

PREGLEDNI NAUČNI ČLANAK

Igor Vila\*

## USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U VREME EKONOMSKE KRIZE

**Apstrakt:** Cilj ovog rada je da se ukaže na značaj ustavnosudske zaštite ekonomskih i socijalnih prava u vreme ekonomske krize. Ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, između ostalog, zavisi od ekonomskih i finansijskih resursa jedne države. U vreme ekonomske krize preduzimaju se različite mere kako bi se ublažili negativni efekti ekonomske krize na stanje privrede u jednoj zemlji. Pored neposrednih ekonomskih efekata na privredno okruženje, te mere mogu uticati i na obim uživanja ekonomskih i socijalnih prava. Taj uticaj je najčešće negativan, u smeru smanjivanja obima i sadržine zajemčenih prava. Postavlja se pitanje na koji način je neophodno građanima obezbediti ustavnosudsku zaštitu ovih prava, kao i na koji način bi sudovi trebalo da procenjuju eventualna ograničenja i zadiranja u njihovu suštinu od strane države. Prvo se izlaže shvatanje o ljudskim pravima uopšte, a potom značaj ekonomskih i socijalnih prava. Dalje se izlaže shvatanje suštine ovih prava od strane sudova Indije i Južne Afrike. Na kraju, analizira se po jedna odluka Ustavnog suda Portugalije i Ustavnog suda Srbije, koje se odnose na zaštitu ovih prava u vreme ekonomske krize. Zaključak je da sudovi treba da vode računa o sadržini ekonomskih i socijalnih prava, kao i o dostignutom nivou tih prava, prilikom ocene mera koje država preduzima protiv ekonomske krize. Koristeći se načelima srazmernosti i jednakosti može se obezbediti efikasna zaštita ovih prava.

**Ključne reči:** ekonomska i socijalna prava, ljudsko dostojanstvo, ustavnosudska zaštita, ekonomska kriza, načelo srazmernosti, načelo jednakosti.

### UVOD

U filozofiji politike ljudska prava se razumeju kao civilizacijski normativni standardi koji izražavaju zahteve u pogledu toga kako treba da se ophodimo prema ljudskim bićima.<sup>1</sup>

\* Saradnik u nastavi Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu  
e-mail: igor.vila@pravnofakultet.rs

1 Stupar, M., 2000, Ljudska prava i pitanje njihovog opravdanja, *Filozofija i društvo*, XVII, str. 93–113. Rols i Dvorkin smatraju da pojedinci imaju životne planove koje

Pravna teorija ljudska prava određuje kao subjektivna prava koja se ne duguju državi i njenoj volji. Pojedinač ih poseduje samim tim što je ljudsko biće, stiče ih samim rođenjem, a ne voljom i milošću države. To su elementarni politički i socijalno-ekonomski zahtevi građana u odnosu na državnu vlast i društvo u celini, čije ostvarivanje je preduslov za biološku, političku i kulturnu egzistenciju pojedinca, odnosno život u uslovima dostojnim čoveka. Dužnost države da osigura ljudska prava ne proizilazi samo iz pravnih akata koje je donela, već i iz same prirode države. Građani pristaju na to da država organizuje zajednički život i da uređuje pojedine odnose u društvu, u zamenu za sigurnost i blagostanje koji su im potrebni. Sigurnost i blagostanje u suštini znače ostvarenje ljudskih prava. U tom specifičnom ugovoru koji su sklopili država i njeni građani država nema nikakva ovlašćenja da negira ljudska prava, jer su ljudska prava iznad države. Ljudska prava su univerzalna, što znači da pripadaju svakom ljudskom biću u jednako meri. Kao i bilo koja druga vrsta prava, i ljudska prava se garantuju putem različitih pravnih instrumenata.

Dakle, ljudska prava su zajednička za sve pojedince na osnovu toga što su ljudska bića. Ona obezbeđuju minimum zaštite i ovlašćenja koja su dostupna svima i predstavljaju minimum zahteva koji možemo postaviti prema društvu ili prema drugim ljudima samim tim što smo ljudi. Najveći broj ljudskih prava usmeren je prema državi. Zahtevi prema državi mogu biti formulisani kao zahtevi za uzdržavanjem od nekog činjenja, tj. kao zahtevi da se bude oslobođen od određene vrste uplitanja države (npr. pravo na slobodu izražavanja) ili se može zahtevati aktivno ponašanje države (npr. obezbeđenje prava na naknadu u slučaju nezaposlenosti). Upravo prema prirodi obaveze koju određena prava stvaraju za državu, nastala je podela na negativna i pozitivna prava. Smatralo se da su ova prava, u koja spadaju građanska i politička prava, odmah ostvariva i da državu ne koštaju ništa, dok se ova druga, u koja spadaju ekonomska i socijalna prava, ostvaruju postepeno i podrazumevaju troškove za državu.<sup>2</sup> Međutim, sasvim je jasno da građanska i politička prava kao, na primer, pravo na ličnu sigurnost, pravo na pravično suđenje ili pak pravo na slobodne izbore, iziskuju pozitivnu akciju države, koja, naravno, povlači i određene troškove. Prema tome, sva ljudska prava, bez obzira kojoj grupi pripadaju, podrazumevaju neki vid aktivnog delovanja države i troškove za nju.

prava treba da štite. Uvažavajući njihove životne planove, odnosno njihove koncepcije dobra kojima teže, mi ih uvažavamo kao osobe i zbog toga njihova prava treba štiti. (Više o tome: Dvorkin, R., 2003, *Shvaćanje prava ozbiljno*, Zagreb, Kruzak, str. 294. i Rols, Dž., 1998, *Teorija pravde*, Podgorica, CID, glava I.)

- 2 Više o razlikama i kontroverzama u odnosu između građanskih i političkih prava, s jedne strane, i socijalno-ekonomskih prava, s druge strane, Osiatynski, W., Introduction, in: Udombana, N., Besirevic, V., 2006, *Re-thinking Socio-Economic Rights in an Insecure World*, Budapest, CEU, pp. 11–19, CEU i Beširević, V., 2010, Is reducing poverty a task of constitutional courts?, *Strani pravni život*, 1, str. 36–39.

## EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA

Ekonomski i socijalni prava, koja se nazivaju i pravima društvenog blagostanja, u koja spadaju, na primer, pravo na rad, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na socijalno obezbeđenje, usmerena su na to da se ljudi dovedu u položaj kako bi mogli da uživaju građanska i politička prava. Služe zaštiti ekonomskog i socijalnog položaja pojedinca, a njihovim uživanjem stvaraju se preduslovi za uživanje svih drugih prava i ravnopravno učešće u društvenom životu.<sup>3</sup> Ova prava su zasnovana na načelima jednakosti i solidarnosti i njihov važan aspekt je pomoć slabijim članovima zajednice. Zaštita ekonomskog i socijalnog položaja čoveka, kao i njegovog ekonomskog i socijalnog integriteta predstavlja njihov osnovni cilj. Neke pokušaje uvođenja ekonomskih i socijalnih prava nalazimo u francuskim ustavima iz 1791. i 1848. godine. U njima se navodi pravo na javnu pomoć siromašnima, definisano kao sveti dug, i pravo na obrazovanje, koje je određeno kao potreba svih. Ustav iz 1848. godine garantuje građanima slobodu rada i preduzetništva, jednakosti u odnosima radnika i poslodavca, organizovanja javnih radova za zapošljavanje nezaposlenih, pružanja pomoći napuštenoj deci, nemoćnim, starim licima i siromašnim porodicama. Vajmarski ustav iz 1919. godine predviđao je konkretne zakonodavne mere u cilju primene ovih prava, posebno u kontekstu pojačane zaštite radnika i njihovih sindikalnih prava. Nakon Prvog svetskog rata, osniva se Međunarodna organizacija rada čiji je osnovni zadatak da obezbedi primenu minimalnih opšteprihvaćenih standarda ekonomskog i socijalnog karaktera, u cilju poboljšanja položaja radnika, uslova rada i zaštite na radu.

Građanska i politička prava ne mogu u potpunosti da se ostvare ako građani nemaju elementarne egzistencijalne uslove za razvoj svoje ličnosti. Onome ko se bori za puku fizičku egzistenciju malo znači pravo na slobodu mišljenja ili pravo na udruživanje. To ne znači da država može da žrtvuje politička prava za socijalna već da su fizička egzistencija i lični razvoj preduslov za uživanje političkih prava. Pored toga, izuzetno je važan pojam ljudskog dostojanstva. Ljudsko dostojanstvo podrazumeva izvestan kvalitet života. Razvoj nauke i društva doprineo je da danas ne živimo kao generacije pre nas. Civilizacijska dostignuća potpomažu razvoj ljudske ličnosti. Intelektualna priroda čoveka i njegov kontinuirani razvoj temelj su ljudskog dostojanstva. Kako se razvija društvo, rađa se i potreba da se ljudima obezbede najbolji mogući uslovi za razvoj njihove ličnosti. Međutim, tu se javlja problem mogućnosti države da svojim građanima obezbedi te uslove. Pored toga, ne treba zaboraviti da se postavlja pitanje

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

kakve je prirode obaveza države da obezbedi socijalno-ekonomska prava. Od odgovora na to pitanje zavisi i stav države u pogledu ustavnosudske zaštite<sup>4</sup> ekonomskih i socijalnih prava. Da li se obaveza države iscrpljuje samo u tome da na najbolji mogući način, u skladu sa svojim mogućnostima, uredi sistem socijalne zaštite koji će pružati određenu pomoć onima kojima je ona potrebna, ili to nije dovoljno? To veoma značajno pitanje pojavilo se u zemljama širom sveta, u Južnoj Africi i Indiji, na primer, gde su sudovi pokušali da daju smernice svojim vladama u pogledu ispunjavanja međunarodnih i ustavnih obaveza koje se odnose na ekonomska i socijalna prava. U svakom slučaju, njihovo razumevanje države blagostanja uticalo je na sudove nekih zapadnoevropskih zemalja da pruže zaštitu socijalno-ekonomskih prava, utemeljenu u razlozima jednakosti.

## USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA

U nastavku teksta analiziraćemo po jednu odluku Ustavnog suda Portugalije i Ustavnog suda Srbije kako bismo upoznali različite argumentacije kada je u pitanju zaštita ekonomskih i socijalnih prava u vreme ekonomske krize. Pre toga, osvrnućemo se kratko na shvatanje zaštite ovih prava i tumačenja njihove sadržine od strane Vrhovnog suda Indije i Ustavnog suda Južne Afrike.<sup>5</sup>

### ZAŠTITA PRAVA NA ADEKVATNO STANOVANJE U ZEMLJAMA U RAZVOJU

Pred Vrhovnim sudom Indije postavljeno je pitanje da li prinudno iseljenje stanovnika koji su neovlašćeno naselili trotoar jedne od najprometnijih ulica u Ahmedabadu predstavlja kršenje njihovih elementarnih prava.<sup>6</sup> Prinudno iseljenje s mesta koje je blizu njihovog posla, po mišljenju suda, predstavljalo bi za njih lišenje prava na izdržavanje, a ono je jednako uskraćivanju prava na život. Pravo na izdržavanje predstavlja sastavni deo prava na život. Najlakši način da nekome uskratite pravo na život jeste da ga lišite prava na izdržavanje. Iako oni nisu imali pravo da neovlašćeno zauzmu javnu površinu, lokalna vlast je bila dužna da im obezbedi

---

4 Pod ustavnosudskom zaštitom u nastavku teksta podrazumevaćemo zaštitu ustavom zajemčenih prava od strane suda, bilo da se radi o specijalizovanom organu za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, kao što je Ustavni sud, ili od strane najviše instance u okviru sudske vlasti u vidu Vrhovnog suda, što zavisi od pravnih rešenja u konkretnom pravnom poretku.

5 Primeri su preuzeti iz Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajo, A., Baer, S., 2003, *Comparative Constitutionalism, Cases and Materials*, St. Paul, Thomson West, p. 1225.

6 *Ahmedabad Municipal Corporation v. Nawab Khan Gulab Khan*, (1997) 11 SCC 123.

alternativni prostor za naseljavanje, pre nego što otpočne prinudno iseljavanje. U jednoj drugoj odluci,<sup>7</sup> Vrhovni sud Indije naveo je da u bilo kom organizovanom društvu pravo na život ljudskog bića nije osigurano zadovoljavanjem samo animalnih potreba čoveka. Ono je obezbeđeno samo ako su mu osigurani svi uslovi u kojima može da se razvija i u kojima ne postoje prepreke koje mogu da koče njegov razvoj. Sva ljudska prava su stvorena da postignu ovaj cilj. Pravo na život zajemčeno u bilo kom civilizovanom društvu podrazumeva pravo na hranu, vodu, obrazovanje, medicinsku negu, adekvatno stanovanje i zdravu životnu sredinu. Ovo su osnovna ljudska prava koja poznaju sva civilizovana društva. Građanska, politička, socijalna i kulturna prava koja su sadržana u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima ili u Ustavu Indije ne mogu biti ostvarena bez ovih osnovnih ljudskih prava. Na primer, sklonište za ljudsko biće ne podrazumeva samo fizičku zaštitu njegovog života. To treba da bude dom u kojem on ima mogućnost da se razvija fizički, mentalno, intelektualno i duhovno. Prema tome, pravo na adekvatno stanovanje podrazumeva adekvatan prostor za život, odgovarajuće strukture, u čistom i pristojnom okruženju, s dovoljno svetla, čistog vazduha i vode, strujom, sanitarnim čvorom i ostalim elementarnim uslovima kao što su, na primer, putevi. Dakle, pravo na adekvatno stanovanje ne znači samo imati pravo na krov nad glavom, već pravo na odgovarajuću infrastrukturu neophodnu za život i razvoj čoveka kao ljudskog bića. Ako se pravo na adekvatno stanovanje posmatra kao neophodan uslov za ostvarenje prava na život, onda i ono mora da bude garantovano kao fundamentalno pravo.

U presudi u slučaju *Vlada Južne Afrike i ostali protiv Grutbumove i ostalih*,<sup>8</sup> Ustavni sud Južne Afrike doneo je odluku s dalekosežnim posledicama u vezi s ekonomskim i socijalnim pravima zajemčenim Ustavom Južne Afrike. Sud je odredio sadržinu prava na adekvatno stanovanje i obim obaveze vlade u pogledu preduzimanja zakonodavnih aktivnosti i drugih mera s ciljem progresivnog ostvarivanja tog prava, naravno, u okviru dostupnih resursa. Parlament je doneo program za ostvarivanje te obaveze građenjem socijalnih stanova. Nakon višegodišnjeg čekanja na listi za dodelu stanova, Arjen Grutbum i devetsto drugih preseljenih lica, koji su živeli u nepodnošljivim uslovima u neformalnom i nelegalnom naselju Valasdin, odlučili su da se presele i postave svoje kolibe i skloništa na nenaseljenom zemljištu koje su nazvali Njurast. Zemljište je bilo u privatnom vlasništvu i bilo je predviđeno za jeftino stanovanje. Maja 1999. godine, stanari Njurasta su nasilno iseljeni odlukom opštinskog suda. Njihove kuće su uklonjene buldožerima, a imovina uništena. Stanovnici su se sklonili na valasdinski sportski teren, u privremena skloništa koja su

7 Dorsen, N., 2003, p.1225.

8 <http://www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/2798.PDF>, 15.02.2014.

uspeli da naprave. Žalili su se višem sudu koji je državi naredio da stanovnicima obezbedi sklonište, a država se obratila Ustavnom sudu. Ustavni sud, u svojoj odluci, naveo je da je država dužna da preduzme aktivne mere neophodne za zadovoljavanje potreba onih koji žive u ekstremnim uslovima siromaštva, koji su bez krova nad glavom ili koji žive u neadekvatnim uslovima. Pravo na adekvatno stanovanje se zasniva na poštovanju ljudskih bića i zbog toga mora da se osigura zadovoljavanje njihovih osnovnih potreba. Društvo mora da teži da osnovne životne potrebe budu dostupne svima ako želimo da budemo društvo koje se temelji na ljudskom dostojanstvu, slobodi i jednakosti. Sud je potom našao da je vladin program bio pogodan za ostvarivanje socijalnih ciljeva na srednji i dugi rok, ali da nije uspeo da odgovori na potrebe onih koji se nalaze u očajnoj situaciji. Sud je, na kraju, naglasio da, iako Ustav ne predviđa pravo na individualnu tužbu za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje, vlada ima dužnost da uspostavi i održava sistem koji će obezbediti ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje.

Vrhovni sud Indije i Ustavni sud Južne Afrike zauzeli su jasan stav u pogledu činjenice da država ima obavezu da se stara o uspostavljanju i održavanju sistema koji je neophodan za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Ekonomska i socijalna prava, konkretno, pravo na adekvatno stanovanje, izvedeno je, s jedne strane, iz prava na život dostojan čoveka, a, s druge strane, na slobodi i jednakosti. Tumačenje ova dva suda jasno pokazuje da država ima tačno određenu obavezu u pogledu ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava i da ekonomski programi izvršne vlasti potpadaju pod sudsku ocenu celishodnosti, upravo s aspekta ostvarivanja ovih prava.

## ZAŠTITA EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U VREME EKONOMSKE KRIZE

### SLUČAJ PORTUGALIJE

Pred Ustavnim sudom Portugalije postavilo se pitanje ustavnosti nekih odredaba Zakona o budžetu za 2013. godinu.<sup>9</sup> Vlada je usvojila paket mera štednje zbog ekonomske krize. Zakon o budžetu predviđao je suspenziju određenih prava zaposlenih u javnoj upravi. Ustavni sud je neke odredbe proglasio neustavnim, a za neke je utvrdio da su u skladu s ustavom. Kreni-

---

9 Odluka Ustavnog suda Portugalije br. 187/13 od 05.04.2013. godine. Sažetak presude na engleskom jeziku na <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/20130187s.html>, 15.02.2014.

mo redom. Ustavni sud je proglasio neustavnom odredbu kojom se ukida regres za godišnji odmor zaposlenima u javnoj upravi jer se tom odredbom narušava princip jednakosti koji podrazumeva pravičnu raspodelu u snošenju javnih troškova. Sud nije isključio mogućnost da bi u posebnim ekonomskim i finansijskim prilikama, u cilju smanjenja budžetskog deficita, zakonodavac mogao smanjiti prihode zaposlenih u javnoj upravi, čak i kada bi takva mera dovela do nejednakog postupanja u odnosu na one koji svoje prihode ostvaruju u privatnom sektoru. Međutim, u konkretnom slučaju, u pitanju je narušavanje principa srazmernosti. Drugim rečima, sredstvo za ostvarivanje cilja nije adekvatno. Različito postupanje u odnosu na zaposlene u javnom sektoru ne može da se opravda idejom da je smanjivanje prihoda zaposlenima efikasnije od ostalih mogućih načina smanjivanja troškova. Takođe, činjenica da zaposleni u javnom sektoru imaju obavezu da služe javnom interesu ne može da bude opravdanje da se od njih zahteva veća žrtva u vidu jednostranog smanjivanja njihove zarade. Prema tome, svaljivanje tereta samo na jednu kategoriju zaposlenih, koje je praćeno i opštim povećanjem poreskog tereta, podriva načelo jednakosti snošenja javnih troškova i načelo fiskalne pravde.

Iz istih razloga Sud je proglasio neustavnim ukidanje plaćenog odmora penzionerima koji su pravo na penziju stekli u javnom sektoru. Pravo na penziju u privatnom ili javnom sektoru nalazi se u istoj ravni kao pravo na zaradu. Ako postoji razlika u odnosu na pravo na zaradu, onda se ona sastoji u tome da se penzioneri nalaze u položaju u kom treba da im se obezbedi dodatna zaštita. U njihovom slučaju, reč je o već postojećim a ne o budućim pravima. U trenutku kada neko završi svoj radni vek, on tada stiče pravo da uživa pogodnosti koje mu obezbeđuje njegov penzionerski status. Penzioneri više nemaju mogućnost da svoje ponašanje prilagode ili zaštite u nekim novim okolnostima. Zbog toga su oni u situaciji u kojoj imaju pravo da očekuju veći stepen poverenja u pogledu stabilnosti pravnog poretka i koji služi definisanju sadržine prava na penziju.

Sud je prepoznao ozbiljnost trenutne ekonomske i finansijske situacije i potrebu da se postignu ciljevi u pogledu smanjivanja budžetskog deficita, a koji su sadržani u Memorandumu o razumevanju koji su potpisali vlada Portugalije i Međunarodni monetarni fond. Međutim, ukidanje plaćenog odmora penzionerima narušava načelo srazmernosti i time je njihov položaj nejednakosti još više pogoršan.

Ukidanje plaćenog odmora penzionerima dodatno bi pogoršalo njihov ionako nejednak položaj i to ne samo u odnosu na penzionere kojima plaćeni odmor nije ukinut već i u poređenju s onima koji ostvaruju druge vrste prihoda i koji su suočeni jedino s opštim povećanjem poreskog tereta, koji se odnosi na sve poreske obveznike.

Sud je proglasio neustavnim i odredbe koje se odnose na smanjenje visine novčane naknade u slučaju nezaposlenosti i naknadu zarade za vreme odsustvovanja s rada zbog privremene sprečenosti za rad, jer su u suprotnosti s načelom srazmernosti. Naime, portugalski ustav predviđa da radnici imaju pravo na novčanu naknadu kada ostanu bez posla. Ustav takođe zahteva od zakonodavca da obezbedi oblike materijalne pomoći za radnike na bolovanju, tj. da u oba slučaja obezbedi pomoć u okviru sistema socijalne zaštite.

Mogućnost ostvarivanja programa socijalne zaštite građana u slučaju bolesti ili nezaposlenosti zavisi od finansijskih i materijalnih činalaca, a zadatak zakonodavca je da odredi sadržinu odgovarajućih socijalnih prava koja građani imaju pravo da zahtevaju u tim situacijama.

Činjenica da se radi o vanrednoj meri privremenog karaktera, kojom se smanjuje visina naknade u slučaju bolesti i nezaposlenosti, i to samo u tekućoj budžetskoj godini, mogla bi da dovede do zaključka da su te norme u skladu s ustavom.

Međutim, po mišljenju Suda, u odsustvu bilo kakve zaštitne klauzule moguće je da to smanjenje bude toliko da u nekim slučajevima ta naknada bude ispod minimuma koji je zakonom ustanovljen. Takvo rešenje narušilo bi načelo srazmernosti jer bi uticalo na one koji se nalaze u najranjivijem položaju. Suština naknade za slučaj nezaposlenosti jeste u tome da zameni zaradu bez koje je neko ostao i da mu obezbedi minimum materijalne pomoći koja je već garantovana zakonom. Na kraju, činjenica je da je Ustavni sud već ranije prepoznao i priznao garancije u pogledu minimalnog standarda prava na opstanak, koje se zasniva na načelu dostojanstva ljudske ličnosti i prava na socijalnu zaštitu u situaciji potrebe, i koji se iskazuje standardom nacionalne minimalne zarade ili garantovane minimalne zarade.

U pogledu smanjenja visine zarada i naknade za prekovremeni rad, Sud je našao da predložene mere nisu u suprotnosti s ustavom. Smanjenje visine zarada zaposlenima u javnom sektoru predstavlja kontinuiranu politiku koju vlada sprovodi već tri godine, tako da su te odredbe u duhu ekonomske politike koja je bila otelotvorena i u prethodnim budžetima. Sud se pozvao na svoje, već ranije zauzeto stanovište da zabrana smanjivanja plata nije apsolutna. Jedina apsolutna zabrana se sastoji u tome da niko ne može zaposlenima, bilo u privatnom bilo u javnom sektoru, arbitrarno smanjiti platu a da za to nema osnov u zakonu. Sud nije prihvatio argument da postoji pravo koje garantuje da zarade ne mogu biti smanjene. Takođe, u pogledu prekovremenog rada, Sud je ponovio da ne postoji ustavna garancija da uvećana zarada za prekovremeni rad ne može biti smanjena. Smanjivanje uvećane zarade za prekovremeni rad ne narušava



načelo jednakosti. Uvećana zarada za prekovremeni rad je promjenjiva i nepredvidiva jer zavisi od menadžerskih odluka koje se nalaze isključivo u polju autoriteta poslodavca. Smanjivanje uvećane zarade za prekovremeni rad ne prouzrokuje štetu koja bi mogla da se kritikuje iz perspektive ustavnih razloga.

Sud takođe nije našao da su norme koje uvode vanredni solidarni porez na penzije u suprotnosti s ustavom. Sud smatra da je ta mera odgovarajuća i u skladu s načelom srazmernosti, te da ne sadrži elemente koji bi predstavljali konfiskaciju. Vanredni solidarni porez na penzije, zajedno s drugim merama, uveden je kao odgovor na ekonomsku i finansijsku krizu. Pad prihoda sistema socijalnog osiguranja, rast nezaposlenosti, povećanje troškova koji se odnose na podršku nezaposlenima i siromašnima uopšte, te pad zarada i doprinosa za socijalno osiguranje nametnuli su obavezu države da dotira sistem socijalnog osiguranja. Zbog povećane potrebe korisnika postoji hitna potreba da se ojača finansiranje sistema socijalnog osiguranja, a vlast mora da pronađe izvor među dostupnim alternativama. Sud je mišljenja da je uvedeni parafiskalni namet penzionerima mera koja je podobna za ostvarivanje cilja koji je zakonodavac imao na umu. Takođe, imajući u vidu dostupne alternative za finansiranje povećanih potreba društva, Sud je našao da ta mera nije nesrazmerna, s obzirom na njenu vanrednu i privremenu prirodu, kao i napore zakonodavca da obezbedi da žrtva koja se zahteva od pojedinaca bude u srazmeri s nivoom njihovih prihoda.

Zakon o budžetu za 2013. godinu sadrži i brojne norme koje donose promene poreza na lični dohodak građana. Povećanje poreskih stopa, smanjivanje prihoda izuzetih od oporezivanja i uvođenje dodatnog poreza na lični dohodak, Sud nije smatrao neustavnim. Deo prihoda izuzet od oporezivanja je proporcionalno veći kod nižih prihoda i poreska stopa koja se primenjuje na više prihode je značajna tako da je, po mišljenju Suda, očuvana progresivnost u oporezivanju. Sud je našao da su ove mere u skladu s načelom da svako učestvuje u plaćanju poreza prema svojim mogućnostima, a to načelo se zasniva na načelu jednakosti. Dodatni porez na lični dohodak, kao deo poreskog sistema uzetog u celosti, nije u suprotnosti s načelom jedinstvenosti poreskog sistema i progresivnom prirodom poreza na prihod. Takođe, Sud je našao da vanredna i privremena priroda ovih mera nije u suprotnosti s pravilom da porezi na lični dohodak moraju da budu jedinstveni.

Na kraju, Sud se izjasnio o pitanju da li su Ustav, tj. načelo jednakosti u snošenju javnih troškova i načelo fiskalne pravde kompatibilni s odlukom zakonodavca da poreske stope na zarade i penzije mogu preći 50%, dok je poreska stopa na prihod od kapitala fiksirana na 28%. Sud je zauzeo stav da nije moguće vršiti prosto poređenje visine poreskih stopa. Prvo, zbog toga što se te stope primenjuju na oblike prihoda koji se ne ra-

činaju na isti način, i drugo, zbog toga što su priroda stopa i način na koji se one primenjuju različite. Upravo zbog toga nije moguće vršiti njihovo poređenje zasnovano samo na njihovom nominalnom iznosu. Štaviše, poreske stope, koje su u pitanju, zasnivaju se na različitoj logici, progresivna nasuprot proporcionalnoj, i tako vrše distribuciju poreskog tereta na različite načine.

Analizirajući ovu odluku, imali smo priliku da vidimo na čemu se temelji argumentacija Suda. Pre svega, prilikom ocene ustavnosti određaba Zakona o budžetu za 2013. godinu, Ustavni sud Portugalije koristio se načelom jednakosti i načelom srazmernosti. Sud je imao u vidu činjenicu da se država nalazi u teškoj ekonomskoj i finansijskoj situaciji i da zakonodavac ima ovlašćenje da donosi mere kojima treba da se pronađe izlaz iz te teške situacije, pre svega u cilju smanjenja budžetskog deficita. Sud je priznao zakonodavcu veliko polje slobode prilikom izbora mera ekonomske i socijalne politike. Ograničenja o kojima zakonodavac, po mišljenju Suda, mora da vodi računa jesu načelo jednakosti i načelo srazmernosti. S obzirom na to da, u tako teškoj situaciji, mere koje država preduzima mogu da dovedu do nejednakog tretmana prema onima koji, na principima solidarnosti, treba da snose teret rešavanja problema, država, po mišljenju Suda, mora o tome posebno da vodi računa. Različito postupanje prema zaposlenima u privatnom i javnom sektoru ili prema penzionerima nije dozvoljeno. S druge strane, država je dužna da vodi računa o načelu srazmernosti, odnosno o tome da li su sredstva za postizanje željenog cilja u srazmeri s ciljem kojem se teži. Sredstva, u konkretnom slučaju, predstavljaju mere koje povećavaju poreski teret građana, naročito pojedinih kategorija građana. Zakonodavac mora da vodi računa da se legitimni ciljevi ostvaruju tako da se od građana ne zahteva žrtva koja dovodi u pitanje njihova ustavom garantovana prava.

## PERSPEKTIVE ZAŠTITE EKONOMSKIH I SOCIJALNIH PRAVA U SRBIJI

Pred Ustavnim sudom Srbije pokrenuta je inicijativa za ocenu ustavnosti odredbe Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju po kome se pod povredom na radu ne smatraju povrede pri dolasku i odlasku s rada, kao i profesionalna oboljenja, a da se pre navedene izmene Zakona povreda na radu utvrđivala u skladu s propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji sadrže rešenje prema kome se, pod povredom na radu smatraju povrede pri dolasku i odlasku s rada.<sup>10</sup> U inicijativi je istaknuto da je pravo na naknadu zarade za vreme privremene

---

10 Odluka Ustavnog suda Srbije Iuz – 314/2011 od 18.10.2012. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 110/12.

sprečenosti za rad ljudsko pravo, kao i da se prilikom njegovog regulisanja mora imati u vidu sistem zakona budući da na to upućuje Ustav u članu 69. stav 3. Podnosilac incijative je istakao da postoji uzročna veza između obavljanja posla i povrede koja se dogodi pri dolasku na posao i odlasku s posla, jer je zaposleni ugovorom o radu obavezan da dođe na posao u određeno vreme, a još je direktnija veza između obavljanja posla i profesionalnog oboljenja. Dakle, spornom odredbom izmenjena je zakonska sadržina prava na rad tako da socijalno osiguranje ne pokriva više slučajeve koji su ranije bili uključeni u osiguranje za slučaj privremene sprečenosti za rad zbog povreda u navedenim situacijama.

Ustavni sud Srbije, u svojoj odluci, utvrdio je da sporna odredba Zakona o zdravstvenom osiguranju nije u skladu s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom. Sud je naglasio da se ljudska i manjinska prava koja garantuje Ustav neposredno primenjuju. Ako je Ustavom izričito predviđeno, kao i kada je to neophodno zbog prirode ljudskih i manjinskih prava, zakonom se može propisati način njihovog ostvarivanja. Međutim, zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. Sud se osvrnuo i na član 20. Ustava koji se odnosi na ograničenja ljudskih i manjinskih prava. Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava, kao i da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. Sud se pozvao i na član 21. Ustava koji propisuje da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki i da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.

Prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje uređuju se zakonom, kako je to predviđeno članom 69. stav 2. Ustava, a stav 3. istog člana jemči zaposlenima pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti.

Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije, a zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Deo pravnog poretka Republike Srbije čini i Konvencija međunarodne organizacije rada broj 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti. Ratifikovanjem ove konvencije država je preuzela obavezu da u svom zakonodavstvu propiše da osigurani slučajevi treba da obuhvataju nesreću na poslu i profesionalnu bolest. Konvencija izričito predviđa obavezu zakonodavca da definiše „nesreću na poslu” koja će sa-

državati uslove tako da se nesreća prilikom dolaska na posao i odlaska s posla smatra kao nesreća na poslu.

Imajući u vidu da je sporna odredba Zakona o zdravstvenom osiguranju u suprotnosti s navedenom konvencijom, jer se pod povredom na radu ne podrazumevaju profesionalna oboljenja, kao i povrede pri dolasku na posao, odnosno povratku s posla, Ustavni sud je našao da ona nije u skladu s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom.

U ekonomskoj krizi u kojoj se nalazimo, očekuje se da će vlast preduzimati razne mere ekonomske politike u cilju smanjivanja njenih negativnih efekata. Možemo da pretpostavimo da će se pred Ustavnim sudom, u narednom periodu, češće postavljati pitanje ustavnosti tih mera, odnosno da li se tim merama i u kojoj meri zadire u zajemčena ekonomska i socijalna prava. U konkretnom primeru, Ustavni sud je ukazao na konvenciju koju je naša zemlja ratifikovala, i pošto navedena odredba nije bila u skladu s njom, osporio ju je. Bilo bi zanimljivo videti kakva bi argumentacija Suda bila u slučaju da Srbija nije ratifikovala pomenutu konvenciju. Tada bi možda bilo dovoljno da Ustavni sud jasnije ukaže na zabranu smanjivanja dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava, kako to propisuje član 20. stav 2. Ustava. Sporna odredba Zakona o zdravstvenom osiguranju u povredu na radu ne uključuje povredu koja je posledica nesreće koja se desila prilikom dolaska na posao ili povratka s posla, kao ni profesionalna oboljenja. Međutim, prema ranije važećoj odredbi Zakona o zdravstvenom osiguranju, određivanje povrede na radu uključivalo je i te slučajeve. Dakle, potpuno je jasno da je u konkretnom slučaju reč o smanjivanju dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava, koje Ustav izričito zabranjuje.

## ZAKLJUČAK

Ekonomska i socijalna prava rađaju obavezu za državu da deluje u korist dobrobiti građana i da aktivno pomogne njihov ekonomski i socijalni položaj. To se postiže merama ekonomske i socijalne politike koje uključuju i određena davanja iz javnih sredstava. Obezbeđivanje tih sredstava zavisi od ekonomskih mogućnosti i stepena ekonomskog razvoja zemlje. Država je dužna da, u skladu sa svojim mogućnostima, čini sve kako bi obezbedila puno uživanje ovih prava svojim građanima. Ta prava se temelje na načelima solidarnosti, socijalne pravde i poštovanja ljudskog dostojanstva i država ima obavezu da ih neprestano unapređuje. Kako se stepen ekonomskog razvoja i mogućnosti obezbeđenja ovih prava razlikuje od države do države, tako se razlikuje i obim uživanja ovih prava. Zbog toga se često kaže da su ova prava programskog karaktera, jer se postepeno uvode, te podrazumevaju uplitanje države u tržišnu ekonomiju i

povećanje javne potrošnje. Činjenica je da obim uživanja ovih prava zavisi od stepena ekonomskog razvoja države i njenih ekonomskih mogućnosti, ali treba voditi računa da ova prava ne budu dovedena u pitanje pozivanjem na ekonomske mogućnosti ili ekonomsku krizu. Ustavnosudska kontrola mera izvršne ili zakonodavne vlasti kojima bi moglo da se zadire u suštinu ovih zajemčenih prava je neophodna jer se tako postavljaju granice njihovom delovanju. Na primeru Portugalije imali smo priliku da vidimo kako je sud koristio ustavna načela jednakosti i srazmernosti prilikom ocene ustavnosti odredaba Zakona o budžetu koje su se direktno ticale sadržine ekonomskih i socijalnih prava. Nivo uživanja ekonomskih i socijalnih prava zavisi od ekonomskih mogućnosti, a ponekad je moguće, iz opravdanih razloga, privremeno uticati na nivo uživanja tih prava. Ekonomska kriza postavlja nove izazove i države će preduzimati različite mere u borbi protiv nje. Međutim, ustavnosudska kontrola ima zadatak da obezbedi da se tim merama ne dovedu u pitanje dostignuti standardi uživanja ekonomskih i socijalnih prava. Stoga je veoma važno da sudovi tumače sadržinu zajemčenih prava, kako su to činili sudovi Indije i Južne Afrike, kao i da definišu minimalne standarde za njihovo uživanje. Što se Srbije tiče, svedoci smo da se naša zemlja nalazi u nezavidnom ekonomskom položaju. Visok budžetski deficit, visoka stopa nezaposlenosti, nizak rast bruto društvenog proizvoda samo su neki od pokazatelja ekonomske krize u kojoj se nalazimo.<sup>11</sup> Državi ne preostaje ništa drugo nego da se merama fiskalne i monetarne politike, kao i drugim merama suprotstavi nadolazećim izazovima. Verovatno će neke od tih mera uticati na uživanje ekonomskih i socijalnih prava. Zbog toga će Ustavni sud morati da bude veoma oprezan, a prilikom ocene ustavnosti mera koje država preduzima i kojima može da utiče na sadržinu i obim uživanja prava, neophodno je pridržavati se ustavnih načela jednakosti, srazmernosti i zabrane smanjivanja nivoa dostignutih prava jer je jedino tako moguće pružiti efikasnu zaštitu ekonomskih i socijalnih prava.

## LITERATURA

1. Beširević, V., 2010, Is reducing poverty a task of constitutional courts?, *Strani pravni život*, 1.
2. Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V., 2007, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava.
3. Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajo, A., Baer, S., 2003, *Comparative Constitutionalism, Cases and Materials*, St. Paul, Thomson West.

11 Aktuelni pokazatelji dostupni na sajtu Republičkog zavoda za statistiku, (<http://webzs.stat.gov.rs>).

4. Dvorkin, R., 2003, *Shvaćanje prava ozbiljno*, Zagreb, Kruzak.
5. Osiatynski W., Introduction, in: Udombana, N., Besirevic, V., 2006, *Re-thinking Socio-Economic Rights in an Insecure World*, Budapest, CEU.
6. Rols, Dž., 1998, *Teorija pravde*, Podgorica, CID.
7. Stupar, M., 2000, Ljudska prava i pitanje njihovog opravdanja, *Filozofija i društvo*, XVII.

## CONSTITUTIONAL COURT PROTECTION OF ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS DURING THE ECONOMIC CRISIS

Igor Vila

### SUMMARY

The author's intention was to point out the importance of constitutional court protection of social and economic rights at the time of economic crisis. Social and economic rights depend on a country's economic possibilities and resources. Those possibilities and resources, together with the overall economy, are called in question during the economic crisis. That is why state authorities legitimately take various measures to preserve the former economic position or to at least minimise the negative effects of the crisis. Those measures are often contrary to the state's constitutional obligation to preserve the achieved level of human rights protection. Thus, the question of constitutional court protection arises as well as one of the criteria to be employed by the court in review of such measures.

In this article, the author first presents two decisions of the Indian Supreme Court and the South African Constitutional Court because of their interpretation of the content of social and economic rights, their importance, as well as the nature of state obligations arising from them. A presentation of a recent decision of the Portuguese Constitutional Court concerning constitutionality of legislative measures aiming at combating the economic crisis follows. As the Portuguese Constitutional Court clearly indicated, the legitimate fight against the crisis needs to keep in mind the tools the state uses to resist the crisis, meaning that the measures undertaken, even if they are temporary, cannot go contrary to the constitutional principles of proportionality and equality. Finally, a decision of the Serbian Constitutional Court is analysed. In that decision the Constitutional Court declared unconstitutional a provision of a law relating to the content of an economic right since it was contrary to a generally accepted international standard accepted by Serbia through ratification of a convention of the International Labour Organisation. Since Serbia still

has not escaped the economic crisis and that it can be expected the state will take measures to combat it, the author tried to point out the importance of constitutional court protection and the criteria which the Serbian Constitutional Court could utilise in the course of judicial review of such measures.

**Key words:** economic and social rights, socio-economic rights, human dignity, constitutional court protection, judicial review, economic crisis, principle of proportionality, principle of equality.

Dostavljeno Redakciji: 14. maja 2014. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 17. juna 2014. god.