

Академик Влајко Брајић

ПРИЛОГ ПИТАЊУ О САДРЖИНИ ОДРЕДБИ О СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКИМ ПРАВИМА

Устав као основни правни акт уређује најважнија питања организације и функционисања државних органа и државе. У новијим уставима садржане су и одредбе о људским правима. Са становишта класичних концепција садржине устава, може се рећи да је то нова, али и обавезна, садржина устава. Одредбе о људским правима, може се рећи, у класичном смислу нијесу дио организације државе, али јесу битан дио њеног конституисања и функције, па и адекватне организације. Због важних промјена које су се догодиле у области људских права, није спорно да су људска права битан, и неизоставан, саставни дио устава. Остаје, међутим, питање формулисања људских права у уставу.

Ситуација није иста када се ради о грађанским, политичким и другим правима. Овдје треба рећи да из разлога који више (у савременим условима) нијесу спорни, посебно се издвајају тзв. мањинска права.

Значајан дио људских права од суштинске важности за живот човјека, па и живот друштва и државе, чине економско-социјална права. Ова права се често свде на социјална, па се под тим називом подразумевају и економска права. Ова права чине саставни дио прокламованих права у садашњем Уставу Републике Црне Горе.

У основама за уводно излагање академика М. Шуковића се каже да је дио постојећег Устава о људским правима најобимнији и најквалитетнији дио. Констатује, даље, да ипак садржина не досеже ниво и дomete европских стандарда. Разматрања у овом правцу би захтијевала много опширније и продубљеније излагање него што то је округли сто. Због тога ће овдје бити разматрана само нека питања садржине одредби о правима човјека.

Најприје се треба подсјетити да историјски гледано, а и данас, у свијету постоје контроверзе око економско-социјалних права. Наиме, економско-социјална (социјално-економска) права творе посебну групу права (у времену формулисања пактова о људским правима и посебан „блок“). Не само да се ова права разликују у односу, на други „блок“ - грађанских и политичких права - већ се и супротстављају.

Контроверзе и разлике трају од доношења Универзалне декларације о људским правима и доношења пактова о грађанским политичким и економско-социјалним правима.

Указивање на елементе, и историју тих разлика било би корисно за разматрање разлика проблема и могућих путева рјешавања, али простор овдје то не допушта. Разлика се, као што је познато, највећим дијелом своди на посебну заштиту грађанских и политичких права, док се за социјална права (бар дио њих) каже да су прије свега програмска начела, и да се према томе не може обезбиједити правна заштита ових права, као што је то могуће за политичка и грађанска права. То очигледно није сасвим прихватљиво. Не само из разлога што је оспоравано, и што се оспорава овако становиште, већ за то има и практичних разлога - јер се поставља питање: Да ли то значи да не постоје конкретне правне обавезе у погледу социјално-економских и културних права човјека?

Као што се Међународно право све више, у неким сегментима и односима, намеће као право надређено правима савремених држава, тако имамо нове покушаје, или покрет са прокламовањем обавеза, да се начела која се односе на нека основна социјална права имају третирати као општеобавезна. Према томе, постоје и све више се траже промјене у погледу социјално-економских права.

То имамо у оквиру Међународне организације рада (МОП-а), а и у Европској унији са Социјалном Европом и социјалним дијалогом.

У Декларацији Међународне организације рада (МОП-а) о основним људским правима одређено је да су све чланице МОП-а дужне да примјењују начела садржана у конвенцијама и препорукама, које се тичу основних права.

Обавеза држава-чланица према Уставу МОП-а је да примјењују одредбе ратификованих конвенција и препорука. Одредбе конвенције и препоруке које нијесу ратификоване (прихваћене) према уставу МОП-а нијесу обавезне, а као што видимо, начела у погледу основних права садржана у конвенцијама и препорукама постају обавезна. Предвиђен је и механизам контроле, који обезбјеђује примјену начела садржаних у конвенцијама и препорукама о основним правима. Југославија, као држава претходница државне заједнице Србије и Црне Горе ратифико-

вала је већину поменутих конвенција. Није, међутим на вријеме ратификовала једну од новијих, која се односи на забрану дјечјег рада. То значи да у заједници држава, односно у Републици Црној Гори, Конвенција о заштити дјеце (забрани најгорих форми рада) мора да се примјењује у смислу поменутих обавеза из Декларације о основним правима.

Може се, са једне стране, рећи да је ово међународна обавеза, а са друге стране је и уставна обавеза (чл. 61.). Правно технички, према томе, може се узети да је ово питање ријешено. Подразумијева се да би ратификација конвенције МОП-а о забрани дјечјег рада сасвим ријешила проблем.

И поред тога што је одредба чл. 61 Устава веома добра, нове околности показују да су потребне извјесне преформулације, или другачија правна техника, а још више у погледу неких других права. Права ђеце су иначе данас, као и права мањина (из најширег корпуса људских права), права која се налазе међу приоритетним.

Права дјеце, и поменута заштита дјеце, добар су примјер, јер је поменута Конвенција донесена 1999. г. и тим поводом је констатовано да невјероватно велики број дјеце у свијету (свако шесто дијете), ради у годинама и под условима који нијесу дозвољени.

Није познато да код нас постоји проблем недозвољеног дјечјег рада, али што има у свијету - може бити и код нас. Поред поменутог, највише гаранције (као што су уставне) за заштиту дјеце су дио услова за савремену Европу. Ратификацијом Конвенције или доношењем прописа, ради извршења обавеза у погледу начела Конвенције, реализовале би се обавезе из Устава. Може се опет рећи: није потребно регулисати дјечји рад у уставу (осим оног што већ постоји у Уставу) ако се то може урадити ратификацијом, или(и) доношењем прописа, али је већ наговјештена употреба и другачијег формулисања одредби о правима дјеце у Уставу.

Из овог што је речено проистиче и једно методолошко питање, везано за одабир и формулисање уставних одредби о социјалним и другим правима.

Узмимо за примјер чл. 65. Устава о заштити животне средине: „Држава штити животну средину. Слобода привређивања и слобода предузетништва ограничене су заштитом животне средине“. Поредехи ову одредбу са ранијим правом можемо рећи да је обухватнија и прецизнија. Тако и приличи праву државе, која се прогласила еколошком.

У погледу примјене у другим државама, а и код нас (прије свега у неразвијеним државама) оваква правила се не поштују до краја у привредним дјелатностима (привређивање и предузетништво). Не

поштују се посебно од појединаца - чланова друштва. То можемо видјети на примјеру еколошке државе Црне Горе.

У односу на садржину цитираног члана Устава можемо да кажемо - па у Уставу се ништа не каже о обавезама појединаца. Даље може да се постави питање: Да ли Устав треба да садржи одредбу о појединцу, шта треба да каже, која мјера конкретизације је адекватна, када је у питању Устав? Уосталом, може се рећи да све то треба да буде регулисано законом, у складу са Уставом. Но, може се поставити и питање - да ли право на здраву животну средину треба да садржи Устав или закон (у опширнијим формулацијама).

Члан 65. Устава о заштити животне средине је узет намјерно као добар (и неутралан) примјер, ради указивања на потребу за дефинисањем одредби Устава, у садржинском и методолошком смислу.

Питање је, наиме, да ли су релативно добре и потпуне одредбе Устава (класичне или по начину како су формулисане у социјалистичким уставима), довољне и адекватне. Видјели смо да у одредби о заштити животне средине недостаје појединац, а и заштита је, изгледа, недовољна без обзира на уобичајену „довољност“ норме.

Вратимо се сада социјалним правима. Узмимо право на рад као основно, незаобилазно, сложено и контроверзно право. Право на рад може бити формулисано и као слобода рада, кроз одговарајућу формулацију.

У чл. 52. Устава формулисане су одредбе о праву на рад. Одредба обухвата најзначајније битне елементе права на рад. Кроз одредбу о забрани принудног рада потврђује слободу рада. Ипак, као што знамо, када настане спор - око заснивања радног односа, остваривања права по основу запослења, престанка радног односа и сл. - настају недоумице и несасгласности о томе шта је право на рад. Проблеми су понекад и у законским или другим прописима. У сваком случају постоји потреба за тим да се одреди које су димензије, и до које границе се штите, право на рад и слобода рада, у смислу субјективних права човјека. Може се рећи да се ова питања дефинишу и разрјешавају законом.

Ипак је неопходно да се, у складу са датира могућностима, дефинишу неки елементи појма права на рад, као што су: једнакост, право на продуктивно запошљавање и право на напредовање (према радним способностима).

То значи да бисмо могли узети да термин „правични“ услови рада покрива поменуте захтјеве. Још боље, умјесто овог термина, треба рећи да се обезбјеђује једнакост са правом на напредовање у послу и правом на одговарајући продуктиван рад.

Устав, дакле, треба да одговори на потребе, да се усклади са могућностима, али и да одговори на захтјеве грађана који питају - шта је то право на рад?

Грађани у Уставу, а након тога у закону, треба да имају могућност да схвате димензије права на рад. Овдје је, међутим, ријеч о Уставу. Потребна је нешто другачија формулација, као и код других одредби. Сваку одредбу је, наравно, могуће другачије формулисати, али ако се узме као заједнички критериј да формулација мора да тачно одреди димензије уставних права (овдје је ријеч о економско-социјалним правима) онда је то можда тешко или захтијева пуно времена.

Због тога би се могло поступити на сљедећи начин: да се одредбе формулишу онако како се утврди да треба да гласе, а да се у одјељак о људским правима унесе једна уводна или завршна одредба, у којој би се рекло да уставне одредбе обавезују законодавца, и све друге који регулишу односе, или одлучују - да досљедно и прецизно, норме и одлуке изводе из уставних одредби, у складу са утврђеним стандардима. На тај начин би уставне одредбе (као начела и норме), биле не само „руководне“ - усмјеравајуће него би увијек јасно обавезивале.

