

UDK: 330.163:364.614.8:001.6
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 42, стр. 282–296
Изворни научни рад

Весна ЂОРИЋ ЕРИЋ¹

МЕСТО ЕКОНОМСКИХ И СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА У ПОРЕТКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The Charter of Fundamental Rights of the European Union is deemed as a revolutionary document as it contains a comprehensive catalogue of fundamental rights, including, inter alia, civil, political, economic and social rights. It was argued that the initial idea behind the Charter was to provide equal protection to given categories. However, it introduces the unclear and inconsistent distinction between principles and rights. This article examines whether the given distinction constitute an adequate legal basis for marginalizing economic and social rights. Subsequently to giving a critical analysis of this confusing distinction, paper identifies other Charter's formulations, which might be relevant in determining the place of economic and social rights in the EU legal order.

Key words: Economic and Social Rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Court of Justice, Revised European Social Charter

СВРХА

Повеља Заједнице о основним социјалним правима радника (у даљем тексту: Повеља Заједнице) из 1989. године је, упркос свом необавезујућем карактеру, значајно утицала на унапређивање заштите социјално-економских права у поретку Европске уније (у даљем тексту ЕУ).² Домашај Повеље о основним правима у ЕУ (у даљем тексту: Повеља) свакако ће бити израженији, будући да се ради о правно обавезујућем документу чија се правна снага, Уговором из Лисабона, изједначава са Оснивачким уговорима.

¹ Институт за упоредно право, Београд. E-mail: vesnacoric@yahoo.com.

² Jeff Kenner, "Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility", *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights: A Legal Perspective* (eds. T. Hervey, J. Kenner), Hart Publishing, Oxford 2003, p. 25.

Утицај који Повеља буде извршила на законодавне и судске органе у поретку ЕУ, ће представљати један од главних показатеља њене сврсисходности. У раду се пре свега анализира да ли се невешто изведена подела на права и начела, која се уводи Повељом, одражава на обезбеђивање једнаке заштите правима прве и друге генерације.

МЕРЕ ЕУ

Правни акти пре доношења Повеље

Већ је Уговор из Рима садржао поједине одредбе које су се односиле на социјална права, али су биле секундарног значаја у односу на циљеве економских интеграција. Након тога су, у оквиру Социјалног акционог програма из 1974. године, усвојене директиве које регулишу једнаку зараду и једнак третман. На путу унапређивања заштите социјално-економских права, значајно је било и доношење Повеље Заједнице из 1989. године, која је значајно утицала на даљи развој те области.³ Након тога, Уговором из Амстердама из 1997. године, Споразум о социјалној политици постаје саставни део Уговора о ЕЗ, спроводећи тако решења из Повеље Заједнице. Значајан је у овом контексту и измењени члан 136. ЕЗ (бивши 117. ЕЕЗ) којим се упућује на „основна социјална права” која произилазе из Повеље Заједнице и Европске социјалне повеље (у даљем тексту: ЕСП). Из изложеног се може закључити да су временом предузимани значајни кораци у погледу унапређења социјалноправног оквира.⁴ Међутим ти помаци су оцењени од *Poiares Maduro* недовољним, будући да је „унутрашња логика тржишне интеграције [...] превладавала чак и када је то доводило до сукоба са социјалним правима.”⁵

Судска пракса пре доношења Повеље

Суд правде (у даљем тексту: СП) је у периоду пре приступања изрази Повеље, у својој пракси пружао заштиту социјално-економским правима.

³ Grainne de Burca, “The Language of Rights and European Integration”. *New Legal Dynamics of European Union* (eds. J. Shaw, G. More), Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 29.

⁴ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, *Monitoring Fundamental Rights in the EU* (eds. P. Alston, O. de Schutter), Hart Publishing, Oxford 2005, p. 166.

⁵ Miguel Poiares Maduro, “Striking the Elusive Balance between Economic Freedom and Social Rights in the EU”, *The EU and Human Rights* (eds. P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan), Oxford University Press, New York 1999, p. 468.

Опште правно начело једнаке плате мушкараца и жена за једнаки рад које је регулисано чланом 157. УФЕУ (бивши 141. УЕЗ), свакако, у домену људских права, представља питање о којем постоји најбогатија пракса СП. То се објашњава, пре свега, чињеницом да је то начело јасно предвиђено примарним комунитарним законодавством. СП је, такође, у својој пракси пре доношења Повеље пресуђивао и о одредбама секундарног законодавства које се односе на људска права прве и друге генерације.⁶ Пре доношења Повеље, СП се повремено позивао на међународне споразуме којима се гарантују људска права, пре свега ЕСП и Конвенције МРО, при пресуђивању о економским и социјалним правима.⁷ Међутим, у највећем броју случајева догађало се да су одредбе међународног права о економским и социјалним правима тумачене на начин на који то чини Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), одражавајући тако тенденцију давања приоритета заштити грађанских и политичких правима на уштрб економских и социјалних.⁸

Повеља о основним правима у Европској унији

У изложеним околностима започела је расправа о укључивању социјалних права у Повељу. Још на састанку Европског савета 1999. године наглашена је потреба увођења у Повељу економских и социјалних права.⁹ У каснијим дискусијама које су вођене на ту тему, као основни проблем јавиле су се разлике у ставовима држава чланица у погледу њиховог дефинисања. Између осталог, Комитет за економска, социјална и културна права (у даљем тексту: КЕСК) је током израде Повеље вршио утицај на састављаче да се њоме обезбеди да се економска и социјална права поштују „равноправно са грађанским и политичким правима”.¹⁰ Сматрало се да би се доношењем свеобухватног писаног каталога, тачније кодификацијом свих основних права допринело успостављању правне

⁶ Elisabeth F. Defeis, “Human Rights and The European Union: Who decides? Possible Conflicts between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights”, *Dickinson Journal of International Law*, vol. 19, 2001, p. 313.

⁷ В., између осталог, Предмет 6/75, *Horst v Bundesknappschaft*, 1975, ECR 823, пасуе 836.

⁸ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, p. 12.

⁹ Ивана Крстић, Милан Пауновић, „Повеља о основним правима у ЕУ”, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2000, стр. 556.

¹⁰ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, op. cit., p. 167.

сигурности и унапређењу заштите права прве, друге и треће генерације. Повеља је усвојена свечаном прокламацијом представника Европског парламента, Савета и Комисије у Ници 7. децембра 2000. године и у почетку није представљала извор комунитарног права.¹¹ Ступањем на снагу Уговора из Лисабона, Повеља постаје правно обавезујући акт, чија се правна снага при том изједначава са Оснивачким уговорима.

САДРЖАЈ

Како би се закључиле доктринарне полемике око тога да ли Повеља успоставља једнаке режиме заштите у погледу, с једне стране грађанских и политичких, и с друге стране, економских и социјалних права, потребно је да се претходно дефинише концепт економских и социјалних права у поретку ЕУ.

Одређење концепта економских и социјалних права у светлу Повеље

Одређивање концепта економских и социјалних права у светлу Повеље представља једно од најсложенијих питања у поретку ЕУ, које имплицира низ тешкоћа.¹² Повеља, као уосталом и Објашењења уз Повељу пропустили су да их дефинишу.

Проблеми наслеђени из система Уједињених нација

Као први проблем отвара се питање класификовања економских и социјалних права. Ово питање се јавило и у оквиру Уједињених нација (у даљем тексту: УН). Остало је недоречено из ког разлога се нека права, попут слободе удруживања, истовремено подводе и под права прве и друге генерације и сходно томе истовремено регулишу Међународним пактом о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: ПГП) и Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (у даљем тексту: ПЕСК). Слично томе, нејасно је на основу ког критеријума право на образовање, као право са хибридниим карактером, регулише искључиво ПЕСК иако је истовремено блиско повезано са уживањем

¹¹ Giorgio Sacerdoti, "The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe", *Columbia Journal of European Law*, vol. 8, 2002, p. 49.

¹² Philip Alston, "The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights", op. cit., p. 161.

грађанских и политичких права.¹³ И поред тога што је у систему УН општеприхваћена категоризација права друге генерације на економска, социјална и културна права, у појединим случајевима наступају тешкоће када неко конкретно право, нпр. право на образовање и право на рад треба да се сврста под само једну од наведених категорија.

Проблеми својствени поретку ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ

Одређење „економских и социјалних права” у контексту ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ је подједнако проблематично, али из других разлога. Још на почетку, при формирању концепта основних права у пракси СП, економска права су се схватала на другачији начин од оног увреженог у систему међународних људских права. Наиме, израз „економска права” у комунитарном поретку првобитно се употребљавао у контексту четири основне слободе и права на имовину. Другим речима, везивао се за поступање према држављанима држава чланица ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ у сфери економских питања.¹⁴ Други проблем при дефинисању економских и социјалних права наговештен је у систему УН, али је у комунитарном поретку продубљен. У питању је конфузија која се јавља у вези са одређењем концепта економских и социјалних права. Наиме, за разлику од ранијих међународних инструмената заштите људских права, којима се бар тежило дефинисању и категоризовању људских права прве и друге генерације, Повељом се ни не покушавају разграничити те категорије. Као што је већ истакнуто, у њој се избегава даље разврставање како права прве, тако и права друге генерације на начин извршен у систему УН, тачније на: грађанска и политичка, односно економска, социјална и културна. Уместо тога, права се групишу у шест обимних наслова, потпуно независно од тога да ли поједино право спада у групу грађанских, политичких, економских или социјалних права. Наслови се означавају као: достојанство, слободе, једнакост, солидарност, грађанска права и правда.¹⁵ Иако инспирисана садржајем социјалних повеља усвојених у оквиру ЕУ и СЕ, Повеља садржи ужи каталог економских и социјалних права у односу на листу која се штити ЕСП и Повељом Заједнице. Тако Повеља, између осталог, изоставља и кључне категорије као што су право на рад (члан 1. ЕСП), право на правичну накнаду

¹³ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, op. cit., p. 3.

¹⁴ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, op. cit., p. 162.

¹⁵ Ibidem.

(члан 4. ЕСП) и право на становање (члан 31. ЕСП). Највећи број социјалних и економских права штити се у оквиру наслова „солидарност”.¹⁶ Уз поделу на наслове која се уводи Повељом, постојећа конфузија у погледу одређивања садржине и места економских и социјалних права појачана је и поделом на начела и права која су предвиђена чланом 52. став 5., као и Објашњењима уз Повељу. Члан 52. став 5. Повеље којим се прописују различити услови у погледу санкционисања повреда права и начела, унет је у Повељу на инсистирање оних који су се од почетка израде Повеље залагали за неутуживост социјалних и економских права. Будући да предлози заговорника неутуживости социјално-економских права нису били прихваћени у Повељи, сматра се да се уношењем члана 52. став 5. при измени Повеље 2004. године настојало, да се „на мала врата” уведу различити режими утуживости, како би се направио уступак поборницима специфичне природе социјално-економских права.¹⁷ Део доктрине сматра да се увођењем ове поделе маргинализују економска и социјална права. У академским круговима, међутим, превладава становиште да се подела на права и начела не може поистоветити са поделом на права прве и друге генерације и да стога не може утицати на њихову маргинализацију.¹⁸ Несаобразност две класификације добро објашњавају *Groussot* и *Pech* истичући да се само тзв. позитивна економска и социјална права могу подвести под групу „начела” (нпр. право на образовање регулисано чланом 14. Повеље и право на запослење предвиђено чланом 15. Повеље).¹⁹ Насупрот томе, они истичу да постоје извесна социјална и економска права која се подводе под групу права, као што су право на штрајк (члан 28. Повеље) и друга права која се односе на положај радника.²⁰ Изложени проблеми који се јављају приликом дефинисања концепта економских и социјалних права свакако отежавају утврђивање њиховог места у поретку ЕУ.

¹⁶ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, op. cit., p. 17.

¹⁷ Lord Goldsmith, “A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, 1213.

¹⁸ Lord Goldsmith, “A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, op. cit., p. 1213.

¹⁹ Позитивна економска и социјална права се тако називају због тога што претпостављају позитивно деловање државних органа како би се обезбедио приступ погодностима које дато право гарантује. В. Xavier Groussot, Laurent Pech, “Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty”, n. 173, Foundation Robert Schuman, Policy Paper, June 2010, p. 7, Интернет, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-173-en.pdf, 12/08/2012.

²⁰ Ibidem.

Питање постојања различитих режима

Део доктрине стоји на становишту да се револуционарност Повеље огледа у томе што се њоме у једнаком степену штите како грађанска и политичка права, тако и економска, социјална и културна права.²¹ С друге стране, наводи се више чинилаца који потенцијално могу да узрокују донекле различит третман економских и социјалних права у поретку ЕУ. У питању су:

Прецизност нормирања одређеног права

Поједини аутори указивали на то су да је посебан третман економских и социјалних права последица различитог правно-техничког приступа одређивању њихове садржине. Тако се, у начелу, права друге и треће генерације нормирају на мање прецизан начин у односу на права прве генерације. Наиме, поједине одредбе из Повеље које се могу квалификовати као социјално-економска права садрже широке и отворене формулације.²² На пример, чланом 13. Повеље који регулише слободу уметности и науке предвиђа се да „уметност и научна истраживања не подлежу никаквим ограничењима”. Исто тако, у члановима 37. (заштита животне средине) и 38. (заштита потрошача) позива се ЕУ да обезбеди „висок ниво заштите животне средине” односно „висок ниво заштите потрошача”. У питању су одредбе које садрже само „обавезу унапређивања” и спадају у тзв. „меко право”. Међутим, у прилог једнаког третмана права садржаних у све три генерације истиче се да текст Повеље потврђује да се „чврстим” правним нормама понекад уређују и права друге и треће генерације. Као пример може да послужи члан 35. Повеље који се односи на здравствену заштиту. Тако, почетна формулација члана 35. гласи да „свако има право на приступ превентивној здравственој заштити и право на медицински третман под условима”.²³ Слично томе, истиче се да се

²¹ Angela Ward, “Access to Justice”, *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Policy* (eds. A. Ward, S. Peers), Hart Publishing, Oxford 2004, 132; Dragica Vujadinović *et al.*, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Faculties of Law of the University of Belgrade, POGESTEI Editions, Novi Sad, Nis 2009, 212.

²² Чланови 13. (слобода уметности и науке), 17 (2) (право на имовину), 22, (различитост култура, религија и језика), наведено према Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, *op. cit.*, p. 168.

²³ *Ibid.*, p., 164.

упоређивањем националних правних прописа, на пример, о слободи штампе, у области радних односа и оних који се односе на заштиту природне средине закључује да данас правила у већини националних правних система која регулишу све три генерације права стварају једнако чврсте правне обавезе за државу или трећа лица, баш као што је и њихова садржина подједнако прецизна.²⁴ Стога, може се закључити о постојању опште тенденције која неминовно треба да се рефлектује и у оквиру правног поретка ЕУ.

Условљавање усклађеношћу са националном регулативом

У академским круговима такође се указује на то да се различит третман социјално-економских права, делимично приписује и томе што је њихово регулисање у већем степену у односу на друга права препуштено националним правним системима.²⁵ Битно је да се фраза „у складу са националним правом и праксом” тумачи на начин којим се не би обесмислила и онемогућила примена стандарда стимулираних Повељом. Уживање бројних права из Повеље, најчешће социјално-економских, подвргава се одредби којом се захтева усклађеност са националним правом. Насупрот томе, већина грађанских и политичких права се јасно формулишу, без постављања захтева у погледу усклађености са националним прописима. Изузетак у том погледу, нпр. представља члан 9. Повеље којим се уређује право на брак и заснивање породице. Иако припада групи права прве генерације њиме се захтева усклађеност са националним актима државе чланице. Препуштање регулисања одређених права националним властима не доводи до стварање различитог режима у погледу социјално-економских права у односу на права прве генерације из више разлога. Пре свега, као што је истакнуто постоје у оба смера одступања од принципа да се економска и социјална права подвргавају националној регулативи. С друге стране, чак и да изложени принцип не трпи никакве изузетке, сама фраза „регулисање у складу са „необходно не доводи до примене другачијег режима у погледу економских и социјалних права уколико се поштују захтеви у погледу тумачења Повеље

²⁴ Саша Гајин, *Људска права: Правно-системски оквир*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, ЦУПС, Институт за упоредно право, Београд 2011, стр. 148.

²⁵ Међутим, нпр. члан 31. став 2. Повеље којим се регулишу праведни и поштени услови рада не захтева усклађеност са националним законодавством. В. Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, *op. cit.*, p. 23.

стипулисани чланом 53. Наиме, њиме се предвиђа да ниједна одредба Повеље не може да се тумачи тако да омогући нижи ниво заштите од оног који у одговарајућим областима примене признаје право ЕУ, међународно право и међународни споразуми у којима учествују ЕУ или све државе чланице, као и уставни држава чланица.

Утицај поделе на „начела” и „субјективна права”

Поједини аутори су тврдили да се поделом на начела и права умањује значај социјално-економских права. Међутим, као што је већ истакнуто категорије начела и права се не подударају у потпуности са групама права прве и друге генерације, те се стога не може говорити о тобожњем уступку учињеном поборницима специфичне природе економских и социјалних права. Поделу на начела и права у смислу члана 52. став 5. Повеље карактеришу бројне мањкавости. Пре свега она је недоследна и нејасна, како у погледу квалификовања одређене одредбе као права односно начела, тако донекле и у погледу утврђивања различитих правних режима који се примењују на дате категорије.²⁶ У Повељи се на почетку у језичком смислу прави разлика на „права”, „слободе” и „начела,” али се касније у члановима 51. и 52. трансформише у поделу на „права” и „начела”. У науци се указује на то да с обзиром да слободе нису посебно издвојене приликом прописивања различитих режима заштите, оне се, условно говорећи, поистовећују са правима.²⁷ Подела на „права” и „начела” се даље развија у Повељи. Различитост третирања наговештава се, на првом месту, у члану 51. став 1. Повеље у којем се истиче да се сходно подели на права и начела, права „поштују”, док се начела морају „узети у обзир”. Док термин „поштовање” има дугу традицију у међународном праву људских права, то не важи за израз „узимање у обзир.” Он се ретко користи и значење му је неодређено. Из контекста би се могло закључити да он упућује на постојање нижег степена обавезности.²⁸ Синтагма „узимање у обзир начела”, која је садржана у члану 51. став 1. Повеље и тексту Објашњења уз Повељу, може да се приговори да

²⁶ Ibidem., p. 18.

²⁷ Dragica Vujadinović et al., *Democracy and Human Rights in the European Union*, op. cit., p. 221; Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Правни факултет, Крагујевац 2008, стр. 48.

²⁸ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, op. cit., p. 163; Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, 2008, op. cit., стр. 48.

је недовољно одређена и да захтева додатно појашњење. Чланом 52. став 5. Повеље даље се покушавају прецизирати различити режими у вези са поделом на права и начела. Наиме, датим чланом уводи се разлика с обзиром на то да начела за разлику од права имају „судску димензију” једино у случају тумачења законодавних или извршних аката ЕУ или аката држава чланица којима се спроводи право ЕУ, као и приликом одлучивања о њиховој законитости. Из тога се закључује да је основни значај поделе тај да је неопходно постојање законодавног или извршног акта како би одређено начело попримило значење и тиме омогућило СП позивање на одредбу из Повеље. Упркос јасној формулацији члана 52. став 5, део доктрине правне последице поделе приказује означавајући начела неутуживим, а права утуживим.²⁹ Слично томе, у литератури су присутни покушаји да се пресудни критеријум разграничења веже за степен утуживости.³⁰ Гледишта која критеријум разграничења везују било за својство утуживости било за степен утуживости чине се погрешним, будући да су супротна члану 52. став 5. Повеље. Наиме, ослањајући се на терминологију међународног права људских права, било би упутније за опредељујући критеријум поделе узети својство „непосредне примењивости”. Сходно томе би начела, за разлику од права, била обухваћена одредбама које нису „непосредно примењиве”, те захтевају доношење имплементирајућих аката како би се могле остварити пред судом.³¹ Прибегавањем својству „непосредне примењивости” као демаркационој линији поделе на права и начела избегава се маргинализација категорије начела, која би наступила применом критеријума „неутуживости”. Означавање начела „неутуживим” било би погрешно и због тога што се све одредбе из Повеље, па и оне којима се регулишу социјално-економска права, начелно могу оспоравати пред СП. Уз то, економска и социјална права из Повеље нису неутужива, будући да су недискриминаторни аспекти тих права увек утуживи, уколико су на дати случај примењиве одредбе из Повеље, које се односе на општу забрану дискриминације. Стога, термин „неутуживост” је

²⁹ Aalt Heringa, Luc Verhey, “The EU Charter: Text and Structure”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, no. 1, 2001, 14.

³⁰ Тако, Мрежа независних експерата објашњава ову поделу истичући да „разлика постоји само у степену утуживости.” В. EU Network of Independent Experts of Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003, Doc CFR-CDF, rep. EU 2003, January 2004, пасус 123.

³¹ В. Општи коментар бр. 9 о унутрашњој примени ПЕСК из 1998. године који указује на разлику између „утуживости” и „непосредне примењивости”. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 9 (1998): Domestic Application of the Covenant, UN Doc E/1999/22, Annex IV.

потпуно неодговарајући при кваликовању економских и социјалних права.³² Својство „непосредне непримењивости” које се узима за одређујући критеријум поделе на права и начела, не карактерише искључиво економска и социјална права. Наиме, „непосредна непримењивост” се у појединим ситуацијама везује и за нека грађанска и политичка права, као и бројне друге одредбе. Тако су на пример, САД крајње несвакидашње поступиле када су одредбе свих недавно ратификованих међународних уговора којима се штите људска права прогласиле непосредно непримењивим. С друге стране, својство „непосредне примењивости” карактерише и поједина економска и социјална права, попут права на штрајк и поједина права која регулишу положај радника.³³ У литератури се чак предлаже да исправан приступ налаже игнорисање установљене подела на начела и права, због тога што је нејасно конструисана.³⁴ Било би, стога, упутно да се свако од права и начела прописаних Повељом третира на исти начин, тачније као основно право. С друге стране, и ако се прихвати становиште да све одредбе Повеље треба да се квалификују као права, у смислу поделе на права и начела, то још увек не имплицира њихову непосредну примењивост. Наиме из претходне анализе јасно призилази да својство непосредне примењивости нужно не карактерише све одредбе из Повеље.

Специфичан приступ одредбама ЕСП и пракси Европског комитета за социјална права (у даљем тексту ЕКСП)

У прилог квазихијерархијског односа између права прве и друге генерације говори специфичан приступ СП, као и сама Повеља. Пре свега, СП када тумачи одредбе које произилазе из Ревидиране европске социјалне повеље (у даљем тексту: РЕСП) на коју се, иначе, упућује у Преамбули Повеље, не придаје довољан значај пракси ЕКСП. С друге стране, СП се

³² Martin Scheinin, “Economic and Social Rights as Legal Rights”, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (eds. A. Eide, C. Krause, A. Rosas), Martinus Nijhoff, Dordrecht 1995, p. 61.

³³ Xavier Groussot, Laurent Pech, “Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty”, *op. cit.*, p. 7.

³⁴ Philip Alston, “The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights”, *op. cit.*, p. 165; У литератури се такође истиче да се подела на три генерације људских права више не темељи на критеријуму правне обавезности, будући да савремени уставноправни прописи којима се регулишу све три генерације права најчешће стварају једнако чврсте правне обавезе за државу или трећа лица. Саша Гајин, *Људска права: Правно-системски оквир*, *op. cit.*, стр. 149.

знатно чешће у својим одлукама позива на ЕКЉП и на праксу ЕСЉП, на тај начин посредно умањујући аутономију ЕСП, као и ауторитет ЕКСП.³⁵ Стога би СП требало више да уважава одлуке ЕКСП како би се постигао једнак третман економских и социјалних права са грађанским и политичким. Међутим, текст Повеље, као ни Објашњења уз Повељу не садржи решења која би навела СП на рedefинисање својих ставова. У Преамбули Повеље реafirмишу се права која проистичу, између осталог, из ЕКЉП и из ЕСП, као и из праксе ЕСЉП. Ради се асиметричном решењу, које налаже узимање у обзир праксе ЕСЉП, али не и ЕКСП. Поред тога, решење садржано у члану 52. став 3. Повеље такође подстиче различито поступање по том питању. Наиме, предвиђа се да када права из Повеље одговарају правима гарантованим ЕКЉП „значање и област примене таквих права ће бити исти као што је наведеном ЕКЉП предвиђено”. У тексту Објашњења уз члан 52. став 3. истиче се да се тим чланом настојала успоставити усклађеност између ЕКЉП и Повеље, као и да је значење и област примене гарантованих права одређено како текстом ЕКЉП, тако и судском праксом ЕСЉП и СП.³⁶ Дакле, како Повеља, тако и текст Објашњења уз њу пропуштају да се изјасне о значају уважавања праксе ЕКСП. Повеља на тај начин посредно даје првенство ЕКЉП и ЕСЉП у односу на ЕСП и ЕКСП, а самим тим признаје и супериорност заштите грађанских и политичких права у поретку ЕУ.

Осврт

Изложени чиниоци не доводе до битних разлика у третирању социјално-економских права у односу на друга права у поретку ЕУ. Пре свега, члан 52. став 5. није утицао на маргинализацију социјално-економских права, будући да се подела на права и начела и подела на права прве и друге генерације не подударaju. Чини се да Повеља дефицит „непосредне примењивости” не везује за сва економска и социјална права, већ једино за поткатогију тзв. позитивних социјално-економских права која би се могла садржински поистоветити са категоријом начела која је креирана Повељом. Било би упутно да се СП, у перспективи, више ослања на праксу ЕКСП, упркос недоречености Повеље по том питању. С друге стране, на међународном плану приметна је тенденција јачања заштите

³⁵ Jeff Kenner, “Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility”, *op. cit.*, p. 24.

³⁶ *Ibidem*.

социјално-економских права, која се, између осталог, испољава и у доношењу Протокола уз ПЕСК који у наредном периоду ступа на снагу. Овим протоколом уводи се механизам заштите социјално-економских права посредством појединачних представки. Очекује се да ће примена Повеље допринети развојним тенденцијама унапређења заштите социјално-економских права. Значај Повеље као правно обавезујућег акта ће се превасходно оцењивати на основу утицаја који она изврши на законодавне и судске органе у поретку ЕУ. Свакако завршна реч у погледу утврђивања смисла одредби Повеље, укључујући и оне које се односе на место и еволуцију концепта економских и социјалних права у поретку ЕУ, припада СП.

ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Повеља је усвојена свечаном прокламацијом представника Европског парламента, Савета и Комисије у Ници 7. децембра 2000. године и као таква у почетку није представљала извор комунитарног права. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона, 1. децембра 2009, правна снага Повеље се изједначава са Оснивачким уговорима. Инспирацију за доношење Повеље, нарочито за наслов „солидарност”, представљали су РЕСП и Повеља Заједнице.³⁷ ЕСП је усвојена 1961. године, а ступила је на снагу 1965. године, док је РЕСП усвојена 1996. године, а ступила на снагу 1999. године. Република Србија је ратификовала РЕСП 2009. године преузимајући инструментом о ратификацији велики број одредби РЕСП.³⁸ РЕСП је ступила на снагу месец дана након предаје ратификационих инструмената. С друге стране, Повеља Заједнице усвојена 1989. године, никада није постала правно обавезујући документ.

ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Проблематика правне заштите социјално-економских права заокупља пажњу међународне заједнице већ деценијама. Доношење Повеље представља напредак на путу унапређивња заштите социјално-економских права, будући да она, као правно обавезујући документ, обухвата, између

³⁷ Бранко Лубарда, *Ревидирана европска социјална повеља: Обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије, Swiss Labour Assistance, Београд 2009, стр. 17.

³⁸ Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

осталог, и низ права друге генерације. Додатни протокол уз ПЕСК из 2008. године, који у напредном периоду треба да ступи на снагу, такође представља битан корак с обзиром да се њиме пружа активна процесна легитимација појединицу, омогућавањем подношења представке КЕСК у случају евентуалне повреде датих права. Усвајање РЕСП је такође значајно, будући да се њоме шири скала социјалних права и побољшава контролни механизам. Важан помак је извршен 1991. године доношењем Протокола о колективним жалабама, који је имао за циљ да се и социјалним партнерима призна активна процесна легитимација пред надзорним органима ЕСП. Ипак, на нашем поднебљу, ова тема је недовољно изучена, упркос томе што су европске интеграције један од националних приоритета. Стога је значајно омогућити домаћој стручној јавности да у потпуности сагледа предности и ограничења решења из Повеље која се односе на економска и социјална права, као и на предвиђене механизме заштите. На тај начин би се омогућила делотворна заштита социјално-економских права након уласка РС у ЕУ. Србија је као чланица СЕ ратификовала РЕСП 2009. године, преузимајући бројне одредбе. У циљу што успешнијег и потпунијег спровођења преузетих стандарда у области економских и социјалних права, важно је представити садржину, место и расположиве механизме заштите социјално-економских права, анализом релевантних аката ЕУ и СЕ. Иако Србија није ратификовала Протокол о колективним жалабама, она је дужна да извештава ЕКСП о извршавању преузетих обавеза. На том путу је дужна да поднесе први редовни извештај 2012. године. Такође, након ратификације РЕСП, ЕУ је почела да у извештајима прати испуњеност корпуса датих права у Србији.

ИЗВОРИ

1. Alston, Philip, "The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights", *Monitoring Fundamental Rights in the EU* (eds. P. Alston, O. de Schutter), Hart Publishing, Oxford 2005.
2. Вукадиновић, Радован, *Увод у институције и право Европске уније*, Правни факултет, Крагујевац 2008.
3. Гајин, Саша, *Људска права: Правно-системски оквир*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, ЦУПС, Институт за упоредно право, Београд 2011.
4. Goldsmith, Lord, "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001.
5. Groussot, Xavier, Pech, Laurent, "Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty", n. 173, *Fondation Robert Schuman, Policy Paper*, June 2010, Интернет, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-173-en.pdf.

6. De Burca Grainne, "The Language of Rights and European Integration", *New Legal Dynamics of European Union* (eds. J. Shaw, G. More), Clarendon Press, Oxford, 1995.
7. Defeis Elisabeth F., "Human Rights and The European Union: Who decides? Possible Conflicts between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights", *Dickinson Journal of International Law*, vol. 19, 2001.
8. Dragica Vujadinović *et al.*, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Faculties of Law of the University of Belgrade, POGESTEI Editions, Novi Sad and Nis 2009.
9. Kenner Jeff, "Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility", *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights: A Legal Perspective* (eds. T. Hervey, J. Kenner) Hart Publishing, Oxford 2003.
10. Крстић Ивана, Пауновић Милан, „Повеља о основним правима у ЕУ”, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/2000.
11. Лубарда Бранко, Ревидирана европска социјална повеља: Обавезе државе и улога социјалних партнера после ратификације, Социјално-економски савет Републике Србије, Swiss Labour Assistance, Београд 2009.
12. Maduro Miguel Poiares, "Striking the Elusive Balance between Economic Freedom and Social Rights in the EU", *The EU and Human Rights* (eds. P. Alston, M. Bustelo, J. Heenan), Oxford University Press, New York 1999.
13. Sacerdoti Giorgio, "The European Charter of Fundamental Rights: From a Nation-State Europe to a Citizens' Europe", *Columbia Journal of European Law*, vol. 8, 2002.
14. Scheinin Martin, "Economic and Social Rights as Legal Rights", *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (eds. A. Eide, C. Krause, A. Rosas), Martinus Nijhoff, Dordrecht 1995.
15. Heringa Aalt, Verhey Luc, "The EU Charter: Text and Structure", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, no. 1, 2001.
16. Ward Angela, "Access to Justice", *The EU Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and Policy* (eds. A. Ward, S. Peers), Hart Publishing, Oxford 2004.
17. EU Network of Independent Experts of Fundamental Rights, Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003, Doc CFR-CDF, rep. EU 2003, January 2004.
18. Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори”, бр. 42/2009.
19. Предмет 6/75, *Horst v Bundesknappschaft*, 1975, ECR 823.
20. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 9 (1998): Domestic Application of the Covenant, UN Doc E/1999/22, Annex IV.