

U susret promeni Ustava Srbije

Deo II

Ljudska i manjinska prava - deo koji najmanje treba menjati.

Milan Antonijević

Februar 2017

UVOD – Ustav i pažnja posvećena ljudskim pravima

Kada pred sobom imate Ustav Republike Srbije, kome smo prethodne godine slavili deseti rođendan, prvo što vam upada u oči, a da nije preambula, je zasigurno deo koji se odnosi na ljudska i manjinska prava, u prvoj liniji zbog obimnosti dela ustavnog teksta koji reguliše navedenu oblast.

Provešću vas ukratko kroz ovaj deo Ustava, koji se s pravom može nazvati i najznačajnijim, jer donosi novine u naš pravni sistem. Te novine se nalaze u odredbama o nezavisnoj instituciji Zaštitnika građana koja se predviđa ustavnim tekstem, pa sve do novih prava koja se ustavom štite, a koje raniji tekstovi nisu poznavali ili nisu u dovoljnoj meri razrađivali.

No pre svega, kako bismo ilustrovali obim, tj. odnos celokupnog teksta Ustava spram odredaba o ljudskim i manjinskim pravima, daću vam i pojedine cifre, koje pravnicima nisu jača strana, ali pokušaću da sabiram, ne i oduzimam. Naime, od 206 članova Ustava, 78 članova posvećeno je širokom popisu i opisu zagarantovanih ljudskih i manjinskih prava, tj. više od trećine članova celokupnog ustavnog teksta za koji su glasali Narodni poslanici nakon dvodnevnog referenduma¹.

Uporednopravno gledano, obim zagarantovanih ljudskih prava u ustavnom tekstu je izuzetan i temeljan.

U preostalom delu Ustava nalaze se odredbe koje govore o načelima Ustava, ekonomskom uređenju i javnim finansijama, nadležnostima Republike Srbije, uređenju vlasti, Ustavnom sudu, teritorijalnom uređenju, o ustavnosti i zakonitosti i na kraju o promeni Ustava.

Kako ne bismo na osnovu jasnih cifara donosili zaključke, neophodno je ući i u sadržinu odredaba o ljudskim i manjinskim pravima i tu pokazati razrađenost ustavnog teksta, ali i dati naznake o pravcima za izmenu Ustava, koja je, podsetiću vas, najavljena za kraj 2017. godine Akcionim planom za Poglavlje 23. Ovde treba staviti i ogradu o obimu izmena Ustava koje će se naći na stolu 2017. godine, tj. da li će se izabrati put temeljnih i sveobuhvatnih izmena, ili će se pristupiti isključivo izmeni dela koji bi pospešio nezavisnost pravosuđa, a o tome je i na forumima civilnog društva raspravljano.

Preostaje nam da čekamo javnu raspravu naoružani znanjem, tekstovima Ustava koje je i civilno društvo izrađivalo i predstavljalo javnosti, još od 2000. godine, a potom i nizom analiza teksta Ustava iz 2006. godine koji se izrađuju po oblastima, a gde je i doprinos akademske zajednice veoma vidljiv.

Ujedno, kod pisanja dela Ustava o ljudskim pravima nije se pošlo od postojećih ustavnih tekovina, već se pristupilo novom definisanju članova Ustava koji se odnose na ovu materiju.

PISALI SU O USTAVU

Najbolji, ili skoro najbolji vodič i svedočenje o kvalitetu i manama teksta Ustava iz 2006. daje nam *Evropska komisija za demokratiju putem prava*, tj. *Venecijanska komisija*², koja je u svom mišljenju pobrojala brojne zamerke, od samog načina donošenja, brzine pisanja ovog najvažnijeg pravnog teksta zemlje, do brojnih nelogičnosti, nepreciznosti³. Svemu tome dodao bih i primedbe na sprovođenje referenduma o Ustavu, koji otvara pitanje legitimiteta ovog najvišeg pravnog akta naše zemlje, ali i pitanje budućih izmena.

¹ Osporavanje legitimiteta Ustava kreće i nakon dvodnevnog referenduma, a javnost je ostala bez odgovora da li je na sam referendum izašlo preko polovine upisanih birača.

² Mišljenje usvojeno 19. marta 2007. godine, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Venecijanska-komisija-misljenje-o-ustavu-srbije-mart-07-10.pdf>

³ Stoga je i mišljenje Venecijanske komisije izrađeno u godini nakon usvajanja Ustava, rekao bih prekasno.

Na samom početku izveštaja Venecijanske komisije stoji opšta ocena da “mnogi aspekti ovog Ustava ispunjavaju evropske standarde i usvajaju kritike iznete u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005⁴. Međutim, postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod ovih standarda kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade.”

Tome treba pridodati i činjenicu da Ustav daje određene garancije ljudskih prava i iznad evropskih standarda, naročito u tzv. drugoj i trećoj generaciji ljudskih prava, pre svega u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, penzijskog i socijalnog osiguranja, prava na obrazovanje, prava na zdravu životnu sredinu i na kraju prava potrošača. Visoko postavljena ljudska prava u ovim oblastima mogu dovesti do nerealnih očekivanja građana, ukoliko se u budžetu Republike Srbije ne obezbede sredstva za njihovo sprovođenje, te je od samog donošenja Ustava postojala opasnost da pojedina prava ostanu samo na papiru, bez jasne mogućnosti da ih građani Srbije uživaju.

Istine radi, neophodno je navesti da je veliki deo odredaba o ljudskim i manjinskim pravima preuzet iz Povelje o ljudskim i manjinskim pravima Državne zajednice⁵ koja nije na snazi od prestanka postojanja Državne zajednice. Sličnost uočavamo u skoro istovetnom broju članova i istovetnoj podeli na osnovna načela, konkretna ljudska prava i slobode i na kraju na deo o pravima pripadnika nacionalnih manjina. Pored odredaba koje možemo posmatrati kao preuzeta iz Povelje o ljudskim manjinskim pravima, deo nosi autentičan pečat i zaslužuje više pažnje.

Najpre predstavljam odredbu koja se može koristiti u velikom broju konkretnih primera i koja može postati omiljena u zemlji koja sada gradi moderne institucije i vraća se na praksu sprovođenja zakona, tj. na vladavinu prava. Tako, u članu 84. garantuje se da se “dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati”. Ovakva formulacija daje visok standard očuvanja dostignutog nivoa ljudskih prava, tako da se svaka borba za ljudska prava može posmatrati i iz ovog ugla i sabrati u rečenici: ukoliko ste se izborili za određena prava, njih vam više niko ne sme oduzeti, osim ukoliko ne želi da krši Ustav. Setite se toga kada se naredni put izborite za ostvarivanje nekog ljudskog prava, bilo slobode okupljanja, izražavanja ili bilo kog iz bogatog kataloga ljudskih prava koji nam daje Ustav i međunarodni propisi. Ovaj standard nalazi se i u brojnim dokumentima Evropske unije sa kojom Srbija sada usklađuje svoje propise u oblasti ljudskih prava.

Postavljanje međunarodnih normi u odnosu na tekst Ustava se u određenoj meri mora razjasniti, smanjiti mogućnost različitih tumačenja, tako da je to jedan od zadataka koji nam predstoji prilikom revizije Ustava.

Takođe, kod navođenja dobrih strana teksta o ljudskim pravima dobro je primetiti da Ustav predviđa da se “odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje”. Formulacija “vrednosti demokratskog društva” na prvi pogled deluje preširoko i bezobalno, ali jeste dobar osnov za dalje vraćanje našeg društva na vrednosti koje građanima daju razvijena prava. Takođe, ovom odredbom se propisuje da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava od najvećeg značaja u tumačenju osnovnih prava u Ustavu Srbije, što je, priznaćete, veoma korisno.

⁴ Mišljenje Venecijanske komisije iz 2005. godine u velikoj meri odnosilo se na nezavisnost pravosuđa.

⁵ Videti: Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Nacrtu Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne gore* (Mišljenje broj 234/2003), april 2003.

Ograničenja ljudskih prava u Ustavu⁶ navedena su uz ostavljanje određenih nejasnoća, te je u svakom slučaju potrebno jasno navesti da se pojedina prava (poput onih propisanih u članu 26.⁷) nikada ne mogu ograničavati.

Sve ove strane Ustava našle su se u velikom broju radova o potrebi izmene pojedinih odredaba Ustava, a pored toga nastojaću da proširim, a i navedem pojedina od njih na koja smo već ranije ukazivali.

PRAVO NA PRIVATNOST

Kako ne bismo prepričavali ono što je već napisano o pravu na privatnost, oslanjam se na postojeću analizu koju je YUCOM izradio 2011. godine. Tako, navodi se, “za razliku od Ustava iz 1990. i Povelje, Ustav iz 2006. godine ne proklamuje pravo na privatan i porodičan život kako je garantovano članom 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ustav štiti samo pojedine aspekte prava na privatan život, kao što su: nepovredivost stana (član 40.), nepovredivost tajne pisama i drugih sredstava opštenja (član 41.) i zaštita podataka o ličnosti (član 42). S obzirom na to da se privatnost sve češće i grublje ugrožava i povređuje, jasno je da ustanovljena prava nisu dovoljno jemstvo za zaštitu privatnosti.”⁸

PRAVO JAVNOSTI DA ZNA

Nedavno priznato kao ljudsko pravo⁹, pravo javnosti da zna može u Ustavu dobiti jasne garancije za očuvanje institucije koja je ovo pravo, s pravom možemo reći, izgradila i uvela u Srbiju, a to je institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Uvođenje institucije Poverenika u Ustav, dalo bi joj stabilnost, smanjilo mogućnost za njeno politizovanje u budućnosti, a građanima dale garancije da će pravo biti čuvano.

USTAV NA PREKRETNICI – DODATNI KOMENTARI NA TEKST O LJUDSKIM I MANJINSKIM PRAVIMA

Možemo navesti veći broj nepreciznih, ili nejasnih odredaba, pa i onih koje su se mogle naći u novom Ustavu. Tako, “Ustav ne garantuje ni pravo na adekvatno stanovanje, ishranu i vodu kao i čitav niz prava na adekvatan standard života koji je garantovan Međunarodnim paktom o

⁶ Član 19. Ustava

⁷ Član 26. Ustava propisuje zabranu ropstva, trgovinu ljudima, prinudni rad, seksualno i ekonomsko iskorišćavanje i slično.

⁸ Uporedi: Ustav na prekretnici, Komitet pravika za ljudska prava-Yucom, 2011. Publikacija je u velikoj meri uvažila i uključila primedbe Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), date u *Mišljenju o Ustavu Srbije*, mart 2007.

⁹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava: Mađarski savez za građanske slobode protiv Mađarske, kojom je taj sud prvi put eksplicitno stao na stanovište da je pravo na slobodan pristup informacijama zaštićeno članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima . Izostalo je i pravo na odgovarajući životni standard zajemčen Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.”¹⁰

Potom, u delu koji se odnosi na ljudska i manjinska prava Ustav se u velikoj meri poziva na zakone. Time se zaštita ljudskih i manjinskih prava degradira jer se sa ustavnog nivoa spušta na nivo zakona¹¹. O neophodnosti definisanja prava na privatnost u svojoj analizi Ustava osvrnuli su se i Biljana Kovačević-Vučo i Dejan Milenković, dajući jasne smernice za formulisanje ovog člana

Rodna ravnopravnost je zapostavljena i ovim Ustavom , jer ne postoji posebna odredba koja bi izričito jemčila jednakost muškaraca i žena . “Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima , ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na pravi način diskriminacijom žena. član 21. Ustava zabranjuje diskriminaciju na rodno neutralan način , a ne u skladu sa članom 1. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena. Takođe, seksualna opredeljenost i bračni status se ne pominju kao svojstva protiv kojih je zabranjena diskriminacija. Ustav ukazuje samo na „pol“ kao osnovu za unapređenje ravnopravnosti i zabranu diskriminacije. Isto tako, pravo na zdravstvenu zaštitu majke kao roditelja je zagarantovano , ali isto ne važi i za oca.”¹²

IZMENA USTAVA

Pristup promeni Ustava zahteva javnu raspravu, zahteva i prikupljanje svog izrađenog materijala koji sa jasnoćom i argumentovano govori o dobrim i lošim stranama ustavnog teksta¹³.

U ovom trenutku nije zahvalno dati procenu da li će se ustavotvorac odlučiti za temeljnu reformu ustavnog teksta, ili će pristupiti fokusiranoj izmeni sa ciljem da se pravosuđu dozvoli da diše, barem institucionalno uklanjajući mogućnost političkog uticaja kroz dva tela – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaštva. Ustav Srbije mora pretrpeti veće izmene, sa time se slažu i domaći stručnjaci iz oblasti ustavnog prava, civilno društvo koje iza sebe ima brojne kampanje o neophodnosti izmene Ustava, osavremenjavanja, tj. prilagođavanja najvišeg pravnog akta realnosti, ali i međunarodni stručnjaci koji su se bavili analizom našeg ustavnog teksta. Sledeći koraci su stvaranje političke volje za njegovu promenu, kao i temeljna javna rasprava.

Potrebno je građanima Srbije pojasniti zašto je neophodno izmeniti Ustav, a ujedno i pripremiti jasne poruke za građane, kao i ciljeve izmene Ustava. Činjenica da smo izmene obećali Evropskoj uniji¹⁴, nikako ne treba da bude jedini i najjači argument, to je pokazatelj da se prilikom sastavljanja Akcionog plana vodilo računa i o ustavnim mehanizmima za punu nezavisnost pravosuđa, kao i da je samo pravosuđe to stavilo kao jedan od zahteva.

¹⁰ http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/YUCOM_Ustav-na-prekretnici_pdf.pdf

¹¹ Uporedi: Ustav na prekretnici, Komitet pravnika za ljudska prava-Yucom, 2011. Publikacija je u velikoj meri uvažila i uključila primedbe Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), date u *Mišljenju o Ustavu Srbije*, mart 2007.

¹² Ibidem

¹³ Uporedi: <http://mojustav.rs/tekstovi/> i <http://mojustav.rs/publikacije/> gde je YUCOM prikupljao pojedine radove, analize i publikacije o Ustavu, a poslednji, u trenutku pisanja ovog teksta je analiza CEPRIŠa o pravosuđu i izmeni Ustava.

¹⁴ Akcioni plan, uz brojna dokumenta o stanju pregovora u Poglavlju 23 možete preuzeti na: <http://www.yucom.org.rs/dokumenta/>

Izrađena je temeljna analiza mogućnosti uvođenja evrointegrativne klauzule u Ustav Srbije, tako da se tim pitanjem možemo baviti onog trenutka kada postane izgledno da je naša zemlja dostigla standarde EU u brojnim oblastima, pa i u oblasti kojom se ovaj tekst bavi, ljudskim pravima.

Ostavljamo pravosuđe, sudije i tužioce, ministra pravde, tj. sada ministarku pravde i upućujemo se ka drugim pravima koja ustav može unaprediti, jasnije profilisati put Srbije i njenih građana ka punom ostvarivanju ljudskih prava. Posla ima mnogo, znanja takođe dovoljno, pisanih tragova, knjiga i analiza ne manjka, ostaje za naredni period da se obezbedi suštinska javna rasprava i jasna politička volja da se najviši pravni akt Srbije unapredi.

Nije nemoguće, složićete se.