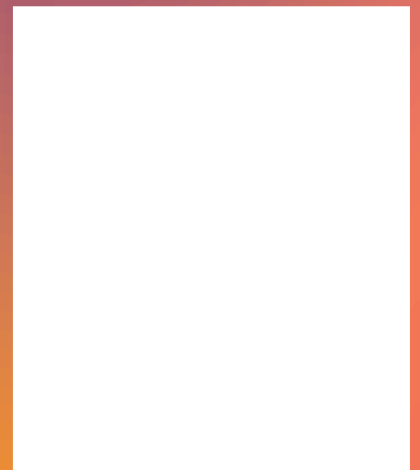


UTUŽIVOST EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U SRBIJI



ZA IZDAVAČA:

Danilo Ćurčić

AUTORI:

Milijana Trifković

Danilo Ćurčić (poglavlje *Stanovanje i Međunarodni mehanizmi zaštite socijalnih i ekonomskih prava*)

RECENZIJA:

Jelena Jerinić

LEKTURA:

Milena Jakovljević

DIZAJN I PRELOM:

Jelena Jaćimović

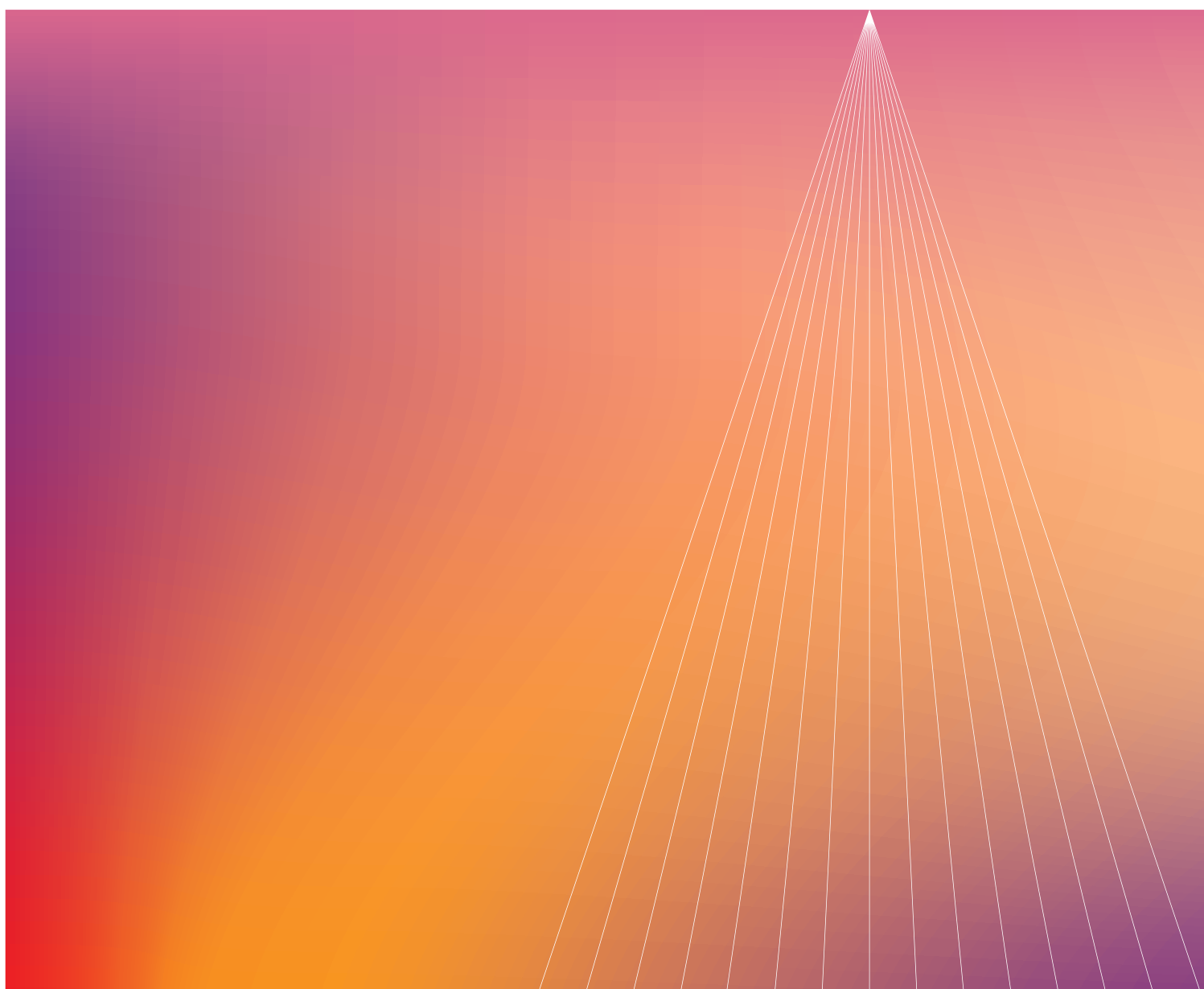
www.a11initiative.org

office@a11initiative.org

Beograd, 2021

ISBN 978-86-900707-6-3

UTUŽIVOST EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U SRBIJI

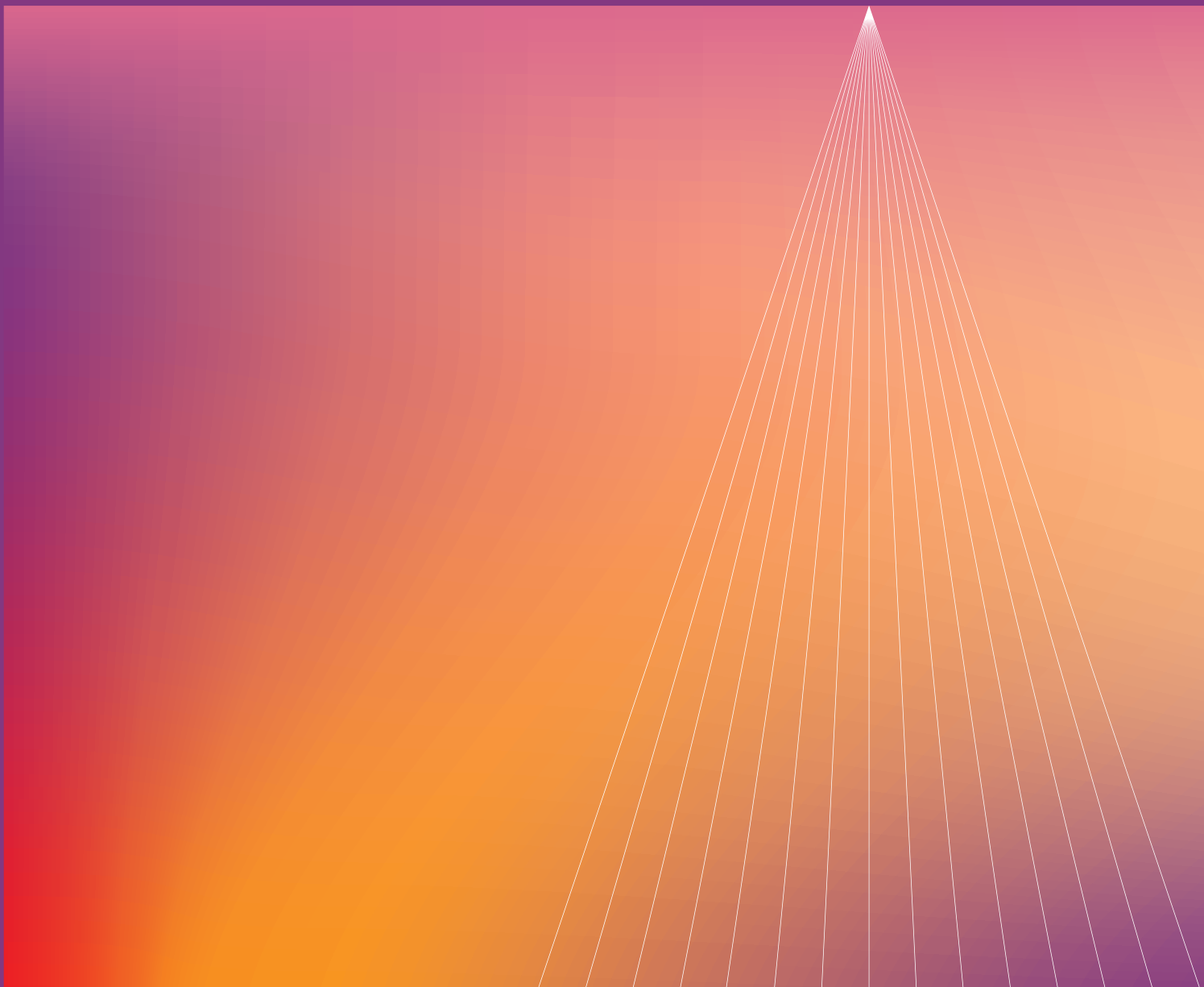


Sadržaj:

Uvod	6
Utuživost ekonomskih i socijalnih prava	7
Modeli utuživosti	12
Ekonomska i socijalna prava kao komponenta građanskih i političkih prava	13
Zaštita socioekonomskih prava sa osloncem na načelo jednakosti i zabranu diskriminacije	16
Pravna sredstva i mehanizmi zaštite ekonomskih i socijalnih prava	18
Status i zaštita ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji	28
Domaći pravni okvir	28
Zaštita socijalnih i ekonomskih prava u praksi	34
Radna prava	34
Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru	37
Umanjenje prihoda u javnom sektoru	39
Umanjenje zaštite u vezi sa povredama na radu	40
Odluke po ustavnim žalbama	41
Socijalna zaštita i socijalno osiguranje	44
Arbitrarno umanjeње penzija i nepostojanje efikasne zaštite	53
O prirodi prava na penziju	56
Zdravstvena zaštita	57
Romi bez prebivališta, odnosno boravišta	58
Sužavanje liste lekova i medicinskih pomagala koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obaveznog osiguranja	61
Naknada troškova zdravstvenih usluga	61
Postupci pred nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava	63
Stanovanje	65

Ključni nedostaci mehanizma zaštite ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji _____ **74**

Potpisivanje i ratifikacija Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – korak napred ka boljoj zaštiti ekonomskih i socijalnih prava? _____ **78**



Uvod

Pitanje utuživosti ekonomskih i socijalnih prava staro je koliko i sama diskusija o prirodi ove generacije ljudskih prava. Iako je kroz istoriju ekonomskim i socijalnim pravima osporavan karakter prava, uz isticanje da se radi o programskim ciljevima ili političkim opredeljenjima koja nisu utuživa, praksa sudova u različitim zemljama širom sveta, zaključna zapažanja i drugi interpretativni standardi koje je razvijao Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, i na kraju samo usvajanje Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i praksa koju Komitet gradi tim povodom, dovoljni su razlozi za zaključak da teorijske diskusije o utuživosti ovih prava često kasne za praktičnim pitanjima koja iskrsavaju u primeni odredaba Pakta na nivou država potpisnica. Zbog toga nam je namera da kroz ovu analizu ukažemo na osnovna pitanja koja se odnose na status i utuživost ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji, sa posebnim osvrtom na pravo na socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, pravo na rad i stanovanje. U uslovima kada se sve češće govori o velikom broju građana koji se žale na povrede različitih ekonomskih i socijalnih prava, nadamo se da će ova analiza doprineti razmatranju koraka ka unapređenju zaštite ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji, posebno iz perspektive razmatranja potpisivanja i ratifikacije Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Nakon kratkog prikaza postojećih modaliteta zaštite ekonomskih i socijalnih prava, u analizi se ispituje u kojoj meri se u Srbiji garantuju i štite ekonomska i socijalna prava i koji su nedostaci u postojećim mehanizmima zaštite. Na kraju, polazeći od uočenih nedostataka, u analizi se ukazuje na prednosti koje bi mogla imati ratifikacija Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Analiza sadrži i poređenje situacije u Srbiji i zemljama koje mogu da se označe kao progresivnije kada je u pitanju utuživost ekonomskih i socijalnih prava. Svrha tog poređenja, kao i celokupne analize, jeste da se ispita efektivnost i mogućnosti unapređenja mehanizama zaštite ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji.

Utuživost ekonomskih i socijalnih prava

Pitanje utuživosti (*justiciability*) u tesnoj je vezi sa obezbeđivanjem pravnog leka, a neophodnost da se za povrede prava obezbedi pravni lek istaknuta je još u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, u kojoj se ne pravi razlika između građanskih i političkih prava, na jednoj, i socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava, na drugoj strani, i koja predviđa da svako ima pravo na delotvorni pravni lek pred nadležnim nacionalnim sudovima protiv dela kojima se krše osnovna prava koja su mu priznata ustavom ili zakonima.¹

Obezbeđivanje pravnog leka za povrede ekonomskih i socijalnih prava povezano je sa brojnim teškoćama, kako zbog (često još uvek) nejasnog statusa tih prava u domaćem pravu različitih država, tako i zbog okolnosti da ostvarivanje ovih prava iziskuje znatne resurse, čija bi raspodela, kako se ističe, trebalo da ostane van sudske nadležnosti, u skladu sa načelom podele vlasti.² Kao argumenti koji se navode u prilog neutuživosti socioekonomskih prava navodi se i to da ona nisu istinska prava i individualna ovlašćenja, nego da predstavljaju smernice i poželjne ciljeve za države, te da su previše neodređena da bi bila ostvariva i da odlučujući o socijalnim i ekonomskim pravima sudovi uzurpiraju nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti.³ Precizira se da mere socijalne politike, bez obzira na to da li se one odnose na visinu socijalnih davanja, adekvatnost ekonomske politike za smanjenje nezaposlenosti ili druga pitanja od značaja za ostvarivanje socioekonomskih prava spadaju u domen izvršne i zakonodavne vlasti, a ne sudske.⁴ Među argumentima protiv utuživosti ekonomskih i socijalnih prava izdvaja se i taj da bi se na taj način sužavao prostor za ostvarivanje prava na samoopredeljenje.⁵ Navodi se i da sudska tela nemaju demokratski legitimitet i institucionalne kapacitete i stručnost da bi odlučivala o pitanjima socijalne politike i raspodele resursa.⁶

¹ Član 8 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Uopšte o pravnim lekovima u međunarodnom pravu i utuživosti videti, na primer, Katie Boyle and Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*“, *The International Journal of Human Rights*, 2018, 22:1, 43-69, 49.

² O ovom i drugim argumentima protiv utuživosti socioekonomskih prava, kao i ponuđenim odgovorima na te argumente i kritike, videti Olivier de Schutter, *International Human Rights Law, Cases, Materials, Commentary*, Cambridge University Press, 2010 740 i dalje. Katie Boyle and Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*“, op. cit.

³ Za više detalja o ovoj temi i ponuđenim odgovorima na ove kritike videti, na primer, Olivier de Schutter, *International Human Rights Law, Cases, Materials, Commentary*, op. cit., 742 i dalje.

⁴ Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008.

⁵ Olivier de Schutter, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, op. cit., 741.

⁶ Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit.; Katie Boyle and Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*“, op. cit., 50-51. L. Fuller, *The Forms and Limits of Adjudication*, *Harvard Law Rev*, 1978, 353, nav. prema Ellie Palmer, *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act: Human Rights Law in Perspective*, Hart Publishing, 2007, 27.

Praksa pokazuje da sudovi često koriste pomenute argumente kako bi izbegli presuđivanje u delikatnim i teškim slučajevima.⁷ Slične argumente nalazimo i u praksi Ustavnog suda Srbije koji se, primera radi, u odluci o odbacivanju inicijative za pokretanje ustavnosti zakona kojim je smanjen iznos penzija, poziva na načelo podele vlasti i ističe: „Ustavni sud ukazuje na to da, prema članu 123. Ustava, Vlada utvrđuje i vodi politiku, te u tom smislu i predlaže Narodnoj skupštini donošenje odgovarajućih zakona, njihove izmene i prestanak važenja. Osporeni Zakon predložen je i donet kao deo paketa mera usmerenih na konsolidaciju javnih finansija. *Pitanje konsolidacije javnih finansija je prevashodno ekonomsko pitanje, jednako kao i ocena da li je sveukupno preduzetim merama ona ostvarena ili nije. Razmatranje javno-finansijskih i ekonomskih kretanja i predviđanja spada u delokrug izvršne vlasti, a ne Ustavnog suda, koji takva razmatranja ne može da ispituje i da ocenjuje da li su ona potkrepljena ili ne, jer to ne spada u njegovu nadležnost.*”⁸

U vezi sa navodima da pitanja izdvajanja i raspodele sredstava treba prepustiti političkim vlastima, a ne sudovima, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava ističe da je, pored potrebe poštovanja razgraničenih nadležnosti različitih grana vlasti, potrebno uvažiti i činjenicu da su sudovi u velikoj meri već uključeni u dobar deo oblasti sa značajnim finansijskim implikacijama.⁹ Pored toga, i građanska i politička prava iziskuju znatne resurse i nemale troškove pravosuđa.¹⁰

Takođe, treba imati u vidu da ostavljanje mogućnosti sudovima da ukažu na to da određena pitanja u oblasti socijalne politike iziskuju nova rešenja nije isto što i preuzimanje zakonodavne uloge.¹¹ Nasuprot argumentima da odlučivanje o ekonomskim i socijalnim pravima predstavlja nedopustivo preispitivanje odluka izvršne i zakonodavne vlasti nalazi se argument da takva uloga sudova proizlazi iz potrebe da se osigura da prava manjina i marginalizovanih grupa ne budu kršena odlukama koje donosi većina.¹² Preispitivanje vladinih postupaka sa ciljem da se izbegne kršenje ljudskih prava legitimno je, kako u socioekonomskom domenu, tako i u svim drugim oblastima delovanja izvršne i zakonodavne vlasti.¹³

Nadasve, od sudova se ne traži da *usvajaju* zakone ili politike, već da ih *preispitaju* prema tačno određenim kriterijumima – u ovom slučaju ljudskih (ekonomskih i socijalnih) prava.¹⁴ Iako se ističe to da sudovi nisu demokratski izabrani predstavnici naroda i nisu dovoljno stručni za utvrđivanje koliko sredstava je potrebno izdvojiti za ostvarivanje pojedinih prava, u nadležnosti sudova jeste

⁷ Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 31.

⁸ Rešenje Ustavnog suda luz-48/2019 od 5. 7. 2019. godine. Ipak, potrebno je imati na umu to da načelo podele vlasti nije bio (jedini) razlog odbacivanja inicijativa za ocenu ustavnosti propisa kojim su umanjene penzije. Za više detalja, videti podnaslov „*Arbitrarno umanjenje penzija i nepostojanje efikasnog pravnog leka.*”

⁹ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 9, stav 10.

¹⁰ Videti, na primer, James Nickel, „*Poverty and Rights*”, *The Philosophical Quarterly*, Vol. 55, No. 220, July 2005, 398-399.

¹¹ Paul O’Connel, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, Routledge, 2012, . 196, 208.

¹² Aoife Nolan et al., *The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal* (Belfast: Human Rights Consortium, March 2007), navedeno prema Katie Boyle, Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*”, *The International Journal of Human Rights*, 22:1, 2018, 43-69, 51. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 9, stav 10.

¹³ Aoife Nolan et al., *The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal* (Belfast: Human Rights Consortium, March 2007), nav. prema Katie Boyle, Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*”, op. cit., 51.

¹⁴ Malcolm Langford, „*The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory*”, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 34.

da se staraju za to da zakonodavac svoje nadležnosti vrši uz skladu sa ustavom.¹⁵ Umesto da se pružanje sudske zaštite žrtvama povrede ekonomskih i socijalnih prava posmatra kao uzurpiranje izvršne i zakonodavne vlasti, utuzivost ekonomskih i socijalnih prava mogla bi da se posmatra kao saradnja različitih grana vlasti. Utuzivost socioekonomskih prava može doprineti stvaranju novog modela saradnje različitih grana vlasti i na ustavu zasnovanog dijaloga o tome kako obezbediti efikasnije poštovanje ljudskih prava.¹⁶ Preispitivanje poštovanja ovih prava od strane sudova moglo bi da vodi ka stvaranju sistema u kome se pitanjem usklađenosti sa ekonomskim i socijalnim pravima podjednako bave zakonodavna, izvršna i sudska vlast, i međusobno se pozivaju na odgovornost u slučaju povrede prava, pri čemu se sudskoj zaštiti pribegava kao poslednjem sredstvu.¹⁷ Ukoliko postoji iskrena posvećenost zaštiti ekonomskih i socijalnih prava (a to je ključni preduslov za njihovu utuzivost), podela vlasti može da se posmatra kao dinamična i kontinuirana saradnja i interakcija između različitih grana vlasti, pri čemu su sve grane vlasti – ili bi to makar trebalo da budu – posvećene opštem cilju unapređenja socioekonomskih prava.¹⁸ Takođe, ako postoji istinska volja da se obezbedi zaštita ekonomskih i socijalnih prava, u istoj meri kao i građanskih i političkih prava – čime se pokazuje da se podjednako u obzir uzimaju potrebe i interesi svih članova društva, uključujući i one najmarginalizovanije – u potpunosti je ostvarivo da sudovi obezbede zaštitu takvih prava, bez podrivanja načela podele vlasti.¹⁹

Slično stanovište nalazimo i u izdvojenim mišljenjima sudija Ustavnog suda Srbije priloženim uz odluku koja se odnosila na normativnu kontrolu propisa o umanjenju penzija u Srbiji: „Postoji tačka gde Ustavni sud ne sme ostati nem i pasivan, to je tačka kada zakonodavac vrši svoju široku nadležnost mimo načela Ustava, neustavno ograničavajući Ustavom garantovana ljudska i manjinska prava.”²⁰ „(U)stavni sud je u poziciji da ceni da li je aktima i radnjama preduzetim od strane zakonodavnog organa prekršen ustav koji je na snazi i koji, zato, mora biti poštovan, i da li su narušena ljudska prava koja su tim ustavom garantovana. Zato Ustavni sud mora, vršeći ustavnu funkciju zaštitnika ustavnosti i zakonitosti važećeg ustava i njime ujemčenih ljudskih prava, iskazivati potrebnu i, zavisno od okolnosti slučaja, nužnu kritičnost u odnosu na akte svih drugih organa, ceneći njihov odnos sa relevantnim normama sadržanim u ustavu i (...) izricati sankcije za postupanja protivna ustavu, koje se sastoje u ukidanju neustavnih akata.”²¹

Nesumnjivo je da, uprkos svim pominjanim argumentima protiv utuzivosti ekonomskih i socijalnih prava, ova prava sve češće dobijaju zaštitu pred sudovima. Broj odluka kojima se štite različita socijalna prava nastavlja da raste i da pokriva pitanja poput beskućništva, prinudnih

¹⁵ Pius Langa, „*Taking Dignity Seriously - Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR*”, Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, Vol. 27, Nr. 1, s. 29-38, 35. Tamaš Korhec, Izdvojeno mišljenje u vezi sa Odlukom Ustavnog suda broj IUz-138/2016.

¹⁶ Olivier de Schutter, *International Human Rights Law, Cases, Materials, Commentary*, Cambridge University Press, 2010, 742.

¹⁷ Katie Boyle, Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*”, op. cit., 57.

¹⁸ Paul O'Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, op. cit., 201.

¹⁹ Paul O'Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, Routledge, 2012, 208.

²⁰ Tamaš Korhec, Izdvojeno mišljenje u vezi sa Odlukom Ustavnog suda broj IUz-138/2016.

²¹ Izdvojeno mišljenje sudije Olivera Vučić u odnosu na Rešenje Ustavnog suda Iuz-531/2014 od 23. septembra 2015. godine.

iseljenja, zdravstvene i socijalne zaštite, snabdevanja vodom i lekovima, nehranjenosti i prava na obrazovanje.²² Postoje značajne razlike u načinu i efikasnosti zaštite ekonomskih i socijalnih prava u pravnim porecima različitih zemalja. Uprkos tim razlikama, primeri uspešne zaštite ekonomskih i socijalnih prava su u tolikoj meri rasprostranjeni i na domaćem planu da ključno pitanje više nije da li se može obezbediti sudska zaštita ekonomskih i socijalnih prava, nego u kojoj meri je ta zaštita trenutno dostupna pred sudovima različitih zemalja i kako se ta zaštita može poboljšati.²³

Teškoće koje su povezane sa ostvarivanjem i zaštitom socioekonomskih prava ne mogu da im negiraju sam karakter prava i ne treba da za posledicu imaju posmatranje tih prava kao inferiornijih u odnosu na građanska i politička prava.²⁴ Najzad, ne treba izgubiti iz vida povezanost i međuzavisnost građanskih i političkih i socioekonomskih prava. Tako, na primer, sloboda izražavanja ili udruživanja ne znači mnogo pojedincima koji gladuju.²⁵

Utuživost ekonomskih i socijalnih prava ne dovodi se u pitanje pred Komitetom za ekonomska, socijalna i kulturna prava, naročito nakon što je usvojen Opšti komentar 9, koji produbljuje neka od pitanja postavljenih u Opštem komentaru 3²⁶, u kom Komitet razmatra pravnu prirodu obaveza država članica prema Paktu. Tako, Komitet u Opštem komentaru 9 ističe da domaći pravni poredak svake države ugovornice mora na odgovarajući način da priznaje norme Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i omogući odgovarajuću odštetu ili pravne lekove svim ugroženim pojedincima ili grupama, kao i da moraju biti uvedeni mehanizmi preko kojih će vlasti odgovarati za svoj rad.²⁷ Postoje određene obaveze, na primer one koje se odnose na nediskriminaciju (ali ne samo one), koje iziskuju postojanje određenog pravnog leka da bi se ispunili zahtevi iz Pakta. Drugim rečima, pravni lekovi su neophodni kad god pravo iz Pakta ne može biti u potpunosti delotvorno bez određene uloge pravosuđa.²⁸

Uglavnom se uzima zdravo za gotovo da su za povrede građanskih i političkih prava neophodni pravni lekovi dok, nažalost, suprotna pretpostavka često važi u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.²⁹ Ni priroda ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, niti relevantne odredbe Pakta, ne opravdavaju pravljenje ovakve razlike između tih i građanskih i političkih prava.³⁰ Komitet je već jasno stavio do znanja to da smatra da su mnoge odredbe Pakta neposredno primenljive. Mada treba imati u vidu opšti pristup svakog pravnog sistema, ne postoji nijedno pravo u Paktu za koje bi se moglo reći da ne poseduje bar neke važne dimenzije utuživosti u velikoj većini sistema.³¹ Usvajanje rigidne klasifikacije ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja ih stavlja, po definiciji, van domašaja sudova bilo bi samovoljno i nesaglasno sa principom

²² Za više detalja videti Malcolm Langford, „*The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory*“, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 3.

²³ *Ibid.*

²⁴ Katie Boyle and Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*“, op. cit., 51. Pius Langa, „*Taking Dignity Seriously - Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR*“, Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, Vol. 27, Nr. 1, 29-38, 35.

²⁵ Pius Langa, „*Taking Dignity Seriously - Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR*“, op. cit., 35.

²⁶ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 3.

²⁷ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 9.

²⁸ *Ibid.*, stav 9.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, stav 10.

³¹ *Ibid.*

nedeljivosti i međuzavisnosti te dve grupe ljudskih prava i moglo bi značajno da umanja kapacitet sudova u zaštiti prava najugroženijih društvenih grupa.³²

I stavovi Komiteta i praksa sudova različitih zemalja pokazuju da je kod utuzivosti ekonomskih i socijalnih prava mnogo aktuelnije pitanje mogućnosti unapređenja zaštite ovih prava, a ne načelne mogućnosti da se takva zaštita obezbedi. Stoga je sledeće pitanje **kako se obezbeđuje zaštita socioekonomskih prava u praksi i koje karakteristike treba da poseduje pravni lek.**

Uopšte, kod pravnih lekova, dve komponente ili dimenzije pravnog leka izdvajaju se kao ključne: najpre, u procesnom smislu, postojanje pravnog leka podrazumeva dostupnost postupka u kome pojedinac koji tvrdi da je žrtva kršenja ljudskih prava ima priliku za to da njegove navode o povredama prava saslušaju i o njima donesu odluke sudovi, upravni organi ili druga nadležna tela.³³ Druga dimenzija pravnog leka odnosi se na sam ishod ovih postupaka i zadovoljenje koje kroz njih dobija podnosilac zahteva, ukoliko se postupak okonča uspešno po njega.³⁴ Važna komponenta pravnih lekova jeste mogućnost da se kroz njih dobije odšteta, da doprinesu osudi kršenja prava, kao i odvraćanju od budućih povreda.³⁵ Ipak, kada su u pitanju ekonomska i socijalna prava, treba imati na umu da efekat koji treba očekivati od pravnih lekova nije uvek trenutna i da se odlukama sudova koje se odnose na ova prava često daju smernice koje imaju za cilj da državama pomognu da ispune svoje obaveze u domenu socioekonomskih prava.³⁶

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u Opštem komentaru 9 ističe i da pravo na delotvoran pravni lek ne mora uvek podrazumevati pravosudni lek. Administrativne mere će u mnogim slučajevima biti dovoljne, a te mere bi trebalo da budu pristupačne, priuštive, blagovremene i delotvorne.³⁷

³² Opšti komentar broj 9, stav 10. O ulozi institucija poput ustavnih sudova u zaštiti prava manjina i ugroženih grupa videti i Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, 145.

³³ Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2005, nav. prema Katie Boyle, Edel Hughes, „Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights“, op. cit., 49.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Pius Langa, „Taking Dignity Seriously - Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR“, *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, Vol. 27, Nr. 1, 29-38, 32.

³⁷ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 9 (*Primena Pakta u državama ugovornicama*), stav 9.

Modeli utuživosti

Modeli utuživosti i postupci koji se sprovode u cilju obezbeđivanja zaštite u slučaju povrede ekonomskih i socijalnih prava zavise od statusa koji ta prava imaju u konkretnom pravnom poretku. Iako praksa država, odnosno status socioekonomskih prava u uporednom pravu, umnogome varira, izdvaja se nekoliko načina zaštite socioekonomskih prava u domaćim ustavnim porecima:

1. neposrednim i izričitim garantovanjem socioekonomskih prava u ustavima;
2. utuživost u vidu rukovodećih principa državne politike koji nisu neposredno primenjivi;
3. zaštita socioekonomskih prava kao neodvojivih komponenti građanskih i političkih prava i
4. zaštita socioekonomskih prava sa osloncem na zabranu diskriminacije.³⁸

U poslednjih nekoliko decenija uočljiv je trend uključivanja ekonomskih i socijalnih prava u ustave.³⁹ I među onim zemljama koje uključuju ekonomska i socijalna prava u katalog ljudskih prava obuhvaćenih ustavom, njihov status može se razlikovati. U pojedinim zemljama, naročito u postkomunističkim, ne pravi se razlika između građanskih i političkih i ekonomskih i socijalnih prava.⁴⁰ Često u ustavima nailazimo i na mešoviti pristup, koji podrazumeva da su pojedina socioekonomska prava direktno primenjiva i utuživa, dok su druga socioekonomska prava prepuštena diskreciji zakonodavca i ne posmatraju se kao subjektivna prava, nego kao rukovodeći principi i ciljevi kojima država teži u oblasti socijalne politike. Tako, primera radi, u Ustavu Španije postoji razlika između „prava i sloboda“ (garantovanim u odeljku II Ustava) i „rukovodećih principa ekonomske i socijalne politike“ (pobrojanim u odeljku III Ustava).⁴¹ I Ustav Irske pravi razliku između osnovnih prava i rukovodećih principa ekonomske politike, koji obuhvataju većinu ekonomskih i socijalnih prava i koji nisu utuživi pred sudovima.⁴²

Sa aspekta zaštite prava pojedinaca, izričito garantovanje socioekonomskih prava u ustavima je nesumnjivo poželjnija opcija, koja je podesnija da tim pravima obezbedi isti stepen zaštite koji je obezbeđen građanskim i političkim pravima. Pojedine zemlje ne sadrže ustavne garantije socio-

³⁸ Videti, na primer, Paul O'Connel, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, op. cit., 178. Ovde neće biti detaljno analizirani, ni navođeni svi mogući modaliteti utuživosti socioekonomskih prava, nego će biti ukratko prikazano samo nekoliko osnovnih modela koji mogu biti od značaja za Republiku Srbiju. Takođe, budući da utuživost socioekonomskih prava u slučaju da su ta prava direktno ustavom priznata i neposredno primenjiva makar u teoriji ne izaziva velike nedoumice, ovde će više pažnje biti posvećeno modelima utuživosti sa osloncem na građanska i politička prava ili fokusiranjem na zabranu diskriminacije. Detaljnije o mogućim modelima utuživosti, videti Paul O'Connel, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, op. cit.; Katie Boyle, *Economic and Social Rights Law, Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*, Routledge Research in Human Rights Law, 2020; Katie Boyle, Edel Hughes, „Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights“, op. cit. Videti i Katie Boyle, *Economic and Social Rights Law: Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*, Routledge, 2020, 137-199.

³⁹ Malcolm Langford, „Judicial Review in National Courts: Recognition and Responsiveness“, in Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law- Contemporary Issues and Challenges*, Oxford University Press, 2014, 419.

⁴⁰ Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, op. cit.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

ekonomskih prava, ali to ne mora biti (potpuna) prepreka utuzivosti tih prava. Sudska zastita u takvim slucajevima najcesce se obezbeduje oslanjanjem na meduzavisnost socioekonomskih i gradanskih i politickih prava ili fokusiranjem na zabranu diskriminacije.

Ekonomska i socijalna prava kao komponenta gradanskih i politickih prava

Jedan model utuzivosti ekonomskih i socijalnih prava jeste utuzivost sa osloncem na gradanska i politicka prava i na meduzavisnost ljudskih prava. Meduzavisnost ljudskih prava naročito se često ističe kako bi se garancije gradanskih i politickih prava iskoristile za pružanje zaštite u slucajevima povreda ekonomskih i socijalnih prava, u onim pravnim sistemima u kojima ne postoje garancije socijalnih prava na koje bi se žrtve mogle pozvati i tražiti sudsku zastitu. U onim nacionalnim sistemima u kojima nije obezbeden direktan pristup pravdi za kršenje ekonomskih i socijalnih prava, oslanjanje na meduzavisnost ostaje značajno.⁴³ Tako, primera radi, u onim zemljama u kojima medunarodni ugovori kojima se garantuju ljudska prava nisu sastavni deo domaćeg pravnog poretka, niti su direktno primenjivi, niti postoje ustavne odredbe ili odgovarajuće odredbe u zakonima kojima se garantuju ekonomska i socijalna prava, sudska zastita tih prava može se obezbediti osloncem na gradanska i politicka prava.

Upotreba tradicionalno politickih i gradanskih prava za zastitu ekonomskih i socijalnih prava nije novina. Pravo na život, zabrana mučenja, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i pravo na pravično suđenje i odredbe o zabrani diskriminacije sa manje ili više uspeha su korišćeni za pristup ekonomskim i socijalnim pravima.⁴⁴ Odlične primere ovakvog načina utuzivosti socijalnih prava nalazimo u praksi Vrhovnog suda Indije. Tako, na primer, iako Ustav Indije ne predviđa pravnu zastitu prava na zdravlje, Vrhovni sud u toj zemlji obezbedio je zastitu prava na zdravlje, i to primenom široke definicije prava na život.⁴⁵ Takođe, prema Vrhovnom sudu Indije, važna komponenta prava na život je i pravo na posedovanje sredstava za izdržavanje, bez kojih je ugrožen opstanak svakog pojedinca.⁴⁶ Ako se pravo na posedovanje sredstava neophodnih za život ne bi tretiralo kao sastavni deo Ustavom garantovanog prava na život, potpuno lišavanje sredstava za život bi bio najlakši način da se nekome oduzme život.⁴⁷

⁴³ Iona Cismas, „*The Intersection of Economic, Social and Cultural Rights and Civil and Political Rights*” in Eibe Riedel, Gilles Giacca, and Christophe Golay (eds), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2014.

⁴⁴ Videti, na primer, Ellie Palmer, „*Protecting Socio-economic rights through European Convention on Human Rights: Trends and developments in the European Court of Human Rights*”, *Erasmus Law Review*, Volume 2, Issue 4, 2009.

⁴⁵ Supreme Court of India, *Bandhua Mukti Morcha vs Union Of India & Others*, 16 December 1983. Shivani Verma, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Relevant Case Law*, *The International Council on Human Rights Policy, Review Meeting, Rights and Responsibilities of Human Rights Organisations*, 2005.

⁴⁶ *Olga Tellis b. Bombay Municipal Corporation (BMC)*: Shivani Verma, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Relevant Case Law*, op. cit., 3.

⁴⁷ *Ibid.*

Ustav Irske pravi razliku između osnovnih prava i rukovodećih principa ekonomske politike, koji obuhvataju većinu ekonomskih i socijalnih prava i koji nisu utuživi pred sudovima. Stoga, kako bi obezbedili ustavnosudsku zaštitu u slučaju povrede ekonomskih i socijalnih prava, građani moraju primarno da se oslanjaju na građanska i politička prava, uključujući pravo na jednakost.⁴⁸

Ovaj modalitet može biti značajan i za pojedince čija su socioekonomska prava prekršena, a čije države nisu ratifikovale Opcioni protokol uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (dalje: Pakt; PESKP), niti su predvidele adekvatan domaći pravni lek, ali jesu ratifikovale druge instrumente (regionalne ili univerzalne) koji predviđaju sudsku ili kvazisudsku zaštitu građanskih ili političkih prava. Tako, na primer, u praksi Evropskog suda za ljudska prava (dalje: Evropski sud, ESLJP), **povreda prava na život** može biti utvrđena zbog nepružanja adekvatne i blagovremene zdravstvene zaštite.⁴⁹ Evropski sud je zauzeo stanovište da član 2 kojim se garantuje pravo na život nameće državi obavezu ne samo da se uzdrži od namernog i nezakonitog lišavanja života, nego i da preduzme adekvatne mere kako bi osigurala živote onih koji su pod njenom jurisdikcijom, kao i da je taj princip primenjiv i u oblasti javnog zdravlja.⁵⁰ Ne može se isključiti mogućnost da u određenim slučajevima radnje ili propusti vlasti u kontekstu zdravstvene politike mogu pokrenuti pitanje odgovornosti države na osnovu člana 2 Konvencije.⁵¹

Kada je u pitanju praksa Evropskog suda, posebnu pažnju zavređuju i slučajevi koji su se odnosili na zatvorske uslove. U situacijama kada se pojedinci nalaze potpuno pod kontrolom države, iz članova 2, 3 i 8 Evropske konvencije može da se izvede obaveza države da obezbedi osnovne lekove ili uslove koji su u skladu sa potrebom da se očuva fizički i psihički integritet ranjivih osoba.⁵² Tako, u slučaju *Mandić i Jović protiv Slovenije*, podnosioci predstavke su isticali da su uslovi u zatvoru u Ljubljani bili takvi da su rezultirali povredom članova 3 i 8 Konvencije, kao i člana 13, zbog toga što nije bilo predviđeno efikasno pravno sredstvo koje bi omogućilo da se takva situacija ispravi.⁵³ Vlada je istakla da postoji plan da se izgradnjom novog zatvora zameni zatvor u Ljubljani, ali da je okončanje tog projekta zavisilo od finansijskih sredstava.⁵⁴ Sud se složio da rešavanje problema prenaseljenosti u zatvorskim ćelijama može iziskivati značajne finansijske resurse, ali je naglasio i to da nedostatak finansijskih resursa načelno ne može opravdati zatvorske uslove koji su toliko loši da pokreću pitanje poštovanja člana 3 Konvencije i da države moraju da organizuju svoj zatvorski sistem tako da obezbede poštovanje dostojanstva zatvorenih lica, bez obzira na finansijske i logističke teškoće.⁵⁵ Do sličnih zaključaka Evropski sud je došao u presudi *Kalašnjikov protiv Rusije* i istakao da države ne mogu nečovečno postupanje prema zatvorenicima pravdati nedostatkom

⁴⁸ Equal Rights Trust, *Economic and Social Rights in Courtroom: A litigator's Guide to using equality and non-discrimination strategies to advance economic and social rights*, London, December 2014, 14.

⁴⁹ Videti, na primer, ESLJP, *Senturk protiv Turske*, Predstavka broj 13423/09, presuda od 9. aprila 2013.

⁵⁰ ESLJP, *Senturk protiv Turske*, stav 79.

⁵¹ *Ibid.* Ipak, kod predstavki koje se odnose na zaštitu zdravlja, iako Sud priznaje povezanost sa članom 2, skloniji je da u takvim slučajevima presuđuje na osnovu člana 3 ili čak člana 8. Za više detalja videti Ellie Palmer, „*Protecting Socio-economic rights through European Convention on Human Rights: Trends and developments in the European Court of Human Rights*”, op. cit.

⁵² Za više detalja videti Ellie Palmer, „*Protecting Socio-Economic Rights through the European Convention on Human Rights: Trends and Developments in the European Court of Human Rights*”, op. cit.

⁵³ ESLJP, *Mandić i Jović protiv Slovenije*, Predstavka br. 5774/10 i 5985/10, Presuda od 20. oktobra 2011.

⁵⁴ *Ibid*, stav 9.

⁵⁵ *Ibid*, stav 126.

sredstava.⁵⁶ Slučajevi poput ovih pokazuju da i Evropski sud za ljudska prava može da se bavi i posledicama ekonomskih odluka država.⁵⁷

Prema tome, i države koje nisu ratifikovale Opcioni protokol uz Pakt lako mogu da se susretnu sa preispitivanjem svojih postupaka i odluka koje se odnose na socioekonomska prava, a koje mogu nositi veću stigmatu ako su podnosioci predstavke primorani da svoja socioekonomska prava štite sa osloncem na, primera radi, pravo na život ili zabranu rasne diskriminacije ili zabranu mučenja.

I član 6 EKLJP, odnosno **pravo na pravično suđenje**, može da bude važan za socijalna i ekonomska prava. Pravo na pravičan upravni postupak često se posmatra kao najvažniji put zaštite socioekonomskih prava ugroženih i marginalizovanih.⁵⁸ I u praksi Ustavnog suda Srbije, oslanjanje na pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku je od značaja u postupcima koji se odnose na ostvarivanje socijalnih prava, uprkos izričitim ustavnim garancijama socijalnih i ekonomskih prava. Takođe, i u praksi Ustavnog suda Kolumbije istaknuto je da država mora da obezbedi efikasno ostvarivanje prava na socijalna davanja, kao i da uvođenje preterano komplikovane procedure i uslova za ostvarivanje prava predstavlja neopravdane i neprihvatljive prepreke u uživanju prava na socijalnu zaštitu.⁵⁹

I u Sjedinjenim Američkim Državama (uprkos često prisutnom negativnom stavu SAD prema priznavanju socioekonomskih prava, kako na domaćem, tako i na međunarodnom planu)⁶⁰, Vrhovni sud je utvrdio da organ koji paušalno i najednom ukine socijalna davanja može takvim postupanjem učiniti povredu prava na pravično suđenje. Naime, u slučaju *Goldberg v. Kelly*, pred Vrhovnim sudom se postavilo pitanje da li ukidanje materijalne pomoći, bez prethodnog saslušanja korisnika te pomoći, predstavlja kršenje prava na pravični postupak.⁶¹ Sud je utvrdio postojanje povrede smatrajući da pre obustave određenog materijalnog davanja, države moraju obezbediti korisnicima tih davanja priliku da budu saslušani.⁶² Ističući da su socijalna davanja zakonska prava, a ne puke privilegije, Sud je poredio potrebu da se korisnicima socijalne zaštite obezbedi pravično suđenje sa suprotstavljenim interesom države da se smanje troškovi skraćivanjem postupka i zaključio da interes države da umanjuje administrativne troškove ne može da nadjača interese korisnika socijalne pomoći da uživaju procesne garancije koje podrazumeva pravo na pravično suđenje.⁶³

Korisno je osvrnuti se i na primer Nemačke, čiji Ustav ne garantuje sva socijalna i

⁵⁶ ESLJP, *Kalašnjikov protiv Rusije*, Predstavka br. 47095/99, presuda od 5. jula 2002. Za više detalja videti, na primer, I. Krstić, T. Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, op. cit., 132.

⁵⁷ Ipak, potrebno je imati u vidu to da se pristup Suda u pogledu obima obaveze država da obezbede ostvarivanje socioekonomskih prava razlikuje izvan konteksta zatvorskih uslova, kada pojedinci nisu pod potpunom kontrolom države. Za više detalja, videti Ellie Palmer, „*Protecting Socio-Economic rights through the European Convention on Human Rights: Trends and Developments in the European Court of Human Rights*”, op. cit.

⁵⁸ Ellie Palmer, „*Protecting Socio-economic rights through European Convention on Human Rights: Trends and developments in the European Court of Human Rights*”, op. cit., 420.

⁵⁹ Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa, Lilian Chenwi (eds.), *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Edward Elgar Publishing, 2020, 106.

⁶⁰ Za više detalja videti, na primer, Ellie Palmer, *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act: Human Rights Law in Perspective*, Hart Publishing, 2007, 17.

⁶¹ Malcolm Langford, „*The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory*”, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, 16.

⁶² Supreme Court of the United States, *Goldberg v. Kelly*, dostupno na: www.oyez.org/cases/1969/62.

⁶³ *Ibid.*

ekonomska prava, ali predviđa **pravo na ljudsko dostojanstvo**, što je Ustavni sud u toj državi tumačio tako da se sa osloncem na pravo na dostojanstvo mogu uspostaviti minimalni standardi za svako pojedinačno socijalno pravo.⁶⁴ Zahvaljujući sadejstvu ustavom garantovanog prava na ljudsko dostojanstvo i rukovodećeg principa socijalne države, još od 1960. godine, Ustavni sud Nemačke je utvrdio da država mora svakoj osobi da obezbedi materijalne uslove koji su neophodni za njenu fizičku egzistenciju i minimalno učešće u društvenom, kulturnom i političkom životu.⁶⁵ Shodno ovom tumačenju, i iznos socijalnih davanja mora biti takav da zadovoljava egzistencijalni minimum.

Iako postoje brojni uspešni primeri utuživosti ekonomskih i socijalnih prava sa osloncem na građanska prava, takva zaštita je ipak samo delimična, neizvesna i ne može u potpunosti nadomestiti direktnu utuživost ekonomskih i socijalnih prava. Zaštita može izostati u onim slučajevima kada se socijalna prava ne mogu dovesti u blisku vezu sa građanskim pravima.⁶⁶ Nadasve, ovakav pristup ne štiti suštinske interese povezane sa socijalnim pravima, a zaštita najugroženijih pojedinaca zavisi od kreativnosti, inovativnosti i nahođenja sudova.⁶⁷

Zaštita socioekonomskih prava sa osloncem na načelo jednakosti i zabranu diskriminacije

Neretko do uskraćivanja pristupa socijalnim pravima dolazi ne zbog nedovoljnih resursa nego zbog kršenja principa ravnopravnosti. Zbog toga i oslanjanje na odredbe o zabrani diskriminacije može biti od ključne važnosti za zaštitu ranjivih grupa kojima je onemogućen pristup određenim socijalnim i ekonomskim pravima.

Zabrana diskriminacije u pristupu ekonomskim i socijalnim pravima proizlazi ne samo iz instrumenata koji su posvećeni zaštiti tih prava, nego i iz onih instrumenata koji su primarno posvećeni građanskim i političkim pravima, poput EKLJP i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Tako, član 14 EKLJP primenjiv je ne samo na prava čije je uživanje država dužna da obezbedi na osnovu Konvencije, nego i na sva ona prava koja država dobrovoljno prizna, a koja spadaju u opšte polje primene bilo kog člana Konvencije.⁶⁸ I član 26 Pakta o građanskim i političkim pravima zahteva da celokupno zakonodavstvo ne bude diskriminatorno i njegova primena se proteže i na socijalna i ekonomska prava.⁶⁹ Ovo je jasno potvrđeno u praksi, budući da je pravo na jednako uživanje prava na socijalno obezbeđenje dobijalo zaštitu pred UN Komitetom za ljudska prava još od osamdesetih godina.⁷⁰

⁶⁴ Malcolm Langford, „*Judicial Review in National Courts: Recognition and Responsiveness*“, in Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law - Contemporary Issues and Challenges*, op. cit., 421.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Paul O'Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, op. cit., 180.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Ivana Krstić, Tanasije Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, Beograd, 2016, 98.

⁶⁹ HRC, *F. H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands*, Communication No. 182/1984 (9 April 1987).

⁷⁰ Videti, na primer, HRC, *Broeks v. The Netherlands*. Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa, Lilian Chenwi (eds.), *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Edward Elgar Publishing, 2020, 100.

Kada su u pitanju nacionalni sudovi, **Ustavni sud Južnoafričke Republike** imao je priliku da ispituje da li isključivanje stranaca iz određenih socijalnih davanja predstavlja diskriminaciju. Reč je o slučaju *Khosa*⁷¹, koji se odnosio na isključivanje stalno nastanjenih stranaca iz niza prava iz oblasti socijalne zaštite, što je prema podnosiocu predstavke bilo u suprotnosti sa odredbama Ustava Južnoafričke Republike koji u Odeljku 27 *svima* garantuje pravo na socijalno obezbeđenje, kao i pravo na jednakost. Kao osnov diskriminacije navedeno je državljanstvo.⁷² Sud je zaključio da odrednica „svi” iz Odeljka 27 mora biti tumačena tako da uključi i nedržavljanu.⁷³ Ipak, imajući u vidu ograničenost resursa i okolnost da bi bilo nepriuštivo da se socijalna davanja obezbede svima koji borave na teritoriji države, sud nije razmatrao da li je dozvoljeno pravljenje razlike između svih nedržavljana, uključujući strance sa privremenim boravkom i migrante bez regulisanog statusa, nego se ograničio na to da ispita da li je bilo razumno napraviti razliku između državljana i stalno nastanjenih stranaca.⁷⁴ Zaključeno je da je položaj stalno nastanjenih stranaca umnogome izjednačen sa položajem državljana i da je stoga njihovo isključivanje iz socijalnih davanja neopravdano.⁷⁵ Nasuprot ovome, Ustavni sud Srbije je zauzeo stanovište da je potpuno isključivanje stranaca (pa i onih sa prebivalištem, odnosno stalnim nastanjenjem u Srbiji) iz određenih materijalnih davanja u skladu sa Ustavom.⁷⁶

Pravo na nediskriminaciju i jednakost posebno je važno u kontekstu prava na socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje, jer određeni rizici koji mogu dovesti do socijalne ugroženosti nastaju samo kod određenih grupa (kao što je, na primer, slučaj sa trudnoćom) ili među marginalizovanim grupama, koje su i inače u najvećem riziku od zapadanja u stanje socijalne potrebe.⁷⁷

Prema tome, i pravo na jednakost može poslužiti kao veoma važan mehanizam na osnovu kojeg ugrožene i marginalizovane grupe mogu da traže zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih prava.⁷⁸ Ipak, slično kao i sa zaštitom sa osloncem na međuzavisnost ljudskih prava, ukoliko se utuzivost ekonomskih i socijalnih prava svodi na slučajeve u kojima se istovremeno može utvrditi i postojanje diskriminacije, to može doneti sporadične pobede, ali se time ne može postići sveobuhvatna i adekvatna zaštita socio-ekonomskih prava.⁷⁹ Iako praksa i domaćih i međunarodnih sudskih i kvazisudskih mehanizama pokazuje da oba pomenuta modela posredne utuzivosti socioekonomskih prava (sa osloncem na međuzavisnost ljudskih prava i na zabranu diskriminacije) jesu korisni, poželjno je da se u ustavima i izričito predvidi zaštita ekonomskih i socijalnih prava.

⁷¹ South African Constitutional Court Case: *Khosa and Others v. The Minister of Social Development and Others* 2004 (6) SA 505 (CC).

⁷² Paul O'Connel, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, op. cit., 62-64.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Reč je o Odluci Ustavnog suda 104/2014 od 1. 10. 2014. i oceni ustavnosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (*Službeni glasnik RS*, br. 16/02, 11/05 i 107/09). Za više detalja videti podnaslov „Socijalna zaštita i socijalno osiguranje”.

⁷⁷ Malcolm Langford and Jeff A. King, Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Past, Present and Future, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 507.

⁷⁸ Katie Boyle, *Economic and Social Rights Law, Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*, Routledge Research in Human Rights Law, 2020, 151.

⁷⁹ Paul O'Connel, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, op. cit., 180.

Pravna sredstva i mehanizmi zaštite ekonomskih i socijalnih prava

Pored pitanja kakav je status socijalnih i ekonomskih prava u jednoj zemlji i da li su i u kojoj meri ona uneta u ustave i pravne poretke različitih država, od značaja je i pitanje u kojim se postupcima može tražiti njihova zaštita. Proklamacija ljudskih prava, ma koliko važna bila, neće imati veliki uticaj na ugrožene pojedince ukoliko ta prava nisu utuživa. A da bi ona bila utuživa, pored izričitog priznavanja tih prava, potrebno je da u pravnom sistemu budu predviđena adekvatna pravna sredstva i kontrolni mehanizmi podobni za utvrđivanje povreda tih prava i obaveza koje države imaju u vezi sa njihovim ostvarivanjem.⁸⁰

Iako se i u ovom segmentu praksa država razlikuje, uočava se nekoliko pristupa. Zaštita, na primer, može da se pruži kroz normativnu (apstraktnu) ocenu ustavnosti propisa (i to prethodnu i/ili naknadnu kontrolu), kao i odlukama u pojedinačnim slučajevima kršenja prava (individualna zaštita pojedinaca čija su prava povređena). Ustavni sudovi, tamo gde postoje, najčešće nisu deo redovnog sudskog sistema (što je slučaj i u Srbiji), već predstavljaju posebne institucije zadužene za zaštitu ustavnosti. Kontrola ustavnosti znatno se razlikuje od uobičajene sudske funkcije primene prava.⁸¹ Vršeći tu funkciju sudovi ne sude fizičkim i pravnim licima, nego zakonima i opštim pravnim aktima kojima se povređuje ustav.⁸² Međutim, sve češće se pred ustavnim sudovima (u)vode i postupci za zaštitu individualnih ljudskih prava, te u tom smislu mogu predstavljati poslednji delotvorni pravni lek u okviru nacionalnog pravnog sistema. Uključivanje ustavnih sudova u neposrednu zaštitu ustavom zajemčenih prava, pre svega u postupcima po ustavnim žalbama ili tužbama, približava ustavne sudove redovnim sudovima.⁸³

Oba pomenuta vida zaštite (normativnu kontrolu prava i neposrednu zaštitu individualnih ljudskih prava) nalazimo, na primer, u Kolumbiji, a praksa Ustavnog suda u toj zemlji povodom konkretnih, pojedinačnih slučajeva kršenja socioekonomskih prava i način na koji je taj sud tumačio Ustav kako bi pružio zaštitu i onih prava koja nisu u Ustavu izričito navedena, zaslužuju posebnu pažnju.

Ustavnosudska zaštita u pojedinačnim slučajevima kršenja ekonomskih i socijalnih prava – primer Kolumbije

U Ustavu Kolumbije predviđen je mehanizam sudske zaštite („tutela“) zahvaljujući kome osoba koja smatra da su joj povređena osnovna prava garantovana Ustavom može smesta

⁸⁰ Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence, Second Edition*, Cambridge University Press, 2006, 95.

⁸¹ Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Petnaesto izdanje, 2011, 540.

⁸² Bosa Nenadić, „Ustavni sud Republike Srbije u svetlu Ustava iz 2006. godine“, op.cit.

⁸³ Bosa Nenadić, „O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*, Ustavni sud Republik Srbije, Beograd, 2013, 71.

da se obrati bilo kom sudu.⁸⁴ Sve odluke koje sudovi donesu u ovim postupcima prosleđuju se Ustavnom sudu i podložne su preispitivanju pred Ustavnim sudom.⁸⁵ Ukoliko za tim postoji potreba, Ustavni sud može da spoji više srodnih postupaka kako bi se prevazišli određeni sistemski problemi i prepreke koje, primera radi, pogađaju veliki broj ranjivih pojedinaca.⁸⁶ U dosadašnjoj praksi, Ustavni sud Kolumbije je, između ostalog, istakao da progresivna realizacija ekonomskih i socijalnih prava ne može da se tumači tako da u potpunosti obesmisli obaveze države, podsećajući da okolnost da su ta prava izričito priznata i u Ustavu znači da država, kao minimum, mora da predvidi akcioni plan za implementaciju tih prava.⁸⁷ Takođe, kolumbijski Ustavni sud je isticao da u pogledu prava kod kojih postoji obaveza progresivne realizacije, takva priroda obaveza ne može opravdati propust da se preduzmu bilo kakve mere u cilju punog ostvarivanja tih prava, kao i da su retrogresivne mere u ostvarivanju tih prava (ili raspoređivanju resursa za njihovo sprovođenje) prima facie u suprotnosti sa Ustavom.⁸⁸

U praksi kolumbijskog Ustavnog suda razvijen je i **koncept „povezanih fundamentalnih prava“**, pod kojima se podrazumevaju socioekonomska prava koja su u toj meri utkana u prava koja su u Ustavu označena kao fundamentalna prava da bi odsustvo njihove neposredne zaštite rezultiralo kršenjem ili ugrožavanjem fundamentalnih prava.⁸⁹ Slično nemačkom Ustavnom sudu i već pominjanom konceptu „Existenzminimum“, i u Kolumbiji je razvijen koncept shodno kojem svako ima pravo na minimum uslova neophodnih za dostojanstveni život.⁹⁰ Iako Sud konstatuje da takvo pravo nije izričito navedeno u Ustavu, Sud smatra da ono može biti izvedeno na osnovu prava na život i prava na zdravlje, rad i socijalnu zaštitu.⁹¹ Sud smatra da je u slučajevima ekstremne hitnosti, kada je egzistencija pojedinca i njegove porodice u opasnosti, moguće podneti zahtev za zaštitu kao vid hitne mere za ostvarivanje socioekonomskih prava.⁹² Sud smatra da ukoliko bi pojedinci u stanju izuzetne ugroženosti bili ostavljeni bez blagovremene zaštite, oni bi mogli da ostanu bez sredstava koja se smatraju neophodnim za život, usled čega bi i njihovo dostojanstvo bilo povređeno.⁹³ Stoga je u takvim slučajevima potrebna blagovremena sudska zaštita. Sud je primenjivao ovaj koncept u slučajevima uskraćivanja naknada po osnovu materinstva, penzija ili zarada, ako su ova primanja jedina primanja za život koja pojedinci ili porodice imaju na raspolaganju.⁹⁴ Iako, načelno, tutela ne bi bila primenjiva ukoliko su dostupna druga sredstva (poput radnih ili upravnih sporova), Ustavni sud Kolumbije smatra da bi bilo neprihvatljivo odugovlačenje u obezbeđivanju pravnog leka za pojedince koji se već nalaze u stanju velike ugroženosti.⁹⁵

⁸⁴ Za više detalja, videti Magdalena Sepulveda, *Colombia: The Constitutional Court's Role in Addressing Social Injustice*, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 144 i dalje.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Magdalena Sepulveda, *Colombia: The Constitutional Court's Role in Addressing Social Injustice*, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

Normativna kontrola propisa

Za zaštitu ekonomskih i socijalnih prava važna je i normativna (apstraktna) kontrola propisa. Uglavnom je reč o ovlašćenju ustavnih sudova da ocenjuju da li je određeni zakon u skladu sa ustavom ili ratifikovanim međunarodnim ugovorima, odnosno da li su podzakonski akti u skladu sa ustavom, zakonima ili ratifikovanim međunarodnim ugovorima. To može biti prilika da se ospore mere i propisi kojima se utiče na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, ukoliko se to čini na način koji nije u skladu sa ustavom. U pojedinim državama, kao, na primer, u mnogim bivšim komunističkim državama i u Nemačkoj, Italiji i Španiji, sudovi koji posumnjaju u ustavnost propisa koji treba da primene u konkretnom slučaju, u obavezi su da zastanu sa postupkom i da se obrate Ustavnom sudu radi ispitivanja ustavnosti.⁹⁶ U drugim pak zemljama, među kojima je i Srbija, takođe je predviđena apstraktna kontrola propisa pred Ustavnim sudom, ali bez pomenute obaveze ostalih sudova u vezi sa iniciranjem postupaka ocene ustavnosti.⁹⁷ Na drugoj strani, Ustavni sud u Srbiji, kao i u Mađarskoj i Albaniji, može pokrenuti postupke ocene ustavnosti i po sopstvenoj inicijativi.⁹⁸ Ovlašćenje sudova da ukinu propise koji nisu u skladu sa Ustavom, uključujući i propise koji su u suprotnosti sa zagaranovanim ljudskim pravima, postoji i u Kanadi,⁹⁹ kao i u SAD, gde sudska kontrola podrazumeva i ovlašćenje da se ukidaju propisi u meri u kojoj su ti propisi u suprotnosti sa Ustavom.¹⁰⁰ Treba imati u vidu i to da, za razliku od, na primer, Ustavnog suda Srbije, koji uvek vrši apstraktnu kontrolu ustavnosti, kontrola koju vrše sudovi u nekim drugim državama (npr. u SAD) je konkretna, odnosno proizlazi iz pojedinačnih slučajeva.

U kojoj meri ovo ovlašćenje sudova može biti značajno za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava veoma dobro ilustruje praksa Ustavnog suda **Letonije**. Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima je inkorporiran u letonski Ustav, a Ustavni sud u toj zemlji je u više navrata imao priliku da odlučuje i o pravu na socijalnu zaštitu.¹⁰¹ Uočljivo je i to da je, ispitujući propise uvedene u cilju ispunjavanja uslova u vezi sa zajmom Međunarodnog monetarnog fonda i Evropske unije u 2009. godini, sud utvrdio da su usvojenim propisima prekršena prava pojedinaca na socijalno obezbeđenje i načelo vladavine prava, kao i da je zakonodavac isuviše brzo usvojio mere, bez pažljivog razmatranja postojećih alternativa.¹⁰² Pažnju zavređuju odluke i stav koji je Ustavni

⁹⁶ Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, op.cit., 13.

⁹⁷ *Ibid*, 14. Iako u Srbiji ne postoji obaveza drugih sudova da iniciraju postupak ustavnosti, takva mogućnost postoji u skladu sa Članom 63 Zakona o Ustavnom sudu koji glasi: „Ako se u postupku pred sudom opšte ili posebne nadležnosti postavi pitanje saglasnosti zakna ili drugog opšteg akta sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, sud će, ako oceni osnovanim takvo pitanje, zastati sa postupkom i pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom“. Nema podataka o korišćenju ove mogućnosti u praksi.

⁹⁸ W. Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, op.cit., 19.

⁹⁹ Katie Boyle, Edel Hughes, „*Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights*“, op. cit., 57.

¹⁰⁰ Kent Roach, „*The Challenges of Crafting Remedies for Violations of Socio-Economic Rights*“ in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 50.

¹⁰¹ Za više detalja, videti Malcolm Langford, „*Judicial Review in National Courts: Recognition and Responsiveness*“, in Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law-Contemporary Issues and Challenges*, op. cit., 438.

¹⁰² *Ibid*.

sud **Litvanije** zauzeo u vezi sa ograničavanjem penzija. Zakonodavcu su postavljene veoma jasne granice u pogledu mogućnosti mešanja u uživanje socijalnih prava, uključujući i to da je nedozvoljeno da umanjenje penzija traje duže od jedne budžetske godine, da za svaku budžetsku godinu zakonodavac ima dužnost da ponovo proceni ekonomsku situaciju i da iznova odlučuje o eventualnom umanjenju socijalnih davanja, kao i da penzionerima kojima su umanjene penzije zbog ekonomske i finansijske krize mora da se obezbedi kompenzacija.¹⁰³ U kojoj meri je ova doktrina značajna za zaštitu ekonomskih i socijalnih prava postaje jasnije ako pogledamo kako su umanjivane penzije u Republici Srbiji, gde je umanjenje penzija trajalo četiri godine (od 2014. do 2018) bez preispitivanja da li je ta mera i dalje opravdana, a nije bila predviđena ni kompenzacija za umanjene penzije. I Ustavni sud Srbije je u dva navrata razmatrao inicijative ustavnosti zakona kojim su umanjene penzije, ali za razliku od litvanskog suda, nije postavio ograničenja zakonodavnoj vlasti u pogledu umanjenja penzija.¹⁰⁴ Na drugoj strani, jasno razvijena doktrina litvanskog suda u pogledu mogućnosti ograničavanja penzija ilustruje u kojoj meri ovakva vrsta normativne kontrole može biti od značaja za zaštitu ekonomskih i socijalnih prava i kako ustavni sudovi mogu dati jasne smernice zakonodavnoj vlasti kada je u pitanju ograničavanje ekonomskih i socijalnih prava u kontekstu finansijske krize i mera štednje.

I pred Ustavnim sudom **Portugala** su se u više navrata našla pitanja ustavnosti mera kojima su ograničavana različita socijalna davanja ili uvođen porez u kontekstu finansijske krize, uslova za dobijanje finansijske pomoći i sa time povezanih mera štednje. Iako nisu sve te inicijative rezultirale utvrđivanjem neustavnosti,¹⁰⁵ u obrazloženjima odluka uočljiva je senzitivisanost suda kako za potrebu da se obezbedi efikasno ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, tako i za argumente države kojima se ona rukovodila prilikom ograničavanja tih prava i, nadalje, te odluke daju smernice o tome kada se takvo ograničavanje smatra nesrazmernim i suprotnim načelu jednakosti.¹⁰⁶ Tako, recimo, povećanje poreskih stopa, smanjivanje prihoda izuzetih od oporezivanja i uvođenje dodatnog poreza na lični dohodak, Sud nije smatrao neustavnim jer je smatrao da se država pridržavala progresivnosti u oporezivanju, budući da je deo prihoda koji je izuzet od oporezivanja proporcionalno veći kod nižih prihoda, a poreska stopa koja se primenjuje na više prihode je značajnija.¹⁰⁷ I pored negativnog ishoda, odluka Ustavnog suda kojom je razmatrana poreska reforma iz 2013. godine upozorava na to da je neophodno da se vodi računa o pravednosti oporezivanja.¹⁰⁸ Takođe, Ustavni sud Portugala je zaključio da je reforma penzionog sistema bila neustavna zbog podrivanja prava na egzistencijalni

¹⁰³ Za više detalja videti Tom Birmontiene, *The Challenges Faced by the Constitutional Court of Lithuania during the Global Economic Crisis*, Collection of Papers, Faculty of Law, Niš, No. 69, 2015, available at https://www.researchgate.net/publication/282458669_The_challenges_faced_by_the_Constitutional_Court_of_Lithuania_during_the_global_economic_crisis.

¹⁰⁴ Za više detalja videti podnaslov „Arbitrarno umanjenje penzija i nepostojanje efikasne pravne zaštite“.

¹⁰⁵ Primera radi utvrđeno je da privremeno umanjenje zarade i naknade za prekovremeni rad i uvođenje solidarnog poreza na penzije nije sprovedeno na način koji je suprotan Ustavu. Za više detalja videti, na primer, Igor Vila, „Ustavnosudska zaštita ekonomskih i socijalnih prava u vreme ekonomske krize“, Pravni zapisi, god. V, br. 1, 2014, 74.

¹⁰⁶ Videti Sally-Anne Way, Nicholas Luisiani and Ignacio Saiz, „Economic and Social Right in the „Great Recession“ – Towards a Human-Rights-Centered Economic Policy in Times of Crisis“ in Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law - Contemporary Issues and Challenges*, op. cit., 94.

¹⁰⁷ Igor Vila, „Ustavnosudska zaštita ekonomskih i socijalnih prava u vreme ekonomske krize“, op. cit., 74.

¹⁰⁸ Ustavni sud Portugala (Tribunal Constitucional), 5. april 2013; Odluka 66-B/2012, 31. decembar 2012; Sally-Anne Way, Nicholas Luisiani and Ignacio Saiz, „Economic and Social Right in the „Great Recession – Towards a Human-Rights-Centered Economic Policy in Times of Crisis“ in Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law - Contemporary Issues and Challenges*, op. cit., 94.

minimum neophodan za život u dostojanstvu.¹⁰⁹ Proglašene su neustavnim i odredbe koje se odnose na smanjenje visine novčane naknade u slučaju nezaposlenosti i naknade zarade za vreme odsustva s rada zbog privremene sprečenosti za rad, zbog suprotnosti sa načelom srazmernosti i uticaja na najranjivije.¹¹⁰

Primeri poput onih koje nalazimo u praksi ustavnih sudova u Portugalu, Letoniji i Litvaniji pokazuju da ocena ustavnosti, iako nije svemoguća, može biti veoma korisno sredstvo za zaštitu ekonomskih i socijalnih prava najranjivijih, u zemljama u kojima ustavni sudovi pokazuju dovoljno senzitivisanosti kako za ovlašćenja zakonodavne i izvršne vlasti i ograničenost resursa, tako i za prava i interese ugroženih grupa i potrebu da se spreči neopravdano zadiranje u uživanje socioekonomskih prava. Na taj način, sudovi mogu obezbediti suštinske i u praksi vidljive efekte ustavom garantovanih prava i, istovremeno, dati jasne smernice i ukazati na granice zakonodavnoj vlasti u pogledu načina ograničavanja prava. I obrnuto, bez aktivne uloge sudova i drugih institucija nadležnih za primenu ljudskih prava, potencijal koji nose ustavne garantije socijalnih prava može ostati bez odgovarajućeg praktičnog efekta.

I u **Finskoj** postoji *ex post* sudska kontrola usvojenih propisa, kao i *ex ante* procena propisa koji treba da budu usvojeni, koju, doduše, vrši parlament, a ne sudovi. Imajući u vidu prednosti mera prevencije u odnosu na mere sanacije i reparacije, korisno je osvrnuti se i na prethodno ispitivanje usaglašenosti propisa sa ustavom, kao vid zaštite socioekonomskih prava, kao i na obavezu vršenja prethodne socioekonomske procene koja postoji u pojedinim zemljama.

Prethodna kontrola propisa

Pažljivo ispitivanje propisa koji treba da budu usvojeni najlakši je način da se preduprede povrede ljudskih prava. Već je rečeno da u **Finskoj** postoji takva vrsta kontrole i ona se odvija pred Parlamentarnim odborom za ustavno pravo, koji vrši detaljnu kontrolu svakog propisa koji treba da bude usvojen, kako bi se obezbedila usaglašenost sa standardima ljudskih prava. Odluke ovog Odbora, uključujući one koje se odnose na socioekonomska prava, obavezuju Parlament.¹¹¹ Ovakva vrsta *ex ante* procene propisa mogla bi da spreči ili umanjí verovatnoću usvajanja propisa kojima se krše osnovna ljudska prava.¹¹² Ipak, ukoliko to ne bi bilo sprečeno uz pomoć *ex ante* procene, Ustavnom sudu je poverena i naknadna ocena ustavnosti propisa. I u **Švedskoj** postoji slična vrsta kontrole pre usvajanja propisa.¹¹³ **Francuska** je specifična po tome što je dugo imala samo *ex ante* kontrolu propisa.¹¹⁴ Izmenama Ustava Francuske iz 2008. godine uvedena je mogućnost naknadne kontrole ustavnosti, ali

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Igor Vila, „Ustavnosudska zaštita ekonomskih i socijalnih prava u vreme ekonomske krize“, op. cit., 73.

¹¹¹ Katie Boyle, Edel Hughes, „Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights“, op. cit., 53.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, op. cit., 102.

prethodna kontrola ustavnosti je i dalje dominantna u toj zemlji.¹¹⁵ U **Srbiji** je zastupljen mešoviti sistem normativne kontrole ustavnosti opštih akata – naknadna kontrola propisa koji su već usvojeni, kao i prethodna kontrola – pre nego što je propis usvojen,¹¹⁶ pri čemu naknadna kontrola ustavnosti ima daleko veći praktični značaj.

Uloga slična onoj koju ima Parlamentarni odbor za ustavno pravo u finskom parlamentu poverena je Zajedničkom komitetu za ljudska prava u Parlamentu **Velike Britanije**. Međutim, za razliku od finskog Ustava, socijalna i ekonomska prava u Velikoj Britaniji nisu ustavom izričito prepoznata, te su već time umanjene mogućnosti za sprečavanje usvajanja propisa koji urušavaju socioekonomska prava.¹¹⁷ Nadasve, za razliku od *ex ante* kontrole propisa u Finskoj, u Velikoj Britaniji preporuke komiteta koji vrši *ex ante* procenu propisa nisu obavezujuće.¹¹⁸

U **Velsu** je od marta 2021. godine na snazi obaveza svakog organa javne vlasti da procenjuje efekte svojih akata na ranjive socioekonomske grupe.¹¹⁹ Cilj ove obaveze („socio-economic duty“) jeste da se umanje nejednakosti u oblasti obrazovanja, zdravlja, stanovanja i drugih pitanja koja su povezana sa socioekonomskim nejednakostima.¹²⁰ U pozadini uvođenja ove dužnosti organa javne vlasti prilikom donošenja strateških akata nalazi se svest o tome da socioekonomske nejednakosti utiču na sve aspekte života, od zdravstvenog stanja, preko obrazovnih postignuća, do očekivanog životnog veka. I u **Škotskoj** se slična obaveza prethodne procene uticaja („Fairer Scotland Duty“) primenjuje od aprila 2018.¹²¹ Postoji mogućnost da se ova dužnost uvede i u ostatku Velike Britanije, na osnovu Zakona o ravnopravnosti iz 2010, ali još uvek ne postoji spremnost za to.¹²² U Velsu je, primera radi, ova dužnost organa javne vlasti do sada uticala na obustavljanje odluke o zatvaranju određenih lokalnih službi, a pomogla im je i da prevaziđu teškoće uzrokovane smanjenjem budžeta tako da se to umanj enje najmanje odrazi na socioekonomski najugroženije grupe.¹²³

Po uzoru na ovo rešenje iz Zakona o ravnopravnosti Velike Britanije, i u **Srbiji je odnedavno uvedena procena uticaja propisa ili javne politike na poštovanje načela jednakosti za socioekonomski najugroženija lica ili grupe lica**. Naime, članom 7 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije¹²⁴ dodata je nova odredba koja glasi:

¹¹⁵ Videti čl. 60-61 Ustava Francuske iz 1958. godine, sa izmenama iz 2008, dostupno na https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en.

¹¹⁶ Shodno članu 169 Ustava, na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika, Ustavni sud je dužan da u roku od sedam dana oceni ustavnost zakona koji je izglasan, a ukazom još nije proglašen. Za više detalja videti, na primer, Bosa Nenadić, „Osobnosti kontrole ustavnosti zakona u Republici Srbiji“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 49, 2007, 59-87.

¹¹⁷ Katie Boyle, Edel Hughes, „Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights“, op. cit., 53. Potrebno je imati u vidu i to da Velika Britanija nema kodifikovan ustav, odnosno da nema ustav u formalnom smislu (u vidu jednog ustavnog dokumenta).

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ The Socio-Economic Duty, Explanatory Memorandum to the Equality Act 2010 (Authorities subject to a duty regarding Socio-economic Inequalities) (Wales) Regulations 2021, 9 February 2021.

¹²⁰ Katie Boyle, Edel Hughes, „Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights“, op. cit., 56.

¹²¹ Elaine Wilson Smith, Diego Garcia Rodriguez, June Brawner, *Evaluating the socio-economic duty in Scotland and Wales*, Equality and Human Rights Commission, March 2021.

¹²² *Ibid.*, 6. Katie Boyle, Edel Hughes, „Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights“, op. cit., 56.

¹²³ Elaine Wilson Smith, Diego Garcia Rodriguez, June Brawner, *Evaluating the socio-economic duty in Scotland and Wales*, op. cit., 26.

¹²⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 52/2021.

Organ javne vlasti prilikom pripreme novog propisa ili javne politike od značaja za ostvarivanje prava socioekonomski ugroženih lica ili grupa lica donosi procenu uticaja propisa ili politike u kojoj procenjuje njihovu usaglašenost sa načelom jednakosti. Procena uticaja naročito sadrži: 1) sveobuhvatan opis stanja u oblasti koja je predmet regulisanja sa posebnim osvrtom na socioekonomski ugrožena lica i grupe lica; 2) procenu neophodnosti i srazmernosti nameravanih izmena propisa sa aspekta poštovanja načela jednakosti i prava socioekonomski ugroženih lica i grupa lica; 3) procenu rizika za prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese lica i grupa lica iz stava 3 ovog člana (socioekonomski ugroženih lica i grupa lica).¹²⁵

Procena uticaja propisa ili javne politike na poštovanje načela jednakosti za socioekonomski najugroženija lica ili grupe lica predstavlja veoma pozitivnu novinu i nov pravni institut u Zakonu o zabrani diskriminacije¹²⁶ koji odgovara na do sada dobro dokumentovanu praksu sektorskih zakona koji sadrže odredbe koje socioekonomski ugrožena lica stavljaju u neravnopravan položaj u odnosu na druge građane.¹²⁷

Uvođenje obaveze procene uticaja može pomoći organima javne vlasti da prilikom donošenja propisa posebno uzmu u obzir uticaj koji će propis ili javna politika imati po najugroženije građane. Istovremeno, uvođenje ove obaveze moglo bi da spreči ili smanji broj situacija u kojima su efekti propisa takvi da u nepovoljniju situaciju stavljaju one koji su već najugroženiji.¹²⁸ Takođe, ova obaveza mogla bi da utiče na smanjenje nejednakosti u različitim oblastima društvenog života i na operacionalizaciju načela jednakosti.¹²⁹

Procena uticaja propisa na socioekonomski ugrožena lica ili grupe lica zasnovana je na uporednopravnim praksama, posebno na Odeljku I Zakona o ravnopravnosti Velike Britanije, kojim je propisana slična odredba.¹³⁰

I pre izmena Zakona o zabrani diskriminacije, nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava u Srbiji imale su ovlašćenje da daju mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koji se tiču diskriminacije¹³¹ i zaštite prava građana¹³². Međutim, u praksi se često dešavalo da ova mišljenja ne budu uzeta u obzir prilikom pripreme ili usvajanja propisa. Pomenuti problem ilustruje primer Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom¹³³. Zbog neprihvatanja predloga koje je u vršenju svojih ovlašćenja dao Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, usvojen je zakon sa brojnim

¹²⁵ Videti član 7 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Videti i A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Predlozi za izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije – predlog za uvođenje socioekonomske procene i obrazloženje*, 2021, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/02/Predlozi-za-izmene-i-dopune-ZZD_Inicijativa-A11_24022021-converted.pdf.

¹²⁶ Za više detalja videti A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Predlozi za izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije – predlog za uvođenje socioekonomske procene i obrazloženje*.

¹²⁷ Inicijativa A11, *Predlozi za izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije*, op. cit.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Članom 33, stav 1, tačka 7 Zakona o zabrani diskriminacije je propisano da Poverenik, između ostalog, prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije.

¹³² Videti član 18 Zakona o Zaštitniku građana (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005 i 54/2007).

¹³³ *Službeni glasnik RS*, br. 113/2017, 50/2018, 46/2021 - odluka US, 51/2021 - odluka US, 53/2021 - odluka US i 66/2021.

diskriminatornim odredbama, zbog čega je po njegovom usvajanju Poverenica podnela predlog za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba ovog Zakona, a Ustavni sud je u decembru 2020. godine i utvrdio neustavnost nekoliko osporenih odredaba.¹³⁴ Na primeru Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom uočljivo je kako bi uvođenje obaveze prethodne procene uticaja sa aspekta socioekonomski ugroženih lica moglo unaprediti prethodnu kontrolu propisa. To bi ujedno moglo doprineti većem značaju mišljenja koje nezavisne institucije daju o predlozima propisa i, nadalje, umanjiti mogućnost da budu usvojeni propisi kojima se narušava načelo jednakosti i ugrožavaju socioekonomska prava najranjivijih.

Potrebno je istaći da nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava u Srbiji osim kod *ex ante* kontrole propisa takođe mogu doprineti zaštiti socioekonomskih propisa u pojedinačnim slučajevima ispitivanja povrede prava, kao i podnošenjem predloga kojima se inicira normativna kontrola zakona i drugih propisa.

Međunarodni mehanizmi zaštite socijalnih i ekonomskih prava

Utuzivost socioekonomskih prava može biti obezbeđena i prihvatanjem međunarodnih mehanizama koji se, posredno ili neposredno, bave zaštitom socijalnih i ekonomskih prava. Kada je u pitanju ostvarivanje prava u praksi, mogućnost pojedinaca da pritužbe o kršenju svojih prava podnesu specijalizovanim međunarodnim telima koja nadziru primenu ugovora o ljudskim pravima daje suštinski značaj pravima sadržanim u ugovorima koji su posvećeni zaštiti tih prava.¹³⁵

Već je ukazivano na to da socijalna prava uspeavaju dobiti zaštitu i pred telima koja su primarno posvećena zaštiti građanskih i političkih prava, poput ESLJP i UN Komiteta za ljudska prava.

I oslanjanje na Međunarodnu konvenciju za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije i postupak pred Komitetom za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, koji nadzire primenu te konvencije, može biti od značaja za zaštitu socioekonomskih prava. Ovo potvrđuje, na primer, slučaj *L.R. i drugi protiv Slovačke*, u kome je utvrđeno da je lokalno gradsko veće prekršilo zabranu diskriminacije odustajanjem od izgradnje priuštivih stanova za Rome nakon protesta lokalnog stanovništva. Utvrđeno je da je na taj način podnosiocima predstave povređeno pravo na uživanje prava na stanovanje pod jednakim uslovima, zaštićeno članom 5(e)(III) Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članom 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.¹³⁶

Evropska socijalna povelja i Evropski komitet za socijalna prava koji je ustanovljen tom Poveljom dobili su važnu ulogu u promociji i zaštiti socijalnih prava nakon usvajanja Protokola uz Povelju kojim je predviđen sistem kolektivnih žalbi. Taj Protokol daje mogućnost

¹³⁴ Inicijativa A 11, *Predlozi za izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije*, 8.

¹³⁵ Md Al Ifran Hossain Mollah, „Assessment into Feasibility of Ratifying the OP-ICESCR from the Context of Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in Bangladesh”, *International Human Rights Law Review*, Brill Nijhof, 9 (2020), 118-134, 125.

¹³⁶ Komitet za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, *L.R. i drugi protiv Slovačke*, Predstavka br. 31/2003, stav 10. 7, CERD/C/66/D/31/2003).

nevladinim organizacijama koje imaju savetodavni status pri Savetu Evrope i organizacijama radnika i poslodavaca da traže da se utvrdi da određeni propisi ili praksa države nisu u skladu sa njenim obavezama iz Povelje.¹³⁷ Najspecifičnija odlika procedure kolektivnih žalbi, po čemu se ona razlikuje od većine sličnih mehanizama za rešavanje sporova, jeste u tome što podnosioci kolektivnih žalbi ne moraju prethodno da iscrpljuju domaće pravne lekove. Ovakvo inovativno rešenje obrazlaže se time što ova procedura nije namenjena za ispravljanje posledica kršenja prava i obaveza iz Povelje u pojedinačnom slučaju – naprotiv, individualne predstavke se ne mogu podnositi.¹³⁸

Za unapređenje ostvarivanja socioekonomskih prava od posebne je važnosti Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: Pakt; PESKP). Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima je ugovor o ljudskim pravima koji je stupio na snagu 1976. godine i koji sadrži garancije ljudskih prava, kao što su pravični uslovi za rad, pravo na adekvatan životni standard, pravo na obrazovanje, a nadzor nad njegovom primenom poveren je Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava.¹³⁹ Opcioni protokol uz Pakt je instrument usvojen 10. decembra 2008. godine koji pojedincima ili grupama omogućava da podnose predstavke Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava u slučajevima kada smatraju da su im povređena prava sadržana u Paktu, a pritom su iscrpili sve nacionalne pravne lekove.¹⁴⁰

Kod Opcionog protokola posebno je značajno napomenuti to da se ovim dodatnim ugovorom konačno „ispravlja” sistemski propust u domenu zaštite ekonomskih i socijalnih prava pod okriljem Ujedinjenih nacija, te da se konačno razrešava pitanje utuživosti ekonomskih i socijalnih prava na nivou međunarodnog prava ljudskih prava. Osim zaštite u pojedinačnim slučajevima, ratifikacija tog instrumenta može doprineti unapređenju normativnog okvira za zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i poboljšanju rada institucija, domaćih sudskih i upravnih organa odgovornih za zaštitu ljudskih prava.¹⁴¹ Kada je u pitanju postupanje po pojedinačnim predstavkama, pored preporuka koje imaju za cilj otklanjanje povreda u konkretnom slučaju, Komitet može da, između ostalog, državi uputi preporuke opšteg karaktera koje imaju za cilj da se isprave okolnosti koje su dovele do kršenja prava. Zatim, Komitet može državi da preporuči niz mera koje bi joj pomogle da sprovede preporuke, sa posebnim fokusom na mere koje ne

¹³⁷ Prema Dodatnom protokolu uz Povelju kojim se uspostavlja sistem kolektivnih žalbi, ove žalbe mogu podnositi međunarodne organizacije poslodavaca i sindikata koje učestvuju u radu komiteta, u skladu sa članom 27, stav 2 Povelje (Evropska konfederacija sindikata (ETUC), BUSINESS EUROPE (ranije UNICE) i Međunarodna organizacija poslodavaca (IOE)), zatim, ostale međunarodne nevladine organizacije koje imaju savetodavni status pri Savetu Evrope i koje se nalaze na posebnoj listi koju priprema Vladin komitet, kao i reprezentativne nacionalne organizacije poslodavaca i radnika pod jurisdikcijom ugovorne strane protiv koje je podneta žalba. Takođe, za podnošenje kolektivnih žalbi svaka država može posebnom deklaracijom ovlastiti nacionalnu nevladinu organizaciju koja je posebno stručna u oblasti na koju se odnosi kolektivna žalba. Videti čl. 1 i 2 Dodatnog protokola uz Povelju kojim se uspostavlja sistem kolektivnih žalbi. Za više detalja videti, na primer, Olivier de Schutter, *International Human Rights Law, Cases, Materials, Commentary*, op. cit., 914-920.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Za više detalja o radu i najnovijim aktivnostima Komiteta videti Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *2020 Yearbook of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Avgust 2021.

¹⁴⁰ Za više detalja videti A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Šta nam donose potpisivanje i ratifikacija Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima?*, dostupno na https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2019/06/S%CC%8Cta-nam-donose-potpisivanje-i-ratifikacija-Opcionog-protokola-uz-Me%C4%91unardni-pakt-o-ekonomskim-socijalnim-i-kulturnim-pravima_final.pdf.

¹⁴¹ *Ibid.*

iziskuju znatnija izdvajanja finansijskih resursa, pri čemu države ugovornice i dalje zadržavaju mogućnost da usvoje sopstvene, alternativne mere.¹⁴² Takođe, Komitet može izricati i privremene mere, kojima se u slučajevima mogućeg nastupanja neotklonjivih posledica po ostvarivanje prava privremeno obustavlja sprovođenje određenog akta ili radnje, do okončanja samog postupka ili prestanka rizika od nastupanja neotklonjive posledice. Na kraju, član 14 Opcionog protokola ostavlja mogućnost Komitetu da, u dogovoru s državom ugovornicom, potraži stručnu i tehničku podršku eksperata i stručnih organa Ujedinjenih nacija u rešavanju pitanja u vezi sa ostvarivanjem ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava građana i građanki zemlje ugovornice, i time joj pruži podršku za progresivno ostvarivanje ovih prava.¹⁴³

Dosadašnja iskustva zemalja koje su potpisale i ratifikovale Opcioni protokol pokazuju da pristupanje ovom instrumentu donosi brojne pozitivne efekte kad je u pitanju stepen ostvarivanja i zaštite ekonomskih i socijalnih prava. Tako je, primera radi, u Španiji posle prvih odluka Komiteta koje su se odnosile na postupke prinudnih iseljenja sprovedenih tokom hipotekarne krize u ovoj zemlji, došlo do unapređenja pravnog okvira i uklanjanja pojedinih sistemskih neusaglašenosti sa odredbama iz čl. 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.¹⁴⁴ Utuživost na međunarodnom nivou i mogućnost obraćanja međunarodnim sudskim i kvazisudskim telima nije zamena (niti je zamišljena kao zamena) za utuživost socioekonomskih prava u domaćem pravu, ali može veoma pozitivno uticati na nacionalne sisteme utuživosti i upravo to predstavlja jednu od ključnih prednosti pristupanja međunarodnim instrumentima poput Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

¹⁴² Za više detalja, videti Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the "Maximum of Available Resources" Under An Optional Protocol To The Covenant*, UN. doc. E/C.12/2007/1, 10 May 2007, §13.

¹⁴³ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Šta nam donose potpisivanje i ratifikacija Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima?*, 5.

¹⁴⁴ *Ibid*, 4.

Status i zaštita ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji

U narednom delu biće analizirano kakav je status socioekonomskih prava u Srbiji, koji mehanizmi zaštite tih prava i pravna sredstva postoje u domaćem pravnom poretku i kojim međunarodnim mehanizmima je Srbija pristupila. Pored proklamovanja garantija socioekonomskih prava i predviđanja mehanizama zaštite prava, od značaja je i pitanje u kojoj meri su sudovi i druga tela kojima je poverena zaštita ljudskih prava spremni da svoju ulogu vrše na način koji vodi ka punom uživanju socioekonomskih prava. Iako jesu veoma značajne, liste socioekonomskih prava i pravnih lekova nisu jedini pokazatelj istinskog stepena zaštite. Praksa pokazuje da unošenje garantija socijalnih i ekonomskih prava u ustav ne rezultira njihovom automatskom zaštitom, kao što ni njihovo potpuno izostavljanje iz ustava ne sprečava pojedine države da uspostave progresivne socijalne politike.¹⁴⁵ Zbog toga će, nakon kratkog pregleda domaćeg pravnog okvira, posebna pažnja biti posvećena funkcionisanju mehanizama zaštite u praksi, i to u oblasti radnih prava, prava na socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje, zdravstvenu zaštitu i stanovanje.

Domaći pravni okvir

Ustav Republike Srbije predviđa da je Republika Srbija zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama (član 1) i da se vladavina prava ostvaruje ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem vlasti Ustavu i zakonu (član 3).

Ustav predviđa i da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju, kao i da se Ustavom jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima (član 18, st. 1). Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava (član 18, stav 2).

Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18, st. 3).

¹⁴⁵ Videti Andras Sajo, 'Social Rights as Middle-Class Entitlements in Hungary: The Role of the Constitutional Court' in Roberto Gargarella, Pilar Domingo and Theunix Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, Ashgate, 2006, 87.

Među ekonomskim i socijalnim pravima koja su izričito pobrojana u Ustavu nalaze se pravo na imovinu (član 58), pravo na rad (član 60), pravo na štrajk (član 61), zdravstvenu zaštitu (član 68), socijalnu zaštitu (član 69), penzijsko osiguranje (član 70), pravo na obrazovanje (član 71), sloboda naučnog i umetničkog stvaranja (član 73), zdrava životna sredina (član 75). Ustavom se izričito predviđaju i prava deteta (član 64) i posebna zaštita porodice, majke, samohranog roditelja i deteta (član 66).

Takođe, Ustavom je predviđeno da svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale (član 22), te da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu svojih prava, bez diskriminacije (član 21, st. 2). Ustav izričito predviđa da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (član 36), kao i da svako ima pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave (član 36, stav 2). Za zaštitu (i ekonomskih i socijalnih) prava značajan je i član 198, st. 2 Ustava koji predviđa da zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

Važno je da pobrojani mehanizmi zaštite i pravna sredstva za zaštitu ljudskih prava budu predviđeni u ustavu, kako bi ostali van domašaja zakonodavca i kako bi bili izuzeti od mogućnosti ukidanja ili umanjenja stepena njihove zaštite običnim zakonima.¹⁴⁶

Uočljivo je i da Ustav izričito pominje niz ekonomskih i socijalnih prava, ali da je izostao pomen prava na stanovanje. Ipak, u Republici Srbiji, u skladu sa monističkom teorijom koja međunarodno i nacionalno pravo posmatra kao jedinstven sistem, međunarodni ugovori automatski se smatraju delom nacionalnog prava.¹⁴⁷ Tako je Ustavom predviđeno da se ljudska i manjinska prava, zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, primenjuju neposredno.¹⁴⁸ To znači da sudovi neposredno primenjuju i mogu da se pozivaju, između ostalog, na Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, uključujući i pravo na stanovanje. Međutim, to se u praksi ne dešava, i to ne samo u odnosu na pravo na stanovanje nego i u pogledu onih prava iz Pakta koja su izričito navedena u Ustavu. Republika Srbija ni nakon dva uzastopna traženja Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, izveštavajući o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, nije mogla da navede nijedan primer sudske odluke u kojoj je Pakt neposredno primenjen.¹⁴⁹ Umesto toga, u Trećem periodičnom izveštaju o primeni Pakta, Srbija navodi da se domaći sudovi, pružajući zaštitu u slučajevima kršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uglavnom

¹⁴⁶ Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 485.

¹⁴⁷ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010, 69-74.

¹⁴⁸ Za više detalja videti i Slobodan Beljanski et al., *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive*, Cepris, Beograd, 2019.

¹⁴⁹ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 8.

pozivaju na domaće propise u kojima su sadržavana prava iz Pakta, kao i da postoje odluke u kojima se navodi da su one takođe zasnovane i na odredbama Pakta.¹⁵⁰

Kada su u pitanju sami **postupci zaštite ljudskih prava**, ta funkcija prevashodno pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti i Ustavom se posebno utvrđuje pravo na sudsku zaštitu svakome kome je neko ljudsko ili manjinsko pravo povređeno ili uskraćeno, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale.¹⁵¹

Posebna uloga u zaštiti ljudskih prava pripada Ustavnom sudu, zbog njegove „Ustavom ustanovljene funkcije čuvara Ustava i jemca ljudskih prava i sloboda“.¹⁵² Ustavni sud ima položaj i nadležnosti koji su karakteristični za evropski model sudske kontrole ustavnosti.¹⁵³ Ustavnom sudu je poverena normativna kontrola opštih pravnih akata, kao i odlučivanje o ustavnim žalbama zbog povreda ljudskih prava.¹⁵⁴

Normativna kontrola obuhvata kontrolu ustavnosti prava – kontrolu ustavnosti zakona i svih drugih opštih akata u pravnom poretku Republike Srbije, a potom i kontrolu zakonitosti svih opštih akata nižih od zakona.¹⁵⁵ Ove postupke mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, najmanje 25 narodnih poslanika i sam Ustavni sud.¹⁵⁶ Takođe, svako pravno ili fizičko lice ima pravo na *inicijativu za pokretanje postupka* za ocenu ustavnosti i zakonitosti.¹⁵⁷ Međutim, *podnošenje inicijative* za ocenu ustavnosti i zakonitosti ne garantuje i pokretanje postupka ocene, nego se taj postupak pokreće *predlogom ovlašćenog predlagača ili rešenjem o pokretanju postupka*.¹⁵⁸ Vršeci naknadnu kontrolu, Ustavni sud „eliminiše“ neustavne zakone i druge opšte akte, tj. propise koji nisu saglasni sa Ustavom.¹⁵⁹ Ustavnom sudu je, pored naknadne kontrole ustavnosti opštih akata, povereno i ovlašćenje ocene ustavnosti zakona pre njegovog stupanja na snagu.¹⁶⁰ Kada su u pitanju posledice odluka Ustavnog suda o neustavnosti određenog opšteg akta ili njegovih odredaba na pojedinačne akte donete na osnovu neustavnih propisa, svako kome je takvim pojedinačnim aktom povređeno pravo ima pravo da traži od nadležnog organa izmenu tog

¹⁵⁰ Treći periodični izveštaj Republike Srbije o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, stav 4, dostupno na: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSm-IBEDzFEovLCuW54MWm13CZ4%2bVqIQ1kU7YRzwVhwBtDioXlo2YDaaJGQ%2fHjsI7H7pbfxIzL3SKjOkh7b71aT-PLM%2bqhvumUGgBoaju%2fJMBQm2uPAFDIH%2bJvJLl>. Videti, takođe, Platforma organizacija za saradnju sa mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Joint Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights on List of Issues for the Third Periodic Report of the Republic of Serbia*, 2018.

¹⁵¹ Za više detalja videti Slobodan Beljanski et al., *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive*, Cepriis, op. cit.

¹⁵² *Ibid*, 54.

¹⁵³ *Ibid*.

¹⁵⁴ *Ibid*. Videti, takođe, Stevan Lilić, „Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku?“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LV, 2/2007.

¹⁵⁵ Bosa Nenadić, „Ustavni sud Republike Srbije u svetlu Ustava iz 2006. godine“, *Revus*, 11/2009.

¹⁵⁶ Član 168 Ustava Republike Srbije. Za više detalja videti Jelena Jerinić, *Mogućnosti sudske kontrole upravnih radnji u pravnom sistemu Republike Srbije*, 2020, 6.

¹⁵⁷ *Ibid*.

¹⁵⁸ Ustavni sud ceni da li ima osnova za pokretanje postupka povodom inicijative, odnosno da li je razlozima koji su u inicijativi navedeni potkrepljena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka. *Ibid*. Videti i član 50 Zakona o Ustavnom sudu, kao i A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Predlozi za izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije*, op. cit., 6.

¹⁵⁹ B. Nenadić, „Ustavni sud Republike Srbije u svetlu Ustava iz 2006. godine“, op.cit.

¹⁶⁰ *Ibid*. Shodno članu 169 Ustava, na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika, Ustavni sud je dužan da u roku od sedam dana oceni ustavnost zakona koji je izglasan, a ukazom još nije proglašen.

pojedinačnog akta.¹⁶¹ Ako se utvrdi da se izmenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posledice nastale usled primene neustavnog opšteg akta, Ustavni sud može odrediti da se ove posledice otklone povraćajem u pređašnje stanje, naknadom štete ili na drugi način.¹⁶²

Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.¹⁶³ Postupak pred Ustavnim sudom uređen je Zakonom o Ustavnom sudu¹⁶⁴.

Odlukom se ustavna žalba usvaja ili odbija kao neosnovana. Kada Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može poništiti pojedinačni akt, zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere ili radnje kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca. Odlukom kojom se usvaja ustavna žalba Ustavni sud će odlučiti i o zahtevu podnosioca ustavne žalbe za naknadu materijalne, odnosno nematerijalne štete, kada je takav zahtev postavljen.¹⁶⁵

U načelu, odlučujući o ustavnim žalbama, Ustavni sud ne deluje kao revizijska sudska instanca, koja utvrđuje i otklanja bilo koje nedostatke ili pogreške u sudskoj odluci, nego prevashodno interveniše samo onda ukoliko su tumačenje i primena prava u sudskoj odluci suprotni Ustavu, odnosno Ustavom garantovanim pravima.¹⁶⁶

Važno je istaći da se u samom Ustavu ne pravi razlika između ljudskih prava, odnosno između građanskih i političkih prava, na jednoj strani, i socioekonomskih prava, na drugoj strani. Takođe, shodno stavovima Ustavnog suda, **ustavnom žalbom štite se sva ljudska i manjinska prava i slobode, individualna i kolektivna, zajemčena Ustavom, nezavisno od njihovog sistematskog mesta u Ustavu i nezavisno od toga da li su izričito ugrađena u Ustav ili su u ustavnopravni sistem implementirana potvrđenim međunarodnim ugovorima.**¹⁶⁷ Ipak, kod većine ekonomskih i socijalnih prava obično se navodi da se način njihovog ostvarivanja propisuje zakonom. Stoga se sadržaj socijalnih prava, uslovi i pretpostavke za njihovo uživanje, sticanje i prestanak prava propisuju zakonom, ali to ne znači da ta prava uopšte nisu podobna da budu neposredno primenjivo ustavno pravo, odnosno da ne mogu da uživaju sudsku zaštitu, uključujući neposrednu ustavnosudsku zaštitu putem ustavne žalbe.¹⁶⁸ **Bez obzira na to što je sadržina socijalnih prava u Ustavu Republike Srbije neodređenija u poređenju sa sadržinom građanskih i političkih prava i što se način njihovog ostvarivanja propisuje zakonom, ona ipak imaju rang Ustavom**

¹⁶¹ Član 61 Zakona o Ustavnom sudu.

¹⁶² Član 62 Zakona o Ustavnom sudu.

¹⁶³ Član 170 Ustava RS.

¹⁶⁴ *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015 - dr. zakon.

¹⁶⁵ Član 89 Zakona o Ustavnom sudu.

¹⁶⁶ Dragan Stojanović, „Ustavni sud u svetlu interpretativnih odluka u normativnoj kontroli“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, broj 72, godina LV, 2016, 39.

¹⁶⁷ Stavovi Ustavnog suda koji se odnose na postupak prethodnog ispitivanja ustavne žalbe zauzeti na redovnim sednicama od 30. oktobra 2008. godine i 2. aprila 2009. godine.

¹⁶⁸ Videti Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda u predmetu luz-531/2014 (Službeni glasnik RS, br. 88/15)*.

garantovanih prava, a ne običnih programskih načela.¹⁶⁹ To znači da ta prava, pored redovne sudske zaštite, mogu da se štite i ustavnom žalbom, od strane Ustavnog suda, što potvrđuje i praksa Ustavnog suda.¹⁷⁰

Za razumevanje odnosa ustavnosudske kontrole prema zakonodavnoj vlasti, korisno je osvrnuti se i na stanovište koje je Ustavni sud zauzeo u pogledu pravnih praznina, shodno kom je uloga tog suda u ispitivanju propisa čisto „negativna” i ne podrazumeva ulogu popunjavanja zakonodavnih praznina.¹⁷¹ Umesto toga, po okončanju postupka, Ustavni sud je ponekad pribegavao svojevrsnom dijalogu sa Narodnom skupštinom, ukazujući na sporna pitanja u vezi sa primenom pojedinih zakona ili potrebu da se na određeni način izmene ili dopune postojeći propisi.¹⁷² Iako ovakva vrsta savetodavne (umesto kontrolne) uloge u zakonodavstvu nailazi i na kritike¹⁷³, ovakav dijalog između ustavne i zakonodavne vlasti mogao bi biti značajan upravo u oblasti socioekonomskih prava, gde osim pukog utvrđivanja nesaglasnosti sa zakonima, dijalog o mogućim sistemskim merama i dugoročnijim rešenjima može biti korisniji za kontinuirano unapređenje zaštite socioekonomskih prava.¹⁷⁴

Može se zaključiti da u Srbiji Ustav izričito predviđa nekoliko prava u oblasti socijalnog obezbeđenja, obrazovanja, zdravstvene zaštite i prava na rad. Pravo na stanovanje (i pravo na adekvatan životni standard) nije izričito priznato Ustavom, ali je predviđena neposredna primena ljudskih prava garantovanih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, što uključuje i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i prava garantovana tim instrumentom. Kada je u pitanju sudska **zaštita u pojedinačnim slučajevima**, pored **redovne sudske zaštite**,¹⁷⁵ predviđena je i zaštita ljudskih prava u postupku po **ustavnim žalbama** pred Ustavnim sudom. Ustavnom sudu je poverena i ocena usklađenosti opštih akata sa Ustavom, zakonom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima (**naknadna normativna kontrola opštih akata; ex post, apstraktna kontrola propisa**). Odnedavno je u Srbiji uvedena i obaveza organa javne vlasti da vrše procenu uticaja propisa ili javne politike na poštovanje načela jednakosti za socioekonomski najugroženija lica ili grupe lica, a od 2006, makar u teoriji, postoji mogućnost Ustavnog suda da u određenim slučajevima ocenjuje ustavnost zakona i pre njihovog stupanja na snagu (**ex ante kontrola propisa**).

¹⁶⁹ D. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda u predmetu luz-531/2014*. Iako je Ustavom RS zakonodavcu prepušteno da uredi način ostvarivanja prava, to treba razlikovati od situacija kada se u ustavima socioekonomska prava izričito razdvajaju od građanskih i političkih i predviđa da se individualni zahtevi u pogledu određenih socijalnih prava mogu podnositi samo u granicama postavljenim zakonima donetim radi ostvarivanja tih prava, kao što je to, na primer, učinjeno u članu 41 Ustava Češke Republike, kao i u Ustavu Slovačke Republike. Ovakve odredbe ne treba poistovećivati sa odredbama onih ustava koji samo preciziraju da će detalji ostvarivanja prava biti uređeni zakonom, kao što je to slučaj u Srbiji. Za više detalja videti Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, op.cit., 265. Ustavi Češke i Slovačke su dostupni na constitute.org.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Dragan Stojanović, „Ustavni sud u svetlu interpretativnih odluka u normativnoj kontroli”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, op. cit.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ O značaju ovakvog dijaloga videti Malcolm Langford, „Closing the Gap? – An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, op. cit., 32.

¹⁷⁵ U praksi se pokazuju naročito korisnim odredbe Zakona o obligacionim odnosima (*Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – Odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93, *Službeni list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 18/2020) koje se odnose na naknadu štete, odredbe člana 218 Zakona o obligacionim odnosima, kojim je regulisano da ko za drugog učini kakav izdatak ili nešto drugo što je ovaj po zakonu bio dužan učiniti, ima pravo zahtevati naknadu od njega, kao i odredbe članova 210 i 214 ZOO o sticanju bez osnova.

Iako nije reč o sudskoj zaštiti, i **nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava** imaju ovlašćenja koja mogu doprineti efikasnijoj zaštiti socioekonomskih prava. Tako, primera radi, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana, pored ovlašćenja da postupaju po pritužbama u pojedinačnim slučajevima,¹⁷⁶ imaju ovlašćenja da daju mišljenje na odredbe propisa od značaja za ostvarivanje ljudskih prava i načela jednakosti, da podnose predloge za ocenu ustavnosti opštih akata, kao i da podnesu inicijativu za usvajanje ili izmenu propisa koji su od značaja za ostvarivanje ljudskih prava, uključujući i zabranu diskriminacije.¹⁷⁷

Kada su u pitanju **mehanizmi zaštite na međunarodnom ili regionalnom nivou**, građani Srbije nemaju pristup nijednom međunarodnom telu specijalizovanom za zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.¹⁷⁸ Srbija jeste ugovornica EKLJP, a prihvatila je, na primer, i mogućnost podnošenja individualnih predstavki Komitetu za ljudska prava, Komitetu za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena i Komitetu za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije, što nudi određene, ali ipak ograničene, mogućnosti i za zaštitu socijalnih i ekonomskih prava. Međutim, Srbija nije prihvatila dva mehanizma zaštite specijalizovana upravo za ova prava: sistem kolektivnih žalbi pred Evropskim komitetom za socijalna prava, niti mogućnost podnošenja individualnih predstavki UN Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Najzad, treba istaći i to da čitanje liste garantovanih prava i predviđenih pravnih sredstava pruža važan uvid, ali ne i celokupnu sliku o istinskom stepenu zaštite tih prava. Stoga je neophodan i osvrt na to kako se u praksi štite socijalna i ekonomska prava.

¹⁷⁶ Dve trećine pritužbi podnetih Poverenici za zaštitu ravnopravnosti odnosi se na ekonomska i socijalna prava, a među pritužbama koje građani podnose Zaštitniku građana, među najbrojnijima su one koje se odnose na oblast socijalnih i ekonomskih prava. Videti A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda* op. cit., 7. Videti, takođe, i Ustavi u bivšim komunističkim državama.

¹⁷⁷ Videti član 18 Zakona o Zaštitniku građana i član 31 Zakona o zabrani diskriminacije.

¹⁷⁸ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda* op. cit.

Zaštita socijalnih i ekonomskih prava u praksi

Radna prava

Ustavom Republike Srbije jemči se pravo na rad, u skladu sa zakonom.¹⁷⁹ Ustav svakome garantuje pravo na slobodan izbor rada,¹⁸⁰ a propisuje i da su svima, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta.¹⁸¹ Proklamovan je i niz drugih prava koja se odnose na rad i radne odnose, uključujući pravo na zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa.¹⁸² Ustav propisuje i da se ženama, omladini i invalidima omogućuju posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada, u skladu sa zakonom,¹⁸³ a garantuje i pravo na štrajk.¹⁸⁴

Pukim posmatranjem teksta Ustava dolazi se do zaključka da Ustav Srbije garantuje brojna prava u oblasti rada,¹⁸⁵ a na osnovu pregleda zakonskih rešenja uočljivo je i da su dostupni sudski i vansudski mehanizmi zaštite tih prava. Ipak, stvarni stepen zaštite i pristupa tim pravima daje pesimističniju sliku, koja se ne menja nužno nabolje, ni u pogledu funkcionisanja te zaštite u praksi, niti u pogledu pravnog okvira koji uređuje ostvarivanje i zaštitu prava radnika.

Načelno, utuživost radnih prava je najmanje sporna od svih socioekonomskih prava.¹⁸⁶ Ustav u članu 60, st. 4 i izričito pominje sudsku zaštitu prava radnika (za slučaj prestanka radnog odnosa). Zakon o radu¹⁸⁷ je osnovni propis u ovoj oblasti koji detaljnije uređuje ostvarivanje i zaštitu prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada. U slučaju povrede prava, zaštita se, najpre, može dobiti u postupku **sporazumne zaštite prava**.¹⁸⁸ Takođe, Zakonom o radu predviđeno je i da inspekcija rada vrši nadzor nad primenom tog

¹⁷⁹ Član 60, st. 1 Ustava.

¹⁸⁰ Član 60, st. 2 Ustava.

¹⁸¹ Član 60, st. 3 Ustava.

¹⁸² Za potpuniju listu, videti član 60, st. 4 Ustava.

¹⁸³ Član 40, st. 5 Ustava.

¹⁸⁴ Član 61 Ustava.

¹⁸⁵ Primera radi, poređenjem Ustava RS sa ustavima većine bivših komunističkih zemalja, dolazi se do zaključka da Ustav RS spada u grupu ustava koji su najvelikodušniji upravo kada su u pitanju radna prava, dok garantuju ograničena prava iz oblasti zdravstvene zaštite i socijalnog osiguranja. Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts, A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, op. cit., 263.

¹⁸⁶ Slična situacija je i u uporednom pravu. Videti, na primer, Christian Courtis, „Argentina: Some Promising Signs“ in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit.

¹⁸⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

¹⁸⁸ Zakon o radu u članu 194 propisuje da se opštim aktom, kao i ugovorom o radu, može predvideti postupak sporazumnog rešavanja spornih pitanja između poslodavca i zaposlenog. Zaštitu prava u ovom slučaju pruža arbitar, a postoje opšti i posebni režim ove pravne zaštite: opšti (koji se odnosi na sve sporove o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa i uređen je Zakonom o radu) i posebni režim (koji se odnosi na sporove o otkazu ugovora o radu i minimalnoj zaradi i uređen je Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova). Za više detalja videti Zoran M. Ivošević, Milan Z. Ivošević, *Komentar Zakona o radu*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd 2007, 194 i dalje.

zakona, drugih propisa o radnim odnosima, opštih akata i ugovora o radu, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih.¹⁸⁹

Pored vansudskih oblika zaštite prava iz radnih odnosa, predviđena je i sudska zaštita prava, odnosno mogućnost pokretanja spora pred nadležnim sudom, u prekluzivnom roku od 60 dana.¹⁹⁰ Najzad, Krivičnim zakonikom predviđen je i **krivičnopravni aspekt zaštite prava po osnovu rada i socijalnog osiguranja**,¹⁹¹ pa je tako, na primer, neisplaćivanje zarade ili neuplaćivanje doprinosa propisano kao krivično delo.

Zakonom o radu propisano je i da inspektor rada podnosi **zahtev za pokretanje prekršajnog postupka** ako nađe da je poslodavac izvršio prekršaj povredom zakona ili drugih propisa kojima se uređuju radni odnosi i prijava na obavezno socijalno osiguranje.¹⁹²

Sudska zaštita prava radno angažovanih lica van radnog odnosa nije posebno regulisana, tako da ona imaju samo **mogućnost pokretanja opšte parnice radi utvrđivanja naknade štete**, u skladu sa pravilima Zakona o obligacionim odnosima.¹⁹³

Naizgled, dostupnost bilo sudske (kroz radne sporove ili kroz obične parnice za naknadu štete, na osnovu Zakona o obligacionim odnosima), bilo vansudske zaštite radnih prava (posredstvom inspekcije rada i mirnog rešavanja sporova), nije upitna, a predviđen je i krivičnopravni aspekt zaštite prava u oblasti rada i socijalnog osiguranja. Međutim, postoji nesklad između broja i statusa radnih prava u Ustavu i zakonima i njihovog uživanja i položaja radnika u praksi.

Naime, **krivičnopravni aspekt zaštite prava po osnovu rada i socijalnog osiguranja do sada je bio zanemarljiv**.¹⁹⁴ Tužiocima se veoma retko odlučuju da procesuiraju krivične prijave koje dobiju povodom kršenja prava iz radnog odnosa, čak i u slučajevima sistematskog kršenja prava radnika.¹⁹⁵ **Broj inspektora rada je nedovoljan**, čime se krši član 10 Konvencije MOR-a o inspekciji rada, a problem predstavlja i nedovoljna tehnička opremljenost, pa i **slučajevi korupcije**¹⁹⁶ ili

¹⁸⁹ Član 268 Zakona o radu. Detaljna ovlašćenja i postupanje inspekcije rada propisani su članovima 268a, 268b i 269 Zakona o radu.

¹⁹⁰ Član 195 Zakona o radu predviđa da se protiv rešenja kojim je povređeno pravo zaposlenog ili kad je zaposleni saznao za povredu prava, zaposleni, odnosno predstavnik sindikata čiji je zaposleni član ako ga zaposleni ovlasti, može da pokrene spor pred nadležnim sudom. Rok za pokretanje spora jeste 60 dana od dana dostavljanja rešenja, odnosno saznanja za povredu prava.

¹⁹¹ Član 163 Krivičnog zakonika (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005... 35/2019) propisuje da ko se svesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima po osnovu rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i invalida ili prava iz socijalnog osiguranja i time drugom uskratiti ili ograničiti pravo koje mu pripada, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

¹⁹² Član 270 Zakona o radu.

¹⁹³ *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – Odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93, *Službeni list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 18/2020. Videti Bojan Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019, 76.

¹⁹⁴ Vera Kusovac, „Posebna zaštita od otkaza ugovora o radu”, *Lege Artis*, novembar 11/2020, 34, op. cit.

¹⁹⁵ Niko do sada nije osuđen za izvršenje krivičnog dela kršenja prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja, čak ni u uslovima potpunog i namernog rasipanja imovine državnih preduzeća. Mario Reljanović, *Izobicažavanje radnog prava*, Pešcanik, dostupno na <https://pescanik.net/izobicažavanje-radnog-prava/>.

¹⁹⁶ Vera Kusovac, „Posebna zaštita od otkaza ugovora o radu”, op. cit.

samoograničavanja i sužavanja nadležnosti inspektora rada.¹⁹⁷ U radu prekršajnih sudova (kojima inspektori rada mogu podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka), zbog preobimnosti posla, a i iz drugih razloga, **dolazi do većeg broja zastarelih postupaka.**¹⁹⁸

Radni **sporovi pred redovnim sudovima neretko traju više godina**, što je za radnika, kao slabiju stranu u postupku, izuzetno nepovoljno.¹⁹⁹ O prekomernoj dužini trajanja radnih sporova svedoče i odluke Ustavnog suda kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku upravo u radnim sporovima.²⁰⁰ Zbog neefikasnog postupanja u radnim sporovima, sve češće se predlaže i ukazuje na **prednosti (i neophodnost) uvođenja specijalizovanih radnih sudova.**²⁰¹

Poseban problem predstavlja i to što izmene zakonodavstva odvrćaju radnike od traženja sudske zaštite i vode dodatnom umanjenju kvaliteta sudske zaštite, kako ograničavanjem mogućnosti u pogledu pokretanja postupaka sudske zaštite, tako i **skraćivanjem rokova za pokretanje radnog spora.**²⁰² Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o radu²⁰³ iz 2014. godine taj rok je skraćen sa 90 na 60 dana, o čemu radnici nisu dovoljno informisani.²⁰⁴ Navedeni rok je prekluzivan i njegovim propuštanjem gubi se pravo na podnošenje tužbe za zaštitu prava iz radnog odnosa, a tužbe podnete po isteku ovog roka odbacuju se kao neblagovremene.²⁰⁵

Mada je i efikasnost zaštite prava lica u radnom odnosu zabrinjavajuća, situacija je još teža kada su u pitanju **radnici koji rade van radnog odnosa**. Na radnike van radnog odnosa primenjuju se pravila Zakona o obligacionim odnosima i njima ostaje nedostupna zaštita pojedinačnih prava vezanih za učešće u procesu rada.²⁰⁶ Na primer, u slučaju raskida ugovora o privremenim i povremenim poslovima, poslenik ne može od suda tražiti vraćanje na rad, već samo utvrđenje

¹⁹⁷ Primera radi, iako su inspektori rada nadležni i za nadzor nad primenom propisa kada su u pitanju ugovori o radnom angažovanju van radnog odnosa i postoje brojni primeri kada je inspekcija rada intervenisala i kada je reč o sezonskim radnicima, u praksi često dolazi do samoograničavanja nadležnosti inspekcije rada samo na zaposlena lica, čemu inspektori često pribegavaju kada ne žele da intervenišu i u slučajevima koji imaju određenu političku konotaciju, posebno u slučajevima poslodavaca sa privilegovanim statusom stranog investitora. Bojan Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, op.cit., 69.

¹⁹⁸ Vera Kusovac, „Posebna zaštita od otkaza ugovora o radu”, op. cit., 33.

¹⁹⁹ Fondacija centar za demokratiju, *Crveni alarm za radna prava*, 2020. Videti, na primer, i Danas, „Hitan sudski postupak puni osam godina”, 11. 7. 2017. Radni sporovi neretko traju i po deset godina. Vera Kusovac, „Posebna zaštita od otkaza ugovora o radu”, op. cit.

²⁰⁰ Primera radi, Ustavni sud je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku zbog toga što je radni spor trajao preko osam godina, a postupak se još uvek vodio pred prvostepenim sudom (Odluka Ustavnog suda Srbije, UŽ.365/08 od 5. 11. 2009), kao i u postupku u kome je radni spor trajao devet godina (Odluka Ustavnog suda Srbije UŽ. 743/08 od 16. 12. 2010). Ustavni sud posebno ističe da je radni spor *ratione materiae* hitan, kao i da, zbog značaja prava iz radnog odnosa, u nacionalnom zakonodavstvu, kao i u praksi evropskih institucija, postoji obaveza hitnog postupanja sudova u radnim sporovima.

²⁰¹ Videti, na primer, Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, kao i Radoje R. Brkić, *Radno pravo*, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Projuris, Beograd, 2005, 80-81.

²⁰² Mogućnost za pokretanje postupka sudske zaštite radnika 2014. godine umanjena je tako što je iz Zakona o radu izbačen institut „iznuđenog otkaza”. Bojan Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, op.cit.

²⁰³ *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014.

²⁰⁴ Bojan Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, op.cit.

²⁰⁵ Odluke Vrhovnog kasacionog suda Rev2. 2540/19 od 29. 1. 2020, Rev2. 279/20 od 12. 2. 2020, Rev2. 2945/19 od 17.10. 2019. i Rev2. 2946/19 od 25. 10. 2019. predstavljaju neke od brojnih primera u kojima su tužbe radnika odbačene kao neblagovremene, zbog propuštanja prekluzivnog roka od 60 dana za pokretanje spora.

²⁰⁶ Bojan Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, op.cit., 76.

da li mu je raskidom načinjena neka šteta i naknadu štete.²⁰⁷ Zakon o obligacionim odnosima nije dovoljan da pruži zaštitu, kao ni da reguliše specifičnosti radnog angažovanja u tim režimima, zbog čega se ukazuje na neophodnost da se položaj lica koja rade van radnog odnosa izjednači sa zaposlenima, u pogledu zaštite prava po osnovu različitih ugovora o radnom angažovanju.²⁰⁸

Potrebno je osvrnuti se i na **rad na crno**, odnosno faktički rad, bez ugovora o radu, koji predstavlja jedan od najtežih i veoma čestih oblika radne eksploatacije.²⁰⁹ Za razliku od radnika angažovanih van radnog odnosa, kod faktičkog rada, ugovor o radu ili o drugoj formi radnog angažovanja uopšte ne postoji, mada radnik na faktičkom radu može da pokrene radni spor i da traži utvrđenje postojanja radnog odnosa. Naime, Zakon o radu predviđa kvalitetno rešenje shodno kome se lice koje radi bez pravnog osnova, a njegov rad sadrži sve odlike radnog odnosa, smatra zaposlenim na neodređeno vreme.²¹⁰ Reč je o fikciji postojanja radnog odnosa, shodno kojoj se smatra da je zaposleni zasnovao radni odnos danom stupanja na rad.²¹¹ Pravilo o fikciji postojanja radnog odnosa je zakonodavac uveo radi sprečavanja zloupotreba na tržištu rada i eliminacije tzv. rada na crno (faktičkog rada).²¹² Ova pravna fikcija omogućuje da radni odnos nastane i bez zaključenja ugovora u pisanom obliku.²¹³ Za njenu primenu je dovoljno da je radnik stupio na rad, pa se smatra da je danom početka rada zasnovao radni odnos i ovo pravilo se odnosi na sve vidove zasnivanja radnog odnosa.²¹⁴ Međutim, problem nastaje kada na sudu treba dokazati takav status, a do toga najčešće dolazi kada nastupe sporne situacije, poput povreda na radu.²¹⁵

U narednom delu, ukratko će biti prikazana relevantna praksa u ovoj oblasti, uključujući i praksu Ustavnog suda koji se, između ostalog, bavio odlukama koje su se odnosile na faktički rad, a *priori* odricanje od prava po osnovu rada, smanjenje broja zaposlenih i umanjeње prihoda u javnom sektoru, diskriminaciju na osnovu pola, umanjeње zaštite u vezi sa povredama na radu i profesionalnim bolestima.

Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru

Kada je u pitanju praksa u oblasti radnih prava, posebnu pažnju zaslužuje odluka Ustavnog suda koja se odnosila na ocenu ustavnosti Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru,²¹⁶ koji je donet u kontekstu ekonomske krize i mera štednje. Pojedine odredbe tog zakona proglašene su neustavnim zbog nesaglasnosti sa članom 21 Ustava i zbog

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Za više detalja videti Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, 46 i dalje.

²¹⁰ Član 32, stav 2 Zakona o radu. Videti Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, 46.

²¹¹ Bojan Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, op.cit., 77.

²¹² Vrhovni kasacioni sud, Rev2. 3177/17 od 31. 10. 2018.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Takva je, primera radi, bila situacija u postupku o kome je i Vrhovni kasacioni sud odlučivao i u kome je bila reč o tužiocu koji je četiri godine faktički obavljao poslove, bez zaključenog ugovora o radu, sve dok nije doživeo povredu na radu. Vrhovni kasacioni sud, Rev2. 3177/17 od 31. 10. 2018. Videti takođe i Bojan Urdarević et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, op.cit., 77, kao i Mario Reljanović, *Alternativno radno zakonodavstvo*, 46.

²¹⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 68/15.

diskriminacije žena. Naime, u čl. 20-22 tog zakona predviđeni su uslovi za prestanak radnog odnosa zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju, shodno kojima zaposlenom u javnom sektoru za vreme primene Zakona prestaje radni odnos kada navršši godine života i staž osiguranja koji su propisani zakonom za odlazak u starosnu penziju, nezavisno od propisa kojima se uređuje njegov radno-pravni status.

Povodom tog člana Zakona, Ustavnom sudu podnet je veći broj inicijativa kojima su osporene ove odredbe, uz navođenje da je odredbom ovog člana *ukinuto pravo izbora* žena na odlazak u starosnu penziju iz Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, odnosno da je ovim **nastala obaveza** da žene, i to samo žene zaposlene u javnom sektoru, idu u penziju ranije nego muškarci.²¹⁷ Po mišljenju predlagača, to član 20 Zakona čini suprotnim članu 21 Ustava, kojim je zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu, jer pogađa samo žene zaposlene u javnom sektoru i time predstavlja diskriminaciju žena.²¹⁸

Ustavni sud je podsetio na ustavne nadležnosti zakonodavca i njegovo ovlašćenje da uređuje sistem u oblasti radnih odnosa, posebno kada je reč o zaposlenima čije se plate i zarade finansiraju iz budžeta (iz javnih prihoda), kao i na to da zakonodavac ima ovlašćenje da propisivanjem različitih zakonskih mera racionalizuje javni sektor, što uključuje i smanjenje broja zaposlenih i propisivanje različitih osnova smanjenja broja zaposlenih.²¹⁹ Ipak, Ustavni sud je ocenio da je **propisivanje zakonskog uslova za prestanak radnog odnosa zbog navršenja određenih godina života koji se odnosi samo na žene zaposlene u javnom sektoru i indirektno pretvaranje jednog zakonskog prava (prava na starosnu penziju pod povoljnijim uslovima u pogledu navršenih godina života) u osnov prestanka radnog odnosa u suprotnosti sa Ustavom zajemčenim načelom zabrane, kako neposredne, tako i posredne diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući po osnovu pola.**²²⁰ Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je osporeno zakonsko rešenje indirektno u suprotnosti i sa odredbom člana 60, stav 3 Ustava, kojom je zajemčena dostupnost svih radnih mesta svima pod jednakim uslovima.²²¹

Osporavanje pomenute odredbe predstavlja i primer uspešne saradnje nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u cilju zaštite socioekonomskih prava, budući da su Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana zajedno podneli predlog za pokretanje postupka ocene ustavnosti odredbi čl. 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.²²²

Ipak, treba imati u vidu to da osporena odredba Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih nije bila jedina odredba tog propisa koja je negativno uticala na položaj

²¹⁷ Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Predlog za ocenu ustavnosti odredbi člana 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru; Ustavni sud Srbije, luz-244/2015. Videti i Ž. Albanese, Komentar Odluke Ustavnog suda prema kojoj odredbe člana 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru nisu u saglasnosti sa Ustavom, 8. 10. 2016.

²¹⁸ Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Predlog za ocenu ustavnosti odredbi člana 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru; Ustavni sud Srbije, luz-244/2015.

²¹⁹ Ustavni sud Srbije, luz-244/2015.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ Ustavni sud Srbije, luz-244/2015.

²²² Videti Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Predlog za ocenu ustavnosti odredbi člana 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

žena, kao i da su njime naročito pogođene žene koje dolaze iz teže zapošljivih i višestruko diskriminiranih grupa.²²³

Slično kao i ograničenje broja zaposlenih u javnom sektoru, zbog nedostatka *ex ante* rodne procene uticaja, i smanjenje plata u javnom sektoru je u većoj meri pogodilo žene, koje čine većinu zaposlenih u tom sektoru – skoro 80% zaposlenih u centrima za socijalni rad su žene, preko 70% u sistemu obrazovanja i oko 70% u pravosuđu.²²⁴ Uprkos tome, Ustavni sud je odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o privremenom smanjenju plata, odnosno zarada, neto zarada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru.²²⁵ Ustavni sud je posebno istakao da je „za donošenje osporenog Zakona postojao posebno važan, čak bi se moglo reći i kvalifikovan javni interes, koji se ogledao u potrebi očuvanja stabilnosti ekonomskog sistema države u uslovima svetske ekonomske krize, podmirivanja obaveza države i osiguranja nesmetanog obavljanja svih državnih funkcija i zadataka.“²²⁶ Isti ishod imala je i inicijativa za ocenu Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru.²²⁷

Umanjenje prihoda u javnom sektoru

Odluka Ustavnog suda o ustavnosti umanjenja prihoda u javnom sektoru iziskuje poseban osvrt zbog brojnih nedostataka, koji se odnose na izrazito ekonomsko-finansijski karakter odluke koji dominira u odnosu na ustavno-pravno relevantan deo njenog obrazloženja, zatim neobraćanje pažnje na propust zakonodavca da definiše do kada je predviđeno da „privremeno“ umanjenje prihoda traje, kao i izbegavanje Ustavnog suda da analizira mogući diskriminatorni i neselektivni karakter Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru.²²⁸

U pogledu izrazito ekonomsko-finansijskog karaktera obrazloženja odluke Ustavnog suda, kako se u jednom od izdvojenih mišljenja objavljenih uz tu odluku ističe, nesporno je da ekonomsko-finansijski argumenti imaju ogromnu važnost, ali je njima mesto daleko pre u obrazloženju konkretnog predloga zakona.²²⁹ Takvi argumenti mogu biti veoma značajan i ubedljiv argument u skupštinskoj raspravi prilikom obrazlaganja zakona i mogu da posluže kao objašnjenje javnosti, a naročito onim građanima čiji se prihodi umanjuju, ali takvi argumenti ne bi trebalo da imaju dominantno mesto u obrazloženju odluke Ustavnog suda.²³⁰ Odluka Ustavnog suda bi se primarno morala zasnivati na ustavno-

²²³ Pomenuto ilustruje primer Instituta za onkologiju i radiologiju Srbije koji je u 2015. godini otpustio 20 žena koje su bile angažovane na poslovima čišćenja i služenja hrane. Za više detalja videti FemPlatz i A 11 Initiative for Economic and Social Rights, *The Impact of Economic Reform Policies on Women`s Human Rights*, Submission to the Independent Expert on Foreign Debt and Human Rights Mr. Huan Pablo Bohoslavsky, April 2018, 3 i dalje.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 31/09.

²²⁶ Ustavni sud Srbije, luz-97/09 od 17. 1. 2013.

²²⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 108/13.

²²⁸ Za više detalja o nedostacima pomenute odluke Ustavnog suda videti, na primer, Milan Škulić, *Izdvojeno mišljenje u vezi sa Odlukom Ustavnog suda broj IUz-138/2016*, kao i Tamaš Korhec, *Izdvojeno mišljenje u vezi sa Odlukom Ustavnog suda broj luz-138/2016*.

²²⁹ Milan Škulić, *Izdvojeno mišljenje u vezi sa Odlukom Ustavnog suda broj IUz-138/2016*.

²³⁰ *Ibid.*

pravnim argumentima, ali se **Ustavni sud u nesrazmerno velikoj meri bavio ekonomsko-finansijskom problematikom u odnosu na ustavno-pravno rezonovanje.**²³¹

Inicijative za ocenu ustavnosti Zakona o umanjenu neto prihoda lica u javnom sektoru podnete su u vreme važenja tog zakona, a u toku postupka pred sudom osporeni zakon je prestao da važi. To je još jedan problem uočljiv u praksi Ustavnog suda kada su u pitanju postupci normativne kontrole – odlučivanje o opštim aktima koji se odnose na ekonomska i socijalna prava isuviše dugo se odlaže, te se (kao i u ovom slučaju) dešava da se odlučivanju pristupa tek nakon što osporeni propisi prestanu da važe. To čini izlišnim pitanje da li se normativna kontrola propisa može smatrati efikasnim i blagovremenim sredstvom za zaštitu socioekonomskih prava.

Imajući u vidu to da su među argumentima koji govore u prilog neutuživosti socioekonomskih prava najčešći oni koji se oslanjaju na načelo podele vlasti, neopravdanost mešanja sudova u raspodelu resursa i neupućenost sudija u složena ekonomsko-finansijska pitanja, korisno je osvrnuti se na jedno od izdvojenih mišljenja uz odluku Ustavnog suda u ovom postupku iz koga proizlazi da je ne samo ovlašćenje nego i dužnost Ustavnog suda da ne ostane nem i pasivan u slučajevima kada zakonodavac vrši svoju nadležnost mimo načela Ustava.²³² U istom izdvojenom mišljenju se ističe da je dužnost sudija Ustavnog suda da tumače i štite načela Ustava i da zaštite ljudska prava, a da je u tom predmetu Ustavni sud propustio da zaštiti načelo Ustava o jedinstvu pravnog poretka (koje ima važnu ulogu u tumačenju i praksi Ustavnog suda), jer je osporenim Zakonom o umanjenu neto prihoda u javnom sektoru u pravni sistem Republike Srbije uveden poseban porez na dohodak građana suprotno odredbama sistemskog zakona kojim se uređuje materija oporezivanja dohotka građana.²³³

Umanjenje zaštite u vezi sa povredama na radu

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju²³⁴ umanjena je zaštita u vezi sa povredama zaposlenih na radu. Tim izmenama predviđeno je da se pod povredom na radu ne smatraju povrede pri dolasku i odlasku sa posla, kao i profesionalna oboljenja.²³⁵ Prethodno su se povrede na radu utvrđivale u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji su predviđali da se povredom na radu smatra i povreda pri dolasku i povratku sa radnog mesta. Te odredbe Zakona o zdravstvenom osiguranju su osporene pred Ustavnim

²³¹ *Ibid.*

²³² U izdvojenom mišljenju sudije Tamaša Korheca navodi se, između ostalog, to da „mi, sudije Ustavnog suda, nemamo znanje, stručnost, i umeće, a još manje demokratski legitimitet i kapacitet da sudimo o opravdanosti, delotvornosti ili celishodnosti poreske politike naše države, pa tako ni raznih mera za smanjivanje budžetskog deficita koji zakonom uvodi Narodna skupština. Nismo vlasni da umesto demokratski izabranih predstavnika naroda odlučimo da li je neko zakonsko pravilo kvalitetno, da li delotvorno služi ostvarenju deklarisanog cilja. (...) Odgovornost za izbor kao posledice ovakvih mera snose demokratski izabrani predstavnici građana (...). Međutim, postoji tačka gde Ustavni sud ne sme ostati nem i pasivan, to je tačka kada zakonodavac vrši svoju široku nadležnost mimo načela Ustava, neustavno ograničavajući Ustavom garantovana ljudska i manjinska prava“. Tamaš Korhec, *Izdvojeno mišljenje u vezi sa Odlukom Ustavnog suda broj IUz-138/2016.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Službeni glasnik RS*, br. 57/11.

²³⁵ Član 33, st. 5 Zakona o zdravstvenom osiguranju. Za više detalja o ovoj odluci videti i Igor Vila, „Ustavnosudska zaštita ekonomskih i socijalnih prava u vreme ekonomske krize“, *Pravni zapisi*, god. V, br. 1, 2014.

sudom, koji je utvrdio da one nisu u skladu sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.²³⁶ Ustavni sud je podsetio da je država ratifikacijom Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 121 o davanjima za slučaj nesreća na poslu i profesionalnih oboljenja preuzela obavezu da propiše definiciju nesreće na poslu koja će sadržavati uslove u kojima se nesreća prilikom dolaska i odlaska sa posla smatra kao nesreća na poslu,²³⁷ a da je osporenom odredbom Zakona o zdravstvenom osiguranju, suprotno odredbama Konvencije, propisano da se pod povredom na radu ne podrazumevaju profesionalna oboljenja i povrede pri dolasku, odnosno odlasku sa posla.²³⁸ Ustavni sud je ocenio da je **osporena odredba nesaglasna sa Konvencijom MOR-a, a samim tim i sa odredbama člana 194, st. 4 i 5 Ustava kojim je predviđeno da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije i da zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima.**²³⁹ Ova odluka predstavlja primer ograničavanja retrogresivnih mera – mera koje neminovno znače korak unazad u uživanju ekonomskih i socijalnih prava. Ipak, ni u ovoj odluci nema pomena Pakta, niti obaveza koje, shodno Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava, države imaju ukoliko pribegnu usvajanju takvih mera²⁴⁰. Time je propuštena prilika da se kroz praksu ovog suda počne sa izgradnjom interpretativnih standarda specifičnih za ekonomska i socijalna prava, koji bi se mogli koristiti u sličnim situacijama u budućnosti. Odlučujući o veoma sličnim pitanjima, Ustavni sud Argentine, za razliku od Ustavnog suda Srbije, nije propustio priliku da naglasi kako je umanjeње prava na naknade za povrede na radu u suprotnosti sa zabranom usvajanja retrogresivnih mera i da citira relevantne odredbe Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.²⁴¹

Odluke po ustavnim žalbama

Diskriminacija

Kada su u pitanju odluke po ustavnim žalbama, **jedina odluka²⁴² Ustavnog suda kojom je utvrđena povreda zabrane diskriminacije odnosi se upravo na diskriminaciju u oblasti rada.**

S.A. je u decembru 2014. godine podnela ustavnu žalbu protiv presuda Vrhovnog kasacionog suda, Apelacionog suda u Novom Sadu i Osnovnog suda u Kikindi, zbog povrede načela zabrane

²³⁶ Ustavni sud Srbije, luz-314/2011, odluka od 18. 10. 2012. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 110/12.

²³⁷ Videti član 7, stav 1 Konvencije MOR broj 121 o davanjima za slučaj nesreća na poslu i profesionalnih bolesti.

²³⁸ Ustavni sud Srbije, luz-314/2011, odluka od 18. 10. 2012. godine.

²³⁹ Ustavni sud Srbije, luz-314/2011, odluka od 18. 10. 2012. godine.

²⁴⁰ Videti Komitet za ekonomska socijalna i kulturna prava, Procena obaveze za preduzimanje koraka do maksimuma raspoloživih sredstava, u skladu sa Opcionim protokolom uz Pakt, izjava, 10. maj 2007. Naime, u slučaju usvajanja retrogresivnih mera, na državama je teret dokazivanja da pokažu da su odluke o usvajanju tih mera donete nakon pažljivog razmatranja. Procena da li su države pratile obaveze koje imaju prilikom usvajanja retrogresivnih mera zasnovana je na proceni svih prava koja su garantovana u određenoj državi i pune upotrebe resursa na raspolaganju. Za više detalja videti i A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op.cit., 10.

²⁴¹ Za više detalja videti Christian Curtis, „Argentina: Some Promising Signs“ in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 169.

²⁴² Analizirane su odluke Ustavnog suda koje su objavljene u bazi sudske prakse na zvaničnoj veb-prezentaciji tog suda.

diskriminacije, prava na pravično suđenje i prava na jednaku zaštitu prava.²⁴³ U ustavnoj žalbi je, između ostalog, navedeno da je podnositeljka bila žrtva očigledne diskriminacije, s obzirom na to da joj radni odnos kod tuženog nije produžen za još 12 meseci, koliko je tuženi bio u obavezi da je zadrži prema ugovoru sa Nacionalnom službom za zapošljavanje (u daljem tekstu: NSZ) nakon stručnog osposobljavanja, samo zbog toga što je bila na porodiljskom odsustvu, da ta činjenica nesumnjivo proizlazi iz izveštaja koji je tuženi uputio NZS, a u kome je podnositeljka svrstana u kategoriju zaposlenih kojima radni odnos nije produžen zbog trudnoće.²⁴⁴ Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu i utvrdio povredu prava na pravično suđenje i načela zabrane diskriminacije.

Ono što posebno zabrinjava u ovom postupku jeste da je diskriminaciju vršio poslodavac kome je država, preko NSZ, davala subvencije za zapošljavanje, između ostalog, i podnositeljke ustavne žalbe, i koji je imao ugovornu obavezu da pripravnike (uključujući i podnositeljku) po isteku pripravničkog staža zadrži u radnom odnosu kao zaposlene na određeno vreme, najmanje još 12 meseci.²⁴⁵

Zabrinjavajuće je da ni prvostepeni, ni drugostepeni sud, kao ni Vrhovni kasacioni sud, nisu ni razmotrili navode o postojanju diskriminacije uprkos pismenom izveštaju iz koga je nesumnjivo proizlazilo da radni odnos nije produžen upravo zbog trudnoće (okolnost da je podnositeljka na porodiljskom odsustvu je navedena kao jedini razlog neprodužavanja ugovora). Ovaj propust nadležnih sudova – da razmotre navode o postojanju diskriminacije – bio je i ključni razlog zbog kog je Ustavni sud utvrdio i povredu prava na pravično suđenje.²⁴⁶

Nemogućnost odricanja od prava na pravičnu naknadu za rad

Od značaja je ukazati i na postupak povodom ustavne žalbe J.S., u kome je Ustavni sud potvrdio da se zaposleni ne može odreći prava garantovanih članom 60, stav 4 Ustava, među kojima je i pravo na pravičnu naknadu za rad, bez obzira na zaključeno vansudsko poravnanje sa poslodavcem.²⁴⁷

²⁴³ Ustavni sud Srbije, UŽ-8760/2014, odluka od 9. novembra 2016.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Štaviše, ovo nije bio jedini slučaj neprodužavanja radnog odnosa zbog trudnoće kod istog poslodavca u odnosu na radnike za koje je od NSZ dobio subvencije za zapošljavanje. Naime, podnositeljka je bila jedna od 72 pripravnika koji su završili pripravnički staž kod tuženog, od kojih je tuženi sa 63 zaključio ugovore o radu na period od još 12 meseci. Šestoro pripravnika, shodno ranije pomenutom izveštaju koji je tuženi uputio NSZ, nije primljeno u radni odnos po završetku pripravničkog staža zbog neostvarivanja rezultata rada u toku stručnog osposobljavanja, a tri pripravnice (među njima i podnositeljka ustavne žalbe) zbog činjenice da su u toku stručnog osposobljavanja otišle na porodiljsko odsustvo. Ustavni sud Srbije, UŽ-8760/2014.

²⁴⁶ Ustavni sud je posebno naglasio da osporene presude ne sadrže obrazloženja koja zadovoljavaju standard pravičnog suđenja ni u vezi sa navodima kojima je podnositeljka tokom parničnog postupka ukazivala na diskriminaciju. Ustavni sud Srbije, UŽ-8760/2014.

²⁴⁷ UŽ-2524-2009. Ta ustavna žalba odnosila se na isplatu iznosa na ime razlike zarade, regresa za korišćenje godišnjeg odmora i razlike doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, zbog čega je podnosilac ustavne žalbe podneo tužbu protiv poslodavca, a potom sa njim zaključio vansudsko poravnanje. Drugostepeni sud je izveo zaključak da se podnosilac ustavne žalbe zaključenjem vansudskog poravnanja odrekao potraživanja koja ima prema poslodavcu. Međutim, Ustavni sud je zaključio da je takvo pravno stanovište drugostepenog suda u suprotnosti sa odredbom člana 60, stav 4 Ustava i da se zaposleni ne može odreći prava zagantovanih tom odredbom, među kojima je i pravo na pravičnu naknadu za rad. Budući da tuženi poslodavac nije isplatio zaradu podnosiocu ustavne žalbe, iako je imao takvu obavezu, a budući da pravo na uplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje korespondira sa pravom na isplatu zarade, Ustavni sud je zaključio da je drugostepeni sud proizvoljnim tumačenjem *de facto* lišio podnosioca i prava na uplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, pa time i prava koje mu po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja pripadaju. Utvrđeno je da su podnosiocu ustavne žalbe povređena prava na pravično suđenje, na pravičnu naknadu za rad i na socijalnu zaštitu iz člana 69, stav 2 Ustava.

Ova odluka od značaja je posebno ako se ima u vidu praksa pojedinih poslodavaca koji od zaposlenih traže potpisivanje izjava kojima se unapred odriču prava koja imaju po zakonu.²⁴⁸ Sličnu poruku imala je i odluka Ustavnog suda u postupku koji se odnosio na sporazum zaposlenih sa poslodavcem koji su, nakon što im je prestao radni odnos kao tehnološkim viškovima, pristali da im se na ime neisplaćenih zarada isplati manji iznos od onog na koji su imali pravo, odnosno da im se umesto dugovanog iznosa zarada isplate minimalne zarade.²⁴⁹ Ustavni sud je najpre pošao od toga da su ništavi ugovori i sporazumi koji su protivni, između ostalog, javnom poretku, čiji je Ustav sastavni deo, a posebno se osvrnuo na stanovište postupajućih sudova da su se zaključenjem spornih sporazuma zaposleni odrekli dospelih iznosa zarade, odnosno da je došlo do otpuštanja duga, shodno Zakonu o obligacionim odnosima.²⁵⁰ Ustavni sud je zaključio da je takvo stanovište postupajućih sudova predstavljalo proizvoljnu primenu prava i da je takav stav suprotan zajemčenom pravu na rad iz člana 60, st. 4 Ustava, kojim se, između ostalog, garantuje i pravo na pravičnu naknadu za rad, a koga se zaposleni ne može odreći.²⁵¹

Faktički rad i utvrđivanje postojanja radnog odnosa

Odluka Ustavnog suda povodom ustavne žalbe S.Š., koja se odnosila na postupak radi utvrđivanja postojanja radnog odnosa, pokazuje da i u slučaju postojanja kvalitetnih normativnih rešenja, njihova primena u praksi može biti povezana sa brojnim teškoćama.

S.Š. je od oktobra 1994. godine do decembra 2006. godine radila na benzinskoj pumpi tuženog kao spremačica.²⁵² Imajući u vidu obavezu poslodavca da sa zaposlenim pre njegovog stupanja na rad zaključi ugovor o radu u pismenom obliku, a da takav ugovor nije zaključila, S. Š. je smatrala da je ona kod poslodavca po samom zakonu zasnovala radni odnos na neodređeno vreme i ukazala je da su postupajući sudovi pogrešno zaključili da poslodavac nije iskazao volju da sa njom zaključi ugovor o radu, budući da se iskazivanje volje da se zasnuje radni odnos ne pokazuje samo zaključenjem ugovora o radu, već i samim omogućavanjem radniku da radi.²⁵³ Ustavni sud je odbio njenu ustavnu žalbu istakavši, između ostalog, „da se radi o radu bez saznanja poslodavca, sa nepunim radnim vremenom na poslu spremačice koje nije predviđeno aktom o sistematizaciji”, „da su zaradu plaćali zaposleni na benzinskoj pumpi, koji nisu bili ovlašćeni za postizanje dogovora oko radnog angažovanja podnositeljke, a ne tuženi kao poslodavac, pa stoga nije bilo mesta utvrđenju da je tužilja bila u radnom odnosu na neodređeno vreme”.²⁵⁴ Ustavni sud

²⁴⁸ Takva praksa prisutna je i u pogledu posebno zaštićenih kategorija zaposlenih. Videti Vera Kusovac, „Posebna zaštita od otkaza ugovora o radu”, op. cit.

²⁴⁹ Ustavni sud Srbije, Odluka UŽ-2477-2013 od 8. 10. 2015. Videti i Milica Mladenović, *Ustavnosudska zaštita prava na rad u Republici Srbiji*, Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet, Niš, 2017, 49.

²⁵⁰ Ustavni sud Srbije, Odluka UŽ-2477-2013.

²⁵¹ Ustavni sud Srbije, Odluka UŽ-2477-2013.

²⁵² Ustavni sud Srbije, UŽ-1784-2009. U odluci Ustavnog suda se ističe da je osporenom presudom Vrhovnog kasacionog suda utvrđeno da tokom tog perioda tuženi tužilji nije dostavio nikakvo pismeno rešenje o zasnivanju radnog odnosa, ugovor, aneks ili rešenje o korišćenju godišnjeg odmora, da je u spornom periodu tužilja radila svaki dan, nepuno radno vreme; da su zaradu za tužilju prikupljali zaposleni na pumpi iz svojih sredstava i isplaćivali je na ruke, dva puta mesečno po 3.000 dinara; da je takva situacija trajala do decembra 2006. godine, dok nije izvršena inspeksijska kontrola benzinske pumpe, od kada tužilja više nije dolazila na posao; da poslovi spremačice na benzinskoj pumpi tuženog nisu bili posebno sistematizovani.

²⁵³ Ustavni sud Srbije, UŽ-1784-2009.

²⁵⁴ *Ibid.*

je na kraju posebno naglasio i da je podnositeljka ustavne žalbe kod tuženog stupila na rad mimo legalnih načina zasnivanja radnih odnosa (bez javnog oglašavanja slobodnog radnog mesta i bez zaključenja pismenog ugovora²⁵⁵) i zaključio: „**Podnositeljka je bez znanja rukovodioca tuženog sve vreme obavljala poslove spremačice u odgovarajućoj benzinskoj pumpi tuženog, iako takvo radno mesto uopšte nije sistematizovano odgovarajućim aktom tuženog.**” Podsećanja radi, taj period je trajao duže od 12 godina. Budući da su svi postupajući sudovi, uključujući i Vrhovni kasacioni sud, poklonili veru navodima tuženog da je *tužilja duže od 12 godina obavljala poslove na benzinskoj pumpi bez saznanja poslovođe benzinske pumpe*, nije teško zaključiti sa kakvim teškoćama se suočavaju radnici „na crno” koji pokušaju da dokažu postojanje faktičkog rada, u cilju utvrđivanja postojanja radnog odnosa. Očigledno je i verovatno izlišno posebno isticati kako ovakve odluke mogu podsticati radnu eksploataciju, a radnike odvrćati od pokušaja traženja zaštite svojih prava, i pored postojanja adekvatnih normativnih rešenja.

Socijalna zaštita i socijalno osiguranje

Član 69 Ustava predviđa da građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva. Kada je u pitanju socijalno osiguranje, Ustav Republike Srbije navodi pravo zaposlenih na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti (član 69, stav 3) i pravo na penzijsko osiguranje, osnaženo obavezom države da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera (član 70).²⁵⁶

Postupci i uslovi za ostvarivanje pojedinih prava iz oblasti socijalne zaštite uređeni su detaljnije, pre svega, Zakonom o socijalnoj zaštiti.²⁵⁷

U Zakonu o socijalnoj zaštiti navodi se da se pravo na različite vrste materijalne podrške ostvaruje radi obezbeđenja egzistencijalnog minimuma,²⁵⁸ a i Ustav, navodeći pravo na socijalnu zaštitu, govori o građanima kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i *stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba* i izričito navodi da se socijalna zaštita pruža u skladu sa načelima socijalne pravde i poštovanja ljudskog dostojanstva.²⁵⁹ Međutim, iznos novčane socijalne pomoći, koji predstavlja najvažniji vid materijalne podrške koja pripada socijalno ugroženim pojedincima, nije dovoljan za zadovoljenje osnovnih životnih potreba

²⁵⁵ U Zakonu o radu članom 32, st. 2 uvedena je fikcija postojanja radnog odnosa kod faktičkog rada upravo zbog radne eksploatacije i zloupotreba koje se odvijaju bez ugovora o radu, te je u najmanju ruku začuđujuće što Ustavni sud nepostojanje pismenog ugovora o radu i zasnivanje radnog odnosa mimo legalnih načina navodi kao razloge kojima obrazlaže odbijanje ove ustavne žalbe.

²⁵⁶ Videti Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Petnaesto izdanje, Pravni fakultet, 476.

²⁵⁷ *Službeni glasnik RS*, 24/2011.

²⁵⁸ Član 5, stav 2 Zakona o socijalnoj zaštiti.

²⁵⁹ Član 69, stav 1 Ustava.

i ne prelazi granicu siromaštva.²⁶⁰ Situaciju dodatno pogoršavaju prekidi u primanju novčane socijalne pomoći, jer shodno Zakonu o socijalnoj zaštiti radno sposobnom pojedincu, odnosno porodici u kojoj je većina članova sposobna za rad, novčana socijalna pomoć pripada u trajanju do devet meseci u toku kalendarske godine.²⁶¹ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je ove prekide u primanju novčane socijalne pravne pomoći izdvojio kao jedan od ključnih problema koji su u suprotnosti sa obavezama iz člana 9 Pakta.²⁶² Građani Srbije koji ostaju bez sredstava neophodnih za zadovoljenje osnovnog egzistencijalnog minimuma, ili kojima su povređena druga prava sadržana u Paktu, nemaju mogućnost podnošenja predstavki ovom Komitetu u slučaju povrede prava iz Pakta, jer Srbija nije ratifikovala Opcioni protokol uz Pakt. I iz prakse Evropskog komiteta za socijalna prava koji nadzire primenu Evropske socijalne povelje proizlazi da su prekidi u pružanju materijalne pomoći za nezaposlena lica u suprotnosti sa odredbama Povelje.²⁶³ Međutim, Srbija nije ratifikovala ni Protokol o sistemu kolektivnih žalbi uz Evropsku socijalnu povelju, te i ovaj mehanizam zaštite socioekonomskih prava ostaje nedostupan građanima Srbije. Pred sudovima u Srbiji ne postoji značajnija praksa koja se odnosi na iznos novčane socijalne pomoći ili prekide u primanju novčane socijalne pomoći.

U bazi sudske prakse Ustavnog suda, od 39 objavljenih odluka po ustavnim žalbama u kojima je isticana povreda člana 69 Ustava koji se odnosi na socijalnu zaštitu i socijalno osiguranje, samo je u jednom slučaju utvrđena povreda prava – u svim ostalim slučajevima doneta je odluka o odbijanju ustavne žalbe.²⁶⁴ U slučaju u kome je utvrđena povreda prava iz oblasti socijalne zaštite, reč je bila o povredi člana 69, stav 2, koji se odnosi na prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje.²⁶⁵ Pred Ustavnim sudom u postupcima po ustavnim žalbama nijednom nije utvrđena povreda člana 69, stav 1 Ustava i prava na socijalnu zaštitu koja se garantuje građanima i porodicama koji ostanu bez uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba.

Ipak, Ustavni sud se posredno bavio tim pravima, odlučujući o povredama drugih prava, pre svega prava na suđenje u razumnom roku ili prava na pravično suđenje. U jednoj od takvih odluka, ustavna žalba odnosila se na postupak za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć pred Centrom za socijalni rad „**Solidarnost**” u Pančevu, koji je trajao pet i po godina, zbog čega je Ustavni sud utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku.²⁶⁶ Naime, podnosilac ustavne žalbe V.Č. je, u oktobru 2011. godine, podneo zahtev za ostvarivanje novčane socijalne

²⁶⁰ European Committee of Social Rights, Conclusions 2017 – Serbia – Article 13 Paragraph 1 – Adequate assistance for every person in need, dostupno na: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/SRB/13/1/EN>.

²⁶¹ Član 85 stav, 3 Zakona o socijalnoj zaštiti.

²⁶² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, 10 July 2014.

²⁶³ Tako je u postupku *European Roma Rights Centre v. Bulgaria* (žalba broj 48/2008), Evropski komitet za socijalna prava utvrdio da je Bugarska izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti, predviđajući prekide pružanja materijalne pomoći za nezaposlene, a radno sposobne korisnike, povredila odredbe Evropske socijalne povelje koje se tiču prava na socijalnu zaštitu. Videti, na primer, A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti*, 2019, dostupno na <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/02/Komentari-na-Nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-socijalnoj-za%C5%A1titi.pdf>.

²⁶⁴ Baza sudske prakse Ustavnog suda dostupna je na <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>. Analizirane su odluke koje su objavljene do 1. jula 2021. godine.

²⁶⁵ Ova odluka prikazana je u podnaslovu „Radna prava”, u kontekstu prava na pravičnu naknadu, te ovde neće biti detaljnije analizirana.

²⁶⁶ UŽ-5337/2015.

pomoći, koji je označio kao zahtev za „odobravanje stalne socijalne pomoći za osnovne životne potrebe“. U dopisu Centra za socijalni rad „Solidarnost“ u Pančevu, koji je dostavljen Ustavnom sudu, navedeno je da „o zahtevu podnosioca za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć nije odlučeno, sa obrazloženjem da je podnosilac ustavne žalbe 'kontaktiran' nakon podnetog zahteva u cilju popune obrasca zahteva za novčanu socijalnu pomoć i dostavljanja potrebne dokumentacije, ali da se podnosilac tome nije odazvao, iz kog razloga je konstatovano da podnosilac predmetni zahtev nikada nije ni podneo“.²⁶⁷ Ustavni sud je istakao da je nadležni organ bio dužan da o zahtevu podnosioca i formalnopravno odluči, odnosno da povodom zahteva donese odluku i dostavi je podnosiocu.²⁶⁸

Ustavni sud je u ovom postupku ukazao na egzistencijalni značaj prava na novčanu socijalnu pomoć. Razmatrajući da li je postupak nerazumno dugo trajao, Ustavni sud je istakao da je podnosilac ustavne žalbe imao legitiman interes da se o njegovom zahtevu efikasno odluči i da je odluka u predmetnoj upravnoj stvari za podnosioca ustavne žalbe od egzistencijalnog značaja, imajući u vidu prirodu prava o kome se odlučuje.²⁶⁹ Međutim, izostalo je razmatranje da li je bilo povrede prava na socijalnu zaštitu. Kako Ustavni sud ističe, podnosilac ni u ustavnoj žalbi, ni u dopuni žalbe nije naveo naznaku ljudskog prava koje smatra da mu je povređeno, ali „iz navoda ustavne žalbe proizlazi da podnosilac, u suštini, smatra da mu je postupanjem Centra za socijalni rad u Pančevu povređeno pravo na suđenje u razumnom roku“, te je Ustavni sud utvrdio povredu navedenog prava i usvojio ustavnu žalbu.²⁷⁰

U ovom postupku nije dosuđena ni naknada nematerijalne štete. Sud to obrazlaže time što podnosilac ustavne žalbe nije tražio naknadu nematerijalne štete, već je istakao da mu je postupanjem prvostepenog ograna uprave „naneta šteta u vidu fizičkog bola izazvanog dugotrajnim gladovanjem i u vidu bola izazvanog raznim poniženjima...“²⁷¹ Stoga Ustavni sud smatra da je usvajanje njegove ustavne žalbe i utvrđenje povrede prava na suđenje u razumnom roku, kao i nalaganje nadležnim organima da preduzmu sve mere kako bi se postupak okončao u najkraćem roku, dovoljan vid pravičnog zadovoljenja podnosioca ustavne žalbe zbog konstatovane povrede prava.²⁷²

Uprkos tome što je ustavna žalba usvojena, ovaj postupak otkriva nekoliko nedostataka kada je u pitanju pravo na socijalnu zaštitu i pravna sredstva u slučaju povrede tog prava. Ti nedostaci postaju vidljiviji ako se analizirani postupak uporedi sa praksom kolumbijskog Ustavnog suda koji smatra da se pojedincima koji se nalaze u stanju izuzetne ugroženosti i mogli bi da ostanu bez sredstava neophodnih za život, mora obezbediti blagovremena sudska zaštita, te da oni mogu podneti zahtev da im se ta zaštita pruži, kao vid hitne mere za

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ UŽ-5337/2015. Prema članu 85, st. 1 Zakona o Ustavnom sudu, ustavna žalba, između ostalog, mora da sadrži isticanje visine i osnova naknade materijalne i nematerijalne štete, kada se naknada zahteva, dok se u stavu 3 precizira da zahtev za naknadu štete može biti postavljen samo istovremeno sa podnošenjem ustavne žalbe.

²⁷² UŽ-5337/2015.

ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava.²⁷³ Sud je ovaj koncept primenjivao u slučajevima kada se pojedinci nalaze u riziku da ostanu bez ikakvih prihoda.²⁷⁴ Ako se ponovo vratimo na situaciju u Srbiji, socijalno ugroženi pojedinci koji ostanu bez sredstava neophodnih za život nemaju na raspolaganju sličnu blagovremenu i efikasnu zaštitu.²⁷⁵ U slučaju koji se odnosio na postupak pred CSR „Solidarnost”, vidimo da takva situacija može trajati i duže od pet godina. Delimična zaštita pružena je tek nakon što su se stekli uslovi za podnošenje ustavne žalbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Međutim, imajući u vidu važnost ovog prava koje, i prema rečima Ustavnog suda, ima egzistencijalni značaj, oslanjanje na ustavnu žalbu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku nikako se ne može smatrati blagovremenom i efikasnom zaštitom.²⁷⁶ Osim što takav pristup pravdi može da se smatra zakasnelim, takva zaštita je i nepotpuna, budući da, pored razmatranja povrede prava na suđenje u razumnom roku, izostaje razmatranje povrede samog prava na socijalnu zaštitu. Naime, zbog sistemskih problema u upravnim postupcima, koji se ogledaju u neograničenoj mogućnosti drugostepenog upravnog organa da predmet vraća na ponovni postupak,²⁷⁷ stranke u tim postupcima često ne mogu iscrpiti pravna sredstva kako bi se stekli uslovi za podnošenje ustavne žalbe. U takvim situacijama, Ustavni sud se ograničava na razmatranje da li je postupak nerazumno dugo trajao (i da li je usled toga došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku), ne upuštajući se u razmatranje da li je bilo povrede samog prava o kome se u tom postupku odlučuje.²⁷⁸ Doduše, povodom ustavne žalbe koja se odnosila na nepostupanje CSR „Solidarnost” u Pančevu, razmatranje povrede prava na socijalnu zaštitu izostalo je zbog toga što podnosilac to pravo nije izričito naveo u ustavnoj žalbi – očigledno zbog toga što je bio neuka stranka i nije imao pravo na adekvatnu pravnu pomoć. Da je reč o nekoj stranci proizlazi i iz pogrešnog označavanja zahteva za NSP i neisticanja zahteva za naknadu štete. Ove okolnosti ukazuju i na to u kojoj meri **zaštita socioekonomskih prava i pristup pravdi u slučaju povrede tih prava zavisi od postojanja efikasnog sistema besplatne pravne pomoći**. U vreme kada je V. Č. podneo zahtev za novčanu socijalnu pomoć, Srbija je tek bila na početku desetogodišnjeg procesa usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, a i dalje je daleko od uspostavljanja efikasnog sistema besplatne pravne pomoći.²⁷⁹

²⁷³ Za više detalja o ovome i konceptu „povezanih fundamentalnih prava” u praksi kolumbijskog Ustavnog suda videti Magdalena Sepulveda, Colombia: „The Constitutional Court’s Role in Addressing Social Injustice”, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ Ovde je potrebno imati u vidu to da sredstva poput žalbe i žalbe za ćutanje uprave nisu dovoljna, posebno ako postoji mogućnost da se u upravnim postupcima odluke poništavaju neograničen broj puta, zbog čega najčešće i dolazi do toga da postupci u jednostavnim stvarima, koji su od egzistencijalnog značaja za pojedince, traju po nekoliko godina.

²⁷⁶ Ovo postaje još jasnije ako se ima u vidu to da bi bilo potrebno da protekne nekoliko godina pre nego što bi mogla da se podnese ustavna žalba zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

²⁷⁷ Za više detalja videti Milijana Trifković, „Povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2017, vol. 65, br. 3, 188-206.

²⁷⁸ Videti, na primer, UŽ-3887/2011. Ustavni sud je u tom postupku utvrdio povredu prava na pravično suđenje, ali je smatrao da je preuranjen zahtev da se utvrdi i povreda prava na socijalnu zaštitu i prava iz člana 66 Ustava, koji se odnosi na posebnu zaštitu porodice, majke samohranog roditelja i deteta, budući da je postupak još uvek u toku.

²⁷⁹ Videti A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz ugla interno raseljenih lica*, 2020. i Praxis, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – prva godina u praksi: da li su ciljevi ispunjeni?*, 2020. Uopšte o važnosti besplatne pravne pomoći za ostvarivanje i zaštitu socioekonomskih prava, videti Andrea Durbach, „The Right to Legal Aid in Social Rights Litigation” in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 59-75.

Imajući u vidu to da je u odluci o ustavnoj žalbi koja se odnosila na postupak pred CSR „Solidarnost” Pančevo u potpunosti izostalo razmatranje povrede prava na socijalnu zaštitu i da se nakon pet i po godina nemogućnosti socijalno ugroženog pojedinca da ostvari pravo na NSP – usled čega je gladovao i trpeo razna poniženja – „pravično zadovoljenje” svelo na utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, ovaj slučaj jasno pokazuje zašto zaštita socioekonomskih prava sa osloncem na građanska prava donosi samo sporadične i delimične uspehe i, nadalje, zbog čega je od ključne važnosti da se obezbedi efikasna i blagovremena zaštita socioekonomskih prava, kao i adekvatna besplatna pravna pomoć u tim postupcima. Sa aspekta zaštite prava na socijalnu zaštitu, značaj odluke po ustavnoj žalbi V.Č. svodi se na navode Ustavnog suda o tome da se postupak za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć ne može okončati usmenim kontaktiranjem sa podnosiocima zahteva, nego da je potrebno donošenje pismenog rešenja.

Probleme koji mogu nastati u ostvarivanju prava iz oblasti socijalne zaštite ilustruje i **slučaj J.S.** povodom čijeg zahteva za novčanu socijalnu pomoć pravosnažna odluka nije doneta duže od pet godina. Tokom pet godina trajanja postupka, doneto je sedam prvostepenih odluka i sedam rešenja drugostepenog organa koji je predmet vraćao na prvostepeni postupak.²⁸⁰ Usled toga, podnositeljka zahteva pet godina nije mogla da ostvari pravo koje je „od egzistencijalne važnosti za podnositeljku žalbe jer se radi o ispitivanju uslova za priznavanje prava na isplatu novčane socijalne pomoći radi ostvarivanja osnovnih životnih potreba podnositeljke i njene porodice”²⁸¹ Ustavni sud je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku i utvrdio pravo na naknadu štete od 300 evra. Ni u ovom postupku nije bilo razmatranja povrede prava na socijalnu zaštitu. I ovaj postupak ilustruje teškoće koje mogu nastati zbog toga što ne postoji efikasno pravno sredstvo koje bi moglo sprečiti da, usled nedelotvornog postupanja uprave, socijalno ugrožena lica godinama budu ostavljena bez sredstava za život. Jedan od ključnih problema predstavlja okolnost da **u upravnim postupcima – u kojima se ostvaruje većina prava iz oblasti socijalne zaštite – ne postoji pravno sredstvo podobno za ubrzanje postupka.**²⁸² Zaštita na osnovu ustavne žalbe i povrede prava na suđenje u razumnom roku ne može se smatrati dovoljnom, ni blagovremenom, imajući u vidu činjenicu da se ta zaštita može tražiti tek nakon višegodišnjeg trajanja postupka, a tokom tog perioda ranjivi pojedinci i porodice mogu ostati bez prihoda neophodnih za zadovoljenje osnovnih životnih potreba i dostojanstveni život. Na ovim primerima uočljiv je značaj stanovišta koje je u ovakvim situacijama zauzeo Ustavni sud Kolumbije, a to je da je neophodno da se hitno obezbedi zaštita ugroženim pojedincima koji su u riziku da ostanu bez ikakvih prihoda.

Kada su u pitanju ustavne žalbe u kojima je isticana povreda prava na socijalnu zaštitu iz člana 69, st. 1 Ustava, korisno je osvrnuti se na dve ustavne žalbe koje se odnose na nepriznavanje prava na dodatak za tuđu negu i pomoć. U jednom postupku, podnositelj ustavne žalbe bio je dete koje je imalo oblik autizma i oštećenje mozga, a prema navodima podnositelja ustavne žalbe i obrazloženju odluke Upravnog suda, iz njegove medicinske dokumentacije se vidi da zbog bolesti

²⁸⁰ UŽ-6193-2013.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Za razliku od stranaka u sudskim postupcima, koje mogu da podnesu prigovor za ubrzanje postupka, stranke u upravnim postupcima nemaju na raspolaganju pravno sredstvo podobno za ubrzanje postupka, osim ukoliko postupak dospe pred Upravni sud, i to samo u odnosu na dužinu postupka pred sudom. Milijana Trifković, *Povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave*, 194.

od kojih boluje nije sposoban da se sam o sebi brine i da mu je potrebna nega i pomoć.²⁸³ Budući da bolesti i stanja podnositelja ustavne žalbe nisu bila izričito prepoznata u propisima koji su važili u trenutku podnošenja ustavne žalbe i kojima su bili propisani uslovi za ostvarivanje prava na dodatak za tuđu negu i pomoć, Upravni sud je odbio tužbu podnetu radi poništaja prvostepenog rešenja kojim podnosiocu zahteva nije odobreno pravo na dodatak za tuđu negu i pomoć.²⁸⁴

Podnosilac ustavne žalbe je isticao da su tumačenje Upravnog suda i „slepa primena pravne norme“ na osnovu koje se podnosiocu ne može priznati pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica diskriminatorni, jer je zanemareno pravo stanje podnosioca i činjenica da bez pomoći drugog lica on nije u stanju da obavlja osnovne životne aktivnosti, da osobe ometene u razvoju zbog podzakonskih akata ne mogu da dobiju pravo na uvećani, a često ni na običan dodatak za pomoć i negu drugog lica, iako nisu sposobne da se same o sebi brinu i pomoć drugog lica im je neophodna, pa je od Upravnog suda zahtevao da meritorno odluči i donese presudu u sporu pune jurisdikcije, kako bi „ova pravna praznina bila popunjena kroz praksu“, što sud nije učinio.²⁸⁵ Popunjavanjem te pravne praznine nije hteo da se bavi ni Ustavni sud. Prema oceni Ustavnog suda, „osporena presuda zasnovana je na odredbama koje su važile u vreme odlučivanja o podnosiocem zahtevu i koje se nisu mogle šire tumačiti na način kako zahteva podnosilac. Naime, činjenica da je podnosiocu za obavljanje svakodnevnih potreba neophodna pomoć drugog lica nije dovoljan osnov za priznavanje prava na naknadu za pomoć i negu drugog lica, ukoliko za to nisu ispunjeni uslovi propisani zakonom (...) (kurziv naš).

Podnosilac ustavne žalbe je ukazivao da mu je, između ostalog, povređeno pravo na posebnu zaštitu porodice i dece koja su ometena u razvoju, garantovano članom 66, st. 1 i 3 Ustava. Međutim, Ustavni sud je istakao da se uslovi za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica podjednako odnose na sva ona lica kojima je neophodna pomoć i nega za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, te da se stoga taj vid socijalne zaštite ne može dovesti u vezu sa članom 66, st. 1 i 3 Ustava kojima se, pored ostalog, jemči posebna zaštita deci ometenoj u psihičkom ili fizičkom razvoju.²⁸⁶

U drugom sličnom postupku, podnositeljka ustavne žalbe bila je dete rođeno sa cerebralnom paralizom, nesposobno da se samo hrani, da održava ličnu higijenu, te da se brine o sebi na bilo koji način.²⁸⁷ I ona je, nakon što joj je odbijen zahtev za odobravanje dodatka za tuđu negu i pomoć, a potom i žalba i tužba podneta Upravnom sudu, podnela ustavnu žalbu. I u njenom slučaju, Ustavni sud je konstatovao da *okolnost da je podnositeljki za obavljanje svakodnevnih životnih potreba neophodna pomoć drugog lica nije dovoljan osnov za priznavanje prava na naknadu za pomoć i negu drugog lica, ukoliko za to nisu ispunjeni uslovi propisani zakonom.*²⁸⁸

Činjenica da u postupcima po ustavnim žalbama nijednom nije utvrđena povreda člana 69, st. 1 Ustava i prava na socijalnu zaštitu pojedinaca i porodica koji ostanu bez sredstava za izdržavanje može se objašnjavati okolnostima koje su van kontrole Ustavnog suda, kao

²⁸³ UŽ-2697/2011.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ UŽ-2697/2011.

²⁸⁷ UŽ-3408/2011.

²⁸⁸ UŽ-2697/2011.

što su nedostupnost besplatne pravne pomoći, nemogućnost da se iscrpe pravna sredstva zbog sistemskih problema u upravnim postupcima, neprilaganje odgovarajućih dokaza, nedovoljan broj podnetih ustavnih žalbi koje se odnose na ta prava. Međutim, Ustavni sud je u više navrata imao priliku da odlučuje o pitanjima od značaja za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne zaštite vršeći normativnu kontrolu opštih akata, a kada su u pitanju rezultati suda u vršenju ove nadležnosti, nezadovoljavajući ishodi se svakako mogu pripisati i Ustavnom sudu. Analizom (ne)postupanja Ustavnog suda povodom inicijativa za ocenu ustavnosti akata koji se odnose na socijalna prava, posebno u kontekstu ekonomske krize, finansijske konsolidacije i mera štednje, dolazi se do zaključka da sud tendenciozno izbegava da odlučuje o tim inicijativama ili da odlučivanju o njima često pristupa tek kada sporni propisi prestanu da važe.²⁸⁹ Ovo potvrđuje i primer **Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći** iz 2014. godine, kojom se ugroženim građanima pod pretnjom gubitka ili umanjenja novčane socijalne pomoći nameću obaveze koje ih diskriminišu i narušavaju njihovo dostojanstvo. Pomenutom uredbom je, suprotno zabrani prinudnog rada i diskriminacije, pod pretnjom umanjenja ili ukidanja novčane socijalne pomoći, predviđena obaveza korisnika socijalne pomoći da „zarade” primljenu socijalnu pomoć.²⁹⁰ Zbog uvođenja ovih diskriminatornih odredaba, Zaštitnik građana i nekoliko organizacija civilnog društva još krajem 2014. godine od Ustavnog suda zatražili su ocenu ustavnosti sporne Uredbe.²⁹¹ Od tada je proteklo bezmalo sedam godina, a Ustavni sud još uvek nije doneo odluku povodom podnetih zahteva, odnosno predloga za ocenu ustavnosti Uredbe.

Primer neadekvatnog reagovanja predstavlja i neodlučivanje povodom inicijative za ocenu ustavnosti člana 25 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Naime, Inicijativa A 11 je 2018. godine podnela zahtev za ocenu ustavnosti tog člana zbog toga što su njime uvedeni uslovi za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak koji diskriminišu romsku decu.²⁹² Ni povodom te inicijative Ustavni sud se još uvek nije oglasio. Pojedine inicijative od značaja za pristup socioekonomskim pravima u drugim oblastima, uprkos slanju požurnica, na rešavanje čekaju i po šest godina.²⁹³ Prema tome, osim nepostojanja blagovremene i efikasne zaštite u pojedinačnim slučajevima uskraćivanja prava iz socijalne zaštite, godinama unazad ni normativna kontrola opštih akata nije se pokazala kao efikasno sredstvo za uklanjanje propisa u oblasti socijalne zaštite koji su u suprotnosti sa zabranom diskriminacije i koji utiču na ostvarivanje socijalnih prava velikog broja najranjivijih građana.

Ustavni sud je u maju 2021. utvrdio neustavnost nekoliko odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, među kojima je i odredba kojom je bilo predviđeno da se pravo na naknadu zarade (platu) zbog odsustva sa rada (radi posebne nege deteta) ne može ostvariti za dete za

²⁸⁹ Videti i A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 17, 23 i 37. O odlaganju odlučivanja Ustavnog suda videti i Violeta Beširević, „Governing without judges”: The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law*, 2014.

²⁹⁰ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit. 14, 17.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibid.*, 15-17.

²⁹³ To je, na primer, slučaj sa inicijativom za ocenu ustavnosti Zakona o porezima na imovinu koja je podneta 2014. godine. Za više detalja videti podnaslov „Stanovanje”.

koje je ostvareno pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica, usled čega su roditelji dece sa invaliditetom stavljeni u lošiji položaj i morali su da biraju između ove dve mogućnosti.²⁹⁴

Interesantno je osvrnuti se i na odluku Ustavnog suda povodom inicijative za ocenu ustavnosti ranije važećeg Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kojim je **uskraćeno pravo na roditeljski dodatak deci čije su majke strane državljanke**, zbog čega je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti podnela predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 14 tog zakona.²⁹⁵ Sporni član Zakona predviđao je da pravo na roditeljski dodatak može da ostvari majka ako ispunjava određene uslove, među kojima je i uslov da ima državljanstvo Republike Srbije. Krajnji korisnici ove podrške su deca, iako je u Zakonu navedeno da pravo na roditeljski dodatak ostvaruje majka, dok otac to pravo može ostvariti samo u izuzetnim slučajevima, propisanim u čl. 14, st. 7 Zakona (ako majka nije živa, ukoliko je napustila dete ili je iz objektivnih razloga sprečena da neposredno brine o detetu). Uskraćivanjem ove novčane podrške deci čije su majke strane državljanke, ta deca su stavljena u neravnopravan položaj u odnosu na ostalu decu, čije majke imaju državljanstvo, i neopravdano im je uskraćeno pravo na roditeljski dodatak na osnovu ličnog svojstva člana porodice, odnosno državljanstva majke.²⁹⁶

Ustavni sud je odbio predloge za utvrđivanje neustavnosti ove odredbe, pod uslovom da se odredba člana 14, st. 7 Zakona tumači i primenjuje na način da pravo na roditeljski dodatak, ako ispunjava i ostale uslove, može ostvariti i otac deteta ukoliko majka nije državljanica Republike Srbije. Sud je istakao da roditeljski dodatak, po svojoj prirodi, nije prevashodno mera socijalnog karaktera, nego instrument populacione politike i da je cilj njegovog uvođenja povećanje nataliteta sopstvenog stanovništva.²⁹⁷ Budući da se ovakve mere populacione politike realizuju na teret javnih prihoda, odnosno iz budžetskih sredstava, Ustavni sud je utvrdio da **propisivanje državljanstva Republike Srbije, kao jednog od uslova za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak, bilo na strani majke, bilo na strani oca, nije nesaglasno sa Ustavom.**²⁹⁸ Ipak, imajući u vidu to da je roditeljski dodatak pre svega usmeren na poboljšanje uslova za zadovoljavanje osnovnih potreba deteta, Ustavni sud je zaključio da je opravdano ukazivanje predlagača da uslov državljanstva majke, kao primarnog titulara prava na roditeljski dodatak, na indirektan način može dovesti u nejednak položaj decu kao beneficijare prava, ako ona potiču iz mešovitih brakova.²⁹⁹ Sud je smatrao da se taj problem može prevazići tako što će se tumačiti da je majka koja nema državljanstvo Srbije objektivno sprečena da se neposredno stara o detetu, te da u tom slučaju pravo na roditeljski dodatak može ostvariti otac deteta, ako ispunjava ostale uslove.

²⁹⁴ Odluka Ustavnog suda RS broj luz-266/2017 kojom se utvrđuje da odredba člana 12, stav 7 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (*Službeni glasnik RS*, br. 113/17 i 50/18) nije u saglasnosti sa Ustavom.

²⁹⁵ Poverenica za zaštitu ravnopravnosti podnela je predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti čl. 14, st. 1 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (*Službeni glasnik RS*, broj 16/2002, 115/2005 i 107/2009) ističući, između ostalog, to da je uslovljavanje ostvarivanja prava na roditeljski dodatak državljanstvom majke suprotno zabrani diskriminacije iz člana 21 Ustava. Predlog je dostupan na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/predlog-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>.

²⁹⁶ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti čl. 14, st. 1 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom*.

²⁹⁷ IUz-104/2014.

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ *Ibid.*

Čak i ako se zanemari inovativnost kojoj je sud pribegao kako bi izbegao utvrđivanje neustavnosti osporavane odredbe, i ako se ostave po strani presude ESLJP iz kojih proizlazi da je neophodno predočiti vrlo ozbiljne razloge za razliku u postupanju koja je zasnovana isključivo na osnovu državljanstva, ako bi se htelo dokazati da je ta razlika saglasna sa EKLJP,³⁰⁰ sporno je što Sud nije napravio nikakvu razliku između „običnih” stranaca i onih koji imaju stalno nastanjenje. Ovo se posebno čini neopravdanim ako se ima u vidu činjenica da ZFPPD propisuje da, pored ostalih uslova, majka podnositeljka zahteva za roditeljski dodatak mora imati i prebivalište u Republici Srbiji i ostvarivati pravo na zdravstveno osiguranje preko Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (u daljem tekstu: RFZO). Ako se ponovo osvrnemo na odluku u slučaju Khosa, vidimo da Ustavni sud Južnoafričke Republike, imajući u vidu ograničenost resursa, nije razmatrao da li je dozvoljeno pravljenje razlike između svih nedržavljana i domaćih državljana, nego se ograničio na to da ispita da li je bilo razumno praviti razliku između državljana i stalno nastanjenih stranaca i zaključio je da je položaj stalno nastanjenih stranaca umnogome izjednačen sa položajem državljana, te da je stoga njihovo isključivanje iz određenih materijalnih davanja neopravdano.³⁰¹ U svetlu te odluke, a posebno imajući u vidu to da ZFPPD propisuje da majka podnositeljka zahteva za roditeljski dodatak mora imati i prebivalište i ostvarivati pravo na zdravstveno osiguranje preko RFZO-a, uslov u pogledu državljanstva Srbije čini se neopravdanim, kao što je **neopravdan i propust Ustavnog suda da povuče bilo kakvu razliku između „običnih stranaca” i onih sa prebivalištem i stalnim nastanjenjem u Srbiji**. Nadasve, kada su u pitanju stalno nastanjeni stranci koji „ostvaruju pravo na zdravstveno osiguranje preko RFZO-a” (što je, takođe, jedan od uslova za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak), nesumnjivo je da i oni lično, ili neko drugi preko koga ostvaruju pravo na zdravstveno osiguranje, takođe doprinose javnim приходima i budžetskim sredstvima,³⁰² kojima se sud prevashodno rukovodio kada je zaključio da propisivanje državljanstva Republike Srbije, kao jednog od uslova za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak, bilo na strani majke, bilo na strani oca, nije nesaglasno sa Ustavom.

Kada je usvojen novi Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom³⁰³, pod uticajem pomenute odluke Ustavnog suda, proširen je krug izuzetaka u kojima i otac može podneti zahtev za roditeljski dodatak, te je novim zakonom izričito predviđeno da otac može ostvariti ovo pravo ako je majka strana državljanica, što znači da više nije neophodno tumačenje shodno kome je (za potrebe ostvarivanja prava na roditeljski dodatak) majka koja je strana državljanica objektivno sprečena da se neposredno stara o detetu. Pored toga, predviđeno je da pravo na roditeljski dodatak može ostvariti i majka koja je strani državljanin i ima status stalno nastanjenog stranca pod uslovom da je dete rođeno u Srbiji. Međutim, deca čije su majke su bez dokumenata ili su domaće državljanke bez prebivališta i lične karte, i dalje ne mogu da ostvare pravo na roditeljski dodatak.³⁰⁴

³⁰⁰ Videti, na primer, ESLJP, *Andrejeva v. Latvia*, broj predstavke 55707/00, presuda od 18. februara 2009, § 87. Videti i izdvojeno mišljenje u predmetu IUz-40/2012.

³⁰¹ South African Constitutional Court Case: *Khosa and Others v. The Minister of Social Development and Others* 2004 (6) SA 505 (CC). Paul O’Connell, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, op.cit., 62-64.

³⁰² Videti izdvojeno mišljenje u predmetu IUz-40/2012.

³⁰³ *Službeni glasnik RS*, 113/2017, 50/2018, 46/2021 – Odluka US RS, 51-2021 – Odluka US RS i 53/2021 – Odluka US RS i 66/2021.

³⁰⁴ Molimo da imate na umu da je ova rečenica izmenjena dana 21.12.2021. godine, u pogledu mogućnosti za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak za decu stranaca sa stalnim nastanjenjem, jer su u prvobitnoj verziji bili navedeni uslovi iz Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom koji je prestao da važi 1. jula 2018.

Jedan od problema u oblasti socijalne zaštite, naročito kada je reč o obuhvatu socijalno ugroženih pojedinaca novčanom socijalnom pomoći, jeste imovinski cenzus. Pojedinci koji poseduju više od osnovnog prostora za život (što predstavlja jednu sobu po članu domaćinstva) i poljoprivredno zemljište od 0,5 hektara nemaju pravo na NSP osim ukoliko ova imovina nije stavljena pod hipoteku radi valorizacije troškova NSP.³⁰⁵ Ovaj zakon ne prepoznaje razliku između zemljišta različitog kvaliteta, to jest, kategorizacije zemljišta, te jednako tretira vredno zemljište i skoro neupotrebljive parcele u planinskim područjima.³⁰⁶ Pored toga, u Srbiji živi veliki broj interno raseljenih lica sa Kosova, a pojedini od njih imovinu na Kosovu ne mogu da koriste ili iznajme.

I Ustavni sud je imao priliku da razmatra ograničenje u pogledu imovinskog cenzusa za ostvarivanje prava na NSP i odbacio je inicijativu za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o socijalnoj zaštiti kojima se ostvarivanje prava na novčanu naknadu uslovljava time da pojedinac, odnosno porodica, nema u vlasništvu određenu nepokretnu imovinu – zemljište.³⁰⁷

Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe Zakona ne izlaze izvan ustavnog okvira utvrđenog odredbom člana 69, stav 1 Ustava, na koju se podnosilac inicijative pozivao.³⁰⁸ Na kraju, **Ustavni sud je istakao i da nije nadležan da se upušta u ocenu celishodnosti pojedinih zakonskih rešenja, s obzirom na to da opredeljenje u pogledu toga koji kriterijum i uslovi će biti propisani za ostvarivanje određenog prava iz oblasti socijalne zaštite predstavlja izraz volje zakonodavca.**³⁰⁹

³⁰⁵ Slobodan Cvejić, *Analiza stanja i predlog aktivnosti za adekvatan i dostupan program minimalnog prihoda u Srbiji*, SeConS, 2015.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ Ustavni sud je odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 82, stav 1, tač. 1 i stava 2. Zakona o socijalnoj zaštiti kojima je propisano: da pravo na novčanu socijalnu pomoć može ostvariti pojedinac, odnosno porodica, ako nema drugih nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice i zemljišta u površini do 0,5 hektara (član 82, stav 1, tač. 1); da pravo na novčanu socijalnu pomoć mogu ostvariti i pojedinac koji je nesposoban za rad, odnosno porodica čiji su svi članovi nesposobni za rad, ako pored stambenog prostora koji odgovara potrebama porodice imaju zemljište u površini do jednog hektara (član 82, stav 2). Rešenje Ustavnog suda Srbije, U.br. 183/12 od 4. 10. 2012.

³⁰⁸ Rešenje Ustavnog suda Srbije, U.br. 183/12 od 4. 10. 2012.

³⁰⁹ Rešenje Ustavnog suda Srbije, U.br. 183/12 od 4. 10. 2012.

Arbitrarno umanjeње penzija i nepostojanje efikasne zaštite

U oktobru 2014. godine usvojen je Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija³¹⁰, kao jedna od najvažnijih mera za smanjenje budžetskog deficita u Republici Srbiji.³¹¹ Tim zakonom propisano je progresivno smanjenje penzija za sve penzionere koji imaju primanja veća od 208 evra, ili za oko 40% penzionera u Republici Srbiji. Uprkos tome što su penzije primanja koja su povezana s doprinosima koji su se za svakog penzionera uplaćivali u penzioni fond, tim zakonom nije uspostavljen nikakav mehanizam naknade penzionerima kojima su umanjene penzije, a sama smanjenja su uvedena *ex lege*, automatski i bez pravnog leka.³¹² Pored toga, smanjenje penzija uvedeno je neselektivno, bez uzimanja u obzir pojedinačnih prilika svakog pojedinca kojem su umanjena mesečna primanja i bez procene uticaja tog smanjenja na ostvarivanje drugih prava.³¹³

Nadalje, smanjenje penzija uvedeno je kao opšta mera, bez izdavanja pojedinačnih rešenja koja bi se mogla osporiti pred upravnim ili sudskim organima. Time je penzionerima kojima su umanjene penzije uskraćeno i pravo na pravni lek. Takvo postupanje u suprotnosti je sa obavezom države da se svako ukidanje, smanjenje ili obustava prava može uvesti tek nakon sprovedenog postupka i mogućnosti da se odluka koja je doneta ospori pred sudskim ili drugim odgovarajućim telom.³¹⁴

Kako penzioneri nisu imali na raspolaganju pravno sredstvo protiv odluke o smanjenju penzija, svima koji su pogođeni ovom merom na raspolaganju je bila samo mogućnost obraćanja Ustavnom sudu sa inicijativom za ocenu ustavnosti pomenutog zakona.³¹⁵ U oktobru 2015. godine, Ustavni sud je, odlučujući o tom pitanju, odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti.³¹⁶ Kasnije, kada je smanjen budžetski deficit i kada su podnete na desetine novih inicijativa za ocenu ustavnosti, taj sud je duže od tri godine izbegavao da se odredi prema pitanju ustavnosti zakona. Takvo (ne) postupanje Ustavnog suda trajalo je sve vreme dok je zakon bio na snazi. Dvoje sudija Ustavnog suda, u svojim izdvojenim mišljenjima, ukazalo je na to da je taj sud bez razumnog objašnjenja izbegavao da se izjasni o prihvatljivosti inicijativa koje su kasnije podnete.³¹⁷

Pravo na socijalnu sigurnost podrazumeva pravo da se ne bude podvrgnut arbitrarnim i

³¹⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 116/2014 i 99/2016.

³¹¹ Za više detalja o umanjeњу penzija i postupcima koji su povodom umanjeња penzija vođeni pred Ustavnim sudom videti i A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit.

³¹² Za ovo pitanje pogledati, primera radi, izdvojeno mišljenje sudije Dragana M. Stojanovića povodom odluke Ustavnog suda u predmetu IUz-531/2014.

³¹³ Ovde je korisno osvrnuti se na praksu argentinskog Vrhovnog suda koji je u slučaju Sančez koji se odnosio na usklađivanje penzija prema inflaciji, jasno naglasio povezanost između iznosa penzija i prava na hranu, stanovanje, zdravlje i prava na adekvatan standard života penzionisanih radnika. Christian Courtis, „Argentina: Some Promising Signs“ in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, op. cit., 170.

³¹⁴ UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Pravo na socijalnu sigurnost (čl. 9) (Trideset deveta sesija, 2007), UN Doc. E/C/12/GC/19 (2008).

³¹⁵ Za više detalja videti Bosa Nenadić, *Izdvojeno mišljenje na Rešenje Ustavnog suda u predmetu IUz-531/2014*.

³¹⁶ Ustavni sud, Rešenje o odbacivanju inicijative, IUz-531/2014.

³¹⁷ Ustavni sud, Rešenje o obustavi postupka ocene ustavnosti, IUz-351/2015. Videti Saglasno izdvojeno mišljenje sudije dr Tamaša Korheca i Izdvojeno mišljenje na Rešenje Ustavnog suda broj IUz-351/2015 sudije dr Milana Škulića.

nerazumnim smanjenjima u socijalnim davanjima.³¹⁸ Činjenica da je smanjenje penzija trajalo četiri godine, bez periodične procene opravdanosti i proporcionalnosti takvih smanjenja, dovodi do zaključka da je umanjenje penzija bilo arbitrarno i neopravdano. U više izdvojenih mišljenja priloženih uz odluke Ustavnog suda o ustavnosti umanjenja penzija ukazuje se na brojne nedostatke koje te odluke sadrže. Budući da se u tim nedostacima uglavnom ogledaju i ključni nedostaci sveukupnog sistema zaštite socioekonomskih prava u Srbiji, oni zaslužuju poseban osvrt.

Najpre, ističe se da je već na osnovu čitanja obrazloženja Rešenja Ustavnog suda uočljiva suštinska podudarnost sa tekstom obrazloženja Predloga osporenog Zakona, te da se Ustavni sud našao u neprimerenoj ulozi sadejstvenika zakonodavnog delovanja.³¹⁹ Istaknuto je i da se postupanjem u slučaju osporavanja osporenog Zakona Ustavni sud najmanje bavio odgovorom na osnovno pitanje – da li je osporeni Zakon neustavan.³²⁰ U mnogo većoj meri sud se bavio pitanjem celishodnosti donošenja tog zakona i obrazlaganjem opravdanja za njegovo donošenje. Tako Ustavni sud, samo primera radi, ocenjuje „da je u uslovima privredne krize, koja se odrazila i na isplatu penzija, u čijem finansiranju u značajnom procentu učestvuje Republika Srbija, bilo nužno donošenje osporenog Zakona, da osporene zakonske mere imaju za cilj uštede u penzijskom sistemu koje treba da obezbede njegovu održivost na duži rok i da su kao takve donete u opštem i javnom interesu.”³²¹ Ocenjujući donošenje ovakvog zakona nužnim, **Ustavni sud ne rešava pitanje njegove saglasnosti sa Ustavom, te se bavi političkim, a ne pravnim odgovorom koji je od njega tražen.**³²²

Ovaj predmet predstavljao je **propuštenu priliku da Ustavni sud utvrdi doktrinarne stavove u vezi sa ocenom ustavnosti zakona donetih u vreme ekonomske krize kojima se ograničavaju socijalna prava i da tako svoje buduće postupanje učini efikasnijim i konzistentnim.**³²³ U više izdvojenih mišljenja ukazuje se i na to da je u uporednom ustavnom pravosuđu nastala prava doktrina o granicama zakonodavne vlasti u ograničavanju prava iz oblasti socijalne zaštite, pri čemu se naročito izdvaja doktrina koju je izgradio litvanski Ustavni sud.³²⁴ U odluci Ustavnog suda Srbije pak nema takvih interpretacionih stavova koji bi značili postavljanje čvrstih, sadržajno dovoljno određenih, prepreka proizvoljnim zakonodavnim zahvatanjima u ljudska prava garantovana Ustavom.³²⁵

Umesto toga, odlukama o ustavnosti smanjenja penzije, kako se to i u više izdvojenih mišljenja uz tu odluku ističe, Ustavni sud je zakonodavcu ostavio potpunu slobodu da ograničava socijalna i ekonomska prava po svom nahođenju. Ustavni sud je ovakvim odnosom prema pitanju smanjenja penzija uspostavio legalnu i legitimnu mogućnost vlasti da uvek kada to nađu društveno opravdanim, iz razloga ekonomski rđavih prilika koje su nastupile, posegnu za sredstvima

³¹⁸ UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Pravo na socijalnu sigurnost (čl. 9) (Trideset deveta sesija, 2007)*, UN Doc. E/C/12/GC/19 (2008).

³¹⁹ Olivera Vučić, *Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rešenje Ustavnog suda IUz-531/2014 od 23. 9. 2015.*

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.*

³²² *Ibid.*

³²³ Bosa Nenadić, *Izdvojeno mišljenje na Rešenje Ustavnog suda u predmetu IUz-531/2014.*

³²⁴ *Ibid.*; Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUz-531/2014.*

³²⁵ Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUz-531/2014.*

iz zakonito zarađених пензија и умањују их по некој формули која ће одговарати tadašnjem trenutku.³²⁶ Образложење одлуке Ustavnog suda o ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija više je imalo za cilj opravdanje, nesumnjivo sa neoliberalnog stanovišta, ove zakonske mere, nego što je odgovorilo zahtevima pravne državnosti, socijalne pravičnosti, razvijanju objektivnog ustavnog prava i zaštiti ljudskih prava od eksczesnog zakonodavstva.³²⁷ Ne samo što doneta odluka Ustavnog suda nije pružila delotvornu zaštitu Ustavom garantovanim pravima stečenim radom, nego je dala gotovo blanko podršku izvršnoj vlasti da neopravdano zadire u osnovna ljudska prava.³²⁸

O prirodi prava na penziju

Posebnu pažnju zaslužuje i stanovište Ustavnog suda o karakteru prava na penziju, budući da iz toga mogu prosteći važni zaključci o prirodi i statusu ostalih (pre svega socijalnih) prava čija sadržina nije izričito uređena Ustavom, nego je način ostvarivanja tih prava prepušten zakonodavcu. Stavovi Ustavnog suda o prirodi prava na penziju otkrivaju niz nedoslednosti. Ustavni sud je uložio znatne napore da dokaže kako je u Srbiji garantovano samo pravo na penziju, a ne i penzija u određenom iznosu.³²⁹ U vezi sa ovim, posebno je korisno osvrnuti se na sledeće delove izdvojenog mišljenja Dragana M. Stojanovića:

Iz obrazloženja se uopšte ne vidi koje značenje Ustavni sud daje ključnim pravnim kategorijama ovog predmeta, pravu na penziju i preduzetoj zakonskoj meri.

Pravo na penziju se objašnjava jednom neobičnom, krajnje sumnjivom konstrukcijom. Polazi se od toga da je penzijsko osiguranje Ustavom zajemčeno pravo, da bi se to odmah poništilo konstatacijom da ono nema nikakvu sadržinu, jer je navodno Ustav ni na najopštiji način ne utvrđuje. Zaključak je da se pravo na penziju ne može smatrati ustavnim pravom, nego da je to pravo koje ustanovljava zakon. Najvažnija pravna posledica ove konstrukcije je da se pravo na penziju zakonom može oblikovati po slobodnom nahođenju zakonodavca, čak se može i ukinuti.

Naše je mišljenje da je penzijsko osiguranje institucionalna garancija Ustava u čijem jezgru se nalazi subjektivno pravo na penziju, imovinu stečenu pređašnjim radom. Bilo bi apsurdno pretpostaviti da može postojati penzijsko osiguranje bez individualnog prava na penziju.

(...) Kao i kod ostalih Ustavom garantovanih prava, čija priroda to zahteva, ili je

³²⁶ Olivera Vučić, *Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rešenje Ustavnog suda IUz-531/2014.*

³²⁷ Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUz-531/2014.*

³²⁸ *Ibid.* Videti i Slobodan Beljanski et al., *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive*, Cepriis, op.cit., 41.

³²⁹ Olivera Vučić, *Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rešenje Ustavnog suda IUz-531/2014 od 23. 9. 2015.*

to izričito Ustavom predviđeno, koja su, dakle, sadržajno relativno neodređena, zakonom se uvek propisuje način ostvarivanja prava, pa i prava na penziju. To znači da pravo na penziju pripada krugu Ustavom zajemčenih prava koja su posredovana zakonom (...).

Nije u svemu tačna više puta ponavljana tvrdnja iz obrazloženja odluke da Ustav ne garantuje pravo na penziju u određenom iznosu, tj. u određenoj visini. Tačno je jedino da ne postoji izričita ustavna norma o tome. Pravo na penziju je Ustavom garantovano pravo, suština, nameravani cilj i jezgro penzionog osiguranja, čija se visina određuje u skladu sa uslovima koji su propisani zakonom. Visina ili iznos konkretne penzije je logički vezana za sam institut penzije, imanentna je samom pojmu penzije, koja uvek podrazumeva periodična materijalna davanja određene visine. Da li može postojati penzija, a da rešenjem o njenom priznanju nije utvrđena njena visina?³³⁰

Ustavni sud je, izgleda, smatrao da može, i uložio je znatne napore da dokaže kako je u Srbiji garantovano samo pravo na penziju, a ne i penzija u određenom iznosu.³³¹

Suštinski problem u vezi sa isuviše složenim, neodrživim i nedoslednim konstrukcijama Ustavnog suda kojima je pokušavao dokazati da je garantovano pravo na penziju, ali ne i na određeni iznos penzije, jeste pribegavanje takvim konstrukcijama kako bi se obrazložio ishod koji je već bio odabran – a to je odbacivanje inicijative o ocenama ustavnosti.³³² Stoga ne čudi i što se u jednom od izdvojenih mišljenja u ovom predmetu ističe da se **odnosom prema podnetim inicijativama i stotinama hiljada građana koji su mu se preko njih obratili, Ustavni sud, ne po prvi put, opredelio za lojalnost donosiocu osporenog Zakona, a ne samom Ustavu kao merilu svoga presuđenja.**³³³

Zdravstvena zaštita

Ustav Republike Srbije u članu 68 štiti pravo na zdravstvenu zaštitu, a u članu 68 garantuje svakom licu pravo na zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta, utvrđujući, između ostalog, da se zdravstvena zaštita uređuje zakonom. U stavu 2 istog člana načelno je utvrđeno, i to isključivo za određene kategorije lica (deca, trudnice, majke tokom porodiljskog odsustva, samohrane roditelje sa decom do sedme godine i stare), da će pravo na zdravstvenu zaštitu ostvarivati iz javnih prihoda, osim ako ga ne ostvaruju na drugi način, i to u skladu sa zakonom. Dakle, Ustav štiti i garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu na način i pod

³³⁰ Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUz-531/2014.*

³³¹ Videti i Olivera Vučić, *Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rešenje Ustavnog suda IUz-531/2014 od 23. 9. 2015.*

³³² I ovakav, kao i bilo koji drugi način sudijskog rezonovanja, ponekad služi kao opravdanje za izbor koji su sudije već unapred donele. Videti Opinion of Bedjaoui to ICJ, *Marshal Islands v. UK*; Ingo Venzke, „Public Interests in the International Court of Justice – A Comparison between Nuclear Arms Race (2016) and South West Africa (1966)”, *American Journal of International Law*, 2017, 73.

³³³ Olivera Vučić, *Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rešenje Ustavnog suda IUz-531/2014 od 23. 9. 2015.*

uslovima propisanim zakonom.³³⁴

Odredbama člana 68 Ustava nije utvrđeno pravo na vrstu i obim zdravstvene zaštite, već je ovlašćen zakonodavac da uređujući sistem u oblasti zdravstva donese zakone kojima će urediti zdravstveno osiguranje, zdravstvenu zaštitu i osnivanje zdravstvenih fondova.³³⁵ Ipak, kada zakonodavac donosi zakone u oblasti zdravstvenog osiguranja, mora se starati o tome da se njima osigura pravo svakog lica na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja, bez diskriminacije.³³⁶

Sudska praksa u pogledu prava na zdravlje u velikoj meri se svodi na postupke koji se odnose na prava iz zdravstvenog osiguranja, uslove za sticanje svojstva osiguranika, pristup lekovima, medicinsko-tehničkim pomagalima i naknadi troškova medicinskih usluga. **Sudska zaštita u oblasti zdravstvene zaštite uglavnom je predstavljala zaštitu prava osiguranika, dok je izostajala zaštita ugroženih lica i grupa koja ostaju izvan sistema zdravstvenog osiguranja, čak i u onim slučajevima kada bi na osnovu važećih propisa oni imali pravo da budu obuhvaćeni obaveznim zdravstvenim osiguranjem.**

Za razmatranje efikasnosti pravnih lekova u ovoj oblasti od posebnog značaja su odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti³³⁷ i Zakona o zdravstvenom osiguranju³³⁸ kojima su izdvojene posebno osetljive kategorije i grupacije stanovništva koje su izložene povećanom riziku od oboljevanja, a predviđeno je da njihova zdravstvena zaštita bude obezbeđena iz obaveznog zdravstvenog osiguranja. U ovaj krug osetljivih kategorija i grupacija stanovništva uvrštena su i lica romske nacionalnosti koja „zbog tradicionalnog načina života” nemaju stalno mesto prebivališta, odnosno boravišta.³³⁹

Romi bez prebivališta, odnosno boravišta

Zakon o zdravstvenom osiguranju je lica romske nacionalnosti koja „zbog tradicionalnog načina života nemaju prebivalište, odnosno boravište” izdvojio kao posebnu kategoriju osiguranika, ukoliko pravo na zdravstveno osiguranje ne mogu da ostvare na drugi način, niti kao članovi porodice osiguranika. Razmatranje ove odredbe je od posebnog značaja iz dva razloga: najpre, zbog posebno teškog položaja pripadnika romske nacionalne manjine kada je u pitanju pravo na zdravlje i pristup zdravstvenoj zaštiti.³⁴⁰ Pored toga, primer zdravstvenog osiguranja za Rome bez prebivališta, odnosno boravišta predstavlja svojevrsnu paradigmatiku nedostataka kada je u pitanju pristup socioekonomskim pravima za ugrožene grupe. Ni obraćanja Ustavnom sudu i Zaštitniku

³³⁴ Videti, na primer, UŽ-443/2008.

³³⁵ Videti, na primer, UŽ-133/2007.

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ *Službeni glasnik RS, br. 25/2019.*

³³⁸ *Službeni glasnik RS, br. 25/2019.*

³³⁹ Videti član 11, st. 1, t. 11 Zakona o zdravstvenoj zaštiti i član 16, st. 1, t. 11 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

³⁴⁰ Zapažanja Komiteta za prava deteta iz februara 2017. godine u dobroj meri ilustruju situaciju u pogledu prava na zdravlje i pristup zdravstvenoj zaštiti za marginalizovane grupe u Srbiji. Komitet za prava deteta izrazio je posebnu zabrinutost zbog položaja romskih majki i dece, kao posebno ranjivih grupa koje nastavljaju da se suočavaju sa ograničenim pristupom adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti, što za posledicu ima visoku stopu smrtnosti, prevremene porođaje i nisku stopu imunizacije protiv dečjih zaraznih bolesti. Za više detalja videti A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*.

građana nisu mogla obezbediti da kvalitetno zakonsko rešenje zaživi u praksi.

Romi bez prebivališta i boravišta su Zakonom o zdravstvenom osiguranju prepoznati kao posebna kategorija osiguranika još 2005. godine. Međutim, u praksi, zbog neusaglašenosti podzakonskih akata sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, ta lica mogla su da se prijave na zdravstveno osiguranje bez prijave prebivališta, odnosno boravišta, samo u kratkom periodu od jula 2010. do marta 2012. godine.³⁴¹ Osim u tom kratkom periodu, odredbe Zakona o zdravstvenom osiguranju konstantno su derogirane podzakonskim aktima koji su, suprotno zakonu, licima romske nacionalnosti propisivali obavezu prilaganja prijave boravišta (pre 2010), odnosno prijavu prebivališta na adresi centra za socijalni rad (od 2012). Da bi se ovoj ranjivoj kategoriji stanovništva obezbedio pristup zdravstvenoj zaštiti, bilo je potrebno samo da se dosledno primenjuju odredbe zakona. Stoga je korisno osvrnuti se na postupke koji su vođeni kako bi se uklonile odredbe podzakonskih akata koji su u suprotnosti sa odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju i koje se odnose na Rome bez prebivališta, odnosno boravišta.

Inicijativa za ocenu zakonitosti člana 6 Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja – privremeni uspeh

U februaru 2010. godine nevladina organizacija Praxis podnela je Ustavnom sudu inicijativu za ocenu zakonitosti Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (dalje Pravilnik), koji je, suprotno Zakonu o zdravstvenom osiguranju, zahtevao prilaganje prijave boravka za Rome koji zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno mesto prebivališta, odnosno boravišta, i koje je zbog toga zakonodavac prepoznao kao posebnu kategoriju osiguranika.³⁴² Nakon što mu je Ustavni sud dostavio inicijativu za ocenu zakonitosti, radi izjašnjavanja, Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) izmenio je Pravilnik i taj akt je usklađen sa Zakonom, a umesto prijave boravka, za prijavu na zdravstveno osiguranje po ovom osnovu postalo je dovoljno da se priloži izjava o tome da je podnosilac prijave lice romske nacionalnosti i izjava o faktičkoj adresi stanovanja.³⁴³ Stotine Roma po prvi put su dobili zdravstvene knjižice u tom periodu.³⁴⁴ Međutim, prijava na zdravstveno osiguranje na ovakav, olakšan način bila je moguća samo do marta 2012. godine. Naime, nakon što je 2011. godine donet novi Zakon o prebivalištu i boravištu građana, Republički fond za zdravstveno osiguranje je svojim filijalama prosledio instrukciju u kojoj je navedeno da lica romske nacionalnosti, ukoliko nemaju stalno prebivalište, odnosno boravište, uz prijavu na osiguranje treba da prilože i dokaz o prijavi prebivališta na adresi ustanove, odnosno centra za socijalni

³⁴¹ Za više detalja videti Praxis, *Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji*, 21-24. Videti i Zakon o zdravstvenom osiguranju koji je prestao da važi 11.4.2019. godine (Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 109/2005, 110/2012 – Odluka US RS, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 – Odluka US RS, 106/2015 i 10/2016 – drugi zakon).

³⁴² Uslov u pogledu prilaganja prijave boravka prilikom prijave na zdravstveno osiguranje za lica romske nacionalnosti najpre je bio predviđen u čl. 6, st. 1, t. 11. Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja iz 2006. godine. Pravilnik iz 2006. godine prestao je da važi 10. marta 2010. godine, a 2. marta donet je novi Pravilnik u čijem je članu 7, st. 1, t. 11 zadržan isti uslov u pogledu potrebnih dokaza i načina ostvarivanja prava na zdravstveno osiguranje lica romske nacionalnosti. Praxis, *Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji*, op. cit., 22.

³⁴³ *Ibid.* Inicijativa za ocenu ustavnosti je odbačena jer je osporavana odredba Pravilnika u međuvremenu usklađena sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju.

³⁴⁴ *Ibid.*

rad.³⁴⁵ Umesto na Pravilnik, filijale RFZO su počele da se pozivaju na drugi podzakonski akt, koji nikada nije bio usklađen sa Zakonom.³⁴⁶

Time je ponovo, samo na osnovu drugog podzakonskog akta, Romima bez prebivališta, odnosno boravišta uskraćen pristup zdravstvenom osiguranju, na način suprotan ZZO. Ni obraćanje Zaštitniku građana nije donelo nikakve promene u praksi, uprkos tome što su utvrđene nepravilnosti i zaključeno da podzakonski akti suprotno zakonu Romima uskraćuju pravo na zdravstveno osiguranje kada oni ne mogu da dostave prijavu boravka.³⁴⁷ Stoga je podneta nova inicijativa Ustavnom sudu, za ocenu zakonitosti drugog podzakonskog akta (Uredbe).³⁴⁸

Novi pokušaj osporavanja podzakonskih akata pred Ustavnim sudom

I drugi podzakonski akt (Uredba) koji je Romima bez prebivališta i boravišta onemogućavao prijavu na zdravstveno osiguranje osporen je pred Ustavnim sudom. Nakon podnošenja inicijative za ocenu zakonitosti, Uredba je promenjena, i to tako što je propisano da lica romske nacionalnosti, koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno prebivalište, odnosno boravište, uz prijavu na zdravstveno osiguranje prilažu prijavu prebivališta na adresi ustanove, odnosno centra za socijalni rad.³⁴⁹ Donosilac tog akta, Vlada Republike Srbije, u svom izjašnjenju Ustavnom sudu navela je da je osporena odredba Uredbe izmenjena, te su nakon tih izmena kao potrebni dokazi za lica romske nacionalnosti propisani lična izjava i prijava prebivališta na adresi centra za socijalni rad.³⁵⁰ Dakle, **Romi bez prebivališta, odnosno boravišta, sada umesto prijave boravka, treba da dostave – prijavu prebivališta.** Na taj način je, po mišljenju Vlade, izvršeno usklađivanje sa odredbom člana 11 Zakona o prebivalištu i boravištu građana, kojim je propisano da građaninu koji ne može prijaviti prebivalište po drugom osnovu može da se utvrdi prebivalište na adresi centra za socijalni rad. Ova okolnost – da je u međuvremenu donet Zakon o prebivalištu i boravištu, i da je Vlada smatrala da je osporena Uredba usklađena sa Zakonom o prebivalištu i boravištu građana, bila je dovoljna Ustavnom sudu da obustavi postupak za ocenu zakonitosti osporene Uredbe. Olako je konstatovano da, „imajući u vidu da je u toku postupka pred Ustavnim sudom osporena odredba izmenjena tako što je propisano da lice romske nacionalnosti stiče svojstvo osiguranika na osnovu (...) prijave prebivališta na adresi centra za socijalni radi, Ustavni sud je konstatovao da je na taj način osporena odredba usaglašena sa zakonom.”³⁵¹ Ustavni sud je u potpunosti ignorisao okolnost da se inicijativa za ocenu zakonitosti odnosila na neusklađenost osporenog podzakonskog akta sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju.

³⁴⁵ Akt Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, br. 450-576/13 od dana 05. 2. 2013. godine. *Praxis, Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji*, op. cit., 22-23.

³⁴⁶ Reč je o Uredbi o sadržini, obrascu i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, jedinstvenim metodološkim principima i jedinstvenom kodeksu šifara za unos podataka u jedinstvenu bazu centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja – u daljem tekstu: Uredba. Za više detalja videti *Praxis, Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji*, op. cit.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ *Ibid.* Videti tačku 8 odeljka 2.1. Spiska dokaza na osnovu kojih se utvrđuje svojstvo osiguranika, odnosno osiguranog lica, kao i promena i odjava, koji je sastavni deo Uredbe. Naime, Zakon o prebivalištu i boravištu građana, koji je usvojen 2011. godine, u čl. 11 je propisao da licima koja ne mogu da prijave prebivalište na redovan način, može da se utvrdi prebivalište na adresi centra za socijalni rad.

³⁵⁰ Ustavni sud, IUo.245/2012 od 25. 3. 2014.

³⁵¹ Ustavni sud, IUo.245/2012 od 25. 3. 2014.

Osnovno pitanje na koje je Ustavni sud trebalo da odgovori je sledeće: budući da je Zakon o zdravstvenom osiguranju Rome bez prebivališta i boravišta izdvojio kao posebnu kategoriju osiguranika, da li je u skladu sa tim zakonom Uredba koja tim licima zahteva prilaganje upravo onih dokaza koji oni ne mogu da prilože (dokaza o prebivalištu, odnosno boravištu). Ovo pitanje ostalo je bez odgovora, a usled toga su bez zdravstvenog osiguranja ostali mnogi Romi koji se i dalje suočavaju sa brojnim teškoćama u postupcima prijave prebivališta.³⁵²

Ovi postupci normativne kontrole šalju poražavajuću poruku. Ne postoji efikasno pravno sredstvo kojim bi se zaštitilo pravo na zdravstvenu zaštitu pripadnika izrazito ranjive grupe ni u „čistim“ i nespornim slučajevima, u kojim nije bila potrebna naročito progresivna uloga Ustavnog suda, niti zadiranje u nadležnost zakonodavca – samo je trebalo da se iz pravnog poretka uklone akti koji su bili u očiglednoj suprotnosti sa aktima više pravne snage – što je jedna od osnovnih nadležnosti Ustavnog suda. Jedina odredba u Zakonu o zdravstvenom osiguranju i Zakonu o zdravstvenoj zaštiti kojom se Romima nastojao olakšati pristup zdravstvenoj zaštiti odavno nema nikakav praktični značaj i služi kao podsetnik na nepostojanje efikasnih institucija i pravnih lekova koji bi ranjivim grupama olakšali pristup pravima, makar u onim slučajevima kada su ta prava izričito propisana zakonima.

Sužavanje liste lekova i medicinskih pomagala koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obaveznog osiguranja

Među pozitivnim odlukama po inicijativama za ocenu ustavnosti nalazi se odluka kojom je utvrđena neustavnost odredaba Pravilnika o Listi lekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obaveznog osiguranja.³⁵³ Za određene lekove sa liste uvedena su ograničenja u odnosu na godine života osiguranog lica, što su podnosioci inicijative smatrali suprotnim odredbi člana 21 Ustava RS koji izričito propisuje zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući po osnovu starosti. Ustavni sud je zaključio da se osporenim odredbama Pravilnika **jedna kategorija osiguranika, bez validnih medicinskih razloga, samo na osnovu ličnog svojstva, dovodi u neravnopravan položaj** u odnosu na ostale osiguranike, jer im se uskraćuje pravo na lekove, a time i pravo na adekvatnu zdravstvenu zaštitu kao Ustavom zagwarantovano pravo. Utvrđeno je i da su **osporenim odredbama Pravilnika povređeni i članovi 23 i 27 Zakona o zabrani diskriminacije**, kojima je zabranjena diskriminacija lica na osnovu starosnog doba, a ona postoji naročito ako se licu ili grupi lica, zbog njihovog ličnog svojstva, neopravdano odbije pružanje zdravstvenih usluga i postave posebni uslovi za pružanje zdravstvenih usluga koji nisu opravdani medicinskim razlozima.³⁵⁴

I u ranijoj praksi Ustavni sud je imao priliku da se izjasni o opravdanosti propisivanja uslova shodno kome uzrast predstavlja jednu od indikacija za propisivanje medicinsko-tehničkih pomagala. Međutim, u tom slučaju Sud je istakao da **medicinsko-tehnička pomagala spadaju u domen**

³⁵² Videti, na primer, Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj o reproduktivnom zdravlju Romkinja*, 2017, 11. Videti, takođe, Praxis, *Utvrđivanje vremena i mesta rođenja, pravo na državljanstvo i prijava prebivališta – analiza preostalih prepreka*, Beograd, decembar 2017, str. 28–32, kao i A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 21.

³⁵³ *Službeni glasnik RS*, br. 53/2011.

³⁵⁴ Ustavni sud Srbije, IUo-515/2011 od 27. 6. 2013. godine.

medicinske struke, koju Ustavni sud nije nadležan da ocenjuje.³⁵⁵ Ustavni sud je zaključio da je RZZO ovlašćen da opštim aktom utvrđuje indikacije potrebne za korišćenje medicinsko-tehničkih pomagala, a time i da utvrdi i da uzrast predstavlja jednu od indikacija za propisivanje određenog pomagala. Osporenom odredbom, po oceni Suda, nije povređen princip jednakosti građana iz člana 13 Ustava, jer se taj princip odnosi na jednakost u pravima, a ne i jednakost u uslovima i načinu ostvarivanja pojedinog prava.³⁵⁶

Naknada troškova zdravstvenih usluga

Jedan od problema u oblasti zdravstvene zaštite jeste i **dužina čekanja na zdravstvene preglede.**³⁵⁷ Shodno Pravilniku o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (dalje: Pravilnik; PONPOPZO), zdravstvene usluge koje zdravstvena ustanova ne može da im pruži u roku od 30 dana osiguranici mogu da obave u drugoj (privatnoj) ustanovi, a troškove da refundiraju u filijali zdravstvenog osiguranja. Međutim, ova mogućnost ne postoji za zdravstvene usluge za koje postoji **lista čekanja**. Ukoliko osigurano lice koristi zdravstvene usluge mimo liste čekanja, troškovi padaju na njegov teret i ne mogu se nadoknaditi iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.³⁵⁸ Liste čekanja utvrđuju se, između ostalog, za preglede metodom magnetne rezonance i CT, koji su često neophodni za blagovremenu i pravilnu dijagnozu i sprečavanje pogoršanja zdravstvenog stanja.³⁵⁹ To zapravo znači da su **osiguranici primorani da ili sami snose troškove ovih skupih dijagnostičkih pregleda ili da čekaju mesecima da bi taj pregled obavili na teret osiguranja, rizikujući pogoršanje bolesti.**

Stoga su pojedini sudovi zauzeli stanovište da u određenim slučajevima, kada bi zbog prirode bolesti čekanje od nekoliko meseci ugrozilo zdravlje osiguranika, osiguranici imaju pravo da im se refundiraju troškovi ovih zdravstvenih usluga. Tako, u postupku pred Okružnim sudom u Novom Sadu, utvrđeno je da, kada je neodložno i hitno potrebno izvršiti pregled magnetnom rezonancom, tada osigurano lice ima pravo na pregled mimo liste čekanja, a RFZO je dužan da povрати troškove pregleda i tužilja je imala pravo na refundaciju tih troškova ako ih je sama snosila.³⁶⁰ Okružni sud u Novom Sadu je zaključio da se osnov za plaćanje troškova ne nalazi u

³⁵⁵ Rešenje Ustavnog suda U. 55/2006, od 8. 6. 2006. godine.

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ Videti, na primer, Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2017*, 348–349.

³⁵⁸ Član 64, st. 5 Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.

³⁵⁹ Za potpunu listu usluga za koje se formiraju liste čekanja videti čl. 64 Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.

³⁶⁰ Presuda Okružnog suda u Novom Sadu, Gž. 1400/06 od 10. 05. 2007. Tužilja u tom postupku je, zbog sumnje na moždani udar, upućena na pregled magnetnom rezonancom. U zdravstvenoj ustanovi je potpisala izjavu da je upoznata sa listom čekanja i time da joj je pregled magnetnom rezonancom zakazan za osam meseci, te da je saglasna sa tim da sama snosi troškove zdravstvene usluge pregleda magnetnom rezonancom koji će se obaviti odmah, mimo liste čekanja. Tužilja je platila iznos od 12.000 dinara za pregled MR i podnela zahtev za refundaciju, koji je nadležna filijala RFZO odbila, a RZZO potvrdio svojim rešenjem, te je stoga podnela tužbu Osnovnom sudu u Novom Sadu, koji je tužbeni zahtev usvojio i utvrdio obavezu isplate tužilji navedenog iznosa za troškove snimanja. Odlučujući po žalbi tuženih, Okružni sud u Novom Sadu je utvrdio da je prvostepeni sud pravilno utvrdio obavezu isplate tužilji navedenog iznosa za troškove snimanja magnetnom rezonancom, ali je zaključio da je reč o drugom pravnom osnovu od onog koji se navodi u obrazloženju pobijane presude – sticanju bez osnova na strani tuženih, a ne naknadi štete.

naknadi neke štete koju je pretrpela tužilja, već u **sticanju bez osnova** na strani tuženih, te su stoga oni na osnovu članova 210 i 214 Zakona o obligacionim odnosima dužni da kao sticaoci vrate tu imovinu, zajedno sa plaćanjem zakonske kamate od dana sticanja. Istaknuto je da su neosnovani navodi iz žalbe tuženih da je u skladu sa PONPOPZO tužilja zahtevala da mimo liste čekanja izvrši pregled, te je i potpisala izjavu kojom prihvata da sama snosi troškove pregleda. Drugostepeni sud je našao da su lekari zatražili pregled MR radi pravilne dijagnoze, što je uslov za uspešno lečenje i spada u korpus prava tužilje na zdravstvenu zaštitu. U presudi se još ističe i da je neophodnost hitnog ostvarivanja navedenog prava nesumnjivo, zbog prirode bolesti tužilje, i čekanje od nekoliko meseci na pregled radi precizne analize i diferencijacije bolesti bi još više ugrozilo zdravlje tužilje i nema mesta da se primeni navedena odredba Pravilnika, niti izjava na formularu o ličnom snošenju troškova ima važnost, jer tužilja zbog situacije u kojoj se nalazila nije imala mogućnost izbora.³⁶¹

Pored odredaba o sticanju bez osnova, osiguranici su uspevali da ostvare pravo na naknadu troškova zdravstvenih usluga bez kojih bi njihovo zdravlje bilo ugroženo i na osnovu **člana 218 Zakona o obligacionim odnosima** kojim je regulisano da ko za drugog učini kakav izdatak ili nešto drugo što je ovaj po zakonu bio dužan učiniti, ima pravo zahtevati naknadu od njega.³⁶²

Postupci pred nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava

Iako nije reč o sudskoj zaštiti, postupci pred nezavisnim telima za zaštitu ljudskih prava mogu biti višestruko korisni za zaštitu ekonomskih i socijalnih prava. Ovo nije slučaj samo u Srbiji, već i u drugim zemljama, a naročito u kontekstu mera štednje i ugrožavanja ekonomskih i socijalnih prava uvođenjem drugih retrogresivnih mera.

Mandat nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava često je dvojak. S jedne strane, one kontrolišu zakonitost i pravilnost rada organa javne vlasti, i kroz te postupke mogu da prikupe i podatke o negativnim efektima različitih odluka, javnih politika i mera ekonomske politike. S druge strane, ove institucije imaju ovlašćenje da podnose inicijative za izmene propisa i za unapređenje zaštite ljudskih prava. Takođe, ova tela imaju i ovlašćenja da daju mišljenja na nacрте propisa i drugih akata, što im otvara dodatni prostor za delovanje. Iako se u tom domenu ne može govoriti o utuzivosti, ne treba izgubiti iz vida važnu ulogu koju nezavisna tela za zaštitu ljudskih prava imaju u pogledu zaštite ekonomskih i socijalnih prava, posebno u situacijama kada je sudska vlast ili nedovoljno senzitivisana za bavljenje pitanjima uticaja mera ekonomske politike na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, ili jednostavno nema u fokusu interpretativne standarde koji se bave zaštitom ekonomskih i socijalnih prava građana.

Kada je reč o pravu na zdravlje i zdravstvenu zaštitu, značajno je osvrnuti se na postupak pred

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 1478/08 od 4. 12. 2008. U presudi je istaknuto da tužiocu kao zdravstvenom osiguraniku pripada pravo na zdravstvenu zaštitu, s obzirom na to da se radilo o medicinski opravdanoj intervenciji. Konkretni medicinski materijal se u to vreme retko izrađivao, a „čekanjem“ bi bilo ugroženo tužiočevo zdravlje. Imajući u vidu učinjeni izdatak, tužiocu kao osiguraniku u smislu odredbe člana 218 ZOO pripada i pravo na naknadu učinjenog izdatka od strane tuženog.

Zaštitnikom građana koji se odnosio na pristup zdravstvenoj zaštiti porodilja bez dokumenata. U postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Kliničko-bolničkog centra Zemun, Zaštitnik građana je u januaru 2015. godine utvrdio propuste u radu te zdravstvene ustanove zbog toga što su pacijentkinji koja je Romkinja, koja pripada posebno osetljivoj grupaciji stanovništva i nema zdravstvenu ispravu, na nezakonit način pokušali da naplate troškove porođaja.³⁶³ Tokom vršenja postupka kontrole, pored brojnih propusta, utvrđeno je i da su zdravstvene radnice KBC Zemun iznosile diskriminatorne stavove o romskoj nacionalnoj manjini.³⁶⁴

Iz tog postupka proisteklo je nekoliko veoma korisnih preporuka, koje su se, između ostalog, odnosile na to da je potrebno da ova zdravstvena ustanova u pisanoj formi obavesti zaposlene o uslovima pod kojima se zdravstvene usluge pružaju pacijentima koji pripadaju posebno osetljivim grupama, a posebno pacijentima romske nacionalne manjine, deci, trudnicama i porodiljama, i preporuku da KBC Zemun uspostavi proceduru obavljanja konsultacija sa nadležnim organima u situaciji kada zdravstvenu uslugu pruži pacijentu bez zdravstvenog osiguranja koji pripada posebno osetljivoj grupi stanovništva, i da o toj proceduri obavesti zaposlene u pisanoj formi.³⁶⁵

Ta preporuka je imala nesumnjivu korist za podnositeljku pritužbe, koja se suočila sa problemom plaćanja previsokih troškova porođaja i pretnjama da neće moći da odvede novorođenče iz porodilišta ako ne plati troškove porođaja. Postupak kontrole pravilnosti rada zdravstvene ustanove je okončan i preporuka doneta u roku od četiri dana od dana podnošenja pritužbe, što je nesumnjivo doprinelo efikasnijoj zaštiti prava podnositeljke pritužbe. Ipak, sistemski problem, koji proizlazi iz nemogućnosti prijave na zdravstveno osiguranje trudnica i porodilja bez dokumenata, i dalje nije rešen.³⁶⁶ Štaviše, ni sama zdravstvena ustanova kojoj je Zaštitnik građana uputio preporuku o načinu postupanja nije se pridržavala tih preporuka.³⁶⁷

Nadasve, kada je u pitanju razmatranje pojedinačnih pritužbi, uloga Zaštitnika građana je u konstantnom opadanju, a postupanje po pritužbama sve neefikasnije, te tako postoje primeri u kojima postupci po pritužbama nisu okončani ni nakon nekoliko godina.³⁶⁸

I Poverenica za zaštitu ravnopravnosti donosila je mišljenja koja su bila od značaja za pristup pravima iz zdravstvene zaštite bez diskriminacije.³⁶⁹ Iako bi Zaštitnik građana mogao da ima mnogo važniju ulogu u zaštiti socioekonomskih prava (zbog toga što je mandat Poverenice za zaštitu ravnopravnosti fokusiran na zaštitu od diskriminacije), uticaj Zaštitnika građana u zaštiti

³⁶³ Zaštitnik građana, del. br. 416 od 9. 1. 2015.

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ I Komitet za prava deteta je u februaru 2017. godine uputio preporuku Republici Srbiji da osigura dostupnost i jednak pristup kvalitetnoj primarnoj i specijalizovanoj zaštiti za svu decu u zemlji, kao i da ojača napore da se obezbedi proširenje pristupa adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti, uključujući i prenatalnu brigu o neosiguranim trudnicama, ali ni to nije doprinelo rešavanju ovog problema. Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 7 March 2017, para. 46.

³⁶⁷ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 27.

³⁶⁸ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava i CRTA, *Joint Submission to the GANHRI Sub-Committee on Accreditation on the occasion of re-accreditation of Serbian NHRI*, 2019, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/01/Joint-Submission-to-the-GANHRI-Sub-Committee-on-Accreditation-on-the-occasion-of-re-accreditation-of-Serbian-NHRI-2.pdf>

³⁶⁹ Kao primer mogu da posluže mišljenja koja su se odnosila na uskraćivanje pristupa zdravstvenim uslugama interno raseljenim licima. Videti, na primer, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje doneto u postupku povodom pritužbe Ž. L. iz M. protiv Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, Filijale za grad Beograd, Ispostave Mladenovac, zbog diskriminacije na osnovu statusa interno raseljenog lica, del. br. 07-00-409/2013-02 od 23. 9. 2013.

socioekonomskih prava je sve manje vidljiv, te se i pred nezavisnim institucijama posredna zaštita socioekonomskih prava, sa osloncem na zabranu diskriminacije, i obraćanje Poverenici čini uspešnijom strategijom, makar kada je u pitanju dužina postupanja po pritužbama.³⁷⁰ O smanjenom obimu bavljenja ekonomskim i socijalnim pravima Zaštitnika građana svedoči i činjenica da je Potkomitet za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), u svom razmatranju reakreditacije Zaštitnika građana i zadržavanju „A” statusa u skladu sa Pariskim principima, kao jedno od pitanja postavio upravo pitanje nedovoljnih aktivnosti Zaštitnika u vezi sa zaštitom ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i slabijeg reagovanja institucija na preporuke u toj oblasti.³⁷¹

Stanovanje

Iako Ustav Republike Srbije ne garantuje izričito pravo na adekvatno stanovanje, u članu 18 Ustava propisano je da se Ustavom jemče, i kao takva neposredno primenjuju, ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Na to su ukazivali i sudovi u odlukama u kojima je pružena zaštita prava na dom, mahom sa osloncem na član 8 EKLJP.³⁷²

Tako, na primer, Vrhovni kasacioni sud ističe da je pravom na dom ograničeno pravo svojine suvlasnika stana i da je zato neosnovan njegov zahtev za iseljenje tuženog iz stana u kome tuženi stanuje duži vremenski period, a iseljenjem bi stekao status beskućnika.³⁷³ VKS je istakao da tužena u spornom stanu stanuje bezmalo 30 godina, da nije dokazano da na drugi način može rešiti stambeno pitanje, što sve ukazuje na trajne i čvrste veze tužene sa spornim stanom, zbog čega se isti može smatrati njenim domom u smislu čl. 8, st. 1 Evropske konvencije, čije se odredbe neposredno primenjuju na osnovu čl. 16, st. 2 Ustava.³⁷⁴

U postupku pred Apelacionim sudom u Beogradu pružena je zaštita pravu na dom, nezavisno od pitanja legalnosti njegove gradnje o kome blagovremeno nije rešeno zbog propusta organa

³⁷⁰ Prema članu 39 Zakona o zabrani diskriminacije, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti donosi mišljenje u roku od 90 dana od dana podnošenja pritužbe, dok u Zakonu o Zaštitniku građana još uvek nije predviđen rok za okončanje postupka, iako će, sudeći po Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, takav rok biti uveden.

³⁷¹ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), decembar 2020, 28.

³⁷² Videti, na primer, presudu Vrhovnog kasacionog suda, Rev. 336/17 od 25. 1. 2018, Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 3240/20 od 17. 6. 2020, Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž 2495/18 od 8. 11. 2018.

³⁷³ Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev. 336/17 od 25. 1. 2018.

³⁷⁴ Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev. 336/17 od 25. 1. 2018. Vrhovni kasacioni sud u tom postupku je istakao i da je tuženoj osnovano pružena zaštita od iseljenja iz spornog stana. Za tuženu je s obzirom na godine starosti (71) i godine korišćenja stana (nepunih 30) ostanak u stanu od egzistencijalne važnosti. Tom interesu tužene suprotstavlja se interes tužilaca da ostvare svoje pravo kao suvlasnici spornog stana, pored koga su u njihovom suvlasništvu i drugi delovi objekata na istoj adresi i istoj katastarskoj parceli. Sporni stan je jednosoban, te bi iseljenjem tužene tužioci ostvarili suvlasničko pravo na relativno maloj kvadraturi. Nasuprot tome iseljenje tužene za nju bi značilo status beskućnika, s obzirom na to da na drugi način nema rešeno stambeno pitanje. Kod dva ovako suprotstavljena pravna interesa, Vrhovni kasacioni sud je izneo stanovište da pravo tužene na dom mora u konkretnom slučaju uživati pravnu zaštitu.

tuženog i tužene opštine.³⁷⁵ U još jednoj presudi Apelacionog suda u Beogradu, utvrđeno je da pravo tužene na poštovanje doma ima prednost u odnosu na pravo države da uživa svoju imovinu u punom obimu, jer je stanovanje u spornom stanu za tuženu od egzistencijalne važnosti. Naime, njeno stambeno pitanje nije rešeno, a ona nema druge nepokretnosti, pa kako u spornom stanu živi od 1999. godine, taj stan predstavlja njen dom sa kojim je ostvarila jaku, stvarnu i trajnu povezanost, osnovano smatrajući da u njemu ima pravo da stanuje sve do konačnog rešenja svoje stambene potrebe. U takvoj situaciji, zahtev tužioca kao vlasnika stana za iseljenje tužene iz njegove nepokretnosti je, po mišljenju drugostepenog suda, neosnovan, jer je stanovanje u spornom stanu za tuženu od egzistencijalne važnosti, dok je suprotstavljen interes tom pravu tužene isključivo materijalni i nesrazmeran interesu tužene. Zato drugostepeni sud smatra da pravo tužene na poštovanje doma ima prednost u odnosu na pravo države da uživa svoju imovinu u punom obimu.³⁷⁶

Ove presude, naizgled, daju optimističnu sliku u pogledu zaštite prava na stanovanje. Međutim, uvidom u druge odluke istog suda (Apelacionog suda u Beogradu) i, nadalje, brojne postupke iseljenja neformalnih romskih naselja, čiji stanovnici nisu imali priliku da dobiju sudsku zaštitu pre nego što su iseljenja sprovedena, stiče se jasniji uvid u brojne probleme u oblasti prava na stanovanje i u mehanizmima zaštite.

Tako, na primer, Apelacioni sud u Beogradu ukinuo je prvostepenu presudu kojom je odbijen tužbeni zahtev za iseljenje tuženog iz radničke barake u kojoj je živeo duži niz godina, i za koju je prvostepeni sud smatrao da predstavlja dom tuženog. Ukidajući prvostepenu presudu, Apelacioni sud je istakao da bi se **sporni stan mogao smatrati njegovim domom „jedino u situaciji u kojoj bi se utvrdilo da tuženi bez ometanja u navedenom stanu stanuje duži vremenski period (preko 20-30 godina i duže)”** i da su za sve to vreme stanovanja kod tuženog uspostavljene dovoljne i trajne veze zbog kojih bi sporni stan mogao da se smatra njegovim domom, da je to jedini prostor u kome tuženi može da stanuje, odnosno da ne postoji način da tuženi stekne drugi dom ili da se nastani u drugom stambenom prostoru koji bi mogao koristiti za stanovanje.³⁷⁷ Ovde je korisno osvrnuti se na praksu Evropskog suda u slučaju *Enerildiz protiv Turske* u kome se govori o nesumnjivom gubitku doma podnosioca predstavke,³⁷⁸ iako je bila reč o nelegalnom objektu izgrađenom na državnom zemljištu, pored deponije, u kome je podnositelj predstavke živeo pet godina pre tragičnog događaja u kome je taj objekat uništen. Bez obzira na činjenicu da je kuća bila podignuta bez dozvole, na istanbulskoj deponiji, Sud je zaključio da su zgrada koju je podigao podnosilac predstavke i njegov boravak u njoj s porodicom predstavljali bitan ekonomski interes i da taj interes, koji su vlasti dozvolile da postoji u dugom vremenskom periodu, predstavlja imovinu u smislu člana 1 Protokola br. 1.³⁷⁹

Stav Apelacionog suda u Beogradu, shodno kome se zaštita domu može pružiti samo onima koji u određenom objektu stanuju preko 20-30 godina i duže, ostavlja bez zaštite neke od najugroženijih građana, poput korisnika socijalnih stanova koji, uprkos tome što bi ostali beskućnici iseljenjem

³⁷⁵ Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž. 3240/20 od 17. 6. 2020.

³⁷⁶ Presuda Apelacionog suda u Beograd, Gž. 2495/18 od 8. 11. 2018.

³⁷⁷ Rešenje Apelacionog suda u Beogradu, Gž. 1451/13 od 17. 3. 2016.

³⁷⁸ ESLJP, *Oneryldiz v. Turkey* (Predstavka 48939/99), Odluka od 18. juna 2002, stav 147.

³⁷⁹ ESLJP, *Oneryldiz v. Turkey* (Predstavka br. 48939/99), Presuda od 30. novembra 2004. godine (VV), stav 121.

iz socijalnog stana – koji im je dodeljen upravo zbog socijalne i stambene ugroženosti i nemogućnosti da na drugi način steknu drugi dom – nemaju na raspolaganju efikasnu zaštitu od iseljenja, odnosno prava na dom.

Pomenutu situaciju ilustruje i **postupak radi iseljenja B. M.** iz socijalnog stana u beogradskom naselju Kamendin, protiv koga je Grad Beograd podneo tužbu radi iseljenja zbog neblagovremenog plaćanja računa. Treći osnovni sud u Beogradu je najpre odbio tužbeni zahtev Grada Beograda jer je, između ostalog, utvrdio sledeće: da u tom stanu stanuju tuženi i njegova supruga, da je njihov jedini prihod novčana socijalna pomoć od 9.795 dinara mesečno, a da samo račun za Infostan iznosi 11.118 dinara mesečno; da je tuženom utvrđen prvi stepen teškoća i prepreka u radu, da su plaćali račune dok su iznosi bili manji, da sada nemaju od čega jer su nezaposleni; da su pre dobijanja socijalnog stana 15 godina živeli u „ruševini“, u napuštenoj opštinskoj kući bez prozora i vrata, da nisu imali od čega da plaćaju Infostan jer lekovi za tuženog i suprugu iznose ukupno 8.000, da je izgubio subvencije za Infostan jer nije platio račun jedan mesec. Treći osnovni sud je najpre utvrdio da nema sumnje da bi iseljenje tuženog dovelo do toga da on ostane bez svog doma i da bi zbog toga došlo do ometanja prava na dom, garantovanog st. 1, čl. 8 EKLJP; a posebno imajući u vidu i zdravstveno stanje tuženog i tešku bolest njegove supruge. Sud je istakao i da gubitak doma predstavlja najizrazitiji oblik mešanja u pravo na poštovanje doma, zaštićeno EKLJP i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima koji se primenjuju neposredno, kao i da je prema čl. 16, st. 2 Ustava RS Konvencija sastavni deo pravnog poretka Srbije i neposredno se primenjuje, te je sud dužan da štiti i pruži sudsku zaštitu svim pravima i slobodama koja su zajemčena Konvencijom. Navedeno je i da je sud posebno cenio da bi iseljenjem tuženog i njegove supruge iz stana oni ostali bez doma i živeli na ulici.³⁸⁰

Međutim, ova odluka je ukinuta rešenjem Apelacionog suda.³⁸¹ Apelacioni sud u Beogradu je zaključio da nema mesta primeni EKLJP jer se pravo na dom konstituiše korišćenjem određenog stana u dužem vremenskom periodu,³⁸² čime se uspostavlja trajna veza korisnika takvog stana sa stanom, da bi se ista mogla smatrati njegovim domom u smislu čl. 8 EKLJP, a da se iz činjeničnog stanja ne može utvrditi u čemu se ogleda uspostavljena trajna veza tuženog sa navedenim stanom, imajući u vidu to da je tuženi učestvovao na konkursu za raspodelu jednog od 1100 stanova na određeno vreme, da je ugovor sklopljen na određeno vreme, uz mogućnost produžavanja ukoliko za to budu ispunjeni zakonski uslovi. Iz činjeničnog stanja proizlazi da tuženi nije ispunjavao ugovorom preuzete obaveze, zbog čega mu ugovor nije produžen, već mu je ugovor otkazan i naloženo iseljenje, „zbog čega su **nejasni razlozi prvostepenog suda o uspostavljenom pravu tuženog na dom, naročito uz pozivanje prvostepenog suda na bolest tuženog i njegove supruge, s obzirom na to da se postojanjem eventualne bolesti ne uspostavlja navedeno pravo**“.³⁸³ U ponovnom postupku i Treći osnovni sud je usvojio tužbu radi iseljenja.³⁸⁴

³⁸⁰ Treći osnovni sud u Beogradu, 2P br. 43168/13 od 17. 1. 2017. godine.

³⁸¹ Apelacioni sud u Beogradu, Gž 4772/17 od 30. 8. 2017. godine.

³⁸² Iz Rešenja Apelacionog suda u Beogradu, Gž. 1451/13 od 17. 3. 2016. vidimo da bi taj period morao da traje „preko 20-30 godina i duže“.

³⁸³ Apelacioni sud u Beogradu, Gž 4772/17 od 30. 8. 2017. godine.

³⁸⁴ Treći osnovni sud u Beogradu, 1p br. 5220/17 od 13. 11. 2017. godine.

Iz pomenutih odluka u postupku radi iseljenja B. M. iz naselja Kamendin vidi se i da je **jedini prihod tuženog novčana socijalna pomoć od 9.795 dinara mesečno, a da samo račun za Infostan iznosi 11.118 dinara mesečno**, te je jasno da iznos NSP nije dovoljan ni da pokrije troškove računa i lekova. Zbog siromaštva, korisnici socijalnih stanova ne mogu da plaćaju račune, suočavaju se sa tužbama radi iseljenja, a potom i rizikom od beskućništva.³⁸⁵

I B. S., lice sa invaliditetom koje živi u socijalnom stanu u Kamendinu, nije mogao da plati sve račune, zbog čega je Grad Beograd 2013. godine raskinuo ugovor o zakupu stana.³⁸⁶ **Duže od osam godina, B. S. je vodio pet različitih postupaka kojima je pokušavao da ospori raskid ugovora o zakupu socijalnog stana, ali nijedan pravni lek nije bio podoban da obezbedi preispitivanje odluke o raskidu zakupa.**

Ustavni sud, kome se B. S. u dva navrata obraćao, odbacio je njegove ustavne žalbe i uputio ga je na upravni spor.³⁸⁷ Upravni sud je usvojio njegovu tužbu, te vratio predmet na ponovni postupak i taj upravni postupak još uvek je u toku. Ustavni sud je istakao da bi povreda prava na pravni lek i mogućnost obraćanja Ustavnom sudu postojala samo ako bi Upravni sud odbacio tužbu smatrajući da se u tom slučaju ne radi o upravnoj stvari, te da bi tek protiv takve odluke B. S. mogao podneti ustavnu žalbu.³⁸⁸ Upravni sud nije doneto takvu odluku – te stoga B. S. nema mogućnost da se ponovo obrati Ustavnom sudu, a upravni postupak nije okončan ni nakon više od osam godina. U međuvremenu, uporedo sa tim upravnim postupkom, Grad Beograd je protiv B. S. pokrenuo parnični postupak, u kome je usvojena tužba radi iseljenja, odbijena žalba koju je B. S. izjavio, a potom je doneto i rešenje o izvršenju i zaključak o iseljenju. Iseljenje, koje je bilo zakazano za februar 2021, sprečeno je samo zahvaljujući privremenoj meri ESLJP.³⁸⁹

B. S. nikada nije saslušan, niti mu je data prilika da obrazloži nemogućnost plaćanja zakupa socijalnog stana. Pored toga, nije obezbeđena ni jednakost stranaka u postupku, jer su jedna od ugovornih strana iz ugovora o zakupu i prvostepeni i drugostepeni upravni organ zapravo isti organ – Gradska uprava Grada Beograda. Nijedan sudski organ u Srbiji nije odobrio suspenzivno dejstvo žalbe, već je to učinio tek ESLJP u postupku pokrenutom po pravilu 39 Suda. Naime, Imajući u vidu to da bi prisilno iseljenje osobe koja je u izuzetno ranjivom položaju dovelo do kršenja prava na život i predstavljalo nečovečno i ponižavajuće postupanje, Inicijativa A 11 je Evropskom sudu za ljudska prava podnela **zahtev za izricanje privremene mere** obustavljanja izvršenja.³⁹⁰ Hitna mera je istog dana izrečena, te je **naloženo Vladi Republike Srbije da se uzdrži od izvršenja**

³⁸⁵ Kamendin je najveće naselje sa socijalnim stanovima u Srbiji. Mnogim porodicama iz tog naselja već preči prinudno iseljenje jer je Grad Beograd, kao vlasnik stanova, protiv njih pokrenuo ili pravosnažno okončao sudski postupak za iseljenje, a dok čekaju iseljenje, više od 60 porodica živi bez struje. Za više detalja videti A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Više od 60 porodica živi bez struje, Grad sprema prinudna iseljenja socijalno ugroženih*, 27. 11. 2020, dostupno na <https://www.a11initiative.org/vise-od-60-porodica-zivi-bez-struje-grad-sprema-prinudna-iseljenja-socijalno-ugrozenih/>.

³⁸⁶ A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Evropski sud za ljudska prava naložio Srbiji da privremeno obustavi prinudno iseljenje B. S. iz socijalnog stana*, 2. 3. 2021. godine, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/evropski-sud-za-ljudska-prava-nalozio-srbiji-da-privremeno-obustavi-prinudno-iseljenje-b-s-iz-socijalnog-stana/>.

³⁸⁷ UŽ-110/2013.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Evropski sud za ljudska prava naložio Srbiji da privremeno obustavi prinudno iseljenje B. S. iz socijalnog stana*, op. cit.

³⁹⁰ *Ibid.*

putem prisilnog iseljenja do 15. marta 2021. godine.³⁹¹ Naknadno je privremena mera produžena do 29. marta 2021. godine, a potom na neodređeno vreme, dok država ne obezbedi preciznije informacije i garancije koje se odnose na obezbeđenje adekvatnog alternativnog smeštaja.

Osim brojnih teškoća sa kojima se suočavaju korisnici socijalnih stanova, postupci koje je vodio B. S. pokazuju da u **domaćem pravnom poretku ne postoji efikasno pravno sredstvo koje bi omogućilo preispitivanje odluka o otkazu zakupa socijalnih stanova, nakon kojih korisnicima tih stanova pretilo beskućništvo**, a pokazalo se da ni obraćanje Ustavnom sudu nije imalo nikakvog efekta. Ustavni sud je u dva navrata razmatrao ustavne žalbe B. S., 2013. i 2020. godine, ali je u oba slučaja zaključio da se kršenje EKLJP i ustavnih prava još nije dogodilo, a podnosioca je uputio na pravni lek koji nije bio podesan da obezbedi preispitivanje odluke o raskidu ugovora o zakupu socijalnog stana, niti da spreči iseljenje koje bi rezultiralo njegovim beskućništvom. U ovom kontekstu, korisno je osvrnuti se na odluku Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u postupku *Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain*, u kome je jedna od dve opšte preporuke koje je Komitet uputio Španiji bila da obezbedi normativni okvir podoban da osobama kojima pretilo iseljenje, koje bi moglo voditi povredama prava iz Pakta, omogućiti preispitivanje naloga za iseljenje i ispitivanje proporcionalnosti odluke pred nadležnim organima.³⁹²

Ovde je korisno osvrnuti se i na praksu Upravnog suda u pogledu pravne prirode ugovora o zakupu socijalnih stanova i mogućnosti odlaganja izvršenja nakon podnošenja prigovora na odluku o izvršenju. U pominjanom slučaju iseljenja korisnika socijalnog stana B. S., Upravnom sudu je dva puta podnošen zahtev za odlaganje izvršenja odluka kojima se nalaže iseljenje. Prvi put to je bio slučaj kod podnošenja zahteva za odlaganje izvršenja upravnog akta i *pre podnošenja tužbe*, u skladu sa čl. 23 Zakona o upravnim sporovima³⁹³, a drugi put *prilikom podnošenja tužbe* protiv drugostepene odluke o iseljenju, kada je podnet i zahtev za odlaganje izvršenja rešenja. Prvi zahtev za odlaganje izvršenja upravnog akta i *pre podnošenja tužbe* bio je odbačen rešenjem Upravnog suda sa obrazloženjem da „odluka Komisije za stambena pitanja gradonačelnika Grada Beograda... nije doneta u upravnoj stvari, pa nema karakter upravnog akta u smislu člana 3, stav 1 Zakona o upravnim sporovima i nije konačni pojedinačni akt kojim se rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica”.³⁹⁴ I zahtev za odlaganje izvršenja koji je podnet *prilikom podnošenja tužbe* protiv drugostepene odluke o iseljenju odbačen je rešenjem Upravnog suda.³⁹⁵ Takav stav u suprotnosti je sa ranijom praksom samog Upravnog suda u drugim predmetima koji su se odnosili na iseljenje drugih korisnika socijalnih stanova, koji su se nalazili u istoj ili dovoljno sličnoj situaciji kao B. S., a kojima je usvojen zahtev za odlaganje izvršenja.³⁹⁶ Zbog toga je B. S. podneo i ustavnu žalbu Ustavnom sudu, ističući da je opisanim postupanjem Upravnog suda došlo do povrede prava na jednaku zaštitu prava i prava na pravično suđenje. Međutim,

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Yearbook of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, op. cit., 24.

³⁹³ *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009.

³⁹⁴ Upravni sud, Rešenje br. 1 Uo 196/12 od 15. 11. 2012. godine.

³⁹⁵ Upravni sud, Rešenje br. 8 U 10038/13 od 26. 6. 2013. godine.

³⁹⁶ Tako, na primer, Upravni sud je usvojio zahteve za odlaganje rešenja o izvršenju u predmetima 20 U 8645/2013 od 31. 5. 2012. i 21 U 8646/2013 od 31. 5. 2012.

Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu i naveo da „odlaganje izvršenja konačnog upravnog akta nije pravilo već izuzetak i nije pravo tužioca već zakonska mogućnost“.³⁹⁷

I **Romi i Romkinje** predstavljaju jednu od najugroženijih grupa u pogledu pristupa adekvatnom stanovanju. Stanovnici bezmalo 600 neformalnih romskih naselja žive u stalnom strahu od prinudnih iseljenja, u nebezbednim i nehumanim uslovima, bez pristupa osnovnim uslugama i ljudskim pravima.³⁹⁸ Naročito je period od 2009. do 2012. bio obeležen velikim brojem prinudnih iseljenja, najčešće u Beogradu, pri čemu su stanovnici pogođeni postupcima iseljenja najčešće ostajali bez adekvatne zaštite prava na stanovanje.³⁹⁹

Među brojnim nedostacima koji su obeležili iseljenja u tom periodu uočljiv je i veoma kratak rok iz rešenja o iseljenju ili rušenju objekata Romima iz neformalnih naselja, koji je najčešće iznosio između jednog i tri dana.⁴⁰⁰ Nasuprot tome, Ustavni sud je u *slučajevima iseljenja iz stanova, posle sprovođenja parničnih postupaka*, zauzeo stanovište da je rok za iseljenje od 15 dana neprimeren jer se prema praksi Evropskog suda za ljudska prava svakom licu mora omogućiti primeren rok da se iz stana iseli, ako je iseljenje posledica odluke nadležnog organa vlasti.⁴⁰¹ Međutim, lica čije je iseljenje sprovedeno u *upravnom postupku* (što je gotovo uvek bio slučaj sa stanovnicima neformalnih naselja) nisu čak ni imala mogućnost da stignu do sudske zaštite pre sprovođenja iseljenja, pa je rok od tri ili svega jednog dana za iseljenje posebno neprimeren u ovim slučajevima.⁴⁰² Zbog izuzetno kratkih rokova za iseljenje, sudska zaštita se uglavnom pružala tek nakon izvršenja rešenja,⁴⁰³ a i takva zakasnela zaštita je neretko bila neadekvatna i, u najboljem slučaju, svodila se na naknadu štete u konkretnom slučaju, bez ikakvih smernica koje bi bile podesne da posluže odvratanju od budućih povreda.

Iseljenja su povremeno sprovedena bez obezbeđivanja alternativnog smeštaja,⁴⁰⁴ a dešavalo se i da alternativni smeštaj bude obezbeđen samo delu stanovnika pogođenih iseljenjem. Ipak, ni u tim slučajevima Ustavni sud, a ni Upravni sud, kao ni organi koji su vodili upravne postupke za sprovođenje iseljenja, nisu nalazili da je ovakva praksa u suprotnosti sa ustavnim garancijama zaštite ljudskih prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Tako je, u postupku iseljenja neformalnog naselja Blok 72 na Novom Beogradu, V. A., raseljena Romkinja sa Kosova, pokušala da zaštiti svoje pravo na adekvatno stanovanje. V. A. je od Gradske opštine Novi Beograd primila rešenje o rušenju objekta u kom je živela, kojim joj je naloženo da, zajedno sa još 156 drugih stanovnika ovog naselja, u roku od jednog dana sama ukloni bespravno podignuti objekat – baraku u kojoj je živela sa svojom porodicom od završetka ratnih sukoba na Kosovu. U trenutku

³⁹⁷ Ustavni sud, UŽ-6232/2013 od 11. jula 2020.

³⁹⁸ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Report based on the questionnaire prepared by the special rapporteur on the right to adequate housing on the occasion of the preparation of her forthcoming report to the General Assembly on the issue of informal settlements and human rights*, Beograd, 2018, dostupno na <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2018/09/report-based-on%20the-questionnaire-on-Informal-Settlements-and-Human%20Rights-15052018.pdf>.

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje*, Beograd, 2012, 39. Videti i Marko Davinić, *Prinudno iseljenje i raseljavanje – Upravno-pravni aspekti*, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2013, 61(2), 149-165.

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje*, op. cit., 41.

⁴⁰⁴ *Ibid.*; Marko Davinić, *Prinudno iseljenje i raseljavanje – Upravno-pravni aspekti*, op. cit.

kada je primila rešenje o rušenju, V. A. je bila u drugom stanju, a nikakav alternativni smeštaj joj nije ponuđen, suprotno odredbama iz čl. 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Žalba koju je podnela drugostepenom organu, kao ni kasnija tužba Upravnom sudu, nije urodila plodom. Ovi organi prilikom odlučivanja nikada nisu saslušali V.A., i u potpunosti su zanemarili odredbe međunarodnog ugovora koje su sastavni deo pravnog poretka u Republici Srbiji, i zakonitost rešenja o rušenju posmatrali su isključivo sa aspekta poštovanja odredaba Zakona o planiranju i izgradnji.⁴⁰⁵ Ustavni sud je u postupku koji je vođen povodom ustavne žalbe V. A. zbog povrede prava na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije, prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti, prava na pravično suđenje, prava na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo i prava na imovinu, te konačno prava na adekvatno stanovanje, odbio ustavnu žalbu u delu koji se odnosi na povredu prava na pravično suđenje i prava na pravno sredstvo, dok je u preostalom delu ustavnu žalbu odbacio. Posebno je značajno primetiti kako je Ustavni sud u delu svoje odluke u kom se bavi pitanjem poštovanja čl. 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima našao kako se „navodi ustavne žalbe o tome da su organi javne vlasti bili obavezni da podnositeljki ponude pravičnu kompenzaciju za srušenu kuću”, ne mogu dovesti u vezu sa sadržinom obaveza preuzetih navedenom odredbom Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁴⁰⁶

Mnoge od pomenutih nedostataka ilustruje raseljavanje neformalnog naselja *Belvil*. Rok za iseljenje je bio tri dana, a alternativni smeštaj obezbeđen je samo stanovnicima koji su imali prijavljeno prebivalište u Beogradu, dok su lica koja su imala prebivalište izvan Beograda, poslata u mesto prebivališta. Akcionim planom Grada Beograda za raseljavanje neformalnog naselja „Belvil” utvrđeno je da je u naselju evidentirano 257 porodica, i da Grad Beograd preuzima odgovornost za raseljavanje 124 porodice, i njima je uglavnom obezbeđen alternativni smeštaj, a preostale 133 porodice (428 osoba) poslate su u mesto prebivališta i obezbeđen im je samo prevoz do mesta prebivališta, bez plaćanja odštete za uništene objekte „s obzirom na njihovu malu ili nikakvu vrednost”.⁴⁰⁷ Među ovim porodicama bilo je i pet romskih porodica iza Niša, koje su po dolasku u Niš smeštene u napušteni magacin, u prostorije u kojima je postojala opasnost od urušavanja plafona.⁴⁰⁸ Dve od tih porodica su, uz pomoć Evropskog centra za prava Roma, pokušale da dobiju sudsku zaštitu. Zbog neadekvatnih mehanizama zaštite prava na stanovanje, oslonac je bio na zabrani diskriminacije. Presudom Apelacionog suda u Beogradu je, između ostalog, **utvrđeno da je Grad Beograd diskriminatorски postupao prema tužiocima po osnovu mesta prebivališta prilikom sprovođenja raseljenja, čime je tužioce nepravedno stavio u nejednak položaj u odnosu na lica sa prebivalištem u Beogradu.** Na ime naknade nematerijalne štete „za pretrpljene duševne bolove zbog povrede prava ličnosti u vidu prava na dovoljan životni standard i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života” tuženi Grad Beograd obavezan je da tužiocima plati iznose od po 300.000 dinara.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Službeni glasnik RS, br. 72/09 i 64/10 – Odluka US.

⁴⁰⁶ Ustavni sud, UŽ-6505/2013 od 17. 4. 2013. godine.

⁴⁰⁷ Presuda Apelacionog suda u Beogradu, GŽ-9580/18 od 14. 5. 2020. godine.

⁴⁰⁸ Praxis, Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje, op. cit., 51.

⁴⁰⁹ Presuda Apelacionog suda u Beogradu, GŽ-9580/18 od 14. 5. 2020.

Krovni zakon u ovoj oblasti, **Zakon o stanovanju i održavanju zgrada**,⁴¹⁰ koji je usvojen 2016. godine, do određene mere je obezbedio bolju zaštitu stanovnika neformalnih naselja, u onim postupcima u kojima se oni suočavaju s prinudnim iseljenjima.⁴¹¹ Dosadašnja praksa u sprovođenju postupaka iseljenja i preseljenja neformalnih naselja na osnovu novog zakona je oskudna, ali dovoljna da potvrdi da se **postupci iseljenja i dalje sprovode na nezakonit način**.⁴¹²

Interesantnu praksu koja se razlikuje od prethodno prikazane predstavlja postupanje Gradske opštine Zemun povodom pokušaja prinudnog iseljenja neformalnog naselja „Grmeč”, u kom su stanovali interno raseljeni Romi i Romkinje. Naime, u ovom postupku, nakon što je Gradska opština Zemun naložila Romima i Romkinjama koji stanuju u ovom naselju da se isele sa lokacije na kojoj stanuju od internog raseljenja 1999. godine, YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava pokrenuo je postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava radi izricanja privremene mere u skladu sa Pravilom 39 Suda. Po pokretanju postupka, ali i pokretanju postupka kontrole zakonitosti Zaštitnika građana⁴¹³ i dobijanja preporuke mera Poverenice za zaštitu ravnopravnosti⁴¹⁴, Gradska opština Zemun odlučila je da u svakom pojedinačnom slučaju zaključkom obustavi postupak inspeksijskog nadzora na osnovu Zakona o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima dok se ne obezbedi trajni smeštaj stanovnicima ovog naselja. U zaključcima je Gradska opština Zemun navela i sledeće:

*S obzirom da je Republika Srbija ratifikovala Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, te da su međunarodni ugovori, ratifikovani, odnosno potvrđeni od strane zakonodavnih tela država ugovornica po svojoj pravnoj snazi iznad zakona i podzakonskih akata, a da član 11 predviđa obavezu država ugovornica da priznaju pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje, to je odlučeno kao u dispozitivu ovog Zaključka.*⁴¹⁵

Još jednu posebno ugroženu kategoriju stanovnika predstavljaju **izbeglice i interno raseljena lica**, a analizom njihovog položaja u oblasti stanovanja ponovo se vraćamo na

⁴¹⁰ Službeni glasnik RS, br. 104/2016.

⁴¹¹ Zakonom je, u poglavlju pod nazivom „Iseljenje i preseljenje”, propisano da se iseljenja sprovode samo onda kada naselje nije moguće zadržati na postojećoj lokaciji. Pored toga, u slučajevima iseljenja, svim stanovnicima tih naselja koji ne poseduju drugu nepokretnost u svojini za stanovanje i koji nemaju dovoljno sredstava za obezbeđivanje smeštaja obezbeđuje se pravo na preseljenje u odgovarajući smeštaj. Zakonom je propisan i postupak donošenja odluke o neophodnosti preseljenja, kojem prethode konsultacije sa stanovnicima pogođenim iseljenjem i niz drugih proceduralnih pravila. Za više detalja, videti A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 35 i dalje.

⁴¹² Tako je, primera radi, uz brojne nedostatke i nepoštovanje propisa sprovedeno raseljavanje romskih porodica iz naselja „Deponija Vinča” i „Vijadukt”. Za više detalja videti Independent Project Accountability Mechanism, Annual Report 2020, 49, dostupno na <https://www.ebrd.com/ipam/ipam-annual-report-2020.pdf>. Videti i A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Nezakonito sproveden postupak iseljenja stanovnika naselja „Vijadukt” u Resniku*, 25. 1. 2021, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/nezakonito-sproveden-postupak-iseljenja-stanovnika-naselja-vijadukt-u-resniku/>.

⁴¹³ Zaštitnik građana, dopis br. 27702, od 17. 7. 2015. godine.

⁴¹⁴ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, br. 07-00-365/2015-02 od 27. 7. 2015. godine.

⁴¹⁵ Grad Beograd, Gradska opština Zemun, Odeljenje za inspeksijske poslove, Građevinska inspekcija, Zaključak br. 356-333/2015, od 18. 8. 2015. godine.

pitanje na koji način postupci normativne kontrole opštih akata uzimaju u obzir potrebe i položaj najugroženijih građana.

Položaj izbeglica, interno raseljenih lica i korisnika socijalnih stanova dodatno otežava obaveza plaćanja poreza na imovinu koji su od 2014. godine dužni da plaćaju i zakupci socijalnih stanova, izbeglice i interno raseljena lica ako imaju ugovor o zakupu duži od godinu dana.⁴¹⁶ **Ustavnom sudu je još 2015. godine podneta inicijativa za ocenu ustavnosti ove odredbe, ali odluka nije doneta duže od šest godina.**⁴¹⁷

Stambena ugroženost izbeglica dodatno je pogoršana zbog diskriminacije prilikom utvrđivanja iznosa poreza. Poreska olakšica u vidu umanjenja poreza do 50% – takozvani **poreski kredit koji se odobrava svakom poreskom obvezniku za objekat u kome stanuje, bez obzira na visinu prihoda – izbeglicama nije dostupan**, bez obzira na težinu situacije u kojoj se nalaze.

Primer neadekvatnog reagovanja na probleme ugroženih grupa u oblasti stanovanja predstavlja i odluka Ustavnog suda koji je odbacio ustavnu žalbu izbeglice izjavljenu zbog diskriminacije prilikom utvrđivanja poreza, uz obrazloženje da je reč o iznosu od oko 7.500 dinara koji ne predstavlja značajno novčano oštećenje.⁴¹⁸ Pored činjenice da iznos koji Ustavni sud smatra neznatnim novčanim oštećenjem skoro u potpunosti odgovara mesečnom iznosu novčane socijalne pomoći u Srbiji od kog se očekuje da bude dovoljan za život, mnogi građani nalaze se u riziku od beskućništva zbog nemogućnosti da plate račune upravo u tolikom iznosu. S druge strane, u ovom slučaju posebno je značajno primetiti da je Ustavni sud zauzeo stav da su navodi i razlozi ustavne žalbe *prima facie* takvi da ne ukazuju na mogućnost povrede ili uskraćivanja označenog ustavnog prava. Ustavni sud je zastupao ovaj argument uprkos činjenici da je podnosilac ustavne žalbe pored povrede prava na imovinu iz čl. 58 Ustava u svojoj ustavnoj žalbi istakao da je postupanjem nadležnih upravnih organa i Upravnog suda došlo i do povrede načela zabrane diskriminacije i garancija prava na pravično suđenje. Ostaje nejasno zbog čega se Ustavni sud nije bavio pitanjima povrede načela zabrane diskriminacije i prava na pravično suđenje.⁴¹⁹

⁴¹⁶ Za više detalja videti A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 37.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ UŽ-2102-2018.

⁴¹⁹ Da se ne radi o previdu već o jasno zauzetom stavu Ustavnog suda može se videti i u rešenju Ustavnog suda br. UŽ-2101/2019 od 11. 9. 2019. godine, kada je Ustavni sud zauzeo isti stav, povodom istog pravnog pitanja koje se pojavilo i naredne godine kada je podnosilac ustavne žalbe primio rešenje o godišnjem porezu na imovinu.

Ključni nedostaci mehanizma zaštite ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji

Analiza prakse ukazuje na niz nedostataka u funkcionisanju mehanizma zaštite socijalnih i ekonomskih prava u Srbiji. Stiče se utisak da odredbe i obaveze iz Pakta nisu dovoljno zaživele u praksi, o čemu možda najjasnije svedoči nemogućnost države da u svom izveštaju Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava navede makar jednu odluku zasnovanu na odredbama Pakta.⁴²⁰

I u odlukama koje su imale pozitivan ishod, fokus je bio na otklanjanju već pričinjene štete u konkretnom slučaju, a ne na otklanjanju budućih povreda ili sistemskim izmenama koje bi takve povrede sprečile kod velikog broja (ugroženih) pojedinaca. Čak i kada su utvrđene povrede prava i dosuđena naknada štete, dešavalo se da izostane adekvatno obrazloženje odluke, a usled toga i bilo kakav uticaj tih postupaka na odvratanje od budućih povreda ili na položaj pojedinaca koji se nalaze u sličnoj situaciji. Ističe se i da je poslednjih nekoliko godina primetno da opada kvalitet obrazloženja i odluka Ustavnog suda donetih po ustavnim žalbama.⁴²¹ Ustavni sud se poziva na jurisprudenciju Evropskog suda da bi legitimisao, a katkada i samo dekorisao svoje odluke, ali izostaje odvažnost da napravi iskorak i prizna nova ljudska prava ili prihvati nove procesne mehanizme, kao što je to činio u prvo vreme po svom konstituisanju pod Ustavom od 2006. godine.⁴²²

Prisutno je i tendenciozno izbegavanje Ustavnog suda da se upušta u ocenu propisa koji se odnose na socioekonomska prava i kojima se društvene nejednakosti povećavaju, bar dok su ti propisi na snazi. Tako, na ocenu ustavnosti podzakonskog akta kojim se utiče na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć i za koji se ističe da uvodi prinudni rad korisnika novčane socijalne pomoći čeka se skoro sedam godina, a oceni ustavnosti umanjenja penzija i prihoda u javnom sektoru pristupilo se tek kada su osporeni zakoni prestali da važe. Na ocenu ustavnosti poreza na zakup socijalnih stanova čeka se šest godina. Iako je povodom inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom Ustavni sud pokrenuo postupke kontrole ustavnosti brojnih osporenih odredaba tog Zakona, nije pokrenuo postupak povodom inicijative za pokretanje postupka ustavnosti odredaba iz čl. 25, st. 1–6 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Ove odredbe imaju nesrazmerno štetne efekte na romsku decu, jer je njima propisano ukidanje prava na roditeljski dodatak ukoliko makar jedno od dece u porodici nije primilo sve obavezne vakcine ili ne pohađa redovno osnovnu školu, odnosno predškolski pripremni program. Budući da se u brojnim državnim i drugim izveštajima iznova

⁴²⁰ A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, op. cit., 8. Potrebno je imati u vidu da je pozivanje na izvore međunarodnog prava i primena međunarodnih standarda ljudskih prava u praksi sudova u Srbiji dugo predstavljalo izuzetak i da se uglavnom javlja tek u skorije vreme, kao i da je najčešće reč o pozivanju na praksu Evropskog suda za ljudska prava. Za više detalja videti Tatjana Papić and Vladimir Đerić, *The Role of the Constitutional Court of Serbia in the Times of Transition*, Working Paper 2/2016, Belgrade Centre for Human Rights, 22-23.

⁴²¹ Tanasije Marinković, „Analiza uticaja odluka Evropskog suda za ljudska prava na rad Ustavnog suda Srbije“, u Slobodan Beljanski et al., *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive*, Cepris, op. cit., 74.

⁴²² *Ibid.*

navode porazavajući podaci o obuhvatu romske dece obaveznom vakcinacijom i o pohađanju osnovnoškolskog i predškolskog pripremnog programa, sasvim je izvesno da ova odredba otvara pitanje diskriminacije romske dece. Nažalost, Ustavni sud u ovom slučaju nije pokazao da pridaje važnost ovakvom spornom pravnom pitanju.

Ako se osvrnemo na pojedinačna prava, uočljivo je da postoji **nesklad između broja i statusa radnih prava u Ustavu i njihovog uživanja i položaja radnika u praksi**. Osim ishoda, i **dužina postupaka** neretko odvraća građane od traženja sudske zaštite, čak i u onim postupcima koji se smatraju hitnim, kao što je to slučaj sa radnim sporovima. Sudska zaštita u oblasti zdravstvene zaštite uglavnom se svodila na zaštitu prava osiguranika, dok je izostajala zaštita ugroženih lica i grupa koja ostaju izvan sistema zdravstvenog osiguranja, čak i u onim slučajevima kada bi na osnovu važećih propisa oni imali pravo da budu obuhvaćeni obaveznim zdravstvenim osiguranjem. **U pogledu pristupa zdravstvenoj zaštiti, progresivniju ulogu je imao zakonodavac** (propisivanjem odredaba koje imaju za cilj da olakšaju prijavu na zdravstveno osiguranje pripadnicima ranjivih grupa), **nego Ustavni sud, koji je propustio priliku da obezbedi primenu kvalitetnih zakonskih rešenja uklanjanjem podzakonskih akata koji su u očiglednoj suprotnosti sa aktima više pravne snage**. U oblasti socijalne zaštite, nedostaci postaju jasniji ako se situacija u Srbiji uporedi sa praksom kolumbijskog Ustavnog suda koji smatra da se pojedincima koji se nalaze u stanju izuzetne ugroženosti i mogli bi da ostanu bez sredstava neophodnih za život mora obezbediti blagovremena sudska zaštita.⁴²³ Nasuprot tome, u Srbiji, **socijalno ugroženi pojedinci koji ostanu bez sredstava neophodnih za život nemaju na raspolaganju blagovremenu i efikasnu zaštitu, te godinama mogu ostati bez ikakvih primanja i mogućnosti da ostvare prava na socijalnu zaštitu.**⁴²⁴ **Teškoće u pristupu besplatnoj pravnoj pomoći** su još jedna okolnost koja može otežati pristup pravdi u slučaju povrede socioekonomskih prava. Korisnici socijalnih stanova koji su u riziku od beskućništva u praksi uglavnom ne mogu da dobiju adekvatnu zaštitu prava na dom, a **ne postoji ni efikasno pravno sredstvo kojim bi mogao da se ospori raskid ugovora o zakupu socijalnog stana i spreči iseljenje dok traju postupci u kojima se pokušava osporiti raskid ugovora o zakupu**.

Ustavni sud je u nekoliko navrata u postupcima normativne kontrole imao priliku da odlučuje o ustavnosti **mera fiskalne konsolidacije kojima se ograničavaju socioekonomska prava**, ali se u takvim postupcima **ovaj sud mahom stavljao u odbranu zakona, a ne Ustava,**⁴²⁵ **i propustio priliku da utvrdi jasne doktrinarne stavove u vezi sa ocenom ustavnosti zakona donetih u vreme ekonomske krize kojima se ograničavaju socijalna prava.**⁴²⁶ Za razliku od ustavnih sudova u

⁴²³ Za više detalja o ovome i konceptu „povezanih fundamentalnih prava“ u praksi kolumbijskog Ustavnog suda videti Magdalena Sepulveda, „Colombia: The Constitutional Court’s Role in Addressing Social Injustice“, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008.

⁴²⁴ Videti, na primer, UŽ-5337/2015; UŽ-6193-2013. Ovde je potrebno imati u vidu to da sredstva poput žalbe i žalbe za ćutanje uprave nisu dovoljna, posebno ako postoji mogućnost da u upravnim postupcima prvostepene odluke mogu da se poništavaju i predmet vraća na ponovno postupanje neograničen broj puta, zbog čega najčešće i dolazi do toga da postupci u jednostavnim stvarima, od egzistencijalnog značaja za pojedince, traju po nekoliko godina.

⁴²⁵ Videti, na primer, Olivera Vučić, *Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rešenje Ustavnog suda IUz-531/2014 od 23. 9. 2015*. U tom izdvojenom mišljenju se, povodom odluke Ustavnog suda o ustavnosti umanjenja penzija, ističe da se „Ustavni sud, ne po prvi put, opredelio za lojalnost donosiocu osporenog Zakona, a ne samom Ustavu kao merilu svoga presuđenja“.

⁴²⁶ Bosa Nenadić, *Izdvojeno mišljenje na Rešenje Ustavnog suda u predmetu IUz-531/2014*.

mnogim drugim zemljama, poput litvanskog Ustavnog suda, koji su razvili preciznu doktrinu o „granicama ograničenja“ ljudskih prava,⁴²⁷ u odlukama Ustavnog suda Republike Srbije nema takvih interpretacionih stavova koji bi značili postavljanje čvrstih, sadržajno dovoljno određenih, prepreka proizvoljnim zakonodavnim zadiranjima u ljudska prava garantovana Ustavom.⁴²⁸ Umesto toga, primeri odluka o umanjenju penzija pokazuju da je Ustavni sud **zakonodavcu ostavio gotovo potpunu slobodu da ograničava socijalna i ekonomska prava po svom nahođenju, ukoliko to smatra nužnim.**

U praksi Ustavnog suda Srbije nema jasno postavljenog interpretacionog okvira i stavova kada su u pitanju socijalna prava i retrogresivne mere u ostvarivanju tih prava (ili raspoređivanju resursa za njihovo sprovođenje). I u onim slučajevima u kojima su retrogresivne mere oglašene neustavnim (kao, na primer, kod ograničavanja prava na naknade u vezi sa povredama na radu) izostalo je osvrtnje na praksu Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava i tumačenje obaveza koje države imaju u slučaju usvajanja retrogresivnih mera, a što bi moglo doprineti ređem usvajanju retrogresivnih mera ubuduće.

Ustavni sud nije u potpunosti ostao dosledan ni svom načelnom opredeljenju da se ne upušta u ocenu celishodnosti zakona, pa se tako u odlukama o ustavnosti umanjenja penzija više bavio celishodnošću nego ustavnošću osporenog zakona. Primetno je i da se u postupcima normativne kontrole Ustavni sud povremeno više bavio ekonomsko-finansijskom problematikom umesto ustavno-pravnim rezonovanjem i da se razmatranje osporenih odredaba u većoj meri svodilo na pitanje da li su te mere bile nužne i korisne, a ne da li su one ustavne.⁴²⁹ Kvalitet i značaj normativne kontrole opštih akata umanjuje i izbegavanje Ustavnog suda da zakaže i vodi javne rasprave i u mnogim predmetima u kojima su sporna pitanja toliko brojna i značajna da je to jasno ukazivalo na postojanje razloga za zakazivanje javne rasprave.⁴³⁰ U postupcima normativne kontrole propisa uočljivo je i da Sud povremeno pribegava nelogičnim, složenim ili neodrživim konstrukcijama kako bi izbegao utvrđivanje neustavnosti.⁴³¹ Ključni problem predstavlja pribegavanje tim konstrukcijama kako bi se izbeglo postupanje u pojedinim slučajevima, što ukazuje na nepostojanje istinske spremnosti da se pruži adekvatna zaštita socioekonomskih prava građana.

Poražavajuće poruke proizlaze naročito iz postupka normativne kontrole podzakonskih akata koji Romima bez prebivališta, odnosno boravišta onemogućavaju pristup zdravstvenom osiguranju. Ustavni sud je propustio da pruži zaštitu prava pripadnika izrazito ranjive grupe u ovom nespornom slučaju, u kome nije bila potrebna nikakva preterana inovativnost, niti sudski aktivizam – samo je bilo potrebno da se iz pravnog poretka uklone akti koji su bili u očiglednoj suprotnosti sa aktima

⁴²⁷ *Ibid*; Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUz-531/2014.*

⁴²⁸ Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUz-531/2014.*

⁴²⁹ Videti, na primer, Milan Škulić, *Izdvojeno mišljenje u vezi sa Odlukom Ustavnog suda broj IUz-138/2016.* (odluka o ustavnosti umanjenja neto prihoda u javnom sektoru) i Milan Škulić, *Izdvojeno mišljenje na Rešenje Ustavnog suda broj IUz-351/2015* (odluka o ustavnosti umanjenja penzija).

⁴³⁰ Videti, na primer, Bosa Nenadić, *Izdvojeno mišljenje na Rešenje Ustavnog suda u predmetu IUz-531/2014,* Dragan M. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje na odluku Ustavnog suda IUz-531/14,* Olivera Vučić, *Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rešenje Ustavnog suda IUz-531/2014.* od 23. septembra 2015. godine. Videti i član 37 Zakona o Ustavnom sudu.

⁴³¹ To ilustruju stavovi da su strane državljanke sprečene da se neposredno staraju o detetu, za potrebe ostvarivanja prava na roditeljski dodatak (u odluci o oceni ustavnosti ZFPPD), ili da je Ustavom garantovano pravo na penziju, ali ne i na iznos penzije (u odluci o oceni ustavnosti propisa kojim su umanjene penzije).

više pravne snage. Od ovakvih, neadekvatnih odgovora povodom inicijativa za ocenu ustavnosti akata kojima se utiče na ostvarivanje socioekonomskih prava još nepovoljnija je situacija koja je usledila u kasnijem periodu, budući da se dešava da **podnosioci inicijativa godinama ostaju bez ikakvog odgovora povodom podnetih inicijativa.**

Analizirana praksa zaštite socioekonomskih prava u Srbiji pokazuje da neretko postoji raskorak između toga u kojoj meri su ova prava priznata, a u kojoj meri uspevaju dobiti zaštitu pred sudovima. Iako u pravu Srbije nalazimo poželjniji pristup – da se niz ekonomskih i socijalnih prava izričito priznaje Ustavom, sudski aktivizam u cilju obezbeđivanja većeg poštovanja ovih prava i umanjenja nejednakosti uglavnom izostaje. Iako se kao svrha ustavnih jemstava neotuđivih ljudskih i manjinskih prava na prvom mestu navodi očuvanje ljudskog dostojanstva,⁴³² načelo poštovanja ljudskog dostojanstva nije upotrebljavano kako bi se kreirala nova socijalna prava, odnosno ispunila sadržajem socijalna prava pobrojana u Ustavu.⁴³³

Imajući u vidu praksu koja je ovde prikazana, čini se opravdanim zaključak da pravosuđe u Srbiji odlikuje pristup koji se zasniva na „rešavanju slučajeva, umesto na rešavanju problema“, dok se kod politički osetljivih pitanja umesto rešavanju slučajeva pribegava njihovom odlaganju.⁴³⁴

Nakon osvrta na pobrojane nedostatke postaju očigledne koristi koje bi za građane Srbije imalo ratifikovanje Opcionog protokola i omogućavanje pristupa međunarodnom mehanizmu specijalizovanom za zaštitu socioekonomskih prava, u situacijama kada takvu zaštitu nije moguće dobiti pred domaćim organima. Međutim, država je eksplicitno odbila preporuku da ratifikuje taj instrument.⁴³⁵ Stoga se još važnijim čini podsećanje na prednosti koje bi ratifikovanje Protokola imalo i za samu državu.

⁴³² Član 19, st. 1 Ustava RS glasi: „Jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava“

⁴³³ Slična situacija postoji i u drugim zemljama Centralne i Istočne Evrope. Videti Andras Sajo, 'Social Rights as Middle-Class Entitlements in Hungary: The Role of the Constitutional Court' in Roberto Gargarella, Pilar Domingo and Theunix Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, op. cit., 96.

⁴³⁴ Videti Tanasije Marinković, *Judicial Culture and the Role of Judges in Developing the Law in Serbia*, Institute for Democracy "Societas Civilis", Skopje, September 2021, 16, 24.

⁴³⁵ Republika Srbija je u poslednjem ciklusu Univerzalnog periodičnog pregleda ostvarivanja ljudskih prava, koji je vođen pred Svetom za ljudska prava Ujedinjenih nacija, od ukupno 190, odbila petnaest preporuka za unapređenje stanja u oblasti zaštite ljudskih prava. Među tih petnaest odbijenih preporuka nalazi se i ona kojom je Republika Srbija pozvana da potpiše i ratifikuje Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Prava drugog reda*, 7.

Potpisivanje i ratifikacija Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – korak napred ka boljoj zaštiti ekonomskih i socijalnih prava?

Prva uočljiva prednost koju bi ratifikovanje Opcionog protokola uz Pakt donelo, zbog specifičnog pristupa Komiteta, bila bi mogućnost dijaloga sa Komitetom o različitim opcijama za rešavanje pitanja u oblasti zaštite socioekonomskih prava. Umesto sudskog monologa koji se svodi na utvrđivanje postojanja povrede prava ili određivanje naknade štete, **fokus bi bio na dijalogu sa državom o različitim opcijama za ostvarivanje socioekonomskih prava i smernicama i preporukama za postepeno stvaranje okvira za puno uživanje tih prava.**⁴³⁶ Ratifikovanje Protokola moglo bi da, u oblasti socioekonomskih prava, omogući napuštanje pristupa koji trenutno odlikuje pravosuđe u Srbiji, a koji se svodi na „rešavanje slučajeva, umesto rešavanja problema“.⁴³⁷

Svrha ratifikacije Opcionog protokola uz Pakt nije da se državama uvode kaznene mere za povrede socioekonomskih prava, nego da se *konstruktivnim dijalogom* pokuša obezbediti puno uživanje tih prava u praksi.⁴³⁸ Komitet bi mogao da **pojasni i konkretizuje obaveze iz Pakta i učini ih lakšim za primenu pred domaćim organima.**

Ako se pogleda kakav je uticaj imalo ratifikovanje EKLJP, slični ishodi mogli bi da se dogode i u oblasti socioekonomskih prava, ratifikacijom Protokola – **sudovi, a naročito Ustavni sud, uložili bi veće napore da obezbede efikasno pravno sredstvo za povrede prava na domaćem planu.**

Još jedna prednost postupka pred Komitetom bio bi veći **fokus na sistemskim promenama i uklanjanju strukturalnih problema**, umesto da se pravni lek svodi na utvrđivanje povreda prava

⁴³⁶ Za više detalja videti Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008, str. 46 i 58. Videti, takođe, Malcolm Langford, „Closing the Gap? – An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, *Special Issue of Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1, 2009, str. 37. Takođe, treba imati u vidu to da u postupku po predstavkama, u pogledu obaveza progresivne realizacije prava, osnovna pretpostavka u pristupu Komiteta jeste da države mogu da biraju između više mogućih mera za sprovođenje prava utvrđenih Paktom. Videti Optional Protocol to the ICESCR, Article 8(2). Videti, takođe, Philip Alston, „The Committee on Economic, Social and Cultural Rights“, in Frédéric Mégret and Philip Alston (eds.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (2nd ed., 2020), 17. Videti i Christian Curtis, The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A new instrument to address human rights violations, *Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]*, 16(2), 295–302, 299.

⁴³⁷ Videti Tanasije Marinković, *Judicial Culture and the Role of Judges in Developing the Law in Serbia*, Institute for Democracy "Societas Civilis", op. cit., 16, 24.

⁴³⁸ Md Al Ifran Hossain Mollah, „Assessment into Feasibility of Ratifying the OP-ICESCR from the Context of Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in Bangladesh“, *International Human Rights Law Review*, Brill Nijhof, 9(2020), 118-134.

i dosuđivanje naknade štete u pojedinačnim slučajevima.⁴³⁹ Komitet tako može državi uputiti preporuke koje imaju za cilj da uklone strukturalne prepreke za ostvarivanje određenog prava (na primer, može preporučiti usvajanje novih propisa).⁴⁴⁰

Ratifikacija Protokola ne predstavlja svemogućće rešenje problema u oblasti socioekonomskih prava, ali bi nesumnjivo napravila **veliku razliku u životu mnogih građana koji bi imali bolji pristup pravima koja umnogome utiču na kvalitet njihovog života.**⁴⁴¹ Ratifikacija Opcionog protokola pružila bi mogućnost svim građanima i građankama Republike Srbije da zaštite svoja prava kad ne uspeju da ostvare zaštitu pred nacionalnim organima i uvela bi dodatni **mehanizam kojim se može unapređivati normativni okvir za zaštitu ekonomskih i socijalnih prava, uz istovremeno poboljšanje rada institucija i domaćih sudskih i upravnih organa nadležnih za zaštitu ljudskih prava.**⁴⁴²

Takođe, ratifikacijom Protokola, **domaći organi bi bili u većoj meri upoznati sa odredbama i obavezama iz Pakta, pa bi ih tako lakše i primenjivali.** Jer, razmatrajući pojedinačne slučajeve, Komitet može lakše ukazati na određene sistemske probleme i brže doprineti njihovom rešavanju, nego što je to moguće ponavljanjem upozorenja na te probleme u zaključnim zapažanjima o načinu na koji država sprovodi Pakt.⁴⁴³

Samo kratkoročno posmatrano, državi može da odgovara da građanima ostanu nedostupni međunarodni mehanizmi specijalizovani za zaštitu socioekonomskih prava. Imajući u vidu međuzavisnost ljudskih prava, ni pasivan stav Ustavnog suda, ni odbijanje države da ratifikuje Opcioni protokol uz Pakt ne mogu sprečiti da povrede socioekonomskih prava ipak budu razmatrane pred drugim međunarodnim sudskim i kvazisudskim telima.⁴⁴⁴

Ratifikacija Protokola unapredila bi uslove života mnogih građana i stepen poštovanja socioekonomskih prava. Neratifikovanjem protokola, država neće izbeći odgovornost za povrede ovih prava. Mogućnost zaštite socijalnih i ekonomskih prava postoji i pred drugim međunarodnim (sudskim i kvazisudskim) telima čiju je nadležnost država prihvatila. Razlika je u sledećem: ratifikacijom Opcionog protokola uz Pakt država ima priliku da kroz dijalog sa telom specijalizovanim za zaštitu socioekonomskih prava razmotri različite opcije za otklanjanje

⁴³⁹ U kontekstu Opcionog protokola, preporuke Komiteta, osim na naknadu štete u pojedinačnom slučaju, mogu, između ostalog, da sadrže pozive državi da ispravi okolnosti koje su dovele do kršenja prava. Zatim, Komitet može državi da preporuči niz mera koje bi joj pomogle da sprovede preporuke, sa posebnim fokusom na mere koje ne iziskuju prevelike troškove, pri čemu bi država ugovornica i dalje zadržavala mogućnost da usvoji sopstvene, alternativne mere. Za više detalja, videti Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the "Maximum of Available Resources" Under An Optional Protocol To The Covenant*, UN. doc. E/C.12/2007/1, 10 May 2007, §13.

⁴⁴⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *2020 Yearbook of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, op. cit., 9.

⁴⁴¹ Videti Md Al Ifran Hossain Mollah, „Assessment into Feasibility of Ratifying the OP-ICESCR from the Context of Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in Bangladesh”, op. cit.

⁴⁴² A 11 – Inicijativa za socijalna i ekonomska prava, *Šta nam donose potpisivanje i ratifikacija Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima?*, op. cit.

⁴⁴³ Eibe Riedel, Gilles Giacca and Christophe Golay, „The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law”, in Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law - Contemporary Issues and Challenges*, op. cit., 34.

⁴⁴⁴ Na ovo ukazuje i već pominjani slučaj B. S., u kome je iseljenje posebno ranjivog korisnika socijalnog stana obustavljeno zahvaljujući privremenim merama ESLJP, nakon što domaće vlasti nisu obezbedile pravno sredstvo podobno da obezbedi preispitivanje odluke o otkazu ugovora o zakupu socijalnog stana i da odlože iseljenje dok to preispitivanje ne bude omogućeno.

i sprečavanje njihovih povreda. Druga opcija je razmatranje tih povreda pred drugim telima, poput ESLJP i UN Komiteta za ljudska prava, i utvrđenje povreda prava kao što su pravo na život, zabrana mučenja, zabrana diskriminacije.

Ratifikovanjem Protokola država bi mogla da preuzme znatno progresivniju ulogu i da izmenom prakse dalje doprinosi utuživosti i razumevanju socioekonomskih prava na globalnom nivou. Države koje su ratifikovale Pakt još uvek su relativno malobrojne,⁴⁴⁵ ali se upravo zbog toga odluke njihovih sudova citiraju i doprinose efikasnijoj zaštiti i razumevanju socioekonomskih prava u mnogim drugim državama. **Ratifikovanje Protokola može pomoći i domaćim organima da bolje razumeju obaveze u vezi sa socioekonomskim pravima i uticati na zakonodavca da usvaja rešenja koja se ne kose sa tim obavezama.**⁴⁴⁶ Druga opcija i ostajanje pri odluci da se ne ratifikuje Protokol može poslužiti kao još jedna potvrda da su se u ustavima pojedinih zemalja garantije socijalnih i ekonomskih prava našle tek slučajno, kopiranjem drugih ustava,⁴⁴⁷ ali da ne postoji istinska namera da se potencijal koji takav pravni okvir pruža koristi kako bi se obezbedila primena tih prava i zaštita najugroženijih.

⁴⁴⁵ U avgustu 2021. godine, ukupno 26 država je ratifikovalo, a 46 država potpisalo Opcioni protokol uz Pakt.

⁴⁴⁶ Videti i Malcolm Langford, „Closing the Gap? – An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, op. cit., 31.

⁴⁴⁷ Malcolm Langford, „The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory“, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, 11.

Literatura:

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Evropski sud za ljudska prava naložio Srbiji da privremeno obustavi prinudno iseljenje B. S. iz socijalnog stana*, 2. 3. 2021. godine, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/evropski-sud-za-ljudska-prava-nalozio-srbiji-da-privremeno-obustavi-prinudno-iseljenje-b-s-iz-socijalnog-stana/>.

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava i CRTA, *Joint Submission to the GANHRI Sub-Committee on Accreditation on the occasion of re-accreditation of Serbian NHRI*, 2019.

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Nezakonito sproveden postupak iseljenja stanovnika naselja "Vijadukt" u Resniku*, 25. 1. 2021, dostupno na: <https://www.a11initiative.org/nezakonito-sproveden-postupak-iseljenja-stanovnika-naselja-vijadukt-u-resniku/>.

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Predlozi za izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije - predlog za uvođenje socioekonomske procene i obrazloženje*, 2021, dostupno na: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/02/Predlozi-za-izmene-i-dopune-ZZD_Inicijativa-A11_24022021-converted.pdf

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz ugla interno raseljenih lica*, 2020.

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Report based on the questionnaire prepared by the special rapporteur on the right to adequate housing on the occasion of the preparation of her forthcoming report to the General Assembly on the issue of informal settlements and human rights*, Beograd, 2018, dostupno na <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2018/09/report-based-on%20the-questionnaire-on-Informal-Settlements-and-Human%20Rights-15052018.pdf>.

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Šta nam donose potpisivanje i ratifikacija Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima?*, dostupno na https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2019/06/S%CC%8Cta-nam-donose-potpisivanje-i-ratifikacija-Opcionog-protokola-uz-Me%C4%91unarodni-pakt-o-ekonomskim-socijalnim-i-kulturnim-pravima_final.pdf.

A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Više od 60 porodica živi bez struje, Grad sprema prinudna iseljenja socijalno ugroženih*, 27. 11. 2020, dostupno na <https://www.a11initiative.org/vise-od-60-porodica-zivi-bez-struje-grad-sprema-prinudna-iseljenja-socijalno-ugrozenih/>.

Albaneze, Željko, *Komentar Odluke Ustavnog suda prema kojoj odredbe člana 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru nisu u saglasnosti sa Ustavom*, 8. 10. 2016.

Alston, Philip, „The Committee on Economic, Social and Cultural Rights“, in Frédéric Mégret and Philip Alston (eds.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (2nd ed., 2020).

Beljanski, Slobodan, et al., *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti - stanje i perspektive*, Cepris, Beograd, 2019.

Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2017*

Beširević, Violeta, „Governing without judges“: The politics of the Constitutional Court in Serbia, *International Journal of Constitutional Law*, 2014.

Birmontiene, Tom, *The Challenges Faced by the Constitutional Court of Lithuania during the Global Economic Crisis*, Collection of Papers, Faculty of Law, Niš, No. 69, 2015.

Boyle, Katie, *Economic and Social Rights Law, Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*, Routledge Research in Human Rights Law, 2020.

Boyle, Katie, Edel Hughes, „Identifying routes to remedy for violations of economic, social and cultural rights“, *The International Journal of Human Rights*, 2018, 22:1, 43-69,

- Brkić, Radoje R., *Radno pravo*, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Projuris, Beograd, 2005.
- Cismas, Iona, „The Intersection of Economic, Social and Cultural Rights and Civil and Political Rights“ in Eibe Riedel, Gilles Giacca, and Christophe Golay (eds), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, 10 July 2014.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” Under An Optional Protocol To The Covenant*, UN. doc. E/C.12/2007/1, 10 May 2007.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Yearbook of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 2021.
- Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 7 March 2017.
- Courtis, Christian, The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A new instrument to address human rights violations, *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, 16(2), 295–302
- Cvejić, Slobodan, *Analiza stanja i predlog aktivnosti za adekvatan i dostupan program minimalnog prihoda u Srbiji*, SeConS, 2015.
- Davinić, Marko, *Prinudno iseljenje i raseljavanje – Upravno-pravni aspekti*, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2013, 61(2), 149-165.
- Dugard, Jackie, Bruce Porter, Daniela Ikawa, Lilian Chenwi (eds.), *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, Edward Elgar Publishing, 2020.
- Durbach, Andrea, „The Right to Legal Aid in Social Rights Litigation“ in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008, 59-75
- Equal Rights Trust, *Economic and Social Rights in Courtroom: A litigator`s Guide to using equality and non-discrimination strategies to advance economic and social rights*, London, December 2014.
- European Committee of Social Rights, Conclusions 2017 – Serbia – Article 13 Paragraph 1 – Adequate assistance for every person in need, dostupno na: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/SRB/13/1/EN>.
- FemPlatz, A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, The Impact of Economic Reform Policies on Women`s Human Rights, Submission to the Independent Expert on Foreign Debt and Human Rights Mr. Huan Pablo Bohoslavsky, april 2018.
- Fondacija centar za demokratiju, *Crveni alarm za radna prava*, 2020.
- Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), decembar 2020.
- Independent Project Accountability Mechanism, Annual Report 2020, dostupno na <https://www.ebrd.com/ipam/ipam-annual-report-2020.pdf>
- Ivošević, Zoran M., Milan Z. Ivošević, *Komentar Zakona o radu*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd 2007.
- Jayawickrama, Nihal, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, Second Edition, Cambridge University Press, 2006.
- Jerinić, Jelena, *Mogućnosti sudske kontrole upravnih radnji u pravnom sistemu Republike Srbije*, 2020.
- Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010.

- Krstić, Ivana, Tanasije Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Savet Evrope, Beograd, 2016.
- Kusovac, Vera, „Posebna zaštita od otkaza ugovora o radu”, *Lege Artis*, novembar 11/2020.
- Langa, Pius, „Taking Dignity Seriously - Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR”, *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, Vol. 27, Nr. 1, 29-38.
- Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008.
- Langford, Malcolm, „Judicial Review in National Courts: Recognition and Responsiveness”, in Eibe Riedel, Gilles Giacca, Christophe Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law- Contemporary Issues and Challenges*, Oxford University Press, 2014.
- Langford, Malcolm, Jeff A. King, Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Past, Present and Future, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008.
- Lilić, Stevan, „Da li je ustavna žalba efikasni pravni lek za suđenje u razumnom roku?”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LV, 2/2007.
- Marinković, Tanasije, *Judicial Culture and the Role of Judges in Developing the Law in Serbia*, Institute for Democracy "Societas Civilis", Skopje, September 2021.
- Marković, Ratko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Petnaesto izdanje, 2011.
- Mladenović, Milica, *Ustavnosudska zaštita prava na rad u Republici Srbiji*, Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet, Niš, 2017.
- Mollah, Md Al Ifran Hossain, „Assessment into Feasibility of Ratifying the OP-ICESCR from the Context of Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in Bangladesh”, *International Human Rights Law Review*, Brill Nijhof, 9 (2020), 118-134.
- Nenadić, Bosa, „O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova”, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*, Ustavni sud Republik Srbije, Beograd, 2013.
- Nenadić, Bosa, „Osobnosti kontrole ustavnosti zakona u Republici Srbiji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 49, 2007, 59-87.
- Nenadić, Bosa, „Ustavni sud Republike Srbije u svetlu Ustava iz 2006. godine”, *Revus*, 11/2009
- Nickel, James, „Poverty and Rights”, *The Philosophical Quarterly*, Vol. 55, No. 220, July 2005, 398-399.
- O’Connel, Paul, *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*, Routledge, 2012.
- Palmer, Ellie, „Protecting Socio-economic rights through European Convention on Human Rights: Trends and developments in the European Court of Human Rights”, *Erasmus Law Review*, Volume 2, Issue 4, 2009.
- Palmer, Ellie, *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act: Human Rights Law in Perspective*, Hart Publishing, 2007.
- Papić, Tatjana, Vladimir Đerić, *The Role of the Constitutional Court of Serbia in the Times of Transition*, Working Paper 2/2016, Belgrade Centre for Human Rights
- Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje*, Beograd, 2012.
- Praxis, *Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji*, Beograd, decembar 2013.
- Praxis, *Utvrđivanje vremena i mesta rođenja, pravo na državljanstvo i prijava prebivališta – analiza preostalih prepreka*, Beograd, decembar 2017.

Praxis, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – prva godina u praksi: da li su ciljevi ispunjeni?*, 2020.

Reljanović, Mario, *Alternativno radno zakonodavstvo*, Rosa Luxemburg Stigung Southeast Europe, 2019.

Reljanović, Mario, *Izobicažavanje radnog prava*, Peščanik, dostupno na <https://pescanik.net/izobicajavanje-radnog-prava/>.

Sadurski, Wojciech, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Second Edition, Springer, 2014.

Schutter, Olivier de, *International Human Rights Law, Cases, Materials, Comentary*, Cambridge University Press, 2010.

Sajo, Andras, 'Social Rights as Middle-Class Entitlements in Hungary: The Role of the Constitutional Court' in Roberto Gargarella, Pilar Domingo and Theunix Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, op. cit., 96.

Sepulveda, Magdalena, „Colombia: The Constitutional Court`s Role in Adressing Social Injustice“, in Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2008.

Smith, Elaine Wilson, Diego Garcia Rodriguez, June Brawner, *Evaluating the socio-economic duty in Scotland and Wales*, Equality and Human Rights Commission, March 2021.

Stojanović, Dragan M., „Ustavni sud u svetlu interpretativnih odluka u normativnoj kontroli“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 72, godina LV, 2016.

Trifković, Milijana, „Povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2017, vol. 65, br. 3, 188-206.

Urdarević, Bojan et al., *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji: izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019.

Venzke, Ingo, „Public Interests in the International Court of Justice – A Comparison between Nuclear Arms Race (2016) and South West Africa (1966)“, *American Journal of International Law*, 2017.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(497.11)
347.955(497.11)

ТРИФКОВИЋ, Милијана, 1983–

Utživost ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji / [Milijana Trifković, Danilo Ćurčić]. – Beograd : A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, 2021 (Zemun : Alta nova). – 80 str. ; 30 cm

"...u okviru programa 'Aktivni građani – bolje društvo: zagovaranjem ka saradnji i demokratskom razvoju Srbije'..." --> str. [92]. – Podatak o autorima preuzet iz kolofona. – Tiraž 60. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. [81–84].

ISBN 978–86–900707–6–3

1. Ћурчић, Данило, 1986– [аутор]

а) Људска права -- Заштита -- Србија б) Правни лекови -- Србија

COBISS.SR-ID 50240777



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA

Izrada ovog dokumenta omogućena je u okviru programa „Aktivni građani – bolje društvo: zagovaranjem ka saradnji i demokratskom razvoju Srbije“, koji realizuje BOŠ uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj dokumenta isključivo je odgovornost organizacije A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava i ne predstavlja nužno stavove USAID-a, Vlade SAD ili BOŠ-a.

ISBN 978-86-900707-6-3