

UPRAVNI POSTUPAK IZ UGLA LJUDSKIH PRAVA

PRIRUČNIK ZA JAVNU UPRAVU



A11*
inicijativa za
ekonomska i
socijalna prava

UPRAVNI POSTUPAK IZ UGLA LJUDSKIH PRAVA PRIRUČNIK ZA JAVNU UPRAVU

IMPRESUM

ZA IZDAVAČA

Danilo Ćurčić

AUTORKE

Milica Marinković

Nuala Mole (poglavlje Pravo na dobru upravu prema međunarodnim ugovorima)

LEKTURA

Nevena Bojičić

DIZAJN I PRELOM

Sanja Polovina

TIRAŽ

300

ŠTAMPA

New Image, Beograd

www.a11initiative.org

office@a11initiative.org

Priručnik za javnu upravu je napravljen i objavljen u okviru projekta "Operacionalizacija ljudskih prava - od praktičnih politika do lokalnog nivoa" koji A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava sprovodi u saradnji sa Britanskom ambasadom u Beogradu.

Stavovi izneti u ovom dokumentu predstavljaju stavove A 11 - Inicijative za ekonomska i socijalna prava, i ne odražavaju nužno i stavove Britanske ambasade u Beogradu.

SADRŽAJ

- 5 **UVOD**
- 8 **ORGANI JAVNE VLASTI, NJIHOVA ULOGA I ZNAČAJ LJUDSKIH PRAVA ZA NJIHOV RAD**
- 17 **KAKAV JE ODNOS GRAĐANA I ORGANA UPRAVE – ŠTA SU PRAVILA, A ŠTA MOGUĆNOSTI?**
- 21 **ZNAČAJ UPRAVNIH POSTUPAKA ZA OSTVARIVANJE EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA**
- 26 **KAKAV JE POLOŽAJ MARGINALIZOVANIH GRAĐANA U POSTUPCIMA PRED ORGANIMA UPRAVE?**
- 30 **PRIMERI POVREDE PRAVA NA OSNOVU PRITUŽBI PODNETIH ZAŠTITNIKU GRAĐANA**
- 33 **PRIMERI POVREDE PRAVA NA OSNOVU PRITUŽBI PODNETIH POVERENIKU ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI**
- 37 **SAMOANALIZA I PROCENA ZAPOSLENOG U JAVNOJ UPRAVI**
- 40 **PRAVO NA DOBRU UPRAVU PREMA MEĐUNARODNIM UGOVORIMA**
- 42 **PRAVO NA DOBRU UPRAVU PREMA PRAVU EVROPSKE UNIJE**
- 50 **ZAKLJUČAK**

UVOD

Ovaj priručnik je namenjen svima onima koji u svom radu primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku¹, čije izmene umnogome imaju potencijal za promenu odnosa javne uprave i građana.² Za ostvarivanje prava građana od izuzetnog značaja je unapređenje rada javne uprave – pre svega zato što se ogromna većina prava ostvaruje upravo u postupcima pred organima uprave, od pitanja koja se tiču obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, zaštite životne sredine, pa sve do stanovanja i komunalnih pitanja. Nepoštovanje načela zakonitosti i predvidivosti, srazmernosti, zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa, ili neprimenjivanje načela pomoći stranci, lako može dovesti do ugrožavanja prava pojedinaca. Takvo postupanje, osim što se njime ne ostvaruju prava već kod prvobitnog

1 Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018) počeo je da se primenjuje od 1. jula 2017. godine i odlikuje se brojnim novinama koje su motivisane potrebama da se upravno zakonodavstvo unapredi tako da se postupak modernizuje i učini jednostavnijim i efikasnijim.

2 Gramatički izrazi upotrebljeni u ovoj publikaciji za označavanje ženskog ili muškog pola podrazumevaju oba pola.

organa obraćanja, podrazumeva dalje postupke po žalbi, dovodi do neefikasne i loše uprave, što u krajnjoj instanci može dovesti i do povrede odredaba Ustava, Evropske konvencije o ljudskim pravima i drugih dokumenata.

Kako bi se takve situacije predupredile i kako bi rad organa uprave koji postupaju bio u skladu s načelima ljudskih prava, neophodan je pristup u radu koji podrazumeva sagledavanje svakog podnosioca zahteva kao zasebnog slučaja, sa svim životnim i drugim okolnostima u kojima se on nalazi. Takav pristup uvažava razlike i njime se postiže da jednako proklamovana prava za sve budu ostvarljiva u praksi, pri čemu se uvažavaju različitosti među građanima i građankama.

Takođe, u situacijama kad podnosilac ne ispunjava uslove za ostvarivanje prava koje je zahtevao, organi uprave trebalo bi da građane u potpunosti upoznaju sa onim pravima koja mogu ostvariti i uslovima za njihovo ostvarivanje. Tako bi se sprečilo podnošenje istovetnih zahteva u kratkom periodu. Na kraju, takvim pristupom bi se štedeli i resursi kako građana, tako i javne uprave, koja iznova donosi rešenja o odbijanju, odnosno odbacivanju zahteva.

Priručnik je zamišljen tako da pruži osnovne smernice i uputstva u primeni pristupa zasnovanog na ljudskim pravima, putem prikaza osnovnih načela upravnog postupka, međunarodnih dokumenata od značaja za ostvarivanje ljudskih prava, relevantne sudske prakse, kao i definisanja

ranjivih grupa i ukazivanja na njihov položaj. Pored toga, ovaj priručnik treba da doprinese boljem razumevanju potreba građana i razrešenju nedoumica u primeni međunarodnih dokumenata kojima se garantuju ljudska prava.

Na kraju, značajan deo priručnika je i poglavlje koje je napisala Nuala Mole, osnivačica i kodirektorka organizacije AIRE Centar³ iz Londona. U njemu je ukazala na garancije prava na dobru upravu u pravu Evropske unije, kao i na zaštitu pojedinih aspekata prava na dobru upravu u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

Želja autorki je da informacije i izvori iz ovog kratkog priručnika posluže zaposlenima u javnoj upravi kao podsetnik i ohrabrenje za dalje unapređenje rada upotrebom pristupa zasnovanog na ljudskim pravima i korišćenjem propisa i ratifikovanih ugovora u oblasti ljudskih prava koji doprinose stvaranju efikasne i dobre uprave za sve građane.

³ Više o organizaciji videti na <http://www.airecentre.org/>.

ORGANI JAVNE VLASTI, NJIHOVA ULOGA I ZNAČAJ LJUDSKIH PRAVA ZA NJIHOV RAD

Koncept dobrog upravljanja, iako nema jedinstvenu definiciju, u najširem smislu podrazumeva odgovorno i transparentno postupanje organa javne vlasti usmereno na ostvarivanje prava i interesa građana, zasnovano na principima ravnopravnosti i participacije.

Stoga termin „dobro upravljanje“ podrazumeva realizaciju nekoliko međusobno uslovljenih principa koji zavise od konkretnih procesa koji se žele unaprediti. Imajući u vidu potrebe da se unapredi postupanje upravnih organa, kao i zakonodavni i institucionalni okvir, kao prioritetni, mogli bi se izdvojiti sledeći principi:

- *odgovornost i antikorupcija;*
- *transparentnost i participacija;*
- *efikasnost i delotvornost;*
- *ravnopravnost.*⁴

⁴ Stalna konferencija gradova i opština, *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*, str. 2, dostupno na http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf.

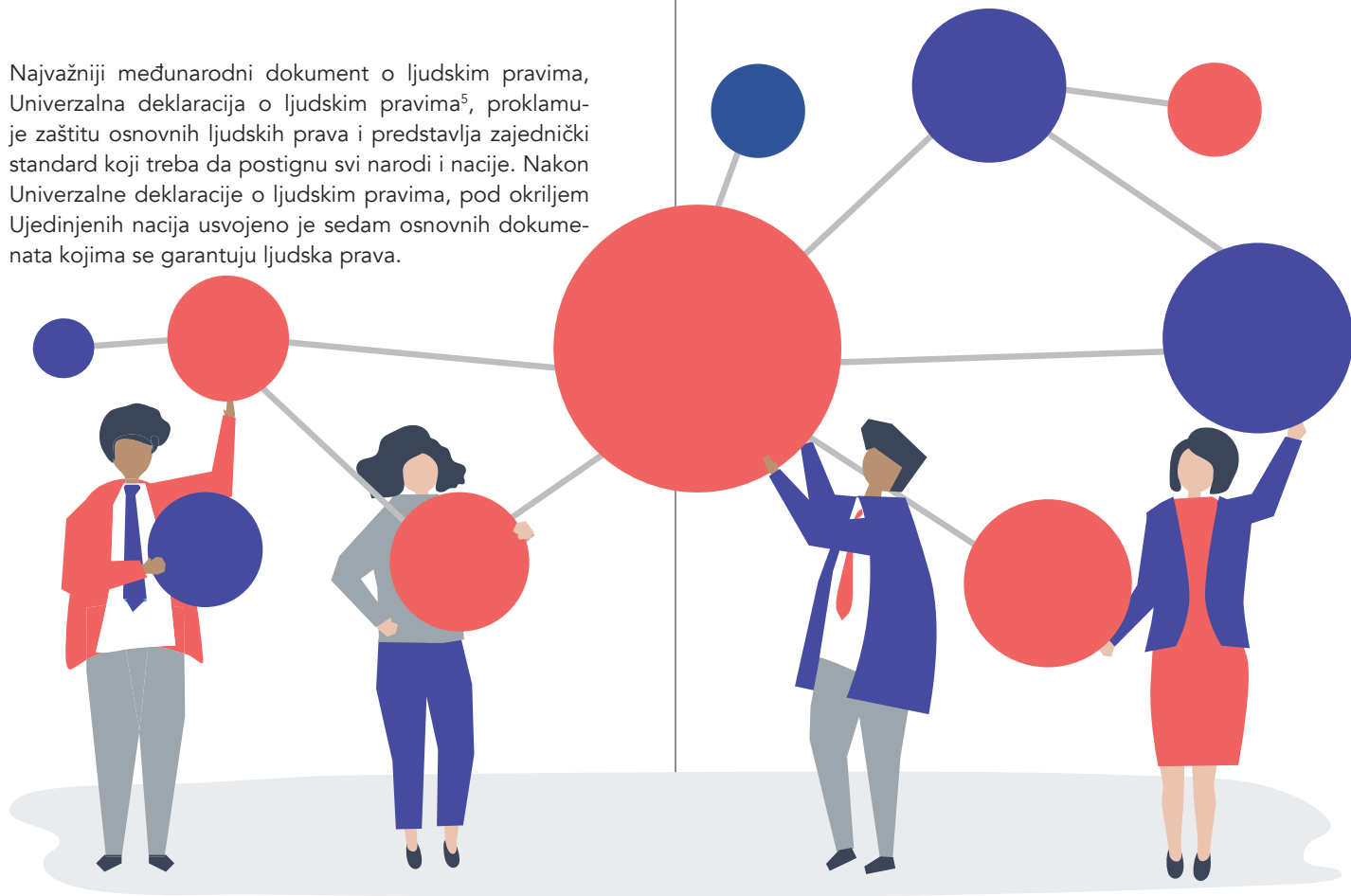
ELEMENTI KOJI DEFINIŠU OBAVEZU ORGANA UPRAVE DA POSTUPAJU U SKLADU S NAČELIMA DOBRE UPRAVE NALAZE SE KAKO U DOMAĆIM PROPISIMA, TAKO I U MEĐUNARODNIM.

Dobra uprava, kao i pristup okrenut građanima i uvažavanje različitosti, pre svega proističe iz međunarodnih ugovora kojima se garantuju ljudska prava. Okolnost da su obaveze najpre regulisane međunarodnim sporazumima ne znači da one nisu obavezujuće za domaće organe uprave. Nakon potpisivanja i ratifikacije međunarodnog ugovora, nastaje obaveza države u pogledu ispunjavanja obaveza iz samog dokumenta, gde je uloga organa uprave izuzetno značajna.

U pogledu ostvarivanja ljudskih prava, preuzimanjem obaveza iz ratifikovanih međunarodnih ugovora, države su dužne da:

- **poštuju ljudska prava**, odnosno da se suzdržavaju od preduzimanja mera kojima se krše ljudska prava;
- **štite ljudska prava**, odnosno da sprečavaju druge da krše ljudska prava i uspostavljaju efikasne mehanizme za zaštitu ljudskih prava;
- **ispunjavaju obaveze o ljudskim pravima**, odnosno da preduzimaju korake radi omogućavanja i unapređenja ostvarivanja ljudskih prava.

Najvažniji međunarodni dokument o ljudskim pravima, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima⁵, proklamuje zaštitu osnovnih ljudskih prava i predstavlja zajednički standard koji treba da postignu svi narodi i nacije. Nakon Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, pod okriljem Ujedinjenih nacija usvojeno je sedam osnovnih dokumenata kojima se garantuju ljudska prava.



⁵ Generalna skupština Ujedinjenih nacija proglasila ju je 10. decembra 1948. godine.

Pregled najvažnijih međunarodnih ugovora kojima se garantuju ljudska prava koje je Republika Srbija ratifikovala:

| MEĐUNARODNI UGOVOR | NIVO ZAŠTITE – SAVET EVROPE / UJEDINJENE NACIJE | GODINA RATIFIKACIJE |
|--|---|--------------------------|
| Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije | Ujedinjene nacije | 1967. (SFRJ) |
| Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima | Ujedinjene nacije | 1971. (SFRJ) |
| Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima | Ujedinjene nacije | 1971. (SFRJ) |
| Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena | Ujedinjene nacije | 1981. (SFRJ) |
| Konvencija o pravima deteta | Ujedinjene nacije | 1990. (SFRJ) |
| Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka | Ujedinjene nacije | 1991. (SFRJ) |
| Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom | Ujedinjene nacije | 2009. (Republika Srbija) |
| Međunarodna konvencija o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka | Ujedinjene nacije | 2011. (Republika Srbija) |
| Evropska konvencija o ljudskim pravima | Savet Evrope | 2003. (SCG) |
| Revidirana evropska socijalna povelja | Savet Evrope | 2009. (Republika Srbija) |
| Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima | Savet Evrope | 2005. (SCG) |
| Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina | Savet Evrope | 1998. (SRJ) |

Dva najznačajnija međunarodna ugovora kojima se garantuju ljudska prava jesu **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** i **Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**. Pored toga, za ostvarenje prava građana pred organima uprave posebno su značajne i:

- **Konvencija o pravima deteta**, koja na sveobuhvatan način uređuje prava deteta, a od posebnog interesa za rad organa uprave jeste obaveza delovanja u najboljem interesu deteta⁶;
- **Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom**⁷, koja predstavlja ugovor koji garantuje zabranu diskriminacije i propisuje obavezu država da se osobe sa invaliditetom uključuju u sve društvene sfere.

Uz to, **Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena**⁸, pored opšte zabrane diskriminacije žena, pruža posebnu zaštitu i za žene koje dolaze iz posebno osetljivih grupa. Ta konvencija garantuje zabranu diskriminacije žena i u onim oblastima u kojima žene teže ostvaruju prava, kao što su učešće u političkom i javnom životu zemlje, obezbeđivanje jednakih uslova u pogledu karijere i profe-

⁶ „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, broj 15/90 i „Službeni list SRJ”, br. 4/96 i 2/97, dostupno na <https://www.unicef.org/serbia/publikacije/konvencija-o-pravima-deteta>.

⁷ „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 42/2009.

⁸ „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 11/81.

sionalnog usmeravanja, uvođenje plaćenog porodiljskog odsustva ili sličnih socijalnih beneficija, bez gubljenja prava na ranije radno mesto, i drugo.

Od značaja je i **Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**⁹, koja je doneta sa ciljem da države potpisnice preduzmu sve potrebne mere radi brzog ukidanja svih oblika i pojava rasne diskriminacije i da sprečavaju rasističke doktrine i prakse i bore se protiv njih kako bi doprinele razumevanju među rasama i izgradile međunarodnu zajednicu oslobođenu svih oblika rasne segregacije i diskriminacije. Ta konvencija posebno je značajna za zaštitu ljudskih prava pripadnika nacionalnih i drugih manjina koji žive u Republici Srbiji.

Na kraju, u sistemu zaštite ljudskih prava pred Savetom Evrope, posebno su značajne **Evropska konvencija o ljudskim pravima** i njen pandan kojim se garantuju ekonomska i socijalna prava – **Revidirana evropska socijalna povelja**, koje se takođe primenjuju u Republici Srbiji.

Kao uputstvo za planiranje i sprovođenje javnih politika i propisa, a i za njihov monitoring koji će biti zasnovan na principima ljudskih prava, može se koristiti akronim PANTHER, podsetnik za organe javne vlasti na to kakve su im obaveze u pogledu poštovanja principa na kojima se zasnivaju ljudska prava.

⁹ „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi”, br. 6/67.

Svako slovo ovog akronima na engleskom jeziku označava jedan princip:

P – Participation (participacija, učešće građana);

A – Accountability (odgovornost);

N – Non-Discrimination (nediskriminacija);

T – Transparency (transparentnost);

H – Human Dignity (ljudsko dostojanstvo);

E – Empowerment (osnaživanje);

R – Rule of Law (vladavina prava).

KAKAV JE ODNOS GRAĐANA I ORGANA UPRAVE – ŠTA SU PRAVILA, A ŠTA MOGUĆNOSTI?

Kao što smo već napomenuli, dužnost organa javne vlasti (samim tim, i zaposlenih u organima uprave) da sprovede obaveze koje se tiču ljudskih prava može se naći i u domaćem zakonodavstvu. Tu je pre svega značajno istaći obavezu koja proističe iz člana 15. Zakona o zabrani diskriminacije¹⁰, koji propisuje zabranu predstavnika javne vlasti da vrše diskriminaciju. Pored toga, istim zakonom se kao teži oblik diskriminacije i teža povreda radne dužnosti predviđa situacija kada diskriminatorno postupaju službena i odgovorna lica u organima javne vlasti. Tako je uspostavljena obaveza države i državnih službenika da ne prave razlike između lica ili grupe lica na osnovu ličnog svojstva i time dovedu do onemogućavanja, ponižavanja ili uskraćivanja, odnosno da primene jedan od navedenih principa, princip nediskriminacije, koji je i centralni princip na kom se zasnivaju ljudska prava.

¹⁰ „Službeni glasnik RS”, br. 22/2009.

Sagledavanjem osnovnih načela kojima se u svom radu rukovode organi javne vlasti, koji su propisani u Zakonu o državnoj upravi¹¹, uočićemo da su to načela samostalnosti i zakonitosti, stručnosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti, delotvornosti u ostvarivanju prava stranaka, poštovanja stranaka, javnosti u radu i srazmernosti.

Kada govorimo o radu organa uprave koji uvažava različitosti i proklamovana ljudska prava, navedena načela rada organa uprave trebalo bi uzeti kao smernice u radu. Pored toga, svakako treba istaći da su organi javne vlasti dužni da postupaju u skladu s pravilima struke, nepristrasno, i da *svakome omoguće jednaku pravnu zaštitu u ostvarivanju prava*, vršenju obaveza i zaštite pravnih interesa. Načelom delotvornosti u ostvarivanju prava građana utvrđuje se dužnost da organi državne uprave građanima omoguće brzo i delotvorno ostvarivanje njihovih prava i interesa, dok načelo poštovanja stranaka propisuje dužnost da tokom rešavanja u upravnom postupku i preduzimanja upravnih radnji organi državne uprave moraju koristiti ona sredstva koja su za stranku najpovoljnija, kao i poštovati ličnost i dostojanstvo stranaka u postupku.

Pored Zakona o državnoj upravi, načela postupka slično su propisana i u Zakonu o opštem upravnom postupku¹². Kada govorimo o radu organa uprave s građanima koji dolaze iz ranjivih društvenih grupa, u odnosu na propisana

11 „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18, 47/18, čl. 7–11.

načela značajno je spomenuti načelo zakonitosti i predviđivosti, načelo srazmernosti, načelo zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka, kao i pravo stranke na izjašnjavaње.

Primeru radi, načelo pomoći neukoj stranci podrazumeva da je državni organ po službenoj dužnosti obavezan da vodi računa o tome da li će neznanje i neukost stranke, stranci prouzrokovati štetu u postupku. Shodno tome, organ građaninu koji se obratio mora da pristupi tako da ga obavesti o svim promenama značajnim za postupak i o mogućnostima ostvarivanja prava (npr. da li ima mogućnost da pokrene upravni spor i šta to podrazumeva, o neophodnim dopunama zahteva ili dostavljanju dodatnih dokaza i slično). Načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka podrazumeva da se postupak vodi tako da se izbegnu radnje koje mogu dovesti do neopravdanog odugovlačenja i sprovodi tako da stranka ima što manje troškova.

Značajno je ukazati i na odredbu Zakona o državnim službenicima¹³ kojom je propisana obaveza državnog službenika da postupa prema Ustavu, zakonu i drugom propisu, shodno pravilima struke, na nepristrasan i politički neutralan način. Mada u toj odredbi nije direktno propisana obaveza poštovanja zabrane diskriminacije, organi

12 „Službeni glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018, čl. 5–15.

13 „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018, član 5.

uprave su dužni da je poštuju jer je zabrana diskriminacije propisana Ustavom Republike Srbije.

Kodeks ponašanja državnih službenika¹⁴ prepoznaje sve zakonom navedene obaveze i objedinjuje ih na jednom mestu. Prema tome, ukazuje se da je državni službenik dužan da u svom radu jednako profesionalno i nepristrasno pristupa svim građanima, kao i da pri odlučivanju postupa tako da svakom građaninu omogući da što lakše zaštiti i ostvari svoja prava i pravne interese, vodeći pritom računa da to ne bude na štetu javnog interesa.

Stoga je, u ophođenju s građanima, državni službenik dužan da postupa profesionalno, ljubazno i pristojno, da покаže zainteresovanost i strpljenje, posebno s neukom strankom, da blagovremeno i tačno daje podatke i informacije, u skladu sa zakonom i drugim propisima, da pruža pomoć i daje informacije o nadležnim organima za postupanje po zahtevima, kao i o pravnim sredstvima za zaštitu prava i interesa, da se rukovodi načelom jednakosti i ne daje privilegije zavisno od bilo kakvih svojstava i ličnih osobina stranke, da s posebnom pažnjom postupa prema osobama s invaliditetom, da poštuje ličnost i dostojanstvo stranke.

¹⁴ Kodeks ponašanja državnih službenika („Službeni glasnik RS“, br. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018), član 4, 6 i 13.

ZNAČAJ UPRAVNIH POSTUPAKA ZA OSTVARIVANJE EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA

Ekonomska i socijalna prava ključna su za to da se svakom građaninu obezbedi da živi u dostojanstvu i da ima ekonomsku i socijalnu sigurnost i pristup osnovnim pravima.¹⁵ Ta prava su zasnovana na načelima jednakosti, socijalne pravde i solidarnosti, njihov centralni aspekt tiče se potreba najugroženijih građana. Zbog toga se ostvarivanjem tih prava svakom licu omogućava da uživa pravo na ljudsko dostojanstvo i egzistenciju.¹⁶

Pod okriljem Ujedinjenih nacija, najznačajniji dokument kojim se garantuju ekonomska i socijalna prava jeste Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Taj dokument, čije je obaveze Republika Srbija

¹⁵ O pojedinim ekonomskim i socijalnim pravima pogledati: Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V., 2007, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 303–323.

¹⁶ I. Vila, Pravni fakultet Univerziteta Union, *Ustavnosudska zaštita ekonomskih i socijalnih prava u vreme ekonomske krize*, str. 68.

preuzela sukcesijom, u svom članu 2 propisuje obavezu države da „pojedinačno i putem međunarodne pomoći i saradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, a **koristeći u najvećoj mogućoj meri svoje raspoložive izvore, preduzima korake kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu** svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući donošenje zakonodavnih mera.“ Pored ove obaveze progresivnog ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava, kao i maksimalne upotrebe raspoloživih sredstava, Paktom su garantovana i brojna prava: pravo na rad, pravo na pravične i povoljne uslove rada, pravo na sindikalno organizovanje, socijalnu sigurnost, adekvatan životni standard, najviši stepen zdravlja, obrazovanje, i brojna druga prava.

Na regionalnom nivou, sav značaj ekonomskih i socijalnih prava sumiran je u Evropskoj socijalnoj povelji, koja garantuje osnovna socijalna i ekonomska prava i uspostavlja mehanizme kojima se garantuje poštovanje prava od strane država. Taj dokument je dopunjen tako da je proširen spektar garantovanih ekonomskih i socijalnih prava, pa je Revidirana evropska socijalna povelja¹⁷ stupila na snagu 1999. godine i postepeno zamenjuje tekst inicijalne povelje¹⁸. Republika Srbija je, kao članica Saveta Evrope, ratifikovala i Revidiranu evropsku socijalnu povelju.

17 Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 42/09.

18 Revidiranu evropsku socijalnu povelju ratifikovale su 34 države članice Saveta Evrope, uključujući i Srbiju.

Takođe, važno je istaći da Povelja, pored proklamacije prava, sadrži i obavezu države da preuzeta prava sprovede i da njihovo ostvarivanje obezbedi tako da ne dolazi do diskriminacije.

Samim tim, Republika Srbija se obavezala da će, u skladu s Revidiranom evropskom socijalnom poveljom, obezbediti uživanje sledećih prava: **pravedni, bezbedni i zdravi uslovi rada, pravo na udruživanje i kolektivno pregovaranje, pravo na zaštitu u slučaju prestanka radnog odnosa, zaštita materinstva zaposlenih žena i druga prava koja proističu iz radnog odnosa, pravo na usluge socijalne zaštite, društvena, pravna i ekonomska zaštita porodice, dece i omladine, puna integracija osoba sa invaliditetom, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na socijalnu sigurnost, pravo na socijalnu i medicinsku pomoć, pravo na stanovanje.**

Kada govorimo o domaćem pravnom sistemu, ekonomska i socijalna prava su garantovana Ustavom Republike Srbije¹⁹. Proklamovana ekonomska i socijalna prava ne mogu se primeniti automatski, već je za njihovo ostvarenje potreban poseban postupak koji se u najvećem broju slučajeva pokreće pred organima uprave. To zapravo znači da ta prava jesu garantovana, ali da spadaju u tzv. prava

19 „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

pozitivnog statusa, što podrazumeva da se neće ostvariti pukim garantovanjem, već preduzimanjem mera države radi ispunjavanja obaveza koje je preuzela ratifikacijom određenih međunarodnih ugovora²⁰. Te mere uglavnom podrazumevaju donošenje zakona i podzakonskih akata radi ostvarenja konkretnih prava, po kojima dalje postupaju zaposleni u javnoj upravi, to jest primenjuju ih u svakodnevnom radu. Stoga, iako nam se na prvi pogled može učiniti da zaposleni u javnoj upravi nemaju mnogo dodira sa obavezama države da primenjuje određenu konvenciju ili drugi međunarodni ugovor, zapravo nije tako: javna uprava je ključna za ostvarivanje ljudskih prava, a zaposleni u javnoj upravi u svom svakodnevnom radu obavljaju poslove koji su od velikog značaja za ispunjavanje obaveza preduzetih ratifikovanim međunarodnim ugovorima.

Kada govorimo o obavezi poštovanja ljudskih prava, važno je istaći da organi lokalne samouprave imaju značajnu ulogu u ostvarivanju te obaveze, budući da se građani najčešće najpre obraćaju organima lokalne samouprave, kojima je i poveren veliki broj nadležnosti koje se tiču ostvarenja prava građana, te upravo njihovo postupanje doprinosi tome da se stvore uslovi za punu ravnopravnost i poštovanje načela dobre uprave.²¹

²⁰ Više o podeli prava i njihovoj međusobnoj povezanosti pogledati u I. Krstić, T. Marinković, Savet Evrope, 2016, *Evropsko pravo ljudskih prava*, poglavlje „Konvencijska prava i slobode“.

²¹ OEBS, Mehanizmi za postizanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, str. 5, dostupno na <https://www.osce.org/sr/serbia/81309?download=true>.

Stoga je, već kad se sagledaju prava koja su garantovana Ustavom, Revidiranom evropskom socijalnom poveljom ili Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, jasno da se mnoga od tih prava upravo ostvaruju pred organima uprave. Primera radi, za ostvarivanje prava na stanovanje, osoba koja nije u socijalnoj situaciji da sebi obezbedi osnovni smeštaj konkurisaće kod organa lokalne samouprave koji se bavi poslovima stambenog zbrinjavanja i tako obezbediti sebi ostvarivanje prava na stanovanje. Isto je i sa ostvarivanjem prava na socijalnu zaštitu i prava na obrazovanje, a i s većinom drugih prava.



KAKAV JE POLOŽAJ MARGINALIZOVANIH GRAĐANA U POSTUPCIMA PRED ORGANIMA UPRAVE?

Zakon o opštem upravnom postupku pre svega se odlikuje pristupom koji je okrenut građanima. Tome u prilog govore načela upravnog postupka i ukazivanje na to da posebnu pažnju treba posvetiti poštovanju ljudskih prava i potrebama i interesima građana, što svakako podrazumeva i građane koji pripadaju ranjivim društvenim grupama.

Marginalizovani građani su građani iz društvenih grupa koje se, u odnosu na većinsko stanovništvo, nalaze u teškom ili izrazito otežanom položaju zbog svojih ličnih svojstava ili drugih okolnosti koje im otežavaju ili onemogućavaju ostvarivanje garantovanih ljudskih prava.

To su pre svega: nacionalne manjine, žene, LGBT osobe, osobe sa invaliditetom, stariji, deca, izbeglice, interno raseljena lica, migrantske grupe, pripadnici različitih veroispovesti.²²

Koja društvena grupa će se smatrati ugroženom – ustanovljeno je na osnovu postojećih indikatora i analiza, dok je pretežni kriterijum upravo činjenica da građani koji dolaze iz ovih grupa ne mogu u punom obimu da uživaju sva garantovana ljudska prava, što se većinom odnosi na njihov otežan pristup socijalnim i ekonomskim pravima.²³ Kako se može uočiti, postoji spektar društvenih grupa koje se smatraju ugroženima, dok svaka grupa ima određene specifičnosti.

Sagledavanje specifičnosti pripadnika jedne društvene grupe prilikom rada i primene upravnih propisa omogućava da se pojedincu koji se obratio organu državne uprave prilagodi pristup u radu tako da mu se u najvećoj mogućoj meri olakša pristup garantovanim pravima.

Značajno je istaći da prilagođavanje pristupa tako da se građanima omogući lakši pristup pravima ne podrazumeva

22 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije Republike Srbije, Opšti cilj strategije, str. 13.

23 S. Cvejić, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, 2017, Praćenje socijalne uključenosti u Republici Srbiji – pokazatelji materijalne deprivacije, str. 5. Pogledati i Institut za javno zdravlje, Vulnerabilne društvene grupe, dostupno na <http://www.izjzv.org.rs/app/soc.katedra/Vulnerabilne%20grupe.pdf>.

stvaranje procedura mimo zakona i drugih propisa. Naprotiv, takav pristup nastaje na osnovu postojećih obaveza da se svima obezbede jednaka prava. Naime, garancija da svi treba da imaju jednaka prava sama po sebi ne podrazumeva da su svi u praksi jednaki, te je za neke građane neophodno dodatno prilagođavanje kako bi došli u poziciju da na jednak način mogu da ostvare prava kao i ostali. Takav pristup u direktnoj je vezi s načelima postupka propisanim Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o državnoj upravi.²⁴

Za većinu pripadnika ranjivih grupa često je karakteristično nedovoljno znanje o socijalnim pravima, a posledica toga je otežan pristup socijalnim uslugama, obrazovanju, zdravstvenim uslugama. Sve navedeno se odražava na uslove života koji su često ispod granice siromaštva, a u toj situaciji oni ne mogu samostalno da zadovolje osnovne životne potrebe, koje upravo zavise od ostvarivanja određenog prava u postupcima pred organima uprave.

Pored tih opštih karakteristika, kako smo već napomenuli, svaka grupa ima određene specifičnosti, pa su tako, primera radi, Romi ugroženiji u ostvarivanju socijalnih prava, dok stariji i osobe sa invaliditetom imaju višestruko otežan položaj na tržištu rada. Interno raseljena lica ponekad su i „pravno nevidljiva“ lica, žene su uglavnom na manje plaćenim poslovima i poslovima u svojoj ekonomiji i slično.

²⁴ Videti poglavlje „Kakav je odnos građana i organa uprave – šta su pravila, a šta mogućnosti?“, str. 17.

Pristup koji podrazumeva posebno sagledavanje situacije u kojoj se nalaze pripadnici ranjivih grupa u vezi je i s primenom Ustavom propisane zabrane diskriminacije²⁵. Naime, u praksi se događa da prilikom donošenja propisa, kako zakonskih, tako i podzakonskih akata, zbog neuvažavanja specifičnosti pojedinih društvenih grupa može doći do situacije da su uslovi za ostvarivanje pojedinog prava takvi da onemogućavaju pripadnike te grupe da ih ostvare.²⁶ U tim slučajevima – kada je, zbog nekih specifičnosti ili karakteristika, došlo do neopravdanog i nesrazmernog uskraćivanja prava i sloboda koje se odražava na lice ili grupu lica – može se reći da je došlo do kršenja antidiskriminacionih propisa.²⁷

²⁵ Ustav Republike Srbije, član 21.

²⁶ Primera radi, prema članu 25, st. 1–6 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom („Službeni glasnik RS“, br. 113/2017 i 50/2018) onemogućava se ostvarivanje prava na roditeljski dodatak ukoliko makar jedno dete u porodici nije primilo sve obavezne vakcine ili ne pohađa redovno osnovnu školu ili obavezni predškolski pripremni program. Iako su naizgled neutralne, te odredbe imaju nesrazmerno negativne efekte na decu iz najugroženijih romskih porodica jer je među njima najveći broj onih koji ne mogu da ispune te uslove za roditeljski dodatak. Brojna istraživanja i statistički podaci iz izveštaja državnih organa, domaćih i međunarodnih organizacija pokazuju da u Srbiji postoje drastične nejednakosti u obuhvatu imunizacijom i osnovnim obrazovanjem i obaveznim predškolskim vaspitanjem među romskom i neromskom decom. Prema odavno ustanovljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije, politika ili opšta mera koja nesrazmerno pogađa jednu grupu ljudi ukazuje na postojanje diskriminacije čak i kada nije posebno usmerena na tu grupu. Stoga je uočljivo da te odredbe Zakona pogađaju decu iz najugroženijih kategorija i da, umesto podrške, predviđaju kaznu, što je u suprotnosti i s principima socijalne pravde i najboljeg interesa deteta, kao i da se njima narušava jedinstvo pravnog poretku uvođenjem dodatnih sankcija za ponašanja koja su već sankcionisana odgovarajućim propisima. Više o tome videti na <http://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2019/01/Inicijativa-za-pokretanje-postupka-ocene-ustavnosti.pdf>.

²⁷ Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“, br. 22/2009), član 8.

PRIMERI POVREDE PRAVA NA OSNOVU PRITUŽBI PODNETIH ZAŠTITNIKU GRAĐANA

- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije uskladilo rok za prijavu na Konkurs za dodelu učeničkih stipendija sa rokom propisanim za davanje mišljenja interresorne komisije. Zbog tog propusta je učenicima kojima je potrebno mišljenje ineresorne komisije koji žele da dokažu pripadnost osetljivoj društvenoj grupi onemogućeno ili znatno otežano prijavljivanje na konkurs i ostvarivanje prava na učeničku stipendiju. Ministarstvo, takođe, nije obezbedilo ni drugi način dokazivanja činjenica u slučajevima kada interresorna komisija nije osnovana, ne radi ili značajno kasni sa davanjem mišljenja.²⁸
- Utvrđeno je da Gradsko veće grada Kraljeva, u svojstvu drugostepenog organa, više od deset meseci nije odlučilo po žalbi pritužilje za ostvarivanje prava na novčanu nakna-

28 Mišljenje Zaštitnika građana br. 19489 od 25. 5. 2016.

du nezaposlenim porodiljama. Pored okolnosti da je pritužilja nezaposlena porodilja, ona je i interno raseljeno lice. U postupku kontrole je utvrđeno da je postupljeno suprotno načelu dobre uprave i načelima zakonitosti i efikasnosti rada organa uprave.²⁹

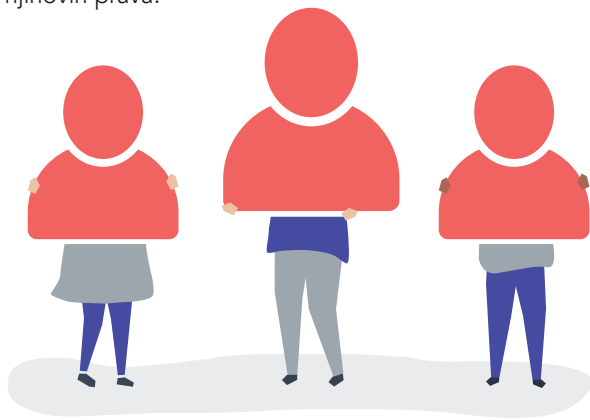
- U slučaju teže povređenog četvrogodišnjeg deteta izbeglice bez roditeljske pratnje, Ministarstvo zdravlja nije preduzelo mere iz svoje nadležnosti prema zdravstvenim ustanovama koje nisu postupale u skladu sa Opštim protokolom za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja i Posebnim protokolom sistema zdravstvene zaštite za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Deca izbeglice iz ratom ugroženih zemalja, naročito kada su bez pratnje roditelja, u posebnom su riziku od nasilja, zlostavljanja, zloupotrebe i zanemarivanja, kao i od trgovine, seksualne, radne i druge eksploatacije. Zaštitnik građana je naveo da je na svim organima, koji dolaze u kontakt sa decom izbeglicama, posebna obaveza da sa naročitom pažnjom utvrde i ispituju sve okolnosti i činjenice u vezi sa detetom i blagovremeno prijave svaku sumnju da je dete izloženo zlostavljanju i zanemarivanju.³⁰
- Zaštitnik građana je utvrdio da je u postupku ostvarivanja prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica Filijala Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje za grad Beograd propustila da upozori pritužioca

29 Mišljenje Zaštitnika građana br. 29061 od 1. 8. 2016.

30 Mišljenje Zaštitnika građana br. 17795 od 10. 5. 2017.

da ima osnova da ostvari pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, zbog čega je on to pravo ostvario tek posle dve godine.³¹

- Gradska uprava grada Beograda načinila je propuste u radu, jer nije obezbedila maloletnom detetu uslugu ličnog pratioca čime je povredila pravo deteta na dostupno i kvalitetno obrazovanje. U mišljenju je navedeno da standard dobre uprave traži aktivan i angažovan stav organa i ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost. Nevršenje poslova i radnji iz nadležnosti organa uprave je propust koji za neposredne i posredne posledice ima stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.³²



31 Mišljenje Zaštitnika građana br. 25546 od 6. 7. 2016.

32 Mišljenje Zaštitnika građana br. 14317 od 3. 5. 2018.

PRIMERI POVREDE PRAVA NA OSNOVU PRITUŽBI PODNETIH POVERENIKU ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

- Komisija organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje prekršila je antidiskriminacione propise. Naime, utvrđeno je da su članice komisije, tokom postupka procene radne sposobnosti, postavljale pritužilji M. O. ponižavajuća i uvredljiva pitanja (na primer: „Zašto su mi je poslali, ovo je za Centar za socijalni rad?“, „Zašto nije urađen IQ?“, „Imaš li ti žive roditelje?“, „Zašto tražiš posao kada možeš da naslediš njihovu penziju?“, „Da li znaš kada ti se ide u WC? Kad ćeš piškiti?“, „Koju si školu završila, je l' specijalku? [...] A to je ono ubrzano...!“, „A šta bi ti to kao htela da radiš i gde?“), kao i da se u toku postupka procene radne sposobnosti predsednica komisije obraćala pretežno personalnoj asistentkinji M. O. i pored insistiranja asistentkinje da ona ne može davati odgovore na pitanja koja se tiču lično M. O.³³

33 Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti br. 07-00-484/2017-02 od 22. 6. 2018.

- Opštinsko veće opštine T. donelo je rešenje kojim je propisano da treće i svako naredno dete od iste majke ima pravo na besplatan boravak u predškolskoj ustanovi. U tom slučaju je utvrđeno kršenje antidiskriminacionih propisa jer pritužilac ima troje dece iz dva braka i sva deca žive u njegovom porodičnom domaćinstvu. Prema doneatom rešenju, njegovo treće dete, koje je ujedno drugo dete njegove sadašnje supruge, nema pravo na besplatan boravak u vrtiću, te je odlukom Opštinskog veća opštine T. diskriminisan kao otac.³⁴

- Skupština grada Kraljeva donela je Odluku o ostvarivanju prava na novčanu pomoć porodici sa više dece sa teritorije grada Kraljeva, koja sadrži diskriminatorne uslove za dodelu novčane pomoći. Naime, u članu 4. Odluke postavljen je uslov da roditelji moraju imati državljanstvo Republike Srbije i da deca moraju biti uzrasta od 7 do 15 godina. Drugim stavom istog člana, isključeni su roditelji koji ostvaruju pravo na socijalnu pomoć kod Centra za socijalni rad. Utvrđeno je da su tako diskriminisani roditelji koji nemaju državljanstvo Republike Srbije, deca mlađa od 7 i starija od 15 godina, kao i lica koja ostvaruju pravo na socijalnu pomoć.³⁵

- Odbijanjem stručnih radnika Gradskog centra za socijalni rad, Odeljenje Zvezdara, da prime prijavu R. K. o nasilju u

porodici izvršena je višestruka diskriminacija R. K. na osnovu pola i romske nacionalne pripadnosti. Utvrđeno je da su zaposleni u GCSR, Odeljenje Zvezdara, odbili da uzmu od R. K. izjavu o nasilju u porodici, iako su ranije znali da je ona u situaciji porodičnog nasilja i da je njen bivši partner osuđen zbog nasilja u porodici, ali uprkos svemu tome nisu želeli da uzmu njenu prijavu za nasilje, već su je uputili da pomoć potraži u organizaciji civilnog društva. Štaviše, iz navoda izjašnjenja može se uočiti da su zaposleni u GCSR, Odeljenje Zvezdara, odlučili da pruže podršku njenom bivšem partneru pružanjem psihosocijalnog tretmana, dok je njihov odnos prema R. K. praćen velikom rezervom i sumnjom u njene izjave da trpi porodično nasilje.³⁶

U predstavljenim primerima važno je uočiti da je donosilac odluke, ne uvažavajući okolnosti pojedinaca, doveo do situacije da pojedinci zbog pripadnosti grupi (npr. interno raseljena lica, samohrani otac) ne mogu da ostvare prava kao drugi pojedinci, usled čega dolazi do diskriminatornog postupanja. Posledice diskriminatornih odluka su brojne, od očiglednog onemogućavanja ostvarenja prava za pojedince ili grupe do poništavanja odluke, konkursa, priznatih prava, ponovnog procesa donošenja odluke i budžetiranja sredstava. Stoga su sagledavanje da li su uslovi za ostvarivanje prava neopravdano ograničavajući i sprečavanje diskriminatornih uslova pri samom donošenju propisa, veoma značajni za ostvarenje načela efikasnosti i principa dobre uprave.

34 Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti br. 07-00-349/2018-02 od 1. 10. 2018.
35 Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti br. 07-00-338/2018-02 od 20. 7. 2018.

36 Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti br. 07-00-00581/2016-02 od 12. 4. 2017.

Takav pristup nije značajan samo na nivou donošenja odluka, već i u neposrednom radu s građanima i građankama. Iako je diskriminatorno postupanje i kršenje načela dobre uprave vidljivije kada imamo odluke, pa ih možemo ustanoviti prostom analizom uslova, kršenje prava se svakako može javiti i kao posledica postupanja zaposlenih u javnoj upravi.³⁷ Na tu obavezu ukazuje dužnost prema Kodeksu ponašanja državnih službenika da se profesionalno i nepristrasno pristupa svim građanima.³⁸



³⁷ Videti prvi primer iz prakse Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, gde način ophođenja prema pritužilji predstavlja akt diskriminacije.

³⁸ Videti poglavlje "Organi javne vlasti, njihova uloga i značaj ljudskih prava za njihov rad", str. 9.

SAMOANALIZA I PROCENA ZAPOSLENOG U JAVNOJ UPRAVI

Iako se pomenuti dokumenti – kako antidiskriminacioni zakoni, tako i međunarodne konvencije – primenjuju već duži vremenski period (pojedini i nekoliko decenija), u praksi i dalje nailazimo na nedovoljno poznavanje tih obaveza. O tome govore brojna istraživanja, ali i slučajevi kad su kontrolni organi utvrdili propuste u postupanju. Jedno od relevantnih istraživanja pokazalo je da 22% predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti nema saznanje da je u Srbiji diskriminacija zabranjena zakonom, dok 50% ispitanika iz zakonodavne i izvršne vlasti nije upoznato sa sadržinom antidiskriminacionih zakona i uglavnom ne znaju da navedu kojim su propisima regulisani.

Mada je činjenica da postoje slučajevi kada su službenici u organima uprave propuste često učinili usled omaške koja nije posledica namernog postupanja, već nepoznavanja propisa iz oblasti ljudskih prava, ta okolnost sama po sebi ne može uticati na utvrđivanje činjenice da nije došlo do povrede prava. Stoga ni u tim slučajevima situacija da do povrede nije došlo usled postojanja namere nije relevantna.

⁴⁰ B. Janković, J. Kotević, M. Pajvančić, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2016, Priručnik za prepoznavanje slučajeva diskriminacije pred organima javne vlasti, str. 39.

Nakon prijema i obrade zahteva, bilo bi praktično da, pre nego uđe u postupanje po zahtevu, postupajući službenik odgovori na nekoliko pitanja kako bi prenebregao situaciju u kojoj je došlo do diskriminatornog postupanja ili kršenja načela dobre uprave.

Primer pitanja za samoanalizu i procenu

Da li je stranka pripadnik ugrožene društvene grupe?

Da li ta grupa ima neku karakteristiku ili specifičnost koja je u vezi s predmetnim zahtevom?

Hoće li ostvarenjem zahteva stranci biti pružena sva prava na koja ima pravo ili stranka može podneti još neku vrstu zahteva?

Da li će jezik u rešenju ili aktu kojim joj se obraćamo biti razumljiv?

Da li je došlo do neopravdanog uskraćivanja prava?

Postoji li sudska praksa međunarodnih sudova u ovakvom i sličnim slučajevima?

Da li sam u potpunosti primenio propise bez uplitanja ličnih vrednosnih stavova i tako pružio zaštitu na koju sam kao državni službenik obavezan?

Postavljanje navedenih pitanja i sagledavanje odgovora u odnosu na konkretnu situaciju moglo bi doprineti primeni pristupa Zakonu o opštem upravnom postupku i materijalnim propisima koja se zasniva na ljudskim pravima.

Postupajući službenik takav korak ne bi trebalo da posmatra kao dodatni posao i opterećenje, već kao korak koji će mu olakšati postupanje, pre svega zato što će analiza dobijenih odgovora pokazati da li postoje neke specifičnosti u vezi s postupkom koji se vodi, koji propisi su primenljivi i kako treba postupiti. Takođe, značajno je i to da donosioci odluka, to jest funkcioneri i rukovodioci organa, pruže podršku zaposlenima u javnoj upravi u takvom načinu rada, te da tako podrže unapređenje rada javne uprave i bolju primenu standarda ljudskih prava u upravnim postupcima.



PRAVO NA DOBRU UPRAVU PREMA MEĐUNARODNIM UGOVORIMA

Međunarodni ugovori koje je Srbija potpisala i ratifikovala direktno se primenjuju na sve nivoe vlasti – Vladu, lokalne samouprave, kao i na kompanije i preduzeća koja obavljaju poslove u javnom interesu (videti: Woś v Poland, ECHR, predstavka br. 22860/02). Samim tim, svi predstavnici javne vlasti u obavezi su da poslove iz svoje nadležnosti obavljaju na način koji je u skladu s međunarodnim sporazumima. Pod tim se podrazumevaju kako obaveze koje se odnose na činjenje, tako i obaveze koje se odnose na nečinjenje, to jest pozitivne i negativne obaveze.

Svi predstavnici javne vlasti trebalo bi da budu upoznati s minimumom standarda koji su postavljeni u tim ugovorima, kao i s generalnim komentarima konvencija koji dodatno objašnjavaju pojedina prava i ukazuju na način sprovođenja odredaba iz ugovora.

Primera radi, organ lokalne samouprave je prema članu 3. Konvencije o pravima deteta u obavezi da prilikom donošenja odluke koja se odnosi na dete, grupu dece ili na svu decu prikaže na koji način se ta odluka odražava na najbolji interes deteta i da sprovede prethodnu procenu da li će takva odluka određeno dete staviti u nepovoljniji položaj.⁴¹



41 Videti član 3(1) Konvencije o pravima deteta: „U svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interesi deteta biće od prvenstvenog značaja“, i član 4: „Strane ugovornice će preduzeti sve potrebne zakonodavne, administrativne i ostale mere za ostvarivanje prava priznatih u ovoj Konvenciji. U pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, Strane ugovornice će preduzeti takve mere maksimalno koristeći svoja raspoloživa sredstva, a gde je to potrebno, u okviru međunarodne saradnje.“

PRAVO NA DOBRU UPRAVU PREMA PRAVU EVROPSKE UNIJE

Pravo na dobru upravu je opšte načelo prava Evropske unije. Mada Srbija nije članica Evropske unije, pravo Evropske unije je relevantno jer je Srbija ušla u pregovore o članstvu sa EU, a posebno je relevantno u odnosu na Poglavlje 24 Pregovora o pristupanju.

EU pravo prepoznaje mnoge aspekte prava na dobru upravu. To pravo je izričito navedeno u članu 41 Evropske povelje o osnovnim pravima (mada obuhvat njegove primene u praksi nije potpuno jasan).

Član 41 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima: pravo na dobru upravu

1. Svako lice ima pravo da, u pogledu njegovih zahteva, organi, tela, kancelarije i agencije Unije postupaju nepristrasno, pošteno i u razumnom roku.

2. Ova prava obuhvataju:

– pravo svakog lica na saslušanje pre nego što protiv nje-
ga bude preduzeta bilo kakva pojedinačna mera koja bi
mogla biti na njegovu štetu;

– pravo svakog lica na uvid u svoj dosije, pri čemu se po-
štuju legitimni interesi u pogledu poverljivosti i čuvanja
službene i poslovne tajne;

– obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

3. Svako lice ima pravo da mu Unija nadoknadi štetu koju
prouzrokuju njeni organi ili službenici u obavljanju svojih
dužnosti, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička
pravima država članica.

4. Svako lice se može pisanim putem obratiti organima
Unije na jednom od jezika na kojima su sačinjeni Ugovori
i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Član 41. počiva na postulatu da je EU zasnovana na teme-
ljima vladavine prava čije su karakteristike dalje razrađene
kroz sudsku praksu koja se, pored ostalog, odnosi na pra-
vo na dobru upravu i opšti princip vladavine prava⁴².

Formulacija ovih prava je i proistekla iz sudske prakse⁴³, dok
obaveza koja se odnosi na obrazloženje odluka proističe

42 Videti, pored ostalog, Presuda Evropskog suda pravde od 31. marta 1992. u slu-
čaju C-255/90 P Burban [1992] ECR I-2253, i Court of First Instance judgments od 18.
septembra 1995. u slučaju T-167/94 Nölle [1995] ECR II-2589, i 9. jul 1999. u slučaju
T-231/97 New Europe Consulting and others [1999] ECR II-2403.

43 Presuda Evropskog suda pravde od 15. oktobra 1987. u slučaju 222/86 Heylens
[1987] ECR 4097, paragraf 15 na osnovu presude od 18. oktobra 1989. u slučaju
374/87 Orkem [1989] ECR 3283, presuda od 21. novembra 1991. u slučaju C-269/90
TU München [1991] ECR I-5469, i Court of First Instance judgments od 6. decembra
1994. u slučaju T-450/93 Lisrestal [1994] ECR II-1177, 18. septembra 1995. u slučaju
T-167/94 Nölle [1995] ECR II-289.

iz člana 296 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (npr. pravna osnova člana 298 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije za usvajanje propisa je u interesu javne, efikasne i nezavisne evropske administracije).

Stav 3 proklamuje pravo koje je sad garantovano članom 340 Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije. Stav 4 proklamuje pravo koje je sad garantovano članovima 20 i 25 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. U skladu sa članom 52 Povelje, ova prava se moraju sprovesti u okviru ograničenja koja su definisana ugovorom. Pravo na pravni lek, koje je važno pravo kad govorimo o dobroj upravi, garantovano je članom 47 Povelje.

Pravo na dobru upravu prema praksi Evropskog suda za ljudska prava

Iako ne postoji izričita odredba u vezi s pravom na dobru upravu u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, to ne znači da se prema konvenciji to pravo ne primenjuje na posredan način.

Primer radi, član 14 podrazumeva zabranu diskriminacije i odsustvo diskriminacije prilikom uživanja svih prava proklamovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Protokolom 12. Ta zabrana diskriminacije primenjuje se na način da se ta prava sprovode tako da je njihovo uživanje osigurano za pojedince i na način da nacionalni propisi i prakse osiguravaju uživanje tih prava.

Postoji obaveza kako na činjenje, tako i na nečinjenje (*Thlimmenos v Greece*, predstavka br. 34369/97).

Pravo građana da se uključe u postupak zaštite njihovih prava

Sagledavajući praksu Evropskog suda za ljudska prava, koncept prema kojem se podrazumeva uključenost građana u postupke koji se odnose na rešavanje o njihovim pravima (prim. prev. "*inherent procedural safeguards*") može se pronaći u mnogim oblastima, npr. član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i Opcioni protokol 1 odnose se na uključenost pojedinaca u proces donošenja odluka do one mere koja omogućava zaštitu njihovih interesa (videti: *McMichael v UK*, predstavka br. 16424/90, par. 91).

Neograničeno trajanje upravnih postupaka

Član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (pravo na pravično suđenje) podrazumeva pravo na suđenje u razumnom roku. Član 6 se primenjuje jedino u krivičnim i građanskim sudskim postupcima, ali ne i u upravnim postupcima.

Međutim, procenom razloga za dužinu trajanja procedure takođe će uzeti u obzir i trajanje upravnog postupka koji je prethodio sudskom (videti: *Stanka Mirkovic and Others v Montenegro*, predstavka br. 33781/15, par. 32–56)⁴⁴.

⁴⁴ Pogledati više u poglavlju „Organi javne vlasti, njihova uloga i značaj ljudskih prava za njihov rad“, str. 8.

Propisi s diskriminatornim odredbama i njihova primena

Javna uprava ima dužnost da osigura da ne dođe do diskriminatornog postupanja u pristupu bilo kom pravu iz njene nadležnosti ili ostvarenju bilo kog prava.

Izabrani postupci Evropskog suda za ljudska prava u ovom pogledu:

SOCIJALNA ZAŠTITA

Stec v UK, predstavka br. 65731/01: Podnosiocelji su se žalili da prilikom odobravanja naknade za minimalne zarade i penzione naknade postoje razlike u odnosu na pol. Sud je utvrdio da „iako Protokol 1 ne sadrži pravo na isplatu naknade za socijalnu zaštitu, ukoliko država odluči da propiše ovu naknadu, to mora uraditi tako da bude u skladu sa članom 14“ (par. 53). To zapravo podrazumeva da država, kad uvodi pogodnosti ili olakšice, mora to učiniti tako da svi mogu da ostvare pravo na jednak način.

Koua Poirrez v France, predstavka br. 40892/98: Podnosilac predstavke je lice sa invaliditetom koje je podnelo zahtev za socijalnu naknadu, koji je odbijen. Sud je utvrdio da okolnost da zemlja aplikanta nema potpisan sporazum o reciprocitetu s Francuskom u vezi s pitanjima koje se odnose na invaliditet ili druge socijalne naknade

nije relevantna i ne može biti opravdanje za diskriminatorno postupanje u pristupu uslugama socijalne zaštite. Takav stav suda ukazuje na to da se diskriminatorno postupanje ne može pravdati na ovaj način, već da je bitno sagledati posledice takvog postupanja, odnosno srazmernost.

Gaygusuz v Austria, predstavka br. 17371/90: Podnosilac predstavke je radio i uplaćivao doprinose da bi potom, kao strani državljanin, podneo molbu za penzijski avans u obliku vanredne pomoći, koja mu nije odobrena. Sud je utvrdio da je jedini razlog za njegovo isključivanje bio status stranog državljanina. Stoga je sud izneo stav da nacionalno poreklo nije dozvoljen osnov za isključivanje zaposlenog iz usluga radne i socijalne zaštite, kada ispunjava sve ostale kriterijume.

PRAVO NA OBRAZOVANJE

Ponomaryovi v Bugaria, predstavka br. 5335/05: U slučaju kada se od maloletnog migranta bez prebivališta zahtevalo da plati naknadu za pohađanje srednje škole koja je za ostale učenike bila besplatna, sud je utvrdio da državni interes da ograniči uslove na besplatno školovanje nije prevagnuo u odnosu na interes tog učenika da uživa pravo na obrazovanje, posebno sagledavajući okolnost da je podnosilac predstavke već neko vreme boravio u Bugarskoj i nameravao da tu duže ostane.

McIntyre v UK, predstavka br. 29046/95: Obrazovnim institucijama data je sloboda da urede način prilagođavanja za učenike sa invaliditetom. Podnositeljka predstavke koja ima fizički invaliditet i koja nije mogla da koristi stepenice smatra da joj nije pružena nastava na isti način kao njenim kolegama. Komisija je u ovom slučaju utvrdila da je škola preduzela druge korake koji su podnositeljki predstavke omogućili praćenje nastave. Ti postupci utvrđeni su kao proporcionalni i srazmerni imajući u vidu da jeste omogućeno praćenje nastave i da je za tako malu školu bilo nepriuštivo pravljenje lifta, te da je škola preduzela korake kako bi se uspostavio balans između mogućnosti škole i potreba učenice.

Folgero v Norway, predstavka br. 15472/02: Sud je utvrdio da postoji obaveza države na činjenje u smislu da treba da poštuje izbor roditelja da se deca školuju u skladu s njihovim filozofskim uverenjima. Prekršen je član 9, jer je škola odbila da se detetu odobri potpuno oslobađanje od verske nastave.

DH v Czech Republic, predstavka br. 57325/00; Sampanis v Greece, predstavka br. 32526/05; Orsus v Croatia, predstavka br. 15766/03: Segregacija romske dece u tzv. specijalna odeljenja ili specijalne škole kvalifikovana je kao diskriminatorno postupanje. Sud je našao da je takvo postupanje diskriminatorno, posebno jer nije dokazano da je postupanje bilo opravdano razlozima koji su se odnosili na obrazovanje dece.

PRAVO NA ZAŠTITU PORODICE I PORODIČAN ŽIVOT

Različite vrste porodičnih odnosa – Burden and Burden v UK, predstavka br. 13378/05: Brakovi koji se odnose na poseban pravni status, razlike u tretmanu u odnosu na bračne i vanbračne zajednice, ne moraju svaki put podrazumevati postojanje diskriminacije. Stupanje u brak, koji je izbor s ličnim, društvenim i pravnim posledicama, i dalje podrazumeva određene povlastice koje ne mogu biti podrazumevane i za sestrinsku srodničku zajednicu. Stoga sud nije utvrdio postojanje diskriminacije u pogledu povoljnijeg poreskog tretmana među naslednicima koji su supružnici u odnosu na naslednike koji su sestre.

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava prvenstveno je fokusirana na slučajeve u kojima je sud preispitivao odluke javne administracije. Pozitivna obaveza države da osigura ostvarenje prava koja su proklamovana u međunarodnim ugovorima znači da tu obavezu predstavnici javne vlasti moraju u potpunosti ostvarivati i poštovati, imajući u vidu i odgovornost da delaju proaktivno, a ne da čekaju pravosudne organe da promene lošu ili protivzakonitu odluku.

ZAKLJUČAK

Važno je istaći da, iako pristup kojim se ljudska prava uvažavaju tokom upravnog postupka u dosadašnjoj praksi nije bio od velikog značaja u postupanju pojedinih organa uprave, postoje zaposleni u upravi koji su, zahvaljujući takvom načinu rada, uvideli efikasnost u postupanju. Ona se ogleda u tome što do ostvarivanja prava dolazi već kod prvog organa kojem su se građani obratili, te ne postoji dug period za čekanje na konačan odgovor, prebacivanje na drugi pa opet na prvi stepen odlučivanja i eventualno pokretanje upravnog spora, što sve dovodi do toga da građani predugo čekaju na ostvarivanje svojih prava.

Službenik koji ima svest o usvojenim međunarodnim dokumentima i osnovna znanja o položaju stranke trebalo bi da na lak način nađe put ka efikasnom rešenju zahteva, što je korak više ka dobroj upravi i dobrom pozicioniranju konkretnog službenika u načinu rešavanja predmetnih zahteva.



CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14:35.077.2/.3

МАРИНКОВИЋ, Милица, 1983-

Управни поступак из угла људских права : приручник за јавну управу / [Milica Marinković, Nuala Mole]. - Београд : А11 -иницијатива за економска и социјална права, 2019 (Београд : New image). - 50 стр. ; 15 cm

"...направљен и објављен у оквиру пројекта 'Операционализација људских права - од практичних политика до локалног нивоа'..." --> колофон. - Тираж 300. - Напомене и библиографске reference уз текст.

ISBN 978-86-900707-1-8

1. Мол, Нуала, 1946- [аутор]

а) Људска права -- Заштита -- Управни поступак

COBISS.SR-ID 276625164



A11*
inicijativa za
ekonomska i
socijalna prava

