



BOŠ

BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



#EY
3A TEBE

Utruživost ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji

Sažetak



Republika Srbija
MINISTARSTVO ZA LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA
I ODRUŠTENI DIALOG



FEDERALNA
AGENCIJA
ZA JEDNAKE POKLONILIKNE



UNIVERZITET U
BEOGRADU

OLOF PALME
INTERNATIONAL
CENTER



Utuživost ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji – Sažetak

Pitanje da li su ekonomska i socijalna prava utuživa ima i te kako važan praktični značaj. Od tog pitanja može zavisiti mogućnost da dobijete socijalnu pomoć ako ste ostali bez sredstava da obezbedite egzistencijalni minimum, da sačuvate dom ako vam preti prinudno iseljenje ili da dobijete preko potrebne lekove koje inače ne biste mogli da platite. Međutim, ekonomskim i socijalnim pravima dugo je osporavan karakter istinskih prava. Građanska i politička prava mahom su smatrana pravima koja mogu biti neposredno primenjiva i čije povrede mogu razmatrati sudovi, dok se u slučaju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava smatralo da može biti reči samo o postepenom ostvarivanju kroz mere državne politike, koje nisu podesne da budu predmet razmatranja pred sudovima. Ipak, praksa sudova u različitim zemljama širom sveta, kao i zaštita ekonomskih i socijalnih prava na regionalnom i međunarodnom nivou, potiskuju u drugi plan teorijske rasprave o tome da li su ekonomska i socijalna prava utuživa, ustupajući mesto pitanju na koji način ta zaštita može biti efikasnija. Ovom preokretu u velikoj meri je doprineo rad Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, tela koje tumači i nadzire primenu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: Pakt), kojim se garantuju najznačajnija socioekonomska prava.

Važnu prekretnicu i u percepciji i zaštiti ekonomskih i socijalnih prava predstavljalo je usvajanje Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji je stupio na snagu u maju 2013. godine, i građanima država koje su ratifikovale taj instrument omogućava podnošenje pojedinačnih pritužbi u slučaju povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koje nisu otklonjene u okviru domaćeg sistema zaštite. Ovaj način zaštite ekonomskih i socijalnih prava uskoro bi mogao da bude dostupan i građanima Srbije, budući da se u junu 2023. godine pitanje ratifikacije Opcionog protokola našlo u skupštinskoj proceduri. Nakon ukazivanja na osnovna pitanja koja se odnose na status i utuživost ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji, ova analiza podseća na prednosti koje bi mogla imati najavljena ratifikacija Opcionog protokola.

Utuživost ekonomskih i socijalnih prava

Utuživost ekonomskih i socijalnih prava odnosi se na mogućnost obraćanja sudovima ili pokretanja drugih odgovarajućih postupaka podesnih da obezbede ispitivanje povrede tih prava i adekvatnu zaštitu. Pitanje utuživosti (eng. justiciability) u tesnoj je

* Ovaj sažetak sastavni je deo Analize o utuživosti ekonomskih i socijalnih prava (Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje). Za listu izvora i spisak literature videti glavni dokument: A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Utuživost ekonomskih i socijalnih prava*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2023.

vezi sa obezbeđivanjem pravnog leka. 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 i ekonomskih i 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.

Kao argumenti kojima se osporava utuživost socioekonomskih prava navode se tvrdnje 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. Dodaje se i da prilikom odlučivanja o socijalnim i ekonomskim pravima sudovi uzurpiraju nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti. Navodi se i da sudovi nemaju institucionalne kapacitete i stručnost da bi odlučivali o pitanjima socijalne politike i raspodele resursa. I načelo podele vlasti često se ističe kao argument protiv utuživosti ekonomskih i socijalnih prava.

U vezi sa tvrdnjom da pitanja raspodele sredstava treba prepustiti političkim vlastima, a ne sudovima, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava podseća na činjenicu da su sudovi u velikoj meri već uključeni u brojne oblasti sa značajnim finansijskim implikacijama. Pored toga, i građanska i politička prava iziskuju znatne resurse i nemale troškove pravosuđa. Iako se ističe to da sudovi nisu demokratski izabrani predstavnici naroda i nisu dovoljno stručni za utvrđivanje koliko je sredstava potrebno izdvojiti za ostvarivanje pojedinih prava, u nadležnosti sudova jeste da se staraju za to da zakonodavac svoje nadležnosti vrši uz skladu sa ustavom. Uprkos nesumnjivoj važnosti načela podele vlasti, ne treba izgubiti iz vida i druge značajne principe, kao što je princip vladavine prava, a jedan od elemenata vladavine prava predstavlja upravo zahtev da se obezbedi efikasan pravni lek u slučaju povrede prava.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava ističe da su mnoge odredbe Pakta neposredno primenljive i da **ne postoji nijedno pravo u Paktu za koje bi se moglo reći da ne poseduje bar neke važne dimenzije utuživosti u velikoj većini sistema.**

I **Komitet za prava deteta**, govoreći o utuživosti prava u Opštem komentaru br. 5, navodi da moraju postojati efikasna sredstva za ispravljanje povreda prava, kako bi garantovana prava imala smisao. Pri tome, Komitet za prava deteta izričito naglašava da **se i ekonomska, socijalna i kulturna prava, isto kao i građanska i politička prava, imaju smatrati utuživim.**

Broj odluka kojima se štite različita socioekonomska prava nastavlja da raste i da pokriva pitanja poput beskućništva, prinudnih iseljenja, zdravstvene i socijalne zaštite, snabdevanja vodom i lekovima, neuhranjenosti i prava na obrazovanje. Iako se način i efikasnost zaštite ekonomskih i socijalnih prava razlikuje od zemlje do zemlje, pri-

meri uspešne zaštite su u tolikoj meri rasprostranjeni i na domaćem planu da ključno pitanje više nije da li je moguće i potrebno obezbediti sudsku zaštitu ekonomskih i socijalnih prava nego kako se ta zaštita može poboljšati.

Zbog toga je važno postaviti sledeće pitanje: **kako se obezbeđuje zaštita socioekonomskih prava u praksi i koje karakteristike treba da poseduje pravni lek** da bi se smatrao delotvornim. 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. 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. Važna komponenta pravnih lekova jeste mogućnost da se kroz njih dobije odšteta, da doprinesu osudi kršenja prava, kao i odvratanju od budućih povreda.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u Opštem komentaru br. 9 ističe i da pravo na delotvoran pravni lek ne mora uvek podrazumevati sudski postupak i da će administrativne mere u mnogim slučajevima biti dovoljne.

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. neposredno i izričito garantovanje 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.

U poslednjih nekoliko decenija uočljiv je trend uključivanja ekonomskih i socijalnih prava u ustave. Često u ustavima nalazimo i mešoviti pristup, koji podrazumeva da su pojedina socioekonomska prava direktno primenjiva i utuživa, dok se ostala socioekonomska prava ne posmatraju kao subjektivna prava nego kao rukovodeći principi i ciljevi kojima država teži u oblasti socijalne politike.

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 socioekonomskih prava, ali to ne mora biti (potpuna) prepreka utuživosti tih prava. Sudska zaštita u takvim slučajevima najčešće se obezbeđuje oslanjanjem na međuzavisnost socioekonomskih i građanskih i političkih prava ili fokusiranjem na zabranu diskriminacije.

Ekonomska i socijalna prava kao komponenta građanskih i političkih prava

Jedan model utuživosti ekonomskih i socijalnih prava jeste utuživost sa osloncem na građanska i politička prava i na međuzavisnost ljudskih prava. Pozivanje na međuzavisnost ljudskih prava pomaže da se garancije građanskih i političkih prava iskoriste za pružanje zaštite u slučajevima 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 zaštitu.

Pravo na život, zabrana mučenja, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, pravo na pravično suđenje i odredbe o zabrani diskriminacije sa manje ili više uspeha su korišćeni za pristup ekonomskim i socijalnim pravima. Tako, na primer, iako Ustav Indije ne predviđa pravnu zaštitu prava na zdravlje, Vrhovni sud u toj zemlji obezbedio je zaštitu prava na zdravlje primenom široke definicije prava na život. Isti sud zauzeo je stav da komponentu prava na život predstavlja i pravo na posedovanje sredstava za izdržavanje, bez kojih je ugrožen opstanak svakog pojedinca. Korisno je osvrnuti se i na primer Nemačke, čiji Ustav ne garantuje sva socijalna i 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. Shodno ovom tumačenju, i iznos socijalnih davanja mora biti takav da zadovoljava egzistencijalni minimum.

Pozivanje na građanska i politička prava može biti korisno i za pojedince čija su socioekonomska prava prekršena, a čije države nisu ratifikovale Opcioni protokol uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, niti su predvidele adekvatan domaći pravni lek, ali jesu ratifikovale druge instrumente (regionalne ili univerzalne) koji predviđaju zaštitu građanskih ili političkih prava. Tako, na primer, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) može da utvrdi povredu prava na život zbog nepružanja adekvatne i blagovremene zdravstvene zaštite.

Iako postoje brojni uspešni primeri utuživosti socioekonomskih prava sa osloncem na građanska prava, takva zaštita je ipak samo delimična, neizvesna, zavisi od senzitivisanosti sudova 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.**

Zaštita socioekonomskih prava sa osloncem na načelo jednakosti i zabranu diskriminacije

Do uskraćivanja pristupa socijalnim pravima često dolazi usled kršenja principa ravnopravnosti. Zbog toga i oslanjanje na odredbe o zabrani diskriminacije može biti važno 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 posvećenih zaštiti tih prava nego i iz onih instrumenata koji su primarno posvećeni građanskim i političkim pravima, poput Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (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 – što mogu biti i ekonomska i socijalna prava. I član 26 Pakta o građanskim i političkim pravima zahteva da celokupno zakonodavstvo ne bude diskriminatorno i njegova primena proteže se i na socijalna i ekonomska prava. Ovo je jasno potvrđeno u praksi, budući da je pravo na jednako uživanje prava na socijalno obezbeđenje dobijalo zaštitu pred Komitetom za ljudska prava još od osamdesetih godina. Prema tome, i pravo na jednakost može pomoći ranjivim građanima da traže zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih prava.

Pravna sredstva i mehanizmi zaštite ekonomskih i socijalnih prava

Pored pitanja kakav je status socijalnih i ekonomskih prava i da li su i u kojoj meri ona uneta u ustave različitih država, od značaja je i pitanje u kojim se postupcima može tražiti njihova zaštita. Da bi ljudska prava bila utuživa, pored priznavanja tih prava, potrebno je da u pravnom sistemu budu predviđena adekvatna pravna sredstva i

postupci podobni za utvrđivanje povreda tih prava i obaveza koje države imaju u vezi sa otklanjanjem povreda.

Iako se i ovde praksa država razlikuje, uočava se nekoliko pristupa. Zaštita 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).

Kod normativne (apstraktne) kontrole propisa uglavnom je reč o ovlašćenju ustavnih sudova da ocenjuju da li je određen 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 propisi kojima se utiče na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava na način koji nije u skladu sa ustavom i međunarodnim pravom.

U kojoj meri ovo ovlašćenje sudova može biti značajno za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava dobro ilustruje praksa Ustavnog suda Litvanije u vezi sa ograničavanjem penzija. Razmatrajući uvedena ograničenja penzija, litvanski Ustavni sud je zakonodavcu postavio 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 krize mora da se obezbedi kompenzacija. Jasno razvijena doktrina litvanskog suda u pogledu mogućnosti ograničavanja penzija pokazuje 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 sprečiti neopravdano zadiranje u uživanje socioekonomskih prava.

Prethodna kontrola propisa

Imajući u vidu važnost prevencije, značajan vid zaštite socioekonomskih prava predstavlja i prethodno ispitivanje usaglašenosti propisa sa ustavom. Pažljivo ispitivanje propisa koji treba da budu usvojeni najlakši je način da se spreče povrede ljudskih prava. Takva vrsta kontrole najčešće se poverava ustavnom sudu ili parlamentarnim odborima. Negde su preporuke tela koje vrši *ex ante* (prethodnu procenu) propisa obavezujuće. I u Srbiji je nedavno, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine, uvedena procena uticaja propisa ili javne politike na poštovanje načela jednakosti za socioekonomski najugroženija lica ili grupe lica, po uzoru na Odeljak I Zakona o ravnopravnosti Velike Britanije, kojim je propisana slična odredba.

Međunarodni mehanizmi zaštite socijalnih i ekonomskih prava

Utuživost socioekonomskih prava može biti obezbeđena i prihvatanjem međunarodnih mehanizama koji se, posredno ili neposredno, bave zaštitom socijalnih i ekonomskih prava.

Socijalna prava uspeavaju dobiti zaštitu i pred telima koja su primarno posvećena zaštiti građanskih i političkih prava, poput ESLJP i 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 korisno za zaštitu socioekonomskih prava.

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

Za unapređenje ostvarivanja socioekonomskih prava posebno je važan Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima 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. Iskustva država koje su ratifikovale Protokol pokazuju da pristupanje ovom instrumentu donosi brojne pozitivne efekte kad je u pitanju stepen ostvarivanja i zaštite ekonomskih i socijalnih prava.

Utuživost na međunarodnom nivou i mogućnost obraćanja međunarodnim sudskim i kvazisudskim telima nije zamena za utuživost socioekonomskih prava u domaćem pravu, ali može veoma pozitivno uticati na nacionalne sisteme zaštite prava i upravo to predstavlja jednu od ključnih prednosti pristupanja međunarodnim instrumentima poput Opcionog protokola uz Pakt.

Status i zaštita ekonomskih i socijalnih prava u Srbiji

Domaći pravni okvir

Ustav Republike Srbije predviđa 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 (čl. 18, st. 1).

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 (čl. 22), te da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu svojih prava, bez diskriminacije (čl. 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 (čl. 36), kao i da svako ima pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete koju mu je nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokovao državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave (čl. 36, st. 2).

Važno je da pobrojani mehanizmi zaštite i pravna sredstva za zaštitu ljudskih prava budu predviđeni u ustavu, kako bi se isključila mogućnost ukidanja ili umanjenja stepena zaštite običnim zakonima.

Mada je od značaja i **zaštita pred organima uprave**, osnovni vid zaštite ljudskih prava jeste **zaštita pred sudovima** opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti u Srbiji su osnovni sudovi, viši sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni sud (do 2023. godine je to bio Vrhovni kasacioni sud). Od sudova posebne nadležnosti, za ovu analizu od značaja su prekršajni sudovi, i pre svega, Upravni sud. Upravni spor (sudska kontrola uprave) je najznačajniji vid kontrole uprave. **Posebna uloga u zaštiti ljudskih prava pripada Ustavnom sudu**, kome je poverena normativna kontrola opštih pravnih akata, kao i odlučivanje o ustavnim žalbama zbog povreda ljudskih prava.

Prema tome, kada je u pitanju sudska **zaštita u pojedinačnim slučajevima**, pored **redovne sudske** zaštite, 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**). Pored već pomenute obaveze organa javne vlasti da vrše procenu uticaja propisa ili javne politike, od 2006. postoji i (makar terorijska) mogućnost Ustavnog suda da u određenim slučajevima ocenjuje ustavnost zakona i pre njihovog stupanja na snagu (**ex ante kontrola propisa**).

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.

U Ustavu se ne pravi razlika između ljudskih prava, odnosno između građanskih i političkih prava, na jednoj, i socioekonomskih prava, na drugoj strani. Takođe, prema stavu

Ustavnog suda, **ustavnom žalbom štite se sva ljudska i manjinska prava i slobode, individualna i kolektivna, zajemčena Ustavom, nezavisno od njihovog sistemskog mesta u Ustavu i nezavisno od toga da li su izričito ugrađena u Ustav ili su implementirana potvrđenim međunarodnim ugovorima**. Ipak, način uređivanja ostvarivanja većine ekonomskih i socijalnih prava prepušten je zakonodavcu. Stoga se sadržaj socijalnih prava, uslovi i pretpostavke za njihovo uživanje, sticanje i prestanak prava propisuju zakonom. To ne znači da ta prava nisu podobna da budu neposredno primenjivo ustavno pravo, odnosno da ne mogu da uživaju sudsku zaštitu, uključujući zaštitu putem ustavne žalbe, što potvrđuje i praksa Ustavnog suda.

Iako nije reč o sudskoj zaštiti, i **nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava** imaju ovlašćenja koja mogu unaprediti zaštitu socioekonomskih prava. Tako, primera radi, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana, pored ovlašćenja da postupaju po pritužbama, 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.

Kada su u pitanju **mehanizmi zaštite na međunarodnom ili regionalnom nivou**, Srbija nije prihvatila dva mehanizma zaštite specijalizovana upravo za ova prava: sistem kolektivnih žalbi pred Evropskim komitetom za socijalna prava, niti mogućnost podnošenja individualnih predstavi Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Međutim, takva situacija mogla bi uskoro da se promeni budući da je Vlada Republike Srbije u junu 2023. godine usvojila Predlog zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Lista garantovanih prava i predviđenih pravnih sredstava pruža važan uvid, ali ne i celu sliku o stepenu zaštite tih prava. Stoga je potreban i osvrt na to kako se u praksi štite socioekonomska prava.

Zaštita socijalnih i ekonomskih prava u praksi

Radna prava

Pukim posmatranjem teksta Ustava dolazi se do zaključka da Ustav Srbije garantuje brojna prava u oblasti rada, 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.

Načelno, utuživost radnih prava je najmanje sporna od svih socioekonomskih prava. Ustav u članu 60, st. 4 izričito pominje sudsku zaštitu prava radnika (za slučaj pre-stanka radnog odnosa). Zakon o radu 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 može dobiti u postupku **sporazumne zaštite prava**. Zakonom o radu predviđeno je i da **inspekcija rada** vrši nadzor nad primenom tog zakona, drugih propisa o radnim odnosima, opštih akata i ugovora o radu, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih.

Predviđena je i **sudska zaštita prava**, odnosno mogućnost pokretanja spora pred nadležnim sudom. Najzad, Krivičnim zakonikom predviđen je i **krivičnopravni aspekt zaštite prava po osnovu rada i socijalnog osiguranja**, 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 utvrdi da je poslodavac izvršio prekršaj povredom zakona ili drugih propisa kojima se uređuju radni odnosi i prijava na obavezno socijalno osiguranje.

Naizgled, dostupnost bilo sudske, bilo vansudske zaštite radnih prava nije upitna, a predviđen je i krivičnopravni aspekt zaštite prava u oblasti rada i socijalnog osiguranja. Moguće je obraćanje i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti. Međutim, postoji nesklad između broja i statusa radnih prava u Ustavu i zakonima i njihovog uživanja u praksi.

Naime, **krivičnopravni aspekt** zaštite prava po osnovu rada i socijalnog osiguranja do sada je bio zanemarljiv. **Broj inspektora rada i njihov učinak takođe nisu na zavidnom nivou. Prekršajni postupci** često zastarevaju. **Radni sporovi** pred redovnim sudovima neretko traju više godina.

Kada su u pitanju **odluke po ustavnim žalbama**, jedna od ukupno dve odluke ustavnog suda kojima je utvrđena povreda zabrane diskriminacije odnosi se upravo na diskriminaciju u oblasti rada. Podnositeljki ustavne žalbe **S. A.** radni odnos nije produžen samo zbog toga što je bila na porodiljskom odsustvu. U izveštaju koji je tuženi dostavio Nacionalnoj službi za zapošljavanje, podnositeljka ustavne žalbe je svrstana u kategoriju zaposlenih kojima radni odnos nije produžen zbog trudnoće. Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu i utvrdio povredu prava na pravično suđenje i načela zabrane diskriminacije.

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

nje 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 navodi pravo zaposlenih na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti (čl. 69, st. 3) i pravo na penzijsko osiguranje, praćeno obavezom države da se stara o ekonomskoj sigurnosti pensionera (čl. 70).

Postupci i uslovi za ostvarivanje pojedinih prava iz oblasti socijalne zaštite uređeni su, pre svega, Zakonom o socijalnoj zaštiti (ZSZ), koji navodi se da se pravo na različite vrste materijalne podrške ostvaruje radi obezbeđenja egzistencijalnog minimuma.

Kada razmotrimo zaštitu prava u praksi, videćemo da je tek u februaru 2023. godine Ustavni sud po prvi put u postupcima po ustavnoj žalbi utvrdio povredu člana 69 st. 1 Ustava zbog uskraćivanja prava na materijalnu podršku kao vida socijalne zaštite. Reč je o slučaju **M. M.** koji se odnosio na ostvarivanje prava na dodatak za tuđu negu i pomoć, predviđen članom 92 ZSZ. Interesantno je da je Ustavni sud odluku u velikoj meri zasnovao na ustavnim načelima na kojima treba da se zasniva socijalna zaštita. Okolnost da ustavni principi nisu uzeti u obzir prilikom odlučivanja o konkretnom pravu, u postupku pred Ustavnim sudom odnela je prevagu u odnosu na nalaz i mišljenje veštaka koji procenjuje da li su ispunjeni uslovi za ostvarivanje konkretnog prava propisani pozitivnim pravom. U ovom delu, ova odluka može biti pokazatelj toga kako se načela poštovanja ljudskog dostojanstva i socijalne pravde mogu koristiti kako bi se pružila zaštita Ustavom garantovanim pravu na socijalnu zaštitu.

Kada je reč o normativnoj kontroli propisa koju vrši Ustavni sud, u oblasti socijalne zaštite kao jedan od ključnih problema izdvojilo se neblagovremeno postupanje. Tako se na ocenu ustavnosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – podzakonskog akta koji je uveo **neplaćeni i nedobrovoljni rad korisnika novčane socijalne pomoći** – čekalo duže od osam godina. Najzad, u oktobru 2022. godine, oglašene su neustavnim odredbe ZSZ koje su predstavljale zakonski osnov za donošenje Uredbe, čime je i taj akt posredno ukinut. Međutim, izostao je odgovor na suštinska pitanja o dopuštenosti nametanja obaveze da se „zaradi“ primljena socijalna pomoć.

I dok domaće institucije osam godina ne uspevaju da se uhvate u koštac sa pitanjem da li je zabranjen nedobrovoljni rad korisnika socijalne zaštite – pitanjem koje već odavno ne bi trebalo da izaziva prevelike dileme – realnost postavlja nove izazove i vidove urušavanja prava na koja će morati da se odgovori. Takav novi vid rizika po ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu, kao i niza drugih ljudskih prava, izazvao je Zakon o socijalnoj karti, donet u cilju automatizacije postupaka i procedura u oblasti socijalne zaštite. **Zakon o socijalnoj karti** uspostavio je jedinstven registar u kome se prikuplja i obrađuje preko 135 podataka o korisnicima socijalne, dečje i boračko-invalidske zaštite, i sa njima povezanih lica, što je u domaćem pravu nezabeleženo

veliki broj podataka. Za manje od godinu dana primene tog zakona, broj korisnika novčane socijalne pomoći smanjen je za više od 27.000 osoba.

Automatizacija postupanja u sistemu socijalnih davanja ima dalekosežne posledice po ranjive građane i njihovo pravo na socijalnu sigurnost, jednakost, privatnost, pravičan postupak i pravni lek. Zbog neusaglašenosti Zakona o socijalnoj karti sa odredbama Ustava i međunarodnih ugovora kojima se garantuju gorenavedena prava, Inicijativa A 11 je u aprilu 2022. godine podnela inicijativu za ocenu ustavnosti odredaba tog propisa.

Članice Mreže za ekonomska, socijalna i kulturna prava (ESCR-Net), sa dugogodišnjim iskustvom u oblasti zaštite ljudskih prava, posebno u oblastima u koje zadiru sistem socijalnih karata, pružile su podršku ovoj inicijativi podnoseći Ustavnom sudu Srbije *amicus curiae brief* – zajedničko ekspertsko mišljenje u kome, između ostalog, podsećaju na to da je ekstenzivna obrada podataka korisnika sistema socijalne zaštite na način predviđen Zakonom o socijalnim kartama u suprotnosti sa principima zaštite podataka o ličnosti, pravom na socijalnu zaštitu, kao i zabranom diskriminacije, prevashodno zbog velike zastupljenosti Roma u sistemu socijalne zaštite.

Podnošenje ekspertskog mišljenja može biti koristan način da se sudovima pruže važne informacije, posebno kada su u pitanju nova i složena pitanja. Ovo može doprineti prevazilaženju jedne od prepreka koja se ističe kao argument protiv utuživosti ekonomskih i socijalnih prava, a to je da sudovima nedostaju institucionalni kapaciteti i informacije da bi se upustili u kompleksna pitanja u socioekonomskom domenu.

Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti podneta je pre više od godinu dana. Iako primena tog zakona već dovodi do ugrožavanja egzistencije i povreda prava na socijalnu zaštitu velikog broja korisnika novčane socijalne pomoći, Ustavni sud nije odstupio od uobičajene prakse koju karakteriše neblagovremeno reagovanje na podnete inicijative za ocenu ustavnosti propisa u oblasti socijalnih prava. Najzad, neophodno je osvrnuti se i na postupke za ocenu ustavnosti odredaba **Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom** (ZFPPD), posebno imajući u vidu činjenicu da je to jedan od propisa o kojima je u poslednjih nekoliko godina Ustavni sud najčešće raspravljao i utvrdio neustavnost niza odredaba. Među neustavnim odredbama bile su:

- 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 koje je ostvareno pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica, usled čega su roditelji dece sa invaliditetom bili stavljeni u lošiji položaj i morali su da biraju između te dve mogućnosti;
- odredbe koje su poljoprivredne osiguranice stavljalje u nepovoljniji položaj;

- odredba koja je kod naknade zarade za vreme porodijskog odsustva donji limit uslovljavala prethodnim stažom osiguranja;
- odredba koja je neopravdano stavljalja u lošiji položaj (po osnovu oblika radnog angažovanja) roditelje koji ostvaruju pravo na ostale naknade po osnovu rođenja i nege deteta, u odnosu na zaposlene roditelje.

Broj odredaba ZFPPD koje su oglašene neustavnim dovoljan je pokazatelj važnosti normativne kontrole akata i u domenu socioekonomskih prava, kao i u svim drugim oblastima delovanja izvršne i zakonodavne vlasti, te podseća na to zbog čega je takva uloga sudova neophodna i u ovoj oblasti kako bi se sprečilo kršenje ljudskih prava. Pa, ipak, Ustavni sud nije potpuno ostao dosledan takvoj ulozi kada su u pitanju sporne odredbe ZFPPD, bar kada su u pitanju određene ranjive grupe.

U junu 2022. godine, Ustavni sud je doneo odluku kojom su **odbačene inicijative za pokretanje postupka ocene ustavnosti člana 25 ZFPPD** kojim se ostvarivanje prava na roditeljski dodatak uslovljava pohađanjem škole i imunizacijom dece, što ima značajne diskriminatorne efekte na romsku decu. Polazeći od istraživanja i statističkih podataka koji ukazuju na nejednakosti u obuhvatu imunizacijom i obrazovanjem između romske i neromske dece, iz kojih proizlazi da pomenuti uslovi imaju nesrazmerno negativne efekte na romsku decu, Inicijativa A 11 je Ustavnom sudu podnela inicijativu za ocenu ustavnosti čl. 25 Zakona ukazujući na to ova ograničenja predstavljaju posrednu diskriminaciju romske dece.

Na neophodnosti izmene tih odredaba ukazuje i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji je u aprilu 2022. godine preporučio Srbiji da revidira uslove za roditeljski dodatak, sa ciljem da se uklone uslovi koji su diskriminatorni ili imaju diskriminatorni efekat i koji su u suprotnosti sa normama ljudskih prava. Međutim, Ustavni sud je ocenio da nema osnova za pokretanje postupka i odbacio je inicijativu, bez razmatranja međunarodnog normativnog okvira u pogledu diskriminacije, a zanemarene su i preporuke međunarodnih tela koje se direktno odnose na osporene odredbe ZFPPD.

Dvoje sudija nije se složilo sa takvom odlukom i neslaganje su izneli u svojim izdvojenim mišljenjima. U jednom od izdvojenih mišljenja navodi se da suštinski razlog neslaganja sa rešenjem Ustavnog suda „počiva na odsustvu razmatranja posredne diskriminacije, odnosno na nedavanju odgovora na tvrdnje da će romska deca biti nesrazmerno pogođena uslovima za ostvarivanje prava na roditeljski dodatak u odnosu na decu iz većinske populacije.“ U jednom od izdvojenih mišljenja podseća se i na to da, u situaciji kada međunarodno telo za zaštitu ljudskih prava iznosi jasan i decidan stav o diskriminatornim efektima upravo onog normativnog rešenja koje je predmet postupka pred Ustavnim sudom, Ustavni sud se morao upustiti u punu analizu posredne diskriminacije, ali u rešenju Ustavnog suda nije posvećena pažnja preporukama koje su Srbiji ovim povodom upućene.

Arbitrarno umanjenje penzija i nepostojanje efikasne zaštite

U oktobru 2014. godine usvojen je Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, kao mera za smanjenje budžetskog deficita u Srbiji. Tim zakonom propisano je progresivno smanjenje penzija za sve penzionere sa penzijama većim od 208 evra, ili za oko 40% penzionera u Srbiji. Nije uspostavljen nikakav mehanizam naknade, a sama smanjenja su uvedena kao opšta mera, bez izdavanja pojedinačnih odluka koje bi se mogle osporiti pred upravnim ili sudskim organima. Smanjenje penzija trajalo je četiri godine, bez periodične procene opravdanosti i proporcionalnosti uvedenih smanjenja.

Kako penzioneri nisu imali na raspolaganju pravno sredstvo protiv odluke o smanjenju penzija, svi koji su pogođeni ovom merom mogli su samo da se obrate Ustavnom sudu sa inicijativom za ocenu ustavnosti pomenutog zakona. U oktobru 2015. godine, Ustavni sud je najpre odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti. Kasnije, kada je smanjen budžetski deficit i podnete na desetine novih inicijativa za ocenu ustavnosti, Ustavni sud je duže od tri godine neopravdano izbegavao odlučivanje o podnetim inicijativama, dok god je osporeni zakon bio na snazi, a kada je zakon prestao da važi, inicijative za ocenu ustavnosti su odbačene.

Ovaj predmet predstavljao je propuštenu priliku da Ustavni sud utvrdi doktrinarne stavove o granicama zakonodavne vlasti u ograničavanju prava iz oblasti socijalne zaštite u vreme krize. Umesto toga, odlukama o ustavnosti smanjenja penzije, kako se to i u izdvojenim mišljenjima sudija ističe, Ustavni sud je zakonodavcu ostavio potpunu slobodu da ograničava socijalna i ekonomska prava po svom nahođenju, a odnosom prema podnetim inicijativama i stotinama hiljada građana koji su mu se preko njih obratili, Ustavni sud se, ne po prvi put, opredelio za lojalnost donosiocu osporenog zakona, a ne samom Ustavu kao merilu svoga presuđenja.

Zdravstvena zaštita

Ustav Republike Srbije u članu 68 štiti pravo na zdravstvenu zaštitu i garantuje svakom licu pravo na zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta. Ustavom nije utvrđeno pravo na vrstu i obim zdravstvene zaštite, već je ovlašćen zakonodavac da donese zakone kojima će urediti zdravstveno osiguranje, zdravstvenu zaštitu i osnivanje zdravstvenih fondova, starajući se o tome da se osigura pravo svakog lica na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja bez diskriminacije.

Sudska praksa u oblasti prava na zdravlje mahom se odnosi na prava iz zdravstvenog osiguranja, uslove za sticanje svojstva osiguranika, pristup lekovima, medicinsko-tehničkim pomagalicama 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 ocenu efikasnosti pravnih lekova u ovoj oblasti od posebnog značaja su odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ) i Zakona o zdravstvenom osiguranju (ZZO) 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. Romi bez prebivališta i boravišta su u ZZO prepoznati kao posebna kategorija osiguranika još 2005. godine. Međutim, u praksi, zbog neusaglašenosti podzakonskih akata sa ZZO, ta lica mogla su da se prijave na zdravstveno osiguranje bez prijave prebivališta, odnosno boravišta, samo u kratkom periodu jer su odredbe ZZO konstantno derogirane podzakonskim aktima koji su, suprotno zakonu, Romima bez prebivališta, odnosno boravišta propisivali najpre obavezu prilaganja prijave boravišta, a potom prijavu prebivališta na adresi centra za socijalni rad.

Podzakonski akt koji je Romima bez prebivališta i boravišta onemogućavao prijavu na zdravstveno osiguranje osporen je pred Ustavnim sudom. **Osnovno pitanje na koje je Ustavni sud trebalo da odgovori je sledeće: budući da je ZZO Rome bez prebivališta i boravišta izdvojio kao posebnu kategoriju osiguranika, da li je u skladu sa tim zakonom podzakonski akt koji od tih lica zahteva prilaganje upravo onih dokaza koje 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 teškoćama u postupcima prijave prebivališta. Ustavni sud je olako konstatovao da je u međuvremenu usvojen Zakon o prebivalištu i boravištu građana, kojim je propisano da građaninu koji ne može prijaviti prebivalište na drugi način može da se utvrdi prebivalište na adresi centra za socijalni rad, te je zaključio da je osporeni podzakonski akt usklađen sa Zakonom o prebivalištu i boravištu građana. Ustavni sud je u potpunosti ignorisao okolnost da se inicijativa za ocenu zakonitosti odnosila na neusklađenost osporenog podzakonskog akta sa ZZO.

Ovaj postupak normativne kontrole šalje poražavajuću poruku. Ne postoji efikasno pravno sredstvo kojim bi se zaštitilo pravo na zdravstvenu zaštitu pripadnika ranjive grupe ni u nespornim slučajevima, u kojim nije bila potrebna naročito progresivna uloga Ustavnog suda – 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 ZZO i ZZZ kojom se Romima nastojao olakšati pristup zdravstvenoj zaštiti nema nikakav praktični značaj osim 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.

Jedan od problema u oblasti zdravstvene zaštite jeste i dužina čekanja na zdravstvene preglede. Za pojedine zdravstvene usluge formiraju se liste čekanja i osiguranici su primorani na to da ili sami snose troškove skupih dijagnostičkih pregleda ili da čekaju mesecima da bi taj pregled obavili na teret osiguranja, rizikujući pogoršanje zdravstvenog stanja. Stoga su pojedini sudovi (poput Okružnog suda u Novom Sadu) zauzeli stanovište da u određenim slučajevima, kada bi zbog prirode bolesti čekanje od nekoliko meseci ugrozilo zdravlje osiguranika, osiguranici imaju pravo na to da im se refundiraju troškovi ovih zdravstvenih usluga.

Stanovanje

Iako Ustav 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 čl. 8 EKLJP. Međutim, problemi nastaju već kod načina na koji sudovi tumače pojam doma. 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 živio duži niz godina, i za koju je prvostepeni sud smatrao da predstavlja dom tuženog. 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. Ovde je važno osvrnuti se na praksu ESLJP i slučaj *Enerildiz protiv Turske* u kome se govori o nesumnjivom gubitku doma podnosioca predstavke, iako je bila reč o nelegalnom objektu izgrađenom na državnom zemljištu, uz deponiju, u kome je podnositelj predstavke živio pet godina pre tragičnog događaja u kome je taj objekat uništen.

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 iz socijalnog stana, nemaju na raspolaganju zaštitu od iseljenja, odnosno prava na dom.

Jedna od brojnih teškoća sa kojima se suočavaju korisnici socijalnih stanova proizlazi iz toga što **u domaćem pravnom poretku ne postoji efikasno pravno sredstvo koje bi omogućilo preispitivanje odluka o otkazu zakupa socijalnih stanova, nakon kojih korisnicima tih stanova preči beskućništvo.** 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 preči iseljenje, koje bi moglo voditi povredama prava iz Pakta, omogućiti preispitivanje naloga za iseljenje i ispitivanje proporcionalnosti odluke pred nadležnim organima.

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

Među brojnim nedostacima koji su obeležili iseljenja u tom periodu uočljiv je bio i veoma kratak rok iz rešenja o iseljenju ili rušenju objekata Romima iz neformalnih naselja, koji je najčešće iznosio između jednog i tri dana. 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. Zbog izuzetno kratkih rokova za iseljenje, sudska zaštita se uglavnom pružala tek nakon izvršenja rešenja, a i takva zakasnela zaštita je mahom bila neadekvatna i, u najboljem slučaju, svodila se na naknadu štete u konkretnom slučaju, bez ikakvih smernica koje bi mogle da posluže odvratanju od budućih povreda.

Iseljenja su povremeno sprovedena bez obezbeđivanja alternativnog smeštaja, a dešavalo se i da alternativni smeštaj bude obezbeđen samo delu stanovnika pogođenih iseljenjem.

Krovni zakon u ovoj oblasti, **Zakon o stanovanju i održavanju zgrada**, 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. Dosađajna 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.**

Ipak, upravo u oblasti stanovanja nailazimo na **retke primere direktne primene Pakta u Srbiji.** Tako je, s pozivanjem na Pakt, Gradska opština Zemun obustavila postupke iseljenja interno raseljenih Roma iz neformalnog naselja „Grmeč”, nakon što je, u cilju sprečavanja iseljenja, pokrenut postupak pred Zaštitnikom građana, Poverenicom za zaštitu ravnopravnosti i pred ESLJP (radi izricanja privremene mere). Gradska opština Zemun je **postupke pokrenute u cilju iseljenja Roma iz Grme-**

ča obustavila zaključkom, pozivajući se na Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, dok se ne obezbedi trajni smeštaj stanovnicima tog naselja.

Osam godina kasnije zabeležen je **drugi slučaj neposredne primene Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima** u postupku povodom najavljenog iseljenja neformalnog naselja „Antena”, Novi Beograd. Osim što predstavlja jedan od retkih slučajeva neposredne primene Pakta, koji pokazuje kako garantije prava na stanovanje iz Pakta mogu sprečiti prinudna iseljenja, slučaj „Antena” pruža uvid u to kako različite institucije mogu imati različitu ulogu u zaštiti prava na adekvatno stanovanje.

Rešenjem komunalnog inspektora Odeljenja za inspekcijske poslove Uprave Gradske opštine Novi Beograd od 29. marta 2023. godine, Romima u naselju „Antena” naloženo je da u roku od 24 sata od isticanja rešenja uklone svoje kuće. Rešenja su zasnovana na Odluci o održavanju čistoće, Odluci o komunalnom redu i Odluci o komunalnoj inspekciji, usled čega je stanovnicima onemogućeno pravo na pravno sredstvo, jer žalba ne odlaže izvršenje.

U cilju hitnog obustavljanja iseljenja, Inicijativa A 11 obratila se Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitniku građana, Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Sekretarijatu za socijalnu zaštitu Grada Beograda i Komesarijatu za izbeglice i migracije (budući da je rizikom od iseljenja pogođen veliki broj interno raseljenih porodica). Zbog nepostojanja pravnog sredstva podesnog da odloži izvršenje, 30. marta je podnet i zahtev za privremenu meru Evropskog suda za ljudska prava.

Evropski sud za ljudska prava izrekao je 31. marta privremenu meru kojom je naloženo obustavljanje iseljenja do 20. aprila.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je 31. marta uputila preporuku mera Gradskoj opštini Novi Beograd da se uzdrži od prinudnog iseljavanja stanovnika i stanovnica romskog naselja Antena.

Na kraju, 10. aprila, **Gradska opština Novi Beograd donela je rešenje kojim se obustavlja izvršenje rešenja komunalnog inspektora** Odeljenja za inspekcijske poslove Uprave Gradske opštine Novi Beograd, kojim je stanovnicima naselja Antena bilo naloženo da uklone svoje barake, a „na osnovu Zakona o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, dok se ne obezbedi trajni smeštaj korisnicima predmetnih baraka”. Ovo je drugi zabeležen slučaj direktne primene Pakta u Srbiji.

Iznenadujuće, **Zaštitnik građana** oglasio se tek 23. maja, te je isključivo na osnovu izjašnjenja GO Novi Beograd, shodno kome „ni u jednom momentu nije preuzeta

nikakva aktivnost koja se može nazvati prinudnim iseljenjem”, zaključio da nema osnova za dalje postupanje.

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 socioekonomskih prava je sve manje vidljiv.

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. I u odlukama koje su imale pozitivan ishod, fokus je bio na otklanjanju štete u konkretnom slučaju, a ne na otklanjanju budućih povreda ili sistemskim izmenama koje bi takve povrede sprečile.

Prisutno je i tendenciozno izbegavanje Ustavnog suda da se upušta u ocenu propisa koji se odnose na socioekonomska prava, bar dok su ti propisi na snazi. Tako se oceni ustavnosti umanjena penzija i prihoda u javnom sektoru pristupilo tek kada su osporeni zakoni prestali da važe. Na ocenu ustavnosti poreza na zakup socijalnih stanova čeka se osam godina. Na ocenu ustavnosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći – podzakonskog akta koji je omogućio prinudni rad korisnika novčane socijalne pomoći – čekalo se duže od osam godina, i na kraju je izostao odgovor na suštinska pitanja o dopuštenosti nedobrovoljnog, neplaćenog rada korisnika novčane socijalne pomoći. Posebno je zabrinjavajuća poruka koju šalje odluka o odbacivanju inicijative za ocenu ustavnosti čl. 25 ZFPPD koji pravo na roditeljski dodatak uslovljava pohađanjem škole i vakcinacijom, što ima značajne diskriminatorne efekte na romsku decu, zbog njihovog nižeg obuhvata obrazovanjem i imunizacijom. Nažalost, Ustavni sud se uopšte nije bavio pitanjem da li ovi uslovi predstavljaju posrednu diskriminaciju romske dece, što se ističe i u izdvojenim mišljenjima sudija uz odluku u tom predmetu.

Ustavni sud u oblasti socijalnih prava okleva da se uhvati u koštac i sa pitanjima u pogledu kojih postoji dovoljno razvijena jurisprudencija međunarodnih institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava, kao što su prinudni rad i posredna diskriminacija, a u međuvremenu se javljaju složenija pitanja i novi vidovi urušavanja prava na koja se očekuje odgovor Ustavnog suda. To je slučaj sa rizikom od automatizacije u odlučivanju i ekstenzivne obrade podataka o ličnosti korisnika socijalne zaštite – rizicima koje donosi **Zakon o socijalnoj karti**, čija ocena ustavnosti je tražena u aprilu 2023.

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 zakona 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 uklaňanjem podzakonskih akata koji su u očiglednoj suprotnosti sa aktima više pravne snage**. U oblasti socijalne zaštite, **socijalno ugroženi građani 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**. Korisnici socijalnih stanova koji su u riziku od beskućništva 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 to preispitivanje traje**.

Ustavni sud je u više 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, i propustio priliku da utvrdi jasne** doktrinarne stavove u vezi sa ocenom ustavnosti zakona donetih u vreme ekonomske krize kojima se ograničavaju socijalna prava. Primeri odluka o umanjenu penzija pokazuju da je Ustavni sud **zakonodavcu ostavio gotovo potpunu slobodu da ograničava socijalna i ekonomska prava po svom nahođenju, ukoliko to smatra nužnim**.

Analizirana praksa zaštite socioekonomskih prava pokazuje da neretko postoji raskorak između toga u kojoj meri su ova prava priznata i u kojoj meri uspevaju dobiti zaštitu. Iako u pravu Srbije nalazimo poželjniji pristup – da se niz socioekonomskih prava izričito priznaje Ustavom, sudski aktivizam u cilju obezbeđivanja većeg poštovanja tih prava i umanjena nejednakosti uglavnom izostaje.

Nakon osvrta na nedostatke u sistemu zaštite socioekonomskih prava postaje očiglednija korist koju bi građani Srbije imali od ratifikovanja Opcionog protokola i omogućavanja pristupa međunarodnom mehanizmu specijalizovanom za zaštitu ovih prava, u situacijama kada zaštitu nije moguće dobiti pred domaćim organima. Iako je država prvobitno eksplicitno odbijala da ratifikuje taj instrument, od juna 2023. godine Predlog zakona o potvrđivanju Opcionog protokola uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ušao je u skupštinsku proceduru. Građane Srbije deli

još jedan korak od mogućnosti efikasnije zaštite ekonomskih i socijalnih prava. Stoga je važno podsetiti na prednosti koje bi ratifikovanje Protokola imalo i za samu državu.

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

Svrha 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. Komitet bi mogao da **pojasni i konkretizuje obaveze iz Pakta i učini ih lakšim za primenu pred domaćim organima**.

Još jedna prednost postupka pred Komitetom bio bi veći **fokus na sistemskim promenama i uklaňanju strukturalnih problema** umesto da se pravni lek svodi na utvrđivanje povreda prava i dosuđivanje naknade štete u pojedinačnim slučajevima. Komitet tako može državi uputiti preporuke čiji je cilj uklaňanje strukturalnih prepreka za ostvarivanje određenog prava.

Ratifikacija Protokola ne predstavlja svemoguće rešenje problema u oblasti socioekonomskih prava, ali bi nesumnjivo napravila **veliku razliku u životu mnogih građana, štiteći prava koja umnogome utiču na kvalitet njihovog života**. Ratifikacija Protokola 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**. **Ratifikovanje Protokola može pomoći i domaćim organima da bolje razumeju obaveze u vezi sa socioekonomskim pravima i uticati na zakonodavca da ne usvaja rešenja koja se kose sa tim obavezama**.

Ratifikovanjem Protokola država bi mogla da preuzme znatno progresivniju ulogu i da kroz praksu dalje doprinosi utuživosti i razumevanju socioekonomskih prava na globalnom nivou. Države koje su ratifikovale Pakt još uvek su relativno malobrojne, te se upravo zbog toga odluke njihovih sudova citiraju, što doprinosi efikasnijoj zaštiti i razumevanju socioekonomskih prava u mnogim drugim državama.

Ustavne garantije socijalnih i ekonomskih prava, ma koliko važne, nisu dovoljne i iziskuju efikasne zaštitne mehanizme kako bi se obezbedila primena tih prava. Nakon najavljene ratifikacije Opcionog protokola uz Pakt, građani Srbije našli su se nado mak bolje i efikasnije zaštite svojih ekonomskih i socijalnih prava.

Izdavač:

A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava

Za izdavača:

Danilo Ćurčić

Autorka:

Milijana Trifković

Lektura:

Milena Jakovljević

Dizajn:

Monika Lang

Štampa:

Alta Nova, Zemun

Tiraž:

100

Beograd, jul 2023.



Ova publikacija je nastala u okviru projekta Beogradske otvorene škole „Dijalog promena“, koji se sprovodi uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju zvanične stavove Evropske unije, ni Beogradske otvorene škole, i za njih je isključivo odgovoran autor.