

UPUTSTVO ZA USKLADIVANJE PROPISA SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA U OBLASTI LJUDSKIH PRAVA I VLADAVINE PRAVA



*Namenjeno zaposlenima u
Narodnoj skupštini Republike Srbije*

Beograd 2012

 **YUCOM**
Komitet pravika za ljudska prava



**WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY**



Ovu publikaciju je pripremio Komitet pravnikâ za ljudska prava (YUCOM) u okviru programa Vestminster fondacije za demokratiju (WFD) „Jačanje zakonodavnog i nadzornog kapaciteta Narodne skupštine Republike Srbije“.

Sadržina ove publikacije predstavlja isključivu odgovornost YUCOM-a i ni na koji način ne odražava stavove WFD.



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

UPUTSTVO ZA USKLAĐIVANJE PROPISA SA MEĐUNARODNIM
STANDARDIMA U OBLASTI LJUDSKIH PRAVA
I VLADAVINE PRAVA

Namenjeno zaposlenima u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Izdavač

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM

Svetogorska 17, 11000 Beograd

Tel: 011/3344 235

Fax: 011/3344 425

E-mail: office@yucom.org.rs

Web site: <http://www.yucom.org.rs/>

Za izdavača

Milan Antonijević

Priredili

Nuala Quinn

Milan Antonijević

Marko Milenković

Ivana Stjelja

Prevod

Ljiljana Madžarević

Priprema i štampa

„Dosije studio“, Beograd

ISBN 978-86-83209-35-4

Tiraž

200

Napomena: Ovo uputstvo je napisano na engleskom jeziku a potom prevedeno na srpski jezik za potrebe Narodne Skupštine Republike Srbije



KOMITET PRAVNIKA
ZA LJUDSKA PRAVA

UPUTSTVO ZA USKLAĐIVANJE
PROPISA SA MEĐUNARODNIM
STANDARDIMA U OBLASTI
LJUDSKIH PRAVA
I VLADAVINE PRAVA

Beograd
2012

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(035)

UPUTSTVO za usklađivanje propisa sa međunarodnim
standardima u oblasti ljudskih prava i vladavine prava /
[priredili Nuala Quinn ... et al. ; prevod Ljiljana Madžarević].
– Београд : Комитет правника за људска права – YUCOM,
2012 (Београд : Dosije studio). – 16, 16 str. ; 24 cm

Nasl. str. prištampanog engl. prevoda: Guidelines for
Harmonization of Regulations with International Standards
on Human Rghts and the Rule of Law. – Oba rada štampana
u međusobno obrnutim smerovima. – Tiraž 200. –
Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-83209-35-4

а) Људска права – Међународна заштита – Приручници
COBISS.SR-ID 189950988

UPUTSTVO ZA USKLAĐIVANJE PROPISA SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA U OBLASTI LJUDSKIH PRAVA I VLADAVINE PRAVA

Namenjeno zaposlenima u Narodnoj skupštini Republike Srbije

„Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i svešću i treba jedni prema drugima da postupaju u duhu bratstva.“¹

„... priznavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih članova ljudske porodice predstavlja temelj slobode, pravde i mira u svetu.“²

1. Cilj uputstva

1.1 Cilj ovog uputstva je da omogući razvoj vještina uvažavanja ljudskih prava i vladavine prava prilikom izrade propisa. Uputstvo predstavlja sastavni deo obuke državnih službenika sa višim zvanjima, koji su zaposleni u Narodnoj skupštini. Obuka i ovo uputstvo su osmišljeni kao podrška jačanju zakonodavnih i nadzornih kapaciteta Narodne skupštine Republike Srbije.

1.2 Ovo uputstvo namenjeno je stručnjacima koji su već upoznati sa osnovnim odredbama o ljudskim pravima sadržanim u međunarodnim dokumentima i nacionalnom zakonodavstvu, te je sadržaj tih odredbi izostavljen. Uputstvo nudi elemente za analizu propisa ili predloga propisa u odnosu na standarde ljudskih prava. Ovo uputstvo ne može zameniti savet obučenih i iskusnih pravnika.

1.3 U cilju ostvarenja principa efikasnosti, uputstvo je kratko i opšteg je karaktera.

Ono se ne bavi određenim nacionalnim propisima već se njime pojašnjavaju i naglašavaju principi koji se primenjuju u sveobuhvatnom postupku donošenja propisa. Odlučno prihvatanje koncepata na-

1 Član 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, 1948.

2 Preambula Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, 1948

vedenih u Odeljku 3 (u nastavku), uz poznavanje odredbi ljudskih prava sadržanih u međunarodnim ugovorima i zakonima, tumačenja ljudskih prava, evropske i domaće sudske prakse, će pomoći da se koncepti koji se tiču ljudskih prava pravilno pozicioniraju. Uputstvo bi trebalo da poslanicima i zaposlenima u Narodnoj skupštini posluži kao sredstvo za utvrđivanje osnovnih problema koji se tiču ljudskih prava, a javljaju se prilikom političkih debata, kao i sredstvo pomoću koga mogu izvršiti procenu usaglašenosti usvojenih zakona, predloga akata i prakse sa dostignutim standardima u oblasti ljudskih prava.

2. Način korišćenja ovog uputstva

2.1. Za razmatranje bilo koje teme, posebno ukoliko je ona pravne prirode, može biti korisno ukoliko se koristi analiza koja ima četiri faze: 1. problem (Issue); 2. pravilo (Rule); 3. primena (Application); i 4. zaključak (Conclusion) – (*IRAC*, eng.).

Dakle, *IRAC* postupak podrazumeva da bi pri razmatranju teme trebalo:

- a) Ustanoviti problem.
- b) Utvrditi koje je relevantno pravilo.
- c) Primeniti pravilo na činjenice.
- d) Doći do zaključka.

2.2. Razmatranje pitanja poštovanja ljudskih prava je otežano jer su ljudska prava u međunarodnom pravu³ formulisana u formi fundamentalnih principa, a ne kao grupa pravila. Sudski i izvršni organi imaju zadatak da prilikom primene principa ljudskih prava u odlučivanju, postignu ravnotežu i proporcionalnost⁴ između prava pojedinca i potreba demokratskog društva. Zakoni, prilikom čijeg donošenja je vagan interes pojedinca i društva, mogu biti predmet naknadnog razmatranja od strane sudske vlasti.⁵ Donosiocima odluka, imajući u vidu gorenavedeno, može biti od pomoći korišćenje pomenute *IRAC* analize.

3 Sve je veći broj međunarodnih ugovora kojima se definišu ljudska prava. Poseban značaj imaju: Univerzalna deklaracija Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (UNDHR); Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) i njeni Protokoli.

4 Princip proporcionalnosti – videti Odeljak 3.

5 Za relevantne uloge zakonodavne, izvršne i sudske vlasti – videti Odeljak 3.

2.3. Primer: Predloženo je usvajanje novog propisa.

- a) Ustanoviti problem: Problem je da li taj propis može prouzrokovati povredu jednog ili više ljudskih prava.
- b) Utvrditi pravilo: Koje je relevantno pravilo koje garantuje određeno ljudsko pravo koje bi moglo biti povređeno?
- c) Primeniti pravilo: Primeniti utvrđeno pravilo na predloženi propis.
- d) Doći do zaključka: Da li to dovodi do zaključka da postoji povreda ili je moguća povreda ljudskih prava?

Ovakav analitički postupak se može primeniti na svaki uočeni problem i svaku relevantnu normu.

Odredbe o ljudskim pravima su brojne i propisane međunarodnim ugovorima i nacionalnim zakonima, i razvijene međunarodnom i domaćom sudskom praksom. Trebalo bi imati na umu da su ljudska prava povezana, međusobno zavisna i nedeljiva tako da često nekoliko prava može biti u vezi sa identifikovanim problemom.

2.4. Ako se došlo do zaključka da postoji povreda ili moguća povreda ljudskih prava, sledeći koraci u analizi su:

- a) Utvrđivanje da li postoji izuzetak od opšteg pravila o ljudskom pravu.⁶
- b) Ukoliko je ustanovljen izuzetak, da li se radi o legitimnom izuzetku
- c) Zamenite opšte pravilo pravilom o izuzetku u IRAC postupku.

Koji je sada zaključak?

Prilikom sprovođenja ove vrste analize, mora se uzeti u obzir da su neka ljudska prava određena kao apsolutna i relativna. U slučaju apsolutnih prava kao što je pravo na život definisano u članu 2. EKLJP, zabrana torture definisana članom 3., zabrana ropstva iz člana 4. i kažnjavanje samo na osnovu zakona definisano članom 7, sudovi će usko tumačiti princip proporcionalnosti prilikom razmatranja bilo koje mere ili izuzetka. Stoga se navedeno, prilikom izrade propisa koji sadrži odredbu koja predstavlja izuzetak, odnosno ograničenje apsolutnog prava, mora uzeti u obzir.

6 Primer izuzetka od apsolutnog prava na život se može naći u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, koja dozvoljava smrtnu kaznu pod uslovom da je izvršena u skladu sa krivičnim zakonodavstvom. U skladu sa protokolom 13. EKLJP ovaj izuzetak više ne važi.

Relativna prava su ona koja se mogu ograničiti u javnom interesu. To su, između ostalog, prava propisana EKLJP, i to: pravo na privatnost (čl. 8), sloboda izražavanja (čl. 10), sloboda udruživanja (čl. 11), pravo na imovinu (Protokol 1, čl. 1.). Prilikom razmatranja povrede ljudskih prava, princip proporcionalnosti se primenjuje vaganjem suprotstavljenih interesa – interesa pojedinca i potreba demokratskog društva. Pod ovim se podrazumeva razmatranje da li su sredstva za postizanje određenog cilja opravdana u odnosu na uticaj koji imaju na osnovna prava pojedinca. Željeni ciljevi se uglavnom dovode u vezu sa razmatranjima društvenih potreba, državne politike, nacionalne bezbednosti i opšteg dobra.

2.5. Da li se krše principi jednakosti i nediskriminacije⁷?

Da li predloženi propis utiče na pojedince na osnovu njihovog „statusa“ odnosno ličnih svojstava.

Trebalo bi imati na umu da moguće povrede ljudskih prava nisu uvek očigledne, što je slučaj npr. sa posrednom diskriminacijom. Neka odredba se može jednako primenjivati na sve, ali može indirektno diskriminisati jednu kategoriju osoba. Tako, npr. ako se minimalna telesna visina stavi kao poseban uslov za prijem u radni odnos, uslov će biti diskriminatoran prema ženama koje su u proseku niže od muškaraca.

Prođite kroz IRAC postupak. Do kog se zaključka sada dolazi?

Ukoliko je zaključak da postoji nejednakost i diskriminacija na osnovu statusa, pitanje je da li je to objektivno, opravdano, i proporcionalno.⁸

Prođite kroz IRAC postupak za svaki segment ovog testa. Do kog se zaključka sada dolazi?

2.6 Da li ima odstupanja od relevantnih⁹ standarda ljudskih prava? Ukoliko je to slučaj, da li su ispunjeni pravni uslovi za odstupanje?

Odstupanja mogu biti definisana međunarodnim ugovorima.

Ustav Republike Srbije takođe predviđa odstupanja. Odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju su definisana članom 202. Ustava. Međutim, Ustav određuje da mere koje omoguću-

7 Principi jednakosti i nediskriminacije – videti Odeljak 4.

8 Opravdana i srazmerna razlika u tretmanu – videti Odeljak 3.

9 Odstupanje u skladu sa međunarodnim ugovorima. Takođe u skladu sa Ustavom Republike Srbije: Odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju. Član 202.

vaju odstupanja neće uključivati razliku na osnovu rase, pola, jezika, religije, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla. Mere kojima se omogućava odstupanje od ljudskih i manjinskih prava će prestati da važe nakon završetka vanrednog i ratnog stanja.

3. Ključni koncepti koji se tiču zakonodavstva i tumačenja

3.1 *Vladavina prava, demokratija i podela vlasti*

3.1.1 Vladavina prava može biti definisana kao ograničenje arbitrarnog vršenja vlasti na osnovu jasno definisanih pravila.

Vladavina prava podrazumeva da su svi jednaki pred zakonom, uključujući i državu. Pitanja koja se tiču vladavine prava zahtevaju učešće javnosti¹⁰, pristup vladi i transparentnost zakonodavnog postupka.

Učešće javnosti u zakonodavnom postupku je veoma značajno. Trebalo bi svim učesnicima omogućiti dovoljno vremena da se upoznaju sa predlozima, kao i da daju komentare.

3.1.2 Princip demokratske vladavine bi takođe trebalo da bude osnova za analizu svakog predloga. Moderno shvatanje demokratije je da pravilo većine ne bi trebalo uvek koristiti za donošenje odluka, već i da prava manjina moraju biti zaštićena. Svi predlozi propisa moraju biti posebno ispitani u odnosu na prava manjina – nacionalnih, religijskih, etničkih, seksualnih itd.

3.1.3 Za postizanje efikasne demokratije je neophodno da vlast postupa u skladu sa vladavinom prava koja je obezbeđena efikasnom podelom vlasti, kako bi se obezbedio sistem kontrole i ravnoteže u vršenju vlasti. Vlast je podeljena na tri „grane“: izvršnu, zakonodavnu i

10 UNDHR, član 21. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika.

Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.

Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja bi trebalo da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovesti opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja.

sudsku. Međutim, zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu.¹¹

Tri grane vlasti su drugačije organizovane u različitim državama. Međunarodni ugovori su kreirani tako da omogućavaju pristupanje različitim država bez obzira na ove razlike.

3.2 Opis stanja u srpskom zakonodavstvu

3.2.1 „Vladavina prava ... koja počiva na neotuđivim ljudskim pravima“¹² je osnovna pretpostavka Ustava Republike Srbije. Ustav predviđa ravnotežu i međusobnu kontrolu tri grane vlasti – zakonodavne, izvršne i sudske, i posebno definiše sudsku vlast kao nezavisnu.¹³

U Srbiji svi zakoni moraju biti u saglasnosti sa Ustavom koji predviđa¹⁴ da „potvrđeni međunarodni ugovori“ i „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava“ čine deo pravnog sistema i da bi domaći zakoni trebalo da budu u skladu sa međunarodnim pravom. Ustav takođe predviđa da „potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom“¹⁵. Stoga se moraju razmotriti sledeći aspekti:

- A) Da li se odredbama međunarodnog ugovora ne umanjuje dostignuti nivo ljudskih prava koja su zaštićena Ustavom?
- B) Da li je predložena zakonska odredba u skladu sa „potvrđenim međunarodnim ugovorima“ i „opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava“?

Ova pitanja mogu biti razmotrena korišćenjem IRAC analize.

3.2.2 Svrha Ustavnog suda Srbije¹⁶ je da „štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode“. Ustav određuje da odluke Ustavnog suda moraju biti zasnovane na „prihvaćenim međunarodnim ugovorima kao i na domaćem pravu“. Iz tog razloga, svaka analiza predloženog propisa mora uzeti u obzir mogućnost ocene neusklađenosti odredbi sa standardima ljudskih prava od strane Ustavnog suda.

11 Ustav Srbije, član 198.

12 Ustav Srbije, član 3.

13 Ustav Srbije, član 4.

14 Ustav Srbije, član 192. Hijerarhija domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata

15 Član 194.

16 Ustav Srbije, član 166. Ustavnu sud. Takođe članovi 167 – 175. iz šestog dela.

Takođe, svaki predlog propisa mora uzeti u obzir postojeće odluke Ustavnog suda.

Primer: Odluka Ustavnog suda iz 2001. godine je dovela do uklanjanja odredbe Zakona o okupljanju građana koja je propisivala obavezu da strani državljani moraju dobiti dozvolu da govore i organizuju javne skupove.¹⁷

3.2.3 Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati. Svi predlozi propisa se moraju uskladiti sa ustavnim standardom kojim se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati.¹⁸ Smanjivanje nivoa ljudskih prava može naknadno biti predmet postupka pred Ustavnim sudom.

3.2.4 Srbija je ratifikovala sve najznačajnije međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava. Takođe, Srbija, kao država članica Saveta Evrope od 2003. godine, ima obavezu da u svakom trenutku poštuje EKLJP. Savet Evrope čini 47 država. Njegov glavni cilj je uspostavljanje zajedničkog demokratskog i pravnog prostora na celom kontinentu kako bi se obezbedilo poštovanje osnovnih vrednosti ljudskih prava, demokratije i vladavine prava.

3.3 Međunarodno pravo ljudskih prava

3.3.1 Osnovno o ljudskim pravima

- a) Ljudska prava su prava koje ljudi imaju na osnovu same činjenice da su rođeni i da žive. Ona ukazuju na dostojanstvo i vrednost svake osobe. Osnovni zahtev poštovanja ljudskih prava je poštovanje dostojanstva drugih ljudi. Ljudska prava su univerzalna. Ovaj princip znači da ljudska prava imaju svi i on se smatra osnovom međunarodnog prava ljudskih prava.
- b) Ljudska prava su neotuđiva. Ona ne mogu biti oduzeta, izuzev u određenim okolnostima i u skladu sa odgovarajućim postupkom. Ljudska prava su međusobno povezana, zavisna i nedeljiva. Ovo znači da kada je jedno pravo uskraćeno, to može dovesti do povrede drugih prava. Na isti način, unapređivanje jednog prava omogućava napredak u pogledu drugih prava.

17 Odluka SUS IU broj 12/97 ("Sl. list SRJ", br. 21/2001)

18 Ustav Srbije, član 20.

- c) Princip jednakosti i nediskriminacije znači da su svi ravnopravno titulari ljudskih prava bez diskriminacije na osnovu ličnog svojstva, tj. bez obzira na nacionalnu pripadnost, prebivalište, pol, seksualnu orijentaciju, nacionalno ili etničko poreklo, rođenje, godine, rasu, religiju, jezik, ili bilo koji drugi status. Međutim, različit tretman sam po sebi ne podrazumeva diskriminaciju. Različiti tretman na osnovu ličnog svojstva mora biti opravdan od strane države i mora biti srazmeran.
- d) Države preuzimaju obaveze definisane međunarodnim pravom da će poštovati, štiti i promovisati ljudska prava. Ljudska prava u isto vreme predstavljaju i obavezu za Vlade. Zaštita koju pružaju ustavi se razlikuju od države do države, ali postoje ključna prava koja su zaštićena i koja priznaje većina država. Ljudska prava obuhvataju širok spektar prava¹⁹, od građanskih i političkih prava, uključujući okolnosti u kojima se ona primenjuju kao apsolutna, ograničena ili relativna do ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uz primenu principa njihove progresivne primene u praksi.
- e) Obaveza poštovanja podrazumeva da se država mora uzdržati od mešanja u ljudska prava ili njihovog uskraćivanja na bilo koji način. Obaveza zaštite ljudskih prava podrazumeva da država mora zaštititi pojedince i grupe od zloupotrebe ljudskih prava. Obaveza promovisanja osnovnih ljudskih prava podrazumeva da država mora preduzeti korake u cilju omogućavanja njihovog ostvarivanja. Ratifikovanjem međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, Vlade preuzimaju obavezu da usklade domaće zakonodavstvo i praksu sa obavezama i dužnostima propisanim u ovim pravnim dokumentima. Na taj način, domaći pravni sistem pruža osnovnu

19 Primeri pitanja koja su obuhvaćena konceptom „ljudskih prava“ se mogu naći u UNHHR:

Član 21: Pravo na učestvovanje u vlasti

Član 22: Pravo na socijalno osiguranje i ostvarivanje privrednih, društvenih i kulturnih prava

Član 23: Pravo na rad

Član 24: Pravo na odmor i razonodu

Član 25: Pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje

Član 26: Pravo na obrazovanje

Član 27: Pravo na učešće u kulturnom životu. Zaštita intelektualne svojine

pravnu zaštitu ljudskih prava garantovanih međunarodnim pravom. U slučajevima kada se u postupcima za zaštitu prava pred domaćim organima ne uspe ostvariti zaštita ljudskih prava, postoje mehanizmi i procedure za rešavanje po pojedinačnim ili grupnim predstavkama na regionalnom ili međunarodnom nivou. Time se omogućuje da međunarodni standardi ljudskih prava budu zaista poštovani, sprovedeni i izvršavani na lokalnom nivou.

f) Sudsko preispitivanje odluka

„Uzdržanost sudova“ prilikom donošenja sudskih odluka je ustavni princip, kako bi se izbegla opasnost da sudovi budu uključeni u postupak donošenja odluka koje su u nadležnosti drugih grana vlasti.

3.3.2 Princip supsidijarnosti

Supsidijarnost je opšti princip prava Evropske unije u skladu sa kojim EU može učestvovati u izradi propisa u slučajevima kada mere koje bi preduzele pojedinačne države ne bi bile dovoljne. U skladu sa principom supsidijarnosti, u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Unija će postupati samo u slučaju i ukoliko ciljevi predloženih mera ne mogu biti adekvatno postignuti od strane država članica, bilo na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou, ali mogu usled razmera i efekata predloženih mera biti bolje postignuti na nivou EU.

3.3.3 Princip proporcionalnosti (srazmernosti)

- a) Nosilac javne vlasti ne može nametati obaveze građanima osim u meri u kojoj su neophodne da bi se postigla njihova svrha, opravdane i u javnom interesu demokratskog društva. Ovaj princip predstavlja sredstvo zaštite od neograničene primene zakonodavnih i upravnih ovlašćenja, budući da nosilac javne vlasti može postupati samo u onoj meri koja je neophodna za postizanje ciljeva.
- b) Princip proporcionalnosti podrazumeva da se ograničenja jednog prava moraju na racionalan način povezati sa svrhom ograničenja, da je ograničenje neophodno za postizanje cilja i da je cilj dovoljno važan da bi se ograničilo osnovno ljudsko pravo.
- c) Princip proporcionalnosti znači da bilo koja mera nosioca javne vlasti koja utiče na osnovno ljudsko pravo mora biti:

- i. Odgovarajuća za postizanje željenog cilja,
- ii. Neophodna kako bi se postigao taj cilj tj. ne postoje blaža sredstva za postizanje tog cilja, i
- iii. Razumna, tj. može se razumno očekivati da će osoba o čijem se pravu radi prihvatiti datu meru.

3.4. *Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP)*

3.4.1 ESLJP se stara o poštovanju odredbi EKLJP. ESLJP su osnovala države članice Saveta Evrope u Strazburu 1959. godine. On postupa u slučajevima navodnih povreda odredaba EKLJP. Posebno je značajan princip „polja slobodne procene“ koji primenjuje ovaj sud prilikom donošenja odluka.

3.4.2 Princip proporcionalnosti je jedan od osnovnih principa sudske prakse koji je razvio Evropski sud pravde. Koncepti supsidijarnosti i polja slobodne procene su slični ali se i razlikuju. Supsidijarnost se odnosi na postupanje državnih organa, a „polje slobodne procene“ je princip koju primenjuje ESLJP prilikom razmatranja navodnih povreda ljudskih prava od strane države.

3.4.3 Polje slobodne procene²⁰ (margin of appreciation, eng.) može biti opisano kao „raspon diskrecionog postupanja“ države. Doktrina podrazumeva da će sud uzeti u razmatranje činjenicu da će se Konvencija tumačiti drugačije u različitim državama u skladu sa kulturološkim, istorijskim i filozofskim specifičnostima države.

„Međutim, u slučajevima kada ne postoji konsenzus u državama članicama Saveta Evrope, bilo u vezi sa relativnim značajem konkretnog interesa ili načina na koji je potrebno zaštititi ga, polje slobodne procene će biti šire. To se posebno odnosi na slučajeve kojima se pokreću kompleksna pitanja i mogućnost izbora različitih društvenih strategija: državne vlasti mogu bolje poznavati potrebe svog društva nego sudije međunarodnog prava čime su u boljoj poziciji da procene šta je u javnom interesu demokratskog društva... Obično će postojati široko polje procene ukoliko se od države zahteva da vaga privatni i javni interesa u primeni prava garantovanih Konvencijom.“²¹

20 Ovaj princip je prvi put primenjen u predmetu Hendisajt protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 5493/72, Evropski sud za ljudska prava, 4 novembar 1976.

21 Dikson protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 44362/04, Evropski sud za ljudska prava, 4 decembar 2007.

4. Kako istaći značaj pitanja ljudskih prava: Primeri pitanja²² za testiranje primene međunarodnih i evropskih standarda ljudskih prava

4.1 Uopšteno o pitanjima ljudskih prava

4.1.1 Sveobuhvatno razmatranje pitanja u Odeljku 4. može biti veoma zahtevan zadatak koji podrazumeva široko poznavanje i sposobnost tumačenja domaćih i međunarodnih propisa i sudskih odluka donetih u postupanju po ovim propisima. Njih zato moraju razmatrati obrazovani i iskusni pravници u slučajevima kada mogu nastupiti posledice po ljudska prava usled primene domaćih i međunarodnih propisa ili primene domaće ili međunarodne sudske prakse.

4.1.2 Ova pitanja pružaju osnovni, uvodni okvir za analizu i dalje istraživanje. U slučaju kada odredba nacionalnog propisa nije u skladu sa sudskom praksom ESLJP, a državni službenici zaposleni u Narodnoj skupštini su svesni ove činjenice, na nju moraju ukazati.

4.1.3 Budući da državni službenik koji je specijalizovan za pitanja ljudskih prava ili pravnik neće uvek biti na raspolaganju, ostali zaposleni i poslanici će biti u prilici da utvrđuju da li je konkretno pitanje koje rešavaju istovremeno i pitanje ljudskih prava.

U nastavku su ponuđena pitanja po pojedinačnim kategorijama koja bi trebalo da pomognu u utvrđivanju da li domaći zakon ili praksa nose sa sobom značajan rizik da budu protivni domaćim i međunarodnim propisima o ljudskim pravima.

Dva prethodna pitanja su:

- a) Da li ljudska prava utvrđena u nacionalnim i međunarodnom dokumentima (propisana prava) pojedinci i grupe u državama zaista ostvaruju (prava u praksi)?
- b) Da li zvanična statistika pruža informacije o merama koje se tiču ljudskih prava?

Zvanični statistički podaci, kada su dostupni, mogu pružiti uvid u primenu standarda ljudskih prava i tako pomoći u zakonodavnom po-

22 Većina ovih pitanja je preuzeta iz publikacije „Human Rights & Parliaments: A Handbook For Members And Staff“ koju je pripremio Westminster konzorcijum u saradnji sa Institutom za ljudska prava Međunarodne advokatske komore.

stupku navođenjem svih mera koje je potrebno sprovesti. Prilikom predlaganja bilo kog zakona moraju se uzeti u obzir efikasnost predloženih mera za praktično ostvarivanje priznatih prava pojedinaca i grupa. Primer: Pravo na smeštaj Roma.

4.1.4 Podizanje svesti o pitanjima ljudskih prava u radu Narodne skupštine.

- a) Da li postoje uvodni programi za nove zaposlene u parlamentu u okviru kojih oni dobijaju informacije o Ustavu, domaćim i međunarodnim standardima ljudskih prava?
- b) Da li zaposleni u parlamentu redovno prate pitanja ljudskih prava u izveštajima i medijima?
- c) Na koji način se o problemima u vezi sa ljudskim pravima obaveštavaju zakonodavac i Vlada?
- d) Da li postoje efikasni odnosi sa predstavnicima Vlade, NVO, građanskog društva i sektora visokog obrazovanja?
- e) Da li se vrši stalna procena usklađenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava?
- f) Na koji način se objavljuju presude koje imaju negativan efekat na ljudska prava?
- g) U kojoj meri su javnosti dostupne informacije o radu Narodne skupštine?

4.2 Jednakost i nediskriminacija²³

- a) Da li zakon, propisi ili praksa pružaju različita pravila za različite grupe ljudi, ili imaju veći uticaj na određene grupe ljudi?
- b) Ukoliko je to slučaj, da li je vlast dala razuman, objektivan i legitiman razlog kako bi opravdala ovu razliku?
- c) Da li su osmišljeni propisi koji će obezbediti i promovisati jednakost i ravnopravan tretman u državnim službama?
- d) Da li se vrši nadzor novih zakona, propisa i prakse u pogledu njihovog uticaja na jednakost?

23 Član 2. EKLJP