

ekonomska, socijalna i kulturna prava, ali trenutno zakonodavstvo u oblasti ovih prava uglavnom je u okvirima međunarodnih standarda.

Poseban uticaj na ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava imale su međunarodne sankcije uvedene rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1992. godine. Politika tadašnje vlasti dovela je do potpunog prekida međunarodne saradnje, što je kao posledicu imalo rapidan pad proizvodnje i standarda života. Nakon demokratskih promena 2000. godine, usled otvaranja države prema međunarodnoj zajednici, ubrzavanja tranzicionog procesa, a pogotovu procesa privatizacije, počeli su da se stvaraju uslovi za oživljavanje privrede i stabilizaciju ekonomije, ali su se otvorile i nove opasnosti za ostvarivanje pojedinih prava.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava zajamčena su Poveljom, kao i ustavi - ma država članica. Ova prava detaljnije su uređena zakonskim i podzakonskim aktima država članica.³¹⁵ Iako formalno ustavna, ona su ipak detaljno regulisana zakonima, i to ne samo u pogledu načina njihovog ostvarenja, već i same sadržine, što ostavlja široke mogućnosti zakonodavnom telu da ih ograničava ili proširuje. Ovakvo stanje svodi ova prava na legislativnu nadležnost država članica, pa ona praktično prestaju da budu osnovne ustavne garantije.

Pored PESK državna zajednica Srbije i Crne Gore potpisnik je i brojnih konvencija specijalizovanih agencija UN i pojedinih regionalnih organizacija. Prema članu 10 Ustavne povelje, „odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koji važe na teritoriji Srbije i Crne Gore neposredno se primenjuju“.

Srbija i Crna Gora će Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava prvi put predati svoj izveštaj o stanju ovih prava leta 2005. godine. SR Jugoslavija to nije učinila ni jednom tokom deset godina svog postojanja, a SFRJ je poslednji izveštaj Komitetu predala 1984. godine.

*4.18.2. Nediskriminacija u ostvarivanju prava*³¹⁶

Član 2 PESK:

2) Države članice ovog pakta se obavezuju da garantuju da će sva prava koja su u njemu formulisana biti ostvarivana bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, veri, političkom mišljenju ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom poreklu, imovinskom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnosti.

³¹⁵ Zakonom o sprovođenju Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore predviđa se da savezni zakoni i drugi pravni akti iz oblasti koje ne spadaju u nadležnost državne zajednice i dalje ostaju na snazi kao republički opšti pravni akti u meri u kojoj su saglasni sa važećim propisima država članica, odnosno dok ih one na stave van snage.

³¹⁶ O zabrani diskriminacije uopšte vidi odeljak 1.4.1.

3) Vodeći na odgovarajući način računa o pravima čoveka i svojoj nacionalnoj privredi, zemlje u razvoju mogu da odrede u kojoj će meri garantovati licima koja nisu njeni državljani ekonomska prava priznata ovim paktom.

Član 3 PESK:

Države članice ovog pakta obavezuju se da obezbede jednako pravo muškarcima i ženama da uživaju sva ekonomska, socijalna i kulturna prava priznata ovim paktom.

(Sl. list SFRJ, br. 7/71)

Komitet do sada nije dao opštu definiciju diskriminacije koja bi se ticala jednakog uživanja ljudskih prava iz ekonomskog, socijalnog i kulturnog korpusa. Komitet nije do sada sačinio ni Opšti komentar koji bi se bavio tumačenjem člana 2, st. 2 Pakta. Jedina definicija diskriminacije postoji u Smernicama za izveštavanje (Reporting Guidelines) o članu 6 Pakta, u kojima se od država članica traži da Komitet posebno obaveste:

o bilo kakvim razlikama, isključivanjima, ograničenjima ili pružanju povoljnijeg položaja u zakonima ili administrativnoj praksi ili u praktičnim odnosima, između pojedinaca ili grupa pojedinaca, a zasnovanim na rasi, boji, polu, veroispovesti, političkom opredeljenju, nacionalnosti ili socijalnom poreklu, koji imaju za posledicu poništavanje ili otežavanje priznavanja, uživanja ili upražnjavanja jednake dostupnosti ili tretmana pri zapošljavanju ili na poslu (zanimanju).³¹⁷

Formulacija člana 2, st. 2 Pakta ukazuje na njenu momentalnu obaveznost i primenljivost, za razliku od većine drugih obaveza koje proizilaze iz Pakta a koje su formulisane tako da predviđaju postupno ostvarivanje pojedinih prava (tzv. programska prava). Na isto stanovište stao je i Komitet u svom trećem Opštem komentaru o prirodi obaveza država članica, u kome kaže da ova odredba (između ostalih) nalaže momentalnu implementaciju od strane sudskih i drugih organa.³¹⁸ Komitet kao osnovnu obavezu države u pogledu eliminacije diskriminacije podrazumeva zakonodavne mere,³¹⁹ tim pre što one ne iziskuju posebne ekonomske napore država članica. Ipak, za poštovanje odredbi člana 2, st. 2 Pakta nije dovoljna samo zabrana diskriminacije *de jure* već i *de facto*. To se jasno vidi iz stava 5 pomenutog Opšteg komentara u kome se traži efikasna zaštita pojedinca od diskriminacije.

Ne može svako razlikovanje biti i diskriminacija; ovo je naročito primetno u oblasti ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Nekada su lične oso-

³¹⁷ Reporting Guidelines, dok. UN E/ 1991/23.

³¹⁸ Opšti komentar No. 3, dok. UN E/1991/23, para. 5.

³¹⁹ Ibid., para. 3.

bine pojedinca nužno razlog za njegov povoljniji, odnosno nepovoljniji položaj u odnosu na druge.

Iako Pakt nigde ne spominje afirmativnu akciju kao dozvoljeni vid diferencijalnog tretmana, niti je spominje kao nužnu meru u ostvarivanju proklamovanih prava, Komitet je u prvom Opštem komentaru jasno ukazao na poželjnost ovakvih mera.

Iz dosadašnjeg iskustva Komiteta jasno je da ispunjenje ovih ciljeva ne može biti ostvareno samo pripremom sumarnih nacionalnih statističkih podataka i procena, već zahteva da se posebna pažnja pokloni najugroženijim regionima ili područjima u zemlji kao i posebnim grupama ili podgrupama za koje se osnovano smatra da su posebno ugrožene i u nepovoljnijem položaju od ostalih.³²⁰

Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava (u daljem tekstu Komitet) je više puta odobrio različite vidove afirmativne akcije ili ih i sam predlagao.³²¹

Srbija i Crna Gora potpisnik je mnogih međunarodnih konvencija protiv diskriminacije u oblasti ekonomskih socijalnih i kulturnih prava, među kojima su Konvencija MOR No. 100 o jednakoj nadoknadi za rad muškaraca i žena, MOR No. 111 Konvencije protiv diskriminacije u zapošljavanju i odabiru zanimanja, Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u obrazovanju, Konvenciju Saveta Evrope o priznavanju kvalifikacija u vezi sa visokim obrazovanjem u regionu Evrop e.

Zabrana diskriminacije regulisana je Ustavnom poveljom državne zajednice, Poveljom i ustavima država članica. Prema Povelji „zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu“ (čl. 3.3). Ustav Srbije propisuje zabranu diskriminacije prema građanima „pred državnim i drugim organima“. Ovo ne korespondira u potpunosti sa obavezama preuzetim iz oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava jer do diskriminacije iz ove oblasti ne dolazi isključivo od strane državnih i drugih organa već mnogo češće od strane drugih pravnih subjekata.

Član 12 ZOR (*Sl. glasnik RS*, 70/01 i 73/01) propisuje da „[l]ice koje traži zaposlenje, kao i zaposleni, ne mogu se stavljati u nepovoljniji položaj u odnosu na druge, bez obzira na pol, rođenje, jezik, rasu, nacionalnu pripadnost, veroispovest, bračni status, porodične obaveze, političko ili drugo uverenje, socijalno poreklo, imovinsko stanje, članstvo u političkim organizacijama, sindikatima ili neko drug o

320 Opšti komentar No. 1, dok. UN E/1989/22, para. 3.

321 Vidi: dok. UN E/C.12/1993/16 para. 13, preporuka meksičkoj vladi za rešavanje stambenog pitanja socijalno ugroženih grupa stanovništva, UN DOC. E/C.12/1994/7, para. 6, odobravanje akcije belgijske vlade po pitanju pozajmica starijim osobama sa niskim primanjima, UN DOC. E/C.12/1993/13, para. 10, odobravanje akcije Vlade Novog Zelanda u pogledu poboljšanja pristupa obrazovanju i zapošljavanju domorodačkog stanovništva itd. Vidi takođe: Matthew C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*, Oxford University Press, 1998, str. 184.

lično svojstvo... Odredbe ovog zakona primenjuju se na zaposlene strane državljane koji rade kod poslodavca na teritoriji Srbije, ako zakonom nije drukčije određeno.“ (čl. 2) a u članu 15 se kaže da „[s]trani državljanin ili lice bez državljanstva može da zasnjuje radni odnos pod uslovima utvrđenim ovim zakonom i posebnim zakonom.“ Zakonom o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljaninom (*Sl. list SFRJ*, 11/78 i 64/89 i *Sl. list SRJ*, 42/92, 24/94 i 28/96) utvrđeno je da poslodavac može zasnovati radni odnos sa stranim državljaninom koji ima odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno za privremeni boravak u Srbiji i Crnoj Gori i ako dobije odobrenje za zasnivanje radnog odnosa. Odobrenje se dobija u upravnom postupku, na zahtev stranog državljanina odnosno obrazloženi zahtev poslodavca. Novčane kazne propisane za kršenje ove obaveze relativno su niske, tako da za pravno lice iznose od 3.000 do 15.000 dinara, a za odgovorno lice od 1.500 do 7.500 dinara.

Prema članu 8 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti takođe je proklamovano načelo zabrane diskriminacije:

U primeni ovog zakona, drugih propisa i akata Nacionalne službe i agencije, obezbeđuje se licu koje traži zaposlenje jednaka dostupnost poslovima zapošljavanja i jednakost u postupku zapošljavanja, nezavisno od rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, vere, političkog ili drugog mišljenja i opredeljenja, socijalne pripadnosti ili porekla, imovnog stanja, bračnog i porodičnog stanja, porodične odgovornosti, starosti, članstva u sindikatu, udruženju ili političkoj organizaciji ili od bilo koje druge okolnosti koja može biti osnov diskriminacije, odnosno nejednakog postupanja prema pojedincima među kojima postoje razlike koje nisu u funkciji izvršavanja poslova radnog mesta.

Garantuje se jednaka dostupnost poslovima i jednakost u postupku za zapošljavanja žena i muškaraca.

Posebna zaštita određenih kategorija lica (invalidi, maloletna lica, starija lica) nije u suprotnosti sa načelom iz stava 1 ovog člana.

Član 21 ZZOSN pruža mogućnost da lice koje smatra da je diskriminisano po osnovima iz člana 8 Zakona u sudskom postupku zahteva nadoknadu štete od poslodavca koji je odustao od zapošljavanja tog lica.

Uredbom o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica Vlade Crne Gore (*Sl. list RCG*, 28/03) poslodavci se obavezuju da prijavljuju svako radno angažovanje lica koja nemaju prebivalište ili centar poslovnih aktivnosti na teritoriji Crne Gore. U ova lica spadaju i građani Srbije. Poslodavci ovih lica obavezni su da za svaki dan njihovog rada isplaćuju Zavodu za zapošljavanje Crne Gore taksu u iznosu od 2,5 € pod pretnjom visoke novčane kazne. Ovim su u očigledno neravno pravan položaj dovedeni kako državljani Crne Gore koji prebivalište imaju u drugoj državi članici, tako i državljani Srbije, što je u suprotnosti sa Ustavnom poveljom i Poveljom, ali se ne bi moglo reći da je ova odredba protivna odredbama Pakta.

U oblasti obrazovanja, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Srbije (*Sl. glasnik RS*, 62/03, 58/04) u članu 4 garantuje pravo na obrazovanje i vaspitanje svim građanima Srbije bez obzira na pol, rasu, nacionalnu, versku i jezičku pripadnost, uzrast, fizičku i psihičku konstituciju, socijalno i kulturno po - kelo, imovno stanje, političko opredeljenje ili drugo lično svojstvo. U pogledu treći - ranja različitih jezika u obrazovno–vaspitnom radu, Zakon propisuje da se taj rad ostvaruje na srpskom jeziku, a za pripadnike nacionalnih manjina na maternjem jeziku, a izuzetno i na srpskom jeziku. Obrazovno-vaspitni rad može da se izvodi i na stranom jeziku, u skladu sa posebnim zakonom (čl. 7). Lica sa smetnjama u razvoju, odrasli i lica sa posebnim sposobnostima imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje koje uvažava njihove posebne obrazovne i vaspitne potrebe, u skladu s ovim i posebnim zakonom (čl. 4). Obrazovno-vaspitni rad za lica koja koriste jezik znakova izvodi se na jeziku znakova i pomoću sredstava tog jezika (čl. 7).

Zakoni koji uređuju oblasti zdravstvene i socijalne zaštite nemaju posebne odredbe o zabrani diskriminacije, ali ne sadrže ni odredbe koje bi na posredan ili neposredan način mogle da se okarakterišu kao diskriminatorne. Fond za humani - tarno pravo, Centar za prava manjina i Evropski centar za prava Roma februara 2004. godine su podneli inicijativu Ustavnom sudu Srbije za ocenu ustavnosti odredbi Odeljka II stav 5 Programa zaštite stanovništva od zaraznih bolesti od 2002. do 2010. godine, koji je sastavni deo Uredbe Vlade Srbije o zdravstvenoj zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (*Sl. glasnik*, 29/02). U ovom programu, na mestu gde se govori o imunizaciji grupa visokog rizika, kao jedna od tih grupa pomenuta je i romska nacionalna zajednica. Predlagači smatraju ovu odredbu diskriminator - skom jer u grupu visokog rizika svrstava celu jednu manjinsku zajednicu. Predlagači dalje navode da propisivanjem etničkog kriterijuma kao osnova za svrstavanje u „grupu visokog rizika“, pomenuta Uredba Vlade Srbije stavlja pripadnike romske nacionalne manjine u neravnopravan položaj u odnosu na pripadnike bilo koje drug e etničke ili nacionalne grupe u Srbiji. Istovremeno, odredbe ove uredbe dovode do narušavanja socijalne pravde i vladavine prava kao dva osnovna principa svakog demokratskog društva. Ustavni sud se još nije izjasnio o ovom pitanju.

4.18.3. Pravo na rad

Član 6 PESK:

1) Države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvata pravo koje ima svako lice na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izab - ran ili prihvaćen rad, i preduzimaju odgovarajuće mere za očuvanje ovog prava.

2) Među mere koje svaka država članica ovog pakta treba da preduz - me u cilju punog ostvarenja ovog prava spadaju programi tehničke i stručne orijentacije i obuke, politika i metodi za postizanje stalnog eko - nomskog, socijalnog i kulturnog razvoja i pune proizvodne zaposlenosti