status i ugroženost dece mlađe od 18 godina, Zakon bi trebalo da odredi kako se ova prava štite ili da se pozove na relevantno postojeće domaće zakonodavstvo. Posebno, i u najmanju ruku, treba uzeti u obzir važnost osiguravanja da deca mlađa od 18 godina budu zaštićena od povreda, tako da u bilo kojoj aktivnosti mladih, deca budu zaštićena od zlostavljanja i zloupotrebe. **U skladu sa Konvencijom o pravima deteta, preporučuje se da se napravi razlika između mladih od 18 godina, koji imaju pravo na posebnu zaštitu kao što je gore navedeno i treba da imaju pogodnosti svog posebnog statusa, i onih starijih od 18 godina.** Bez obzira na to, Zakon treba da obezbedi da deca mlađa od 18 godina dobiju sve pogodnosti svog posebnog statusa, koje priznaje Konvencija o pravima deteta.
62. U OECD-ovom Izveštaju o položaju mladih⁷⁰ primećuju se da zemlje u regionu OECD-a imaju različite pristupe starosnim granicama koje su obuhvaćene njihovim odgovarajućim zakonima o mladima i da većina ovih zakona ne pravi jasnu razliku između mladih ljudi iznad i ispod granice punoletstva. Napominje se da se starost sve više posmatra kao nedovoljan pokazatelj tranzicije mlade osobe ka nezavisnosti odraslog doba. Uočava se da su mladi fluidna kategorija pre nego fiksna starosna grupa i da „nijedan od analiziranih zakona ne prepoznaje mlade kao heterogenu grupu“.⁷¹ **Može se uzeti u obzir fleksibilan pristup uz starosno razgraničenje prilikom izmene zakona, uzimajući u obzir da osobe mlađe od 18 godina imaju pravo na posebnu zaštitu prema Konvenciji UN o pravima deteta.**
63. **S obzirom na gore navedeno, takođe je važno da se ista definicija koristi u drugim zakonima koji se odnose na decu i mlade.**

67 Sen, A. i Kakar, R. Globalni indeks i izveštaj o omladinskom razvoju, 2016, London, Sekretarijat Komonvelta, 2016, str. 6-7.

68 OEBS, Rad sa mladima i za mlade: Okvir za jačanje OEBS-ovih napora u pogledu omladine i bezbednosti, 2019.

69 Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije, CRC/C/SRB/CO/2-3 7. mart 2017, para. 20.

70 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju omladine, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 160-162.

71 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju omladine, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 160-162.

PREPORUKA A.

Napraviti razliku, shodno Konvenciji UN o pravima deteta, između mlađih od 18 godina, koji imaju pravo na posebnu zaštitu i koji treba da uživaju pogodnosti svog posebnog statusa, i onih starijih od 18 godina.

4. POLJE PRIMENE ZAKONA

64. Postoji nekoliko oblasti u kojima su terminologija ili izrazi korišćeni u Zakonu dvosmisleni što može biti otvoreno za široko ili pogrešno tumačenje. Međutim, priznaje se da ovo nije neuobičajeno u oblasti regulative za mlade; nekoliko ključnih pojmova i koncepata nemaju univerzalno prihvaćene ni pravne, niti teorijske definicije. Kad ih posmatramo zasebno, nijedna od ovih oblasti ili nejasnoća nije posebno problematična. Međutim, u vezi sa ovim, neki ton i pristup Zakona mogu da rizikuju pre naglašavanje uloge mladih u službi drugih, uključujući šire društvo, umesto kao **nosilaca prava**.⁷²
65. Stoga bi moglo biti korisno zameniti neke dvosmislene termine i fraze terminologijom zasnovanom na pravima. Ovo bi dalo Zakonu koherentniji pristup zasnovan na pravima i omogućilo bi čvršću povezanost sa međunarodnim standardima. Ukoliko bi se tako uradilo, time bi se:
- pomoglo efikasnijem promovisanju prava mladih ljudi;
 - povećala mogućnost delotvorne implementacije i evaluacije programa smanjenjem konceptualne dvosmislenosti;
 - postavili jači standardi zasnovani na pravima prema kojima se država može smatrati odgovornom; i
 - omogućilo da se međunarodni okvir ljudskih prava i njegovi procesi praćenja koriste kao merilo u implementaciji Zakona.
66. Članom 1 Zakona se uređuju mere i aktivnosti koje su „usmerene ka poboljšanju društvenog statusa i položaja mladih”. Iako nije inherentno problematična, bilo bi bolje to jasnije definisati jer „društveni status i položaj“ nema jasnu konceptualnu, teorijsku ili pravnu osnovu. Kao takvo, definisanje šta su poboljšanja u „statusu i položaju“ ili procenjivanje kada je to postignuto putem Zakona se može različito tumačiti. Slična zapažanja se odnose i na termin „društveno osnaživanje“ u članu 3. Mada se on obično

72 Na primer, u rumunskom zakonu o mladima (br. 350, 21. jul 2006) stoji u članu 2 sledeće:

„1. Država će obezbediti, u skladu s načelom transparentnosti, poseban režim za zaštitu i pružanje pomoći mladima u ostvarenju njihovih prava...”

U bugarskom zakonu o mladima (2012) se daje usmerenje za državnu omladinsku politiku u članu 3:

„Glavna načela državne omladinske politike su: 1. legitimnost, vidljivost, jednakost prava, svrshodnost, sistemski pristup i usklađenost državnih, opštinskih i socijalnih politika za razvoj omladine; 2. koordinacija omladinskih politika u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstva, kulture, sporta, pravde, unutrašnjih poslova i odbrane; 3. koordinacija državne omladinske politike s politikama koje sprovode Evropska unija, Savet Evrope i Ujedinjene nacije; 4. integrisanje politika za decu i omladinu; 5. zagarantovana participacija mladih u kreiranju omladinske politike; 6. sloboda udruživanja mladih, sloboda za omladinske inicijative, samoupravu omladinskih organizacija; 7. decentralizacija omladinskih politika.”

koristi u omladinskom sektoru i omladinskoj politici, ovaj termin nema jedinstvenu prihvaćenu teorijsku ili pravnu definiciju, i otvoren je za tumačenja.

67. Još jedan primer nejasne i široke terminologije je upućivanje na „*društvenu ulogu mladih*“ u članu 7. To potencijalno implicira da je jedna od glavnih svrha Zakona instrumentalizacija mladih ljudi u podršci ili u službi društva. Ovo je dodatno potkrepljeno članom 9 u kome se čini da fraza „*mladi treba da aktivno doprinose*“ nameće obavezu mladima da volontiraju radi pružanja podrške društvu i podržavaju društvene vrednosti.
68. Postoji prostor za političke ili zakonske mere za podsticanje mladih građana da prepoznaju svoje dužnosti i odgovornosti prema društvu.⁷³ Međutim, bez drugih aktivnih upućivanja na mlade kao nosioce prava na drugim mestima u Zakonu, sadašnji Zakon pre naglašava odgovornosti mladih građana prema društvu nauštrb njihovih prava. To bi moglo takođe uticati na način na koji se politike formulišu. **Preporučuje se da se razmotre alternativne fraze kako bi se otklonila ova dvosmislenost i ojačao pristup zasnovan na pravima sa neposrednim osvrtnom na mlade ljude koji uživaju ljudska prava i osnovne slobode, i njihovu ulogu u demokratskim procesima, dok se istovremeno podržava nezavisnost i aktivno učešće mladih u političkom i javnom životu.** U odnosu na član 7 i posebno pozivanje na „*društvenu ulogu*“, ako su jasnije reference na mlade osobe kao nosioce prava uključene u druge članove, zadržavanje koncepta „*društvene uloge*“ u sklopu člana 7 može biti prihvatljivo. Pitanje koje treba obraditi u Zakonu je ravnoteža između prava i odgovornosti, umesto uklanjanja odgovornosti.⁷⁴
69. U članu 2 se definiše omladinska politika i omladinski sektor, i identifikuju se oni koji su odgovorni za sprovođenje ovih politika. **Međutim, bilo bi korisno ako bi se ove odredbe razjasnile tako što bi se naznačilo na koji način se omladinska politika uklapa u vladine programe i kakav je odnos prema regionalnim i međunarodnim instrumentima usredsređenim na mlade.** Uključivanje takvih veza bi ojačalo ideju da su „*mladi*“ u međuresornom fokusu i da treba da budu inkorporirani u sve relevantne institucije i strategije, politike i regulatorne mere.
70. Iako Zakon sadrži **načelo ravnopravnosti i zabrane diskriminacije** u članu 5, ne postoje posebne odredbe za aktivnu podršku mladima iz marginalizovanih i ranjivih grupa. Takve grupe uključuju, ali nisu ograničene na: devojke i mlade žene, omladinu Roma i Sinta, mlade osobe sa invaliditetom, mlade izbeglice i tražioce azila, mlade osobe iz etničkih ili verskih manjina i alternativno zbrinute mlade osobe. Jedno od načela Nacionalne strategije za mlade⁷⁵ je promovisanje jednakih mogućnosti za sve. S obzirom na širok spektar međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, koji su usmereni na zaštitu marginalizovanih grupa, bilo bi korisno da se u Zakonu upućuje na mlade iz

73 Vidi 11.5 Savet Evrope (2015) Revidirana Evropska povelja o učešću mladih u lokalnom i regionalnom životu.

74 Vidi OECD-ov Izveštaj o položaju omladine, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 172-173, gde stoji: „... zakoni za mlade u zemljama OECD-a se pretežno usredsređuju na samostalnost mladih i ciljeve političke participacije radi pružanja podrške nezavisnosti mladih ljudi i aktivnom građanstvu. Ovaj pristup je posebno istaknut u zakonima o mladima Finske, Švedske, Islanda, Švajcarske i Luksemburga...“

Ostale zemlje se više oslanjaju na pristup zasnovan na pravima omladinskoj politici gde se integrišu norme, standardi i načela međunarodnog sistema ljudskih prava u aspekte razvoja, implementacije i evaluacije omladinske politike. Na primer, zakoni za mlade u Sloveniji i Letoniji najeksplicitnije koriste pristup zasnovan na pravima naglašavajući principe poput jednakih šansi, demokratije, pluraliteta, integriteta, međugeneracijske solidarnosti, jednakosti, zabrane diskriminacije i pravde u rešavanju zakonskih potraživanja mladih. Međutim, i većina zemalja se u izvesnoj meri poziva na pristup zasnovan na pravima. Na primer, Švedska koristi pristup zasnovan na pravima konkretno u pogledu upravljanja životnim uslovima mladih, naglašavajući kako mladi moraju imati istinske koristi u pogledu blagostanja.“

75 Vidi Srbija, Nacionalna strategija za mlade, <https://mos.gov.rs/public/documents/upload/sport/inspekcija/Nacionalna%20strategija%20za%20mlade%20-%20ENG.pdf>, 3.2 principi.

tradicionalno marginalizovanih grupa ili da se navede relevantno domaće zakonodavstvo u članu 5.

71. U tom smislu, kad se teži uključivanju mladih, važno je uvek imati na umu međusektorski pristup mladima. **Preporučuje se primena međusektorskog pristupa u odnosu na mlade u čitavom Zakonu kako bi se obezbedilo da mladi iz različitih sredina, s različitim potrebama za pristupom i problemima budu uzeti u obzir pri razvoju strategija i programa, te izdvajanju sredstava za finansiranje omladinskih aktera kako bi se uhvatili u koštac s konkretnim izazovima s kojima su suočeni. U tom svetlu, pored rodne ravnopravnosti, preporučuje se da se u čitavom Zakonu upućuje na mlade osobe s invaliditetom, mlade izbeglice i mlade tražioce azila, mlade osobe iz redova etničkih ili verskih manjina, i alternativno zbrinute mlade osobe.**
72. Odbor za ljudska prava⁷⁶ je 2017. godine izrazio zabrinutost u vezi sa diskriminacijom koju doživljava romska zajednica, njihovom nedostatkom zastupljenosti u državnim organima na nacionalnom i lokalnom nivou u Srbiji i odsustvom čvrstih struktura za sprečavanje i reagovanje na diskriminaciju u Srbiji. Takođe, 2017. godine, Komitet za prava deteta je dao nekoliko preporuka u vezi sa potrebom za suzbijanje diskriminacije dece, koja je u suprotnosti sa Konvencijom, identifikujući niz zakonskih i vanpravnih mera. Izvestan broj preporuka je takođe dat u vezi sa suzbijanjem dispariteta u pristupu obrazovanju, rešavanjem regionalnih razlika i posebnih problema sa kojima se suočavaju romska deca.⁷⁷
73. Trebalo bi izričito predvideti mere za borbu protiv stigmatizacije i diskriminatornog tretmana, uključujući nejednak pristup omladinskim aktivnostima u sklopu polja primene Zakona. **Član 5 treba eksplicitno ojačati kako bi se zabranila diskriminacija dece i mladih iz romskih i manjinskih zajednica i po osnovu etničke pripadnosti.**
74. Konačno, da bi se poboljšala čitljivost Zakona, generalno se preporučuje da se uvede redosled pasusa tako što će se u svaki član uneti odgovarajuća numeracija stavova. Na primer, član 14 se odnosi na „stav 3 ovog člana“ iako član ne sadrži bilo kakvu numeraciju stavova..

PREPORUKA B.

Ojačati pristup zasnovan na pravima u čitavom Zakonu sa neposrednim osvrtom na mlade ljude koji uživaju ljudska prava i osnovne slobode, i njihovu ulogu u demokratskim procesima, pri čemu se istovremeno podržava nezavisnost mladih i njihovo aktivno učešće u političkom i javnom životu.

PREPORUKA C.

Primeniti međusektorski pristup mladima u čitavom Zakonu kako bi se obezbedilo da mladi iz različitih sredina, s različitim potrebama za pristupom i problemima budu uzeti u obzir pri razvoju strategija i programa, te izdvajanju sredstava za finansiranje omladinskih aktera kako bi se uhvatili u koštac s konkretnim izazovima s kojima se suočavaju.

⁷⁶ Komitet za ljudska prava, Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017.

⁷⁷ Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije. CRC/C/SRB/CO/2-3 7. mart 2017.

5. OMLADINSKI AKTERI: OMLADINSKE ORGANIZACIJE I NACIONALNI SAVET ZA MLADE

75. Poglavlje III Zakona o mladima bavi se omladinskim udruženjima. Član 13 odnosi se na osnivanje omladinskih udruženja radi „obavljanja omladinskih aktivnosti, unapređenje uslova za lični i društveni razvoj mladih prema njihovim potrebama i mogućnostima, i uključivanja mladih u društveni život...”, a član 14 se tiče saveza omladinskih udruženja.
76. Organizacije fokusirane na mlade i dečje organizacije mogu biti predmet posebnih zakonskih odredbi. Takve posebne odredbe mogu prepoznati različite potrebe ovih udruženja i stoga treba da budu usmerene na olakšavanje njihovog rada, a ne na njihovo ometanje. Odredbe koje favorizuju određene vrste udruženja moraju biti u skladu sa načelima jednakog tretmana i nediskriminacije.⁷⁸
77. Opseg člana 13 ograničava omladinske organizacije na one koje doprinose ličnom i društvenom razvoju mladih, isključujući one koje podržavaju uloge mladih u javnim i političkim prostorima. **Preporučuje se revidiranje ove odredbe kako bi se osiguralo da odredba promoviše civilno društvo mladih u različitim sektorima, uključujući javni i politički kontekst, i time jača ulogu mladih kao nosilaca prava.** Osiguravanje efikasne implementacije i koordinacije omladinskih inicijativa iziskuje identifikaciju jasnih uloga i odgovornosti u vladinom i nevladinom sektoru.⁷⁹
78. Važno je negovati okruženje koje omogućava postojanje nacionalnih i lokalnih saveta mladih, omladinskih udruženja i drugih, kao što su aktivisti i branioci ljudskih prava, jer oni mogu pružiti vladama podršku da dopru do šire publike među mladima i da odgovore na njihova specifična očekivanja. Omladinska udruženja, kroz omladinski rad, takođe mogu preuzeti važnu ulogu kroz neformalno obrazovanje sa fokusom na mlade. Nacionalni savet mladih može se shvatiti kao nezavisan⁸⁰ od vlade, zasnovan na pravima na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja, sa pravom da odredi sopstvenu organizaciju rada i metode⁸¹ koje su tipično demokratske prirode.⁸² To su tela koja vode i formiraju mladi ljudi, koji zastupaju interese mladih u upravljanju i promovišu prava mladih. Iako nije univerzalno, velika većina nacionalnih saveta mladih u Evropi je po prirodi nevladina i opšti zakoni o udruženjima i nevladinim organizacijama uređuju njihovo delovanje.⁸³
79. U OECD-ovom Izveštaju o položaju mladih može se zapaziti da sve zemlje OECD-a koje imaju zakone o mladima takođe imaju i odredbe o statusu i atributima Nacionalnog saveta za mlade gde se uređuju pitanja poput uslova za članstvo i odgovornosti državnih vlasti u odnosu na Nacionalni savet za mlade.⁸⁴ Dalje se u OECD-ovom izveštaju uočava kako glavne odgovornosti nacionalnih saveta za mlade u njihovom regionu uključuju „konsultacije sa vladinim telima, zastupanje na nacionalnom nivou, kao i zastupanje i lobiranje o pitanjima koja se tiču mladih ljudi.“⁸⁵ Neki od ovih saveta takođe pružaju

78 KDILJP/Venecijanska komisija, Sloboda udruživanja – zajedničke smernice, para 64.

79 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju omladine, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 22.

80 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka Rec(2006)14 državama članicama o građanstvu i participaciji mladih u javnom životu.

81 Savet Evrope CM(2005)191 Preporuka Komiteta ministara država članicama o ulozi nacionalnih saveta za mlade u razvoju omladinskih politika.

82 Komitet ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec(2016)7 i eksplanatorni memorandum – Pristup mladih pravima.

83 Savet Evrope CM(2005)191-Add Preporuka Komiteta ministara državama članicama o ulozi nacionalnih saveta za mlade u razvoju omladinskih politika. Eksplanatorni izveštaj.

84 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju omladine, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 171.

85 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju omladine, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 127

podršku za izgradnju kapaciteta i identifikuju nove oblasti za saradnju i razvoj, a većina ovih saveta deluje kao veza između lokalnih ili regionalnih udruženja i međunarodnih tela.⁸⁶

80. Mnoge zemlje imaju jedan Nacionalni savet za mlade sa specifičnim i jedinstvenim mandatom koji osigurava da jedinstveni glas mladih bude zastupljen u zakonodavnim procesima i procesima kreiranja politike. Kao što je gore navedeno (videti stav 58), KOMS je najviše predstavničko telo mladih u Srbiji.⁸⁷ To je „krovna federacija“⁸⁸ u skladu s članom 14 Zakona.
81. **Uopšte uzev, međutim, da bi se osiguralo da su uključeni omladinski akteri, što podrazumeva krovne federacije i/ili nacionalne savete za mlade uključene u državne poslove u vezi sa mladima, preporučuje se da se u članove 13 i 14 unesu, pored kvantitativnih uslova, kvalitativni uslovi kao što su nezavisnost, demokratska priroda, različitost i inkluzija kojih bi ova udruženja, federacije i krovne federacije trebalo da se pridržavaju.**⁸⁹
82. U Zakonu se ne definišu jasno mehanizmi participacije udruženja i saveza u izradi i sprovođenju strategije za mlade i drugih dokumenata koji se odnose na mlade (s izuzetkom vladinog „Saveta za mlade“ iz člana 16). **Detalji ne moraju nužno biti naznačeni u aktuelnom Zakonu, te bi se moglo smatrati da on formalno predstavlja osnov za nacionalnu reprezentativnu strukturu. To je posebno važno imajući u vidu da je mandat Vladinog savetodavnog tela za mlade (član 16) ograničen na „podsticanje i usklađivanje aktivnosti u vezi s razvojem, ostvarivanjem i sprovođenjem omladinske politike i predlaže mere za njeno unapređenje...“**, pri čemu nije stalno telo.
83. U članu 15 Zakona stoji:

86 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju omladine, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 127 gde stoji:

„U većini zemalja OECD-a, nacionalni saveti za mlade deluju kao tela nezavisna od vlade i primarno prenose glas mladih i bave se zagovaranjem. Na primer, savet za mlade u Švedskoj je uključen u proces kreiranja politika dajući savete kao nezavisno telo kroz konsultacije umesto u sklopu neke formalne strukture. U Holandiji je sličan slučaj jer država prepoznaje holandski savet za mlade kao glavnog nacionalnog partnera za omladinu u zemlji, ali ne izgrađuje zajedničke upravljačke strukture. Periodično se jedan broj nacionalnih saveta za mlade simultano uključuje u tematske radne grupe gde se mladi identifikuju kao ciljna grupa, i bave se pitanjima poput obrazovanja, sporta i zdravlja. U samo dve zemlje nacionalni saveti za mlade deluju u sklopu formalnih vladinih struktura. Na primer, izraelski nacionalni učenički i omladinski savet je pod okriljem Ministarstva prosvete. Ovaj savet ima mandat da učestvuje u odlučivanju u sklopu niza ministarstava i tela koja se bavi omladinskim pitanjima, uključujući Kneset (zakonodavno telo izraelskih vlasti), Ministarstvo prosvete i policiju.“

87 Vidi <https://koms.rs/national-youth-council-of-serbia/>.

88 Termin potiče iz engleskog prevoda Zakona o mladima.

89 Vidi npr.: Rumunski zakon br. 350, 21. jul 2006:

Odeljak 3 – Nacionalni savet za mlade

Član 15

(1) Nacionalni savet za mlade je pravno lice prema privatnom pravu, nevladin je i autonoman pravni subjekat.

(2) Nacionalni savet za mlade sprovodi aktivnosti koje se temelje na odredbama sopstvenog statuta i merodavnog zakona.

(3) Nacionalni savet za mlade je nacionalni forum koji predstavlja glavno nevladinog partnera vlastima i institucijama na nivou centralne državne uprave koje imaju ovlašćenja u oblasti omladinske politike, shodno merodavnom zakonu.

Estonija: Zakon o mladima

Savet za mlade

(1) Savet za mlade se može osnovati pri seoskoj opštini ili gradskom veću. Cilj saveta za mlade je diskusija o internim pitanjima koja se tiču mladih, a koja su u nadležnosti seoske opštine ili grada, kao i podnošenje predloga seoskim opštinama ili gradskim većima u vezi s potrebama i interesima mladih.

(2) Članove saveta za mlade biraju demokratski sami mladi u datoj seoskoj opštini ili gradu shodno proceduri koju je ustanovila seoska opština ili gradsko veće.“

„Ministarstvo vodi jedinstvenu evidenciju udruženja i saveza iz člana 13 i 14 ovog zakona, na osnovu podataka organa nadležnog za njihovu registraciju i podataka koje dostavljaju udruženja radi organizovanog i sistematskog praćenja stanja u oblastima omladinskog sektora i praćenja sprovođenja omladinske politike, kao i finansiranja programa i projekata od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora u skladu s ovim zakonom.

Evidencija iz stava 1 ovog člana sadrži, naročito, sledeće podatke:

Naziv udruženja, sedište i adresu;

Datum osnivanja udruženja;

Oblast ostvarivanja ciljeva;

Ciljeve radi kojih se osniva udruženje;

Lično ime i jedinstveni matični broj građana, odnosno broj putne isprave i državu izdavanja putne isprave zastupnika udruženja;

Članstvo u savezima;

Ukupan broj članova udruženja;

Broj članova uzrasta od 15 do 30 godina.

Sadržinu i način vođenja jedinstvene evidencije iz stava 1 ovog člana bliže uređuje ministar nadležan za poslove omladine...“

84. Korisno bi bilo pojasniti zahteve da omladinska udruženja i savezi dostave podatke za potrebe ministarstva radi praćenja omladinskog sektora i implementacije finansiranih programa. Na primer, nejasno je koje je „telo odgovorno za njihov registar“ i ko prikuplja „podatke koje dostavljaju udruženja“. Dalje, potrebno je razjasniti uslov da se pruže podaci o „članstvu u udruženjima“ jer to može predstavljati neopravdano ograničenje u ostvarivanju slobode udruživanja mladih i omladinskih organizacija, narušavajući pravo na privatnost. Srpsko zakonodavstvo već uređuje postupak registracije udruženja; **stoga je od posebnog značaja da se zahtevi za dostavljanje podataka ministarstvu dodatno obrazlože i razjasne.**
85. Uočava se da osnivanje udruženja sa svojstvom pravnog lica može biti predmet određenih formalnosti, no zakon ne bi trebalo da zabrani ili neopravdano ograniči osnivanje neformalnog udruženja. Razumno je uvesti uslove za registraciju ili obaveštavanje za ona udruženja koja žele da imaju takva pravna svojstva, sve dok sam proces podrazumeva uslove koji su dovoljno relevantni, nisu nepotrebno opterećujući i ne ometaju ostvarivanje prava na slobodu udruživanja. Ipak, države mogu zahtevati da udruženja koja žele da uživaju različite oblike javne podrške najpre steknu svojstvo pravnog lica.
86. Iako uslovi iz člana 15 nisu u svrhu registracije udruženja, oni se ipak primenjuju na one organizacije koje potpadaju pod članove 13 i 14 Zakona, i stoga se uspostavlja veza sa njihovom kvalifikovanošću za dobijanje budžetskih sredstava za programe i projekte, kako je to navedeno u poglavlju V Zakona.
87. Stoga, neutralni uslovi, čak i u svrhu prikupljanja podataka i praćenja, mogu imati nesrazmeran efekat na određena lica ili grupe, otežavajući im da se kvalifikuju kao

udruženja, prema Zakonu. Ove prakse bi mogle ugušiti i neopravdano ograničiti pravo na slobodu udruživanja. Od vitalnog je značaja da uloga, funkcionisanje i nezavisnost udruženja budu efikasno olakšani i zaštićeni u nacionalnom zakonodavstvu.

88. Preporučuje se da se obezbedi da uslovi za udruženja i saveze iz člana 15 budu usklađeni s podacima koje su ovi akteri dužni da dostave radi svoje registracije shodno postojećem zakonodavstvu koje uređuje delatnost udruženja, i u skladu sa pravom na slobodu udruživanja, kako se ne stvaralo nepotrebno opterećenje za ove aktere. **Dalje se preporučuje da se pojasni kako se podaci prikupljaju, te da se obezbedi da se podaci obrađuju u skladu s propisima o zaštiti ličnih podataka i privatnosti.**

PREPORUKA D.

Integrirati u članove 13 i 14 kvalitativne uslove kao što su nezavisnost, demokratska priroda, različitost i inkluzija kojih treba da se pridržavaju udruženja, savezi i krovni savezi.

PREPORUKA E.

Obezbediti da se u uslovima iz člana 15 za udruženja i saveze poštuje pravo na slobodu udruživanja i da ne stvara nepotrebno opterećenje za ove aktere.

6. VLADINO SAVETODAVNO TELO ZA MLADE („SAVET ZA MLADE“)

89. U februaru 2021. godine, Vlada Republike Srbije je usvojila Odluku o imenovanju zamenika predsednika i članova/članica „Saveta za mlade“.⁹⁰ Vladino savetodavno telo za mlade, čije je zakonsko utemeljenje u članu 16 Zakona, ima 38 članova/članica, kao i 15 mladih članova/članica koji predstavljaju omladinska udruženja, udruženja za mlade i njihove saveze, i čini se da odražava zajedničku upravljачku strukturu.
90. Čini se da izvršne vlasti, preko ministra, neposredno ili posredno, imaju odlučujući uticaj na upravljanje, organizovanje i delovanje Vladinog savetodavnog tela za mlade. Dodatno se uočava kako Zakon ne sadrži sveobuhvatna načela koja bi trebalo da usmeravaju funkcionisanje i odlučivanje vladinog savetodavnog tela za mlade. **U Zakonu bi se moglo naznačiti kako se u svom delovanju vladino savetodavno telo za mlade rukovodi načelima supsidijarnosti, suverenosti zainteresovanih strana, partnerstva, efikasnosti, pravične konkurencije, transparentnosti, jednakog tretmana i zabrane diskriminacije, i poštovanja nezavisnosti udruženja. Dalje, pošto se u evropskim i međunarodnim instrumentima politike za mlade obično pominju „saveti za mlade“ kao tela koja jedino čine mlade osobe i akteri omladinskog civilnog društva bez prisustva vladinih predstavnika u njihovom članstvu, bilo bi korisno kad bi se u Zakonu koristila terminologija koja ostavlja manje prostora za različita tumačenja i dvosmislenost.**
91. Preporučuje se da se **obezbedi uspostavljanje zaštitnih mera kojima bi se ograničila vladina kontrola nad time koji će omladinski predstavnici biti pozvani da**

⁹⁰ Uočava se kako je ovo telo vladin savet za mlade, iako se u Zakonu naziva „savetom za mlade“, što ne treba mešati sa Nacionalnim savetom za mlade. Stoga će se u Mišljenju ovo telo navoditi kao „Vladino savetodavno telo za mlade“.

participiraju u radu Vladinog savetodavnog tela za mlade (član 16) i da se razmotri uravnoteženiji sastav ovog tela, na primer putem postavljanja uslova da najmanje polovinu saveta čine predstavnici mladih iz redova civilnog društva⁹¹ i da ih predlaže krovni savez shodno članu 14. U članu 16 se takođe ne razjašnjava kako se raspodeljuju mesta namenjena mladima u Vladinom savetodavnom telu za mlade među različitim predstavnicima mladih. Preporučuje se dopuna odredbi kako bi se uredilo ovo pitanje.

92. U isto vreme, vredni naglasiti da takve promene *per se* ne moraju nužno dati veći uticaj predstavnicima mladih iz redova civilnog društva na delovanje Vladinog savetodavnog tela za mlade.
93. Dalje, važno je da participacija predstavnika za mlade iz redova civilnog društva u radu Vladinog savetodavnog tela za mlade bude inkluzivna i nediskriminišuća, te zasnovana na pravičnom, javnom, transparentnom, otvorenom, nediskriminišućem, inkluzivnom i konkurentnom postupku selekcije. **Zakon treba da obezbedi objektivne elemente za procenu kvalifikovanosti kandidata, pored kvantitativnih uslova propisanih u članovima 13 i 14, u interesu pravne jasnoće i predvidivosti, kao i radi izbegavanja njihove diskrecione primene.**
94. Pored toga, u Zakonu se ne propisuju bilo kakvi uslovi i modaliteti za obezbeđivanje rodno uravnoteženog sastava Vladinog savetodavnog tela za mlade. Mora se naglasiti kako Komitet ministara Saveta Evrope u svojoj Preporuci 2003(3) preporučuje državama članicama da obezbede rodno uravnoteženu zastupljenost pri svim imenovanjima za koja su nadležni ministar ili vlada u javnim odborima i na položaje ili funkcije čije nosioce predlažu vlada i druge javne vlasti, što znači da zastupljenost ne pada ispod 40%.⁹² **U Zakonu bi se mogla propisati pravila i procedure kojima bi se uredila imenovanja radi obezbeđenja usklađenosti s uslovima rodne uravnoteženosti, i mogle bi se uneti odredbe o posledicama usled kršenja takvih pravila.**⁹³ Dalje se preporučuje da se eksplicitno navede zastupljenost predstavnika mladih iz redova Roma i drugih manjinskih zajednica, kao i iz drugih tradicionalno marginalizovanih i nedovoljno zastupljenih grupa, u Vladinom savetodavnom telu za mlade. Slično tome, bilo bi korisno da se takva zastupljenost navede i u članu 17 u pogledu sastava saveta za mlade na nivou pokrajine i lokalne samouprave. Smislenu i delotvornu zastupljenost manjinskih grupa bi trebalo aktivno podsticati, opskrbljivati resursima i podržavati.
95. Pravo pojedinaca, uključujući decu, na participaciju u vođenju javnih poslova je priznata globalno i u domaćem okruženju, i razvijeni su regionalni standardi i modeli za podršku javnoj participaciji, uključujući one koje su namenjene udruženjima, u procesima odlučivanja, kao modalitet dobre uprave.⁹⁴ Države članice OEBS-a su se takođe

91 Na primer, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj ima upravni odbor koga čine devet članova, od kojih petoro dolazi iz redova organizacija civilnog društva ili eksperata civilnog društva, jedan je predstavnik lokalnih i regionalnih samouprava, i tri su predstavnika ministarstava (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo finansija i Ministarstvo vanjskih i evropskih poslova). U Estoniji, Nacionalnom fondacijom za civilno društvo upravlja nadzorni odbor koga čine pet predstavnika civilnog društva, dva predstavnika parlamenta (jedan iz vladajuće većinske koalicije i drugi iz opozicije), jedan predstavnik Ministarstva finansija i jedan predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, te jedan predstavnik Saveta crkava.

92 Savet Evrope, Preporuka Rec (2003)3 Komiteta ministara državama članicama o uravnoteženoj participaciji žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, usvojena 30. aprila 2002, preambula i para. 9-10 u Prilogu, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>>.

93 Vidi takođe, na primer, KDILJP, Komentari o nacrtu zakona Republike Albanije o fondu za razvoj civilnog društva (2008), para. 20, <<http://www.legislationonline.org/documents/id/15486>>.

94 Vidi op. cit. fusnota 36, Princip 8 i para. 183-189 (Smernice o slobodi udruživanja iz 2015). Vidi takođe op. cit. fusnota 22, para. 8 (Savet za ljudska prava Ujedinjeni nacija Opšti komentar br. 25); op. cit. fusnota 34 (Deklaracija UN o branicima ljudskih prava iz 1998), u kojoj stoji da svako ima pravo na delotvoran pristup, po osnovu koji nije diskriminatoran, participaciji u vlasti svoje zemlje i vođenju javnih poslova (član 8); i op. cit. fusnota 86 (Preporuke za unapređenje

obavezale na ostvarivanje cilja „jačanja modaliteta za kontakte i razmenu stavova između nevladinih organizacija i nacionalnih nadležnih vlasti i vladinih institucija“ (Moskva, 1991, para. 43.1). U tu svrhu, države članice OEBS-a bi trebalo da obezbede uspostavljanje odgovarajućih mehanizama i procedura za participaciju udruženja, kao predstavnika civilnog društva, u javnim poslovima čime bi se uspostavio redovan, stalan, institucionalni i otvoreni dijalog za olakšavanje delotvorne participacije.⁹⁵ Takav javni angažman organizacija civilnog društva predstavlja ključni element zdravog civilnog društva i funkcionalne demokratije.⁹⁶ Takođe je u zajedničkom interesu nevladinih organizacija i javnih vlasti, kao i celog društva, da postoje ustanovljeni mehanizmi za bolje razumevanje zabrinutosti zbog određenih pitanja u javnosti, i da se takođe tim putem iskoriste kapaciteti, znanje i veštine organizacija civilnog društva.⁹⁷ U članovima 13, 14 i 16 Zakona se ne definišu odgovornosti države prema ovim udruženjima i savezima.

96. U svetlu gorenavedenog, i povrh ponovnog razmatranja broja predstavnika iz redova civilnog društva u upravljačkim strukturama Vladinog savetodavnog tela za mlade i povećanja njihove uključenosti u postupak imenovanja članova njegovih upravljačkih tela, autori nacrtu zakona bi mogli razmotriti unošenje u Zakon modaliteta putem kojih bi se obezbedila smisljena participacija predstavnika mladih iz redova civilnog društva, i samih mladih, u radu Vladinog savetodavnog tela za mlade. **Omladinske organizacije civilnog društva, zajedno sa krovnim savezima, bi trebalo da budu aktivno uključene u vršenje opšteg nadzora nad samim Vladinim savetodavnim telom za mlade. Slično tome, trebalo bi izmeniti i/ili dopuniti odredbe koje se tiču Vladinog savetodavnog tela za mlade, njegovog sastava i operativnih modaliteta kako bi se obezbedilo da omladinske organizacije civilnog društva mogu uzeti smislenog učešća u njegovom radu i procesima odlučivanja. Dalje, u Zakonu bi se moglo naznačiti da bi vladini predstavnici u Vladinom savetodavnom telu za mlade trebalo da saraduju s nevladinim organizacijama u smislu članova 13 i 14 Zakona.** Dodatno, Zakon bi trebalo da prepozna kako se pravo mladih osoba koje nisu navršile 18 godina starosti da se njihovi glasovi uzmu u obzir u procesima odlučivanja ponderiše u odnosu na njihov uzrast i zrelost, pri čemu mladi preko 18 godina starosti ne podležu takvom ograničenju.
97. Član 16 nije jasan u pogledu značaja angažovanja predstavnika mladih u Vladinom savetodavnom telu za mlade. Bilo bi korisno da se razjasni koja ovlašćenja i ulogu imaju omladinske nevladine organizacije u Vladinom savetodavnom telu za mlade u smislu poslovnika o radu ovog saveta.⁹⁸ **Idealno bi bilo da organizacije civilnog društva**

participacije udruženja u procesima javnog odlučivanja iz 2015); i Smernice KDILJP-a za zaštitu branilaca ljudskih prava iz 2014, odeljak II, pododeljak G o pravu na učešće u javnim poslovima.

95 *ibid.* u Uvodu i Preporukama 3 i 13 (Preporuke za unapređenje participacije udruženja u procesima javnog odlučivanja iz 2015).

96 *Op. cit.* fusnota 34, para. 218 (Smernice KDILJP-a za zaštitu branilaca ljudskih prava iz 2014).

97 Smernice KDILJP-a za zaštitu branilaca ljudskih prava iz 2014 KDILJP, para. 220. Vidi takođe OEBS/KDILJP, Agenda s napomenama za suplementarni sastanak o ljudskoj dimenziji na temu slobode mirnog okupljanja i udruživanja, 16-17. april 2015, <<http://www.osce.org/odihr/144421>>.

98 Vidi OECD, Izveštaj o položaju mladih, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 169-170, u kome se iznose sledeći primeri vladinih savetodavnih tela za mlade: „Slovenačka vlada postavlja Svet Vlade Republike Slovenije za mlade, konsultativno telo za mlade na čijem je čelu predsednik iz redova vladinih ministara koga imenuje Vlada, dok u Finskoj postoji Savetodavno telo za omladinske poslove koje deluje po osnovu sličnog mandata. U islandskom zakonu o mladima se propisuje politička nezavisnost Saveta za mlade s mandatom da se savetuju nacionalne vlasti i lokalne samouprave o omladinskim pitanjima. U Švajcarskoj, Federalni savet postavlja Federalnu komisiju za pitanja dece i omladine, čiji je cilj da makar jedna trećina članova bude mlada od 30 godina starosti. U Letoniji, uslov je da predstavnici omladinskih organizacija čine najmanje polovinu članstva Savetodavnog odbora za mlade. ... Na Islandu, ministar prosvete, nauke i kulture imenuje devet članova Saveta za mlade. Pet članova se imenuju shodno preporukama omladinskih organizacija i dva člana imenuje Asocijacija opštinskih vlasti na Islandu. Savet je odgovoran za identifikovanje važnih procedura za unapređenje radas mladima i davanje saveta centralnim vlastima u pogledu kreiranja politika za mlade.

učestvuju u upravljanju Vladinim savetodavnim telom za mlade putem partnerstva ili zajedničkog odlučivanja i nadzora (član 27) umesto putem pukih konsultacija, što im jedino dopušta da iskažu svoje stavove o već postojećem predlogu.⁹⁹

98. U načelu, udruženja bi trebalo da su u mogućnosti da imenuju predstavnike koji bi uzeli učešća u procesima javnog odlučivanja, uključujući u konsultativnim telima i imenovanim vladinim telima.¹⁰⁰ **Trebalo bi ustanoviti mehanizam kojim bi se obezbedilo da se takvi predstavnici biraju putem pravičnog, javnog, transparentnog, otvorenog, nediskriminišućeg, inkluzivnog i konkurentnog postupka.¹⁰¹ Takav odabir bi trebalo da se zasniva na jasnim i prethodno definisanim kriterijumima, obezbeđujući pri tome raznolikost odabranih omladinskih organizacija civilnog društva, uz oglašavanje upražnjenih mesta u savetu široko i na način kojim će se maksimizovati broj potencijalnih kandidata iz što šireg spektra organizacija civilnog društva koje vode mladi i koje se bave omladinskim pitanjima. Štaviše, da bi se obezbedila transparentnost procesa odabira, savetuje se da se lista prihvatljivih kandidata (onih koji ispunjavaju kriterijume) objavi pre imenovanja, kao i da se osnovne informacije o organizacijama civilnog društva koje učestvuju u takvim procesima učine dostupnim javnosti.¹⁰² **Preporučuje se da se, shodno tome, dopuni Zakon.****
99. Pri utvrđivanju kriterijuma i modaliteta za takvu participaciju i saradnju, **dalje se preporučuje da se autori nacрта zakona takođe konsultuju s različitim zainteresovanim stranama, uključujući omladinske organizacije civilnog društva.**
100. U pogledu internih procesa Vladinog savetodavnog tela za mlade, u Zakonu se ne razjašnjava upravljačka struktura Vladinog savetodavnog tela za mlade, mada se predsednik/zamenik predsednika i predstavnici mladih iz redova civilnog društva imenuju putem odluke vlade, kao što je to navedeno gore. **U tom smislu, moglo bi se razmotriti da se omladinske organizacije civilnog društva delotvorno angažuju u pogledu imenovanja ili kopredsednika ili zamenika predsednika. To se može učiniti tako što bi se propisalo da omladinske organizacije civilnog društva učestvuju u određivanju kandidata za te položaje i njihov odabir.**
101. **Mehanizam za odabir kopredsednika/zamenika predsednika Vladinog savetodavnog tela za mlade bi takođe trebalo da bude pravičan, javan, transparentan, otvoren i konkurentan kako bi se obezbedio izbor najboljeg kandidata.** Upražnjena mesta bi trebalo oglasiti široko i na način koji bi maksimizovao broj potencijalnih kandidata iz različitih okruženja. Liste prihvatljivih kandidata bi trebalo objaviti pre imenovanja.
102. U članu 16 se dalje definiše mandat „saveta za mlade“ kao „*savetodavnog tela koje podstiče i usklađuje aktivnosti u vezi sa razvojem, ostvarivanjem i sprovođenjem*

Estonski zakon o mladima nalaže da, na zahtev saveta za mlade, seoska opština ili gradsko veće mora dostaviti zapisnike s agendom i nacрте propisa koji se tiču mladih pre javnih slušanja u opštini ili gradskom veću. Luksemburški zakon o mladima je posebno detaljan i nalaže ustanovljavanje tela za praćenje omladinskih pitanja (Observatoire de la jeunesse) čija je misija da pripremi, koordinira i inicira istraživanja, preporuke, analize, studije i izveštaje o različitim aspektima položaja mladih u Luksemburgu (član 13), pri čemu se propisuje istovremeno osnivanje Nacionalne skupštine mladih (Assemblée nationale des jeunes) čija je misija da se mladima i omladinskim organizacijama omogući da učestvuju u istraživanju svih pitanja povezanih s politikom za mlade na nacionalnom i evropskom nivou (član 14)...“

99 Vidi, na primer, Savet Evrope, Kodeks dobrih praksi za građansku participaciju u procesu odlučivanja (2009), str.8, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>>.

100 Op. cit. fusnota 15, Preporuka 13 (Preporuke za unapređenje participacije udruženja u procesima javnog odlučivanja, 2015).

101 ibid. Preporuka 13 i Deo I (Preporuke za unapređenje participacije udruženja u procesima javnog odlučivanja, 2015).

102 ibid. Preporuka 13 (Preporuke za unapređenje participacije udruženja u procesima javnog odlučivanja, 2015).

omladinske politike i predlaže mere za njeno unapređivanje...“. Zarad smislenog i delotvornog uključivanja aktera iz omladinskog civilnog društva, zarad sveobuhvatnije odgovornosti i participacije drugih sektora u zaštiti prava mladih, i zarad obezbeđivanja bolje međuvladine saradnje i koordinacije, **u Zakonu bi se mogao proširiti mandat Vladinog savetodavnog tela za mlade.**¹⁰³

103. **Konačno, za Zakon bi bilo korisno da se razjasni koja vladina tela, mimo Ministarstva omladine i sporta, su uključena u Vladino savetodavno telo za mlade kako bi se obezbedio međuresorski pristup omladinskoj politici i razvoju propisa.**

PREPORUKA F.

Naznačiti da je delovanje Vladinog savetodavnog tela određeno načelima supsidijarnosti, suverenosti aktera, partnerstva, efikasnosti, pravične konkurencije, transparentnosti, jednakog tretmana i zabrane diskriminacije, te poštovanja nezavisnosti udruženja.

PREPORUKA G.

Izmeniti i/ili dopuniti odredbe koje se odnose na Vladino savetodavno telo za mlade, njegov sastav i operativne modalitete kako bi se obezbedilo da omladinske organizacije civilnog društva mogu uzeti smislenog učešća u njegovom radu i procesima odlučivanja.

PREPORUKA H.

Razjasniti koja vladina tela, mimo Ministarstva omladine i sporta, su uključena u Vladino savetodavno telo za mlade kako bi se obezbedio međuresorni pristup razvoju omladinske politike.

7. PARTICIPACIJA MLADIH U JAVNOM I POLITIČKOM ŽIVOTU

104. Participacija omogućava inkluzivan proces. Da bi participacija imala stvarnog uticaja, neophodno je uključivanje i osnaživanje svih zainteresovanih strana od samog početka u procesu osmišljavanja, implementacije i evaluacije omladinskih politika i zakona. Participatorni i inkluzivni procesi pomažu u identifikovanju i kreiranju zakona i politika koji najbolje odgovaraju potrebama i kapacitetima mladih kao posebne populacione

¹⁰³ Vidi, na primer, Savet Vlade Republike Slovenije za mlade, koji prati, utvrđuje i procenjuje položaj mladih ljudi u društvu; prati i procenjuje uticaj omladinskog rada i omladinske politike na društvene promene; predlaže mere i prati ostvarivanje omladinskih interesa u drugim politikama na državnom nivou, druge propise i mere Vlade Republike Slovenije u vezi s omladinskim radom, omladinskim politikama i omladinskim životom uopšte uzev; raspravlja i daje mišljenje nadležnim institucijama o aktuelnim omladinskim pitanjima; daje inicijative i predloge za uređivanje određenih pitanja u vezi s mladima i ostalima koji su aktivni u oblasti omladinskih pitanja; daje predloge i preporuke u pogledu finansiranja omladinskih aktivnosti; raspravlja o trendovima u programskim i finansijskim planovima omladinskih organizacija i ostalih koji su aktivni u oblasti omladinskih pitanja; podnosi Vladi Republike Slovenije i nadležnim ministarstvima predloge, inicijative i preporuke za ostvarivanje obaveze jačanja omladinske dimenzije u pojedinačnim sektorskim javnim politikama; podstiče participaciju mladih u različitim konsultativnim telima i organima koji zajednički donose odluke na nacionalnom i lokalnom nivou u vezi s obavezama u odnosu na mlade; http://urismarhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/mladinska_politika/svet_vlade_rs_za_mladino/.

grupe, i pomažu da se pruži podrška i podstakne razumevanje zakonodavnih i političkih ciljeva.

105. Participacija dece bi takođe trebalo da bude u skladu s članovima 12 i 17 Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta. Komitet za prava deteta zapaža u Opštem komentaru br.12 kako je „ostvarivanje prava deteta na informisanje, shodno članu 17, u velikoj meri preduslov za delotvorno ostvarivanje prava na izražavanje stavova“. Deci je potreban pristup informacijama u formatima koji odgovaraju njihovom uzrastu i kapacitetima o svim pitanjima koja ih se tiču da bi se omogućila njihova participacija u odlučivanju, uključujući u javnoj sferi. To se odnosi na informisanje, na primer, u vezi s njihovim pravima, bilo kakvim postupkom koji utiče na njih, nacionalnim zakonodavstvom, propisima i politikama, lokalnim uslugama, i postupcima za žalbe i pritužbe.¹⁰⁴
106. Participacija takođe može imati različite oblike. U OECD-ovom Izveštaju o položaju omladine, na primer, se uočavaju prakse za „vertikalne koordinacione mehanizme“ putem kojih centralne i/ili lokalne vlasti uključuju širok spektar grupa za zagovaranje i interesnih grupa koje predvode mladi u procese odlučivanja ili kreiranja politika.¹⁰⁵
107. U članu 8 Zakona se propisuje princip aktivne participacije koji podrazumeva:
„Svi, a posebno subjekti omladinske politike, obezbeđuju podsticajno okruženje i daju aktivnu podršku u realizaciji omladinskih aktivnosti mladih, preduzimanju inicijative i njihovom smislenom uključivanju u procese donošenja i sprovođenja odluka koje doprinose ličnom i društvenom razvoju, a na osnovu pune obaveštenosti mladih.“
108. Formulisanje ove odredbe, što može poticati od prevoda, je nekoherentno. Jedan aspekt se bavi prijemom informacija, iako nedostaje smernica za strukturne mehanizme putem kojih se informacijama može pristupiti i učiniti dostupnim mladima. **Član 8 bi se mogao dopuniti unošenjem proceduralnih detalja za omladinsku participaciju s ciljem očuvanja transparentnosti i delotvornosti.**
109. Takvo proširenje pristupa informacijama i povezanim detaljima je pogotovo važno da bi se proširila i obezbedila smislena participacija mladih u procesima odlučivanja i kreiranja politika na svim nivoima. Kao što je to već uočeno gore (vidi odeljak 4), polje primene sadašnje odredbe je ograničeno na ulogu mladih u kontekstu *ličnog i društvenog razvoja*. Participaciju mladih bi takođe trebalo promovisati u odnosu na ekonomski, javni, kulturni i politički život s ciljem obezbeđivanja participatornog upravljanja i polaganja računa. Dalje, kao što se to uočava u OECD-ovom Izveštaju o položaju mladih: „... stvaranje podsticajnog okruženja je od ključne važnosti kako bi se obezbedilo da mlade žene i muškarci iz različitih okruženja budu u stanju da realizuju svoj potencijal i daju svoj doprinos društvu i ekonomiji.“¹⁰⁶
110. Da bi participacija bila smislena, osnovna prava i slobode mladih, poput njihovog pristupa informacijama, slobode govora i izražavanja, udruživanja i okupljanja, moraju biti garantovana. **Polje primene člana 8 bi trebalo dopuniti u tom pogledu. Pored toga, takva odredba bi trebalo da ukaže kako participacija mora biti inkluzivna i**

104 Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta, CRC/C/GC/12, Opšti komentar br. 12 Pravo deteta da bude saslušano, 20. jul 2009, para. 82.

105 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju mladih, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 48 u kome stoji: „Na primer, u Sloveniji, nacionalne konsultacije slovenačkog omladinskog sektora se održavaju jednom godišnje i okupljaju omladinske organizacije, omladinske radnike i sve druge relevantne aktore koji učestvuju u zajedničkom kreiranju politika i programa za mlade na nacionalnom i lokalnom nivou, i predstavljaju forum za dijalog. Ishodi nacionalnih konsultacija služe kao preporuke koje usmeravaju javne vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou u pogledu osmišljavanja programa i aktivnosti. Slični aranžmani postoje u Finskoj i Estoniji, između ostalih, gde se nalaže nacionalnim i subnacionalnim vlastima da saraduju sa savetima za mlade u pogledu planiranja, implementacije i procene omladinskog rada (Estonija) i da saraduju s omladinskim klubovima i omladinskim organizacijama radi podrške mladima u realizovanju aktivnosti u slobodno vreme (Finska).“

106 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Izveštaj o položaju mladih, na <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>, para. 94.

transparentna, i da se moraju poštovati načela jednakosti i zabrane diskriminacije. Potrebno je prilagoditi participatorne procese u skladu sa zrelošću i razumevanjem za one koji imaju manje od 18 godina starosti.

PREPORUKA I.1

Dopuniti član 8 tako što bi se uneli proceduralni detalji o participaciji mladih s ciljem očuvanja transparentnosti i delotvornosti.

PREPORUKA I.2

Dopuniti polje primene člana 8 pozivanjem na osnovna ljudska prava i slobode mladih, kao što su pristup informacijama, sloboda govora i izražavanja, udruživanja i okupljanja, kao preduslova za smislenu participaciju.

8. DIGITALIZACIJA

111. Trenutno se u Zakonu o mladima Republike Srbije ne pominju digitalizacija, internet ili onlajn medijska i informatička pismenost. Podrška razvoju veština mladih u oblasti medijske i informatičke pismenosti, kao i svest o i ostvarivanje njihovih prava onlajn, čine neophodan odgovor na uticaj digitalizacije na demokratiju i prava. Postoji narastajući međunarodni trend u ovoj oblasti, koji je evidentan u novom Opštem komentaru Komiteta za prava deteta o deci u digitalnom okruženju¹⁰⁷, kao i u strateškim prioritetima u ovoj oblasti Saveta Evrope i Evropske unije.
112. **Bilo bi korisno proširiti tematsko polje primene članova 10, 20 i 25 Zakona tako što bi se unele teme relevantne za mlade i digitalizaciju.** To bi moglo značiti dodavanje pozivanja na „medijsku i informatičku pismenost“ i/ili „digitalne veštine mladih“ i/ili „digitalno građanstvo mladih“ i/ili „prava mladih u digitalnoj sferi“ ili „digitalnog omladinskog rada“.¹⁰⁸ To bi moglo poslužiti da se Zakon pripremi za budućnost tako što će se u njegovo polje primene uneti ono što će biti centralna oblast omladinske politike i regulative tokom predstojećih decenija.
113. Takođe je važno razmotriti načine komunikacije sa mladima i uključivanja mladih kako bi njihova participacija bila delotvorna. U tu svrhu, procesi participacije mladih bi trebalo da iskoriste digitalne tehnologije i trebalo bi da se komunikacija vodi na način prilagođen mladima.
114. Dalje, zakonodavstvo bi trebalo da omogući da udruženje može postojati na internetu ili da, u najmanju ruku, može realizovati mnoge svoje aktivnosti na internetu. Propisi bi trebalo da ostanu fleksibilni kako bi bilo kakvi uslovi vezani za prijavu ili izveštavanje mogli biti realizovani putem interneta, a državna uprava bi trebalo da poseduje potrebnu infrastrukturu koja to omogućava, čime bi se pojednostavio postupak osnivanja i vođenja poslovanja preduzeća, kao i vođenje poslova udruženja. Državne vlasti moraju takođe imati u vidu kako bilo kakva ograničenja ostvarivanja slobode izražavanja ili slobode udruživanja na internetu putem, na primer, uvođenja ograničenja internet prostora unutar

107 UN Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/25, Opšti komentar br. 25 (2021) o pravima deteta u vezi s digitalnim okruženjem, 2. mart 2021.

108 Vidi takođe Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta, Opšti komentar br. 25 (2021) o pravima deteta u vezi s digitalnim okruženjem.

koga se udruženja osnivaju i deluju, može predstavljati nesrazmerno uplitanje u uživanje ovih prava. Sva takva ograničenja povezana s aktivnostima udruženja na internetu su podložna istim načelima srazmernosti, zakonitosti i nužnosti u demokratskom društvu kao i bilo kakva druga ograničenja.

PREPORUKA J.

Proširiti tematski opseg članova 10, 20 i 25 Zakona kako bi se unele teme relevantne za mlade i digitalizaciju.

9. FINANSIRANJE

115. Poglavlje 5 Zakona se bavi finansiranjem omladinskih projekata i programa. Udruženja i savezi pomenuti u članovima 13 i 14 Zakona su kvalifikovani da dobiju budžetska sredstva.
116. Članovi 20 do 24 Zakona se tiču finansiranja programa i projekata od strane vlade. Prema članu 24, ministar je taj koji „bliže uređuje način odobrenja programa i dodele sredstava...“, osim u slučaju lokalnih samouprava i autonomne pokrajine (članovi 25 i 26 Zakona). Nacionalna strategija za mlade od 2015. do 2025. godine propisuje da vlada utvrđuje akcioni plan za sprovođenje ove strategije.¹⁰⁹
117. Da bi se u celosti funkcionalno, održivo i delotvorno podržao razvoj civilnog društva, i zarad dalje primene međunarodnih i regionalnih standarda i dobrih praksi na participaciju u javnom životu i slobodu udruživanja,¹¹⁰ mehanizmi finansiranja bi trebalo da uključe:
- strateški pristup pri uspostavljanju takvog institucionalnog okvira o kome se vode široke i smislene konsultacije s organizacijama civilnog društva i zainteresovanom javnošću;¹¹¹
 - jasne i dobro definisane nadležnosti subjekata unutar ovog okvira kako bi se izbegla preklapanja u njihovom radu ili funkcijama nadzora;¹¹²

109 Vidi Nacionalnu strategiju za mlade Republike Srbije, 2015-2025, str. 62 na: <https://www.mos.gov.rs/wp-content/uploads/download-manager-files/Nacionalna%20strategija%20za%20mlade%20-%20ENG.pdf>.

110 Vidi op. cit. fusnota 36, para. 106 i 183-189 u vezi sa konkretno participacijom udruženja u procesima odlučivanja (Smernice za slobodu udruživanja, 2015); i op. cit. fusnota 15, Preporuka 13 (Preporuke za unapređenje participacije udruženja u javnim procesima odlučivanja, 2015). Vidi takođe npr. UN Ekonomska komisija za Evropu (UNECE), Konvencija o pristupu informacijama, javnoj participaciji u odlučivanju i pristupu pravdi u ekološkim stvarima (Ahtuska konvencija) od 25. juna 1998, <<http://www.unecce.org/env/pp/treatytext.html>>; op. cit. fusnota 13 (Preporuka Saveta Evrope CM/Rec(2007)14 iz 2007 o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi); Komitet UN za ljudska prava, Opšti komentar br. 25: Pravo na participaciju u javnim poslovima, glasačka prava i pravo na jednak pristup javnim službama (član 25 MPGPP) CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27. avgust 1996,

<http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=en>; op. cit. fusnota 10 (Deklaracija UN o branicima ljudskih prava iz 1998); Savet UN za ljudska prava, Rezolucija o zaštiti branilaca ljudskih prava, 21. mart 2013, A/HRC/RES/22/6, <<http://www.refworld.org/docid/53bfa8564.html>>; Savet UN za ljudska prava, Studija o najboljim praksama, iskustvima i izazovima, i načinima za njihovo prevazilaženje u pogledu unapređenja, zaštite i ostvarivanje prava na participaciju u javnim poslovima u kontekstu postojećeg prava ljudskih prava, A/HRC/30/26.

111 Op. cit. fusnota 36, para. 22, 106 i 183-184 (Smernice za slobodu udruživanja, 2015).

112 ibid. para. 105 (Smernice za slobodu udruživanja, 2015).

- delotvornu koordinaciju sa civilnim društvom i smislenu inkluziju i participaciju civilnog društva u radu ovih subjekata;¹¹³
 - zagarantovani nivo programske i finansijske nezavisnosti pomenutih subjekata kako bi se obezbedila zaštita od političkog upliva.¹¹⁴
118. Priroda i korisnici aktivnosti koje preduzima udruženje su relevantni u razmatranju da li treba ili ne odobriti različite oblike javne podrške. Odobravanje javne podrške može takođe zavisiti od toga li udruženje potpada pod određenu kategoriju ili režim određen zakonom, ili da li udruženje ima određenu pravnu formu.¹¹⁵ Međutim, iznad svega, svaki sistem državne potpore mora biti otvoren, transparentan i pravičan.¹¹⁶ Javna ili državna podrška udruženjima bi trebalo da se opredeljuje prema jasnim objektivnim i nediskriminišućim kriterijumima¹¹⁷ naznačenim u zakonima i/ili propisima koji su javno raspoloživi i pristupačni.¹¹⁸ Države bi trebalo da se uzdrže od nametanja ograničenja ili uslova kojima se neposredno ili posredno diskriminišu određeni udruženja ili grupa.¹¹⁹ Štaviše, treba obezbediti jasna pravila kako bi se garantovale objektivnost i transparentnost procedura pri odabiru nevladinih organizacija.¹²⁰
119. U svakom sistemu putem koga se uspostavlja javna podrška udruženjima u bilo kakvom obliku će se težiti da se izbegne „zarobljavanje“ od strane države“ i da se osigura očuvanje nezavisnosti udruženja.¹²¹ Kada izvršne vlasti imaju preteran, odlučujući uticaj na programe podrške civilnom društvu i prioritete za finansiranje u ovoj oblasti, to može posredan uticati na odluke i aktivnosti udruženja, i *de facto* oblikovati delovanje sektora civilnog društva, koje se često suočava s finansijskim ograničenjima – čime se ugrožava nezavisnost udruženja uopšte uzev. Programi podrške u sklopu kojih se vlasti neposredno upliću u aktivnosti udruženja na prikupljanju sredstava tako što pokušavaju da kontrolišu raspodelu i dodelu bespovratnih sredstava od donatora određenim nevladinim organizacijama ili projektima takođe predstavljaju podrivanje slobode organizacija civilnog društva da traže i dobiju finansijska sredstva.¹²²
120. **U Zakon treba jasno uneti sveobuhvatna načela i kriterijume za pravila javnog finansiranja, pogotovo načela zabrane diskriminacije i poštovanja nezavisnosti udruženja, bilo neposredno ili putem upućivanja na druge relevantne propise.**
121. Uočava se da su u Akcionom planu za 2018-2020. određene oblasti za koja su druga ministarstva, pored Ministarstva omladine i sporta, opredelila finansijska sredstva, stoga se čini da raspodela sredstava omladinskim udruženjima i savezima nije pod isključivom nadležnošću ovog ministarstva. Što se tiče opredeljenog budžeta, međutim, iz člana 22 se

113 ibid. para. 106 i 183-184 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015).

114 ibid. para. 217 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015).

115 Op. cit. fusnota 36, para. 205 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015); vidi takođe op. cit. fusnota 13, para. 59-60 (Preporuka Saveta Evrope CM/Rec(2007)14 iz 2007. o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi).

116 Op. cit. fusnota 36, para. 206 i 208 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015).

117 ibid. para. 205 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015). Vidi takođe Osnovne principe Saveta Evrope za status nevladinih organizacija u Evropi, 2002, para. 202; i op. cit. fusnota 35, para. 58 (Preporuka Saveta Evrope CM/Rec(2007)14 iz 2007. o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi).

118 Op. cit. fusnota 119, para. 205 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015); i para. 62-65 o javnoj podršci (Osnovni principi Saveta Evrope za status nevladinih organizacija u Evropi, 2002).

119 Op. cit. fusnota 101, para. 215 (KDILJP Smernice za zaštitu branilaca ljudskih prava, 2014).

120 ibid. para. 211 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015). Vidi takođe npr. Članak o saradnji u oblasti pružanja socijalnih usluga i mehanizima državnog finansiranja nevladinih organizacija (modeli) autorke Radost Toftisova, pravne savetnice, ICNL – Budimpešta (2001), <http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special_3.htm>.

121 ibid. para. 215 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015).

122 Op. cit. fusnota 101, para. 221 (KDILJP Smernice za zaštitu branilaca ljudskih prava, 2014).

čini kako ministar obrazuje komisiju koja predlaže ministru kakve programe i projekte od javnog interesa u oblastima omladinskog sektora treba finansirati ili sufinansirati (član 22 Zakona). **Treba obezbediti da se budžetska sredstva raspodeljuju putem transparentne procedure, te da ih prati šira kampanja informisanja usmerena na sva potencijalno zainteresovana udruženja.**

122. **Po osnovu članova 13, 14, 15 i 22 Zakona, vlada će podržati samo participaciju mladih u meri u kojoj se ona odnosi na angažman u omladinskim udruženjima koja odobrava država i koja su pre društvena nego politička po svojoj prirodi. Delotvorna državna podrška participaciji mladih iziskuje podršku širokom spektru participacije, i trebalo bi takođe da pokrije aktivnosti koje potpadaju pod sferu javnog i političkog života (mada ne nužno pristrasne aktivnosti na koje bi se mogli primenjivati drugi propisi).**
123. S obzirom da se u Zakonu delegira odgovornost na autonomnu pokrajinu i jedinice lokalne samouprave (član 12, član 17, član 18) u pogledu obezbeđivanja budžetskih sredstava za sprovođenje akcionih planova shodno Nacionalnoj strategiji za mlade i aktivnosti, postoji rizik od dispariteta i nejednakog pristupa relevantnim omladinskim aktivnostima. **Posebno, stoga, treba razmotriti usvajanje mera kojima se promovše ekvivalentan nivo usluge u podršci mladima i jedinstven pristup u svim regionima.** Opređenje da se razvije i usvoji minimalni nacionalni standard za pružanje podrške bi se mogao razmotriti u ovom kontekstu.
124. Neprofitna priroda udruženja i njihov značaj za društvo znači da bi nevladinim organizacijama trebalo pomoći u ostvarivanju njihovih ciljeva putem budžetskog finansiranja i drugih oblika javne podrške.¹²³ Budžetsko finansiranje udruženja se može obezbediti putem niza različitih mehanizama, uključujući putem nabavke usluga, grantova za sprovođenje određenih projekata ili institucionalne podrške udruženju, podrške u naturi ili putem poreskih podsticaja, između ostalog.¹²⁴ **Imajući u vidu ad hoc prirodu projektno zasnovanog finansiranja, moglo bi se razmotriti opredeljivanje određenog procenta godišnjeg javnog budžeta za finansiranje osnovnog funkcionisanja omladinskih organizacija, uključujući (krovne) saveze.**

PREPORUKA K.

Jasno uneti u Zakon sveobuhvatna načela i kriterijume za pravila budžetskog finansiranja, pogotovo načela zabrane diskriminacije i poštovanja nezavisnosti udruženja, bilo neposredno ili putem upućivanja na druge relevantne propise.

PREPORUKA L.

Obezbediti da se budžetska sredstva opredele putem transparentne procedure, te da ih prati šira kampanja informisanja usmerena na sva potencijalno zainteresovana udruženja.

123 Op. cit. fusnota 36, para. 203 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015). Vidi takođe op. cit. fusnota 13, para. 57 (Preporuka CM/Rec(2007)14 Saveta Evrope o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi, 2007).

124 ibid. para. 206 (Smernice o slobodi udruživanja, 2015).

10. PROCES PRIPREME I USVAJANJA ZAKONA

125. Države članice OEBS-a su se obavezale da zakone „usvajaju na kraju javne procedure, i [da] objavljuju propise, što je i uslov za njihovu primenu“ (Dokument iz Kopenhagena, 1990, para. 5.8).¹²⁵ Štaviše, u ključnim obavezama stoji da će se „propisi formulirati i usvajati kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju ljudi, bilo neposredno ili putem njihovih izabranih predstavnika“ (Dokument iz Moskve, 1991, para. 18.1).¹²⁶ U listi za proveru vladavine prava Venecijanske komisije se takođe naglašava da bi javnost trebalo da ima smislenu mogućnost za davanje inputa.¹²⁷ Kao što je to konkretno preporučeno u Preliminarnoj proceni OEBS/KDILJP-a zakonodavnog procesa u Republici Uzbekistan, „javne konsultacije bi trebalo da postanu uobičajena karakteristika sveukupnog i smislenog dela svake faze zakonodavnog procesa, pogotovo u zakonodavnom telu“.¹²⁸
126. Kako smo shvatili, autori nacrtu zakona će težiti da se konsultuju s organizacijama civilnog društva o amandmanima na Zakon. To je dobrodošao pristup koji je u skladu s OEBS-ovim obavezama.
127. Da bi konsultacije o nacrtu propisa bile delotvorne, potrebno je da budu inkluzivne i obuhvate konsultacije i komentare javnosti, uključujući organizacije mladih i organizacije za mlade i aktiviste, kao i neorganizovane mlade. Treba takođe obezbediti dovoljno vremena za zainteresovane strane da pripreme i podnesu preporuke o nacrtu zakona, dok bi država trebalo da ustanovi odgovarajući mehanizam za blagovremene povratne informacije putem koga javne vlasti mogu potvrditi prijem priloga i odgovoriti na njih, dajući jasna obrazloženja za prihvatanje ili neprihvatanje određenih komentara/predloga.¹²⁹ Da bi se garantovala delotvorna participacija, mehanizmi za konsultacije moraju omogućiti input u ranoj fazi i tokom trajanja čitavog procesa,¹³⁰ što znači ne samo dok nacrt izrađuje nadležno ministarstvo, već i dok se o njemu raspravlja u parlamentu (na primer, putem javnih slušanja). Mada je spremnost da se organizuju javne konsultacije tokom trajanja čitavog zakonodavnog procesa dobrodošla, modaliteti takvih javnih konsultacija i nedostatak odgovarajućeg mehanizma za blagovremene povratne informacije mogu izazvati sumnju u pogledu toga da li su javne konsultacije bili ili da li će biti delotvorne i inkluzivne kao što je to navedeno gore.
128. S obzirom na potencijalni uticaj amandmana na Zakon na uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, opsežna procena efekata propisa, uključujući u pogledu poštovanja ljudskih prava, je suštinski važna, i trebalo bi da sadrži valjanu analizu problema, koristeći tehnika zasnovane na dokazima za identifikaciju najefikasnije i najdelotvornije regulatorne opcije.¹³¹ U slučaju da takva procena efekata još uvek nije sprovedena,

125 Dostupno na <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>><http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

126 Dostupno na <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>><http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>.

127 Vidi Venecijanska komisija, Lista za proveru vladavine prava, CDL-AD(2016)007, Deo II.A.5.

128 Vidi Preliminarnu procenu OEBS/KDILJP-a zakonodavnog procesa u Republici Uzbekistan (11. decembar 2019), Preporuka N.

129 Vidi npr. Preporuke za unapređenje participacije udruženja u procesima odlučivanja (učesnika na Forumu civilnog društva koji je organizovao OEBS/KDILJP na marginama Suplementarnog sastanka o ljudskoj dimenziji na temu slobode mirnog okupljanja i udruživanja, 2015), Beč, 15-16. april 2015.

130 Vidi npr. op. cit. fusnota 90, Odeljak II, pododjeljak G o pravu na participaciju u javnim poslovima (Smernice OEBS/KDILJP-a za zaštitu branilaca ljudskih prava, 2014).

131 Vidi npr. KDILJP, Preliminarnu procenu zakonodavnog procesa u Republici Uzbekistan (11. decembar 2019), Preporuke L i M; i Lista za proveru vladavine prava Venecijanske komisije, CDL-AD(2016)007, Deo II.A.5.

podstiču se autori nacrtu zakona da se poduhvate takve opsežne analize, identifikuju postojeće probleme i shodno tome prilagode predložena rešenja.

129. U svetlu gorenavedenog, javne vlasti se podstiču da obezbede da se o budućim izmenama Zakona vode inkluzivne, opsežne i delotvorne konsultacije, uključujući s nacionalnim savetima za mlade, neorganizovanim mladima, organizacijama mladih i organizacijama za mlade i aktivistima, nudeći jednake mogućnosti mladim ženama i muškarcima da učestvuju u tome. Shodno načelima navedenim gore, takve konsultacije bi trebalo da se blagovremeno organizuju u svim fazama zakonodavnog procesa, uključujući u parlamentu. Kao važan element dobrog zakonodavnog procesa, konsistentan sistem za praćenje i evaluaciju implementacije Zakona i njegovih efekata bi trebalo uspostaviti čime bi se efikasno evaluirali dejstvo i delotvornost budućih amandmana Zakona, nakon usvajanja.¹³²

PREPORUKA M.

Obezbediti da se o budućim izmenama Zakona vode inkluzivne, opsežne i delotvorne konsultacije, uključujući s nacionalnim savetima za mlade, neorganizovanim mladima, organizacijama mladih i organizacijama za mlade i aktivistima, nudeći jednake mogućnosti mladim ženama i muškarcima da učestvuju u tome.

[KRAJ TEKSTA]

¹³² Vidi npr., OECD, Međunarodne prakse u *ex post* evaluaciji (2010).