

USTAVNI SUD
BOSNE I HERCEGOVINE



УСТАВНИ СУД
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

CONSTITUTIONAL COURT
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

COUR CONSTITUTIONNELLE
DE BOSNIE-HERZEGOVINE

Broj: U-5/24
Sarajevo, 19.6.2024. godine

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Dom naroda
Hamdije Kreševljakovića 3
71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO

Primljeno:	19-06-2024		
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02-	02-	766	/24

PREDMET: Dostava Odluke U-5/24

Poštovani,

u prilogu dopisa dostavljamo vam Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-5/24 od 30.5.2024. godine.

S poštovanjem,



Registar
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Sevima Sam Terzić, s.r.

R. Dž. Čauševića 6/III, 71000 Sarajevo

tel:
+387 33 251 226

fax:
+ 387 33 561 134

web:
www.ustavnisud.ba

email:
sud@ccbh.ba

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-5/24**, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Sarajevu**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14 i 47/23), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 30. maja 2024. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu **Kantonalnog suda u Sarajevu (sudija Adi Isaković)** za ocjenu ustavnosti člana 147. stav 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH) i člana 2. stav 3. Pravilnika o naknadi pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika penzije („Službene novine Federacije BiH“ br. 47/18 i 48/22),

utvrđuje se da član 147. stav 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH) u dijelu u kojem je propisano „sa prebivalištem u Federaciji ili Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine“ te član 2. stav 3. Pravilnika o naknadi pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika penzije („Službene novine Federacije BiH“ br. 47/18 i 48/22) nisu u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U skladu sa članom 61. stav (2) Pravila Ustavnog suda, ukidaju se:

- član 147. stav 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH) u dijelu u kojem je propisano „sa prebivalištem u Federaciji ili Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine“ i

- član 2. stav 3. Pravilnika o naknadi pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika penzije („Službene novine Federacije BiH“ br. 47/18 i 48/22).

U skladu sa članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda, član 147. stav 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH) u dijelu u kojem je propisano „sa prebivalištem u Federaciji ili Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine“ te član 2. stav 3. Pravilnika o naknadi pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika penzije („Službene novine Federacije BiH“ br. 47/18 i 48/22) prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Kantonalni sud u Sarajevu, sudija Adi Isaković (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 11. marta 2024. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 147. stav 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH; u daljnjem tekstu: Zakon o PIO) i člana 2. stav 3. Pravilnika o naknadi pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika penzije („Službene novine Federacije BiH“ br. 47/18 i 48/22; u daljnjem tekstu: Pravilnik) s odredbama člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u

daljnjem tekstu: Evropska konvencija), te člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom), Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) i Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH), koju zastupa Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom (u daljnjem tekstu: Ured za zastupanje), zatraženo je u periodu od 28. marta do 1. aprila 2024. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostave odgovor na zahtjev.

3. Vlada FBiH je putem Ureda za zastupanje 23. aprila 2024. godine dostavila odgovor na zahtjev. Predstavnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li su član 147. stav 1. Zakona o PIO-u i član 2. stav 3. Pravilnika u skladu s odredbama člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, te člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju. Obrazlažući zahtjev, podnosilac je naveo da iz sadržaja osporenih odredaba proizlazi da nasljedniku, odnosno članu uže porodice korisnika penzije koji izmiri troškove sahrane pripada naknada pogrebnih troškova u visini prosječne penzije isplaćene u mjesecu prije smrti korisnika penzije. Zatim je ukazao na to da se ta naknada dodjeljuje samo u slučaju kada je korisnik penzije imao prijavljeno prebivalište u Federaciji BiH ili Brčko distriktu BiH. U vezi s tim, podnosilac je naveo da bi primjenom citiranih odredaba Zakona o PIO-u i Pravilnika tužba u sporu trebala biti odbijena kao neosnovana jer su organi uprave pravilno primijenili odredbe koje su bile na snazi. Međutim, Kantonalni sud smatra da se postavlja pitanje usklađenosti osporenih odredaba s odredbama Ustava i Evropske konvencije na koje je ukazao.

b) Činjenice predmeta u pogledu kojeg je podnesen zahtjev

5. Stana Mališ (u daljnjem tekstu: tužiteljica) supruga je preminulog Radmila Mališa koji je bio korisnik penzije Federalnog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje Mostar (u daljnjem tekstu: Zavod) i koji je u trenutku smrti imao prijavljeno prebivalište u Republici Srpskoj. Ona je tokom 2020. godine Zavodu – Kantonalna administrativna služba za Kanton Sarajevo (u daljnjem tekstu: Kantonalna služba) blagovremeno podnijela zahtjev za naknadu pogrebnih troškova na osnovu člana

147. Zakona o PIO-u. Prvostepeni i drugostepeni organ Zavoda su tužiteljcin zahtjev odbili jer njen suprug, u skladu sa članom 147. stav 1. Zakona o PIO-u, nije imao prebivalište u Federaciji BiH ili Brčko distriktu BiH.

6. Kantonalni sud je u predmetima br. 09 0 U 040176 21 U i 09 0 U 041936 22 uvažio tužiteljcinu tužbu, poništio osporene odluke Zavoda i predmet vratio prvostepenom organu na ponovno odlučivanje. Kantonalni sud je smatrao da prebivalište ne može biti osnov za „povlašten položaj“ i da je došlo do kršenja odredaba o nediskriminaciji iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.

7. Tužiteljica je 12. januara 2022. godine Zavodu podnijela zahtjev za naknadu pogrebnih troškova, ali je Kantonalna služba Rješenjem broj FZ3/5/3-45-9-1532-20/21 od 25. oktobra 2023. godine odbila tužiteljcin zahtjev.

8. Protiv tog rješenja tužiteljica je podnijela tužbu u kojoj je predložila da Kantonalni sud poništi prvostepeni i drugostepeni upravni akt i sam meritorno riješi upravnu stvar cijeneći nepoštovanje ranijih sudskih odluka kroz kršenje principa ravnopravnosti i nediskriminacije. Pri tome se pozvala i na Preporuku ombudsmena upućenu Vladi Federacije Bosne i Hercegovine kojom je ukazano na diskriminatornu odredbu člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u i člana 2. stav 3. Pravilnika u odnosu na korisnike penzije s prebivalištem u Republici Srpskoj.

9. Institucija ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini je Vladi FBiH izdala Inicijativu za izmjenu člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u broj P-156/21 od 27. maja 2021. godine (informacija dostupna [ovdje](#)). Inicijativom je ukazano na to da je „s ciljem otklanjanja nejednakog tretmana korisnika penzije s prebivalištem u Republici Srpskoj potrebno izmijeniti član 147. stav 1. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju tako da se iza riječi 'sa prebivalištem u Federaciji ili Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine' dodaju riječi 'ili Republici Srpskoj'. Nakon usvajanja izmjene i dopune navedenog člana potrebno je pristupiti i izmjeni člana 2. stav 3. Pravilnika o naknadi pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika penzije broj UOFZ-554/18 od 27. februara 2018. godine, i to na način da se ona uskladi s usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju“.

10. Tužena je u odgovoru na tužbu navela da ona nije zakonodavac i da nije u situaciji da navodi razloge zbog čega je član 147. stav 1. Zakona o PIO-u formuliran na takav način, te smatra da nije došlo do kršenja tužiteljcinog prava na imovinu i/ili nediskriminaciju.

c) Odgovori na zahtjev

11. Vlada FBiH je navela da su odredbe člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u i člana 2. stav 3. Pravilnika usklađene s odredbama Ustava BiH i Evropskom konvencijom te da se tim odredbama ne krši pravo na imovinu i pravo na slobodu kretanja i prebivališta. U tom pogledu je navela da se pravo na pogrebninu može smatrati imovinom u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Međutim, smatra da ne postoji niti jedan razlog zbog kojeg bi primjena člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u dovela do potrebe da Ustavni sud to pravo ispituje prema standardima prava na imovinu. U vezi s tim, ukazuje da se zakonodavac, u skladu sa svojom nadležnošću, opredijelio da pitanje naknade pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika penzije veže za prebivalište na teritoriji Federacije BiH i Brčko distrikta BiH. Smatra da je takav način reguliranja imao legitiman cilj, a to je da zaštiti finansijsku stabilnost Federacije BiH, stabilnost nosioca osiguranja, stabilnost isplate penzija te ekonomsku stabilnost uopće. Taj legitiman interes je, kako je navedeno, posebno bio izražen u slučajevima ostvarivanja tzv. srazmjerne penzije između entiteta Federacija BiH i Republika Srpska jer se radi o desecima hiljada lica koja ostvaruju pravo na dvije penzije, tj. dio iz Federacije BiH i dio iz Republike Srpske, pri čemu je u većini tih slučajeva veći dio staža bio ostvaren u Republici Srpskoj a svega nekoliko mjeseci u Federaciji BiH. S obzirom na to, Vlada FBiH smatra da je sasvim logično da se u slučaju smrti korisnika i naknada treba ostvariti u Republici Srpskoj a ne u Federaciji BiH. Prema ocjeni Vlade FBiH, ukoliko se pravo na pogrebninu ne bi vezalo za prebivalište, onda bi u slučaju smrti korisnika srazmjerne penzije bila data mogućnost izbora članu porodice preminulog korisnika gdje će to pravo ostvarivati, ali ne postoji niti jedan kriterij ili podzakonski akt koji bi odredio ko će od nosilaca osiguranja isplatiti tu naknadu. Također navodi da zbog činjenice da je visina prosječne penzije kriterij prema kojem se utvrđuje visina naknade pogrebnih troškova i da je u Federaciji BiH prosječna penzija znatno veća, to je sasvim jasno da bi svi zahtjevi bili upućivani Zavodu a ne Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske. Osim toga, smatra da postoji mogućnost zloupotreba jer bi članovi porodice preminulog korisnika mogli naknadu pogrebnih troškova zahtijevati u oba entiteta, što bi bilo teško spriječiti jer su nosioci osiguranja u entitetima potpuno autonomni. Pri tome posebno naglašava da bi u slučaju izmjene postojećih zakona pitanje ostvarivanja prava na naknadu pogrebnih troškova bilo potpuno neuređeno, što bi dovelo do negativnih finansijskih posljedica za Federaciju BiH kao nosioca osiguranja i otvorilo mogućnost za zloupotrebe. Prema tome, Vlada FBiH smatra da se zakonodavac, s ciljem zaštite finansijske stabilnosti Federacije BiH, osporenim odredbama umiješao u pravo lica koja podnose zahtjev na način da je to bilo osnovano na zakonu i opravdano javnim interesom, te da postoji odnos

srazmjernosti između cilja i ograničenja o kojem je bilo riječi. S obzirom na to, Vlada FBiH smatra da su osporene odredbe u skladu s odredbama Ustava BiH i Evropske konvencije.

IV. Relevantni propisi

12. **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** („Službene novine Federacije BiH“ br. 13/18, 93/19 – odluka USFBiH, 94/20 – rješenje USFBiH, 90/21, 19/22 i 42/23 – odluka USFBiH) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

(Predmet zakona)

Ovim zakonom uređuje se obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu međugeneracijske solidarnosti (u daljnjem tekstu: obavezno osiguranje) i dobrovoljno penzijsko i invalidsko osiguranje za lica koja nisu obavezno osigurana po ovom zakonu (u daljnjem tekstu: dobrovoljno osiguranje), kao i prava i obaveze na osnovu tih osiguranja.

Član 39. tačka c)

(Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja)

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja u skladu sa ovim zakonom su:

c) za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika starosne ili invalidske penzije – porodična penzija i pravo na naknadu pogrebnih troškova u skladu sa ovim zakonom,

Član 147.

(Posmrtnina)

(1) U slučaju smrti korisnika penzije sa prebivalištem u Federaciji ili Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine, nasljedniku-članu uže porodice, koje izmiri troškove sahrane pripada naknada pogrebnih troškova u visini prosječne penzije isplaćene u mjesecu prije smrti korisnika penzije.

(2) Zahtjev za naknadu troškova sahrane podnosi se u roku od tri mjeseca od dana smrti korisnika penzije.

(3) Postupak i potrebnu dokumentaciju za ostvarivanje naknada iz stava (1) ovog člana, urediće nosilac osiguranja svojim aktom, na koji saglasnost daje Vlada Federacije.

13. **Pravilnik o naknadi pogrebnih troškova u slučaju smrti korisnika mirovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 47/18 i 48/22)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Članak 2.

Naknada se ostvaruje u Federalnom zavodu za mirovinsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: Federalni zavod).

Umrli korisnik, po osnovi čije smrti se ostvaruje naknada, je korisnik mirovine koji je pravo na mirovinu ostvario u Federalnom zavodu i čija smrt je nastupila u vremenu od 01.03.2018. (dan stupanja na snagu Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju - "Službene novine Federacije BiH", broj 13/2018), a isplata naknade se vrši sa Jedinstvenog računa riznice.

Naknada pripada za slučaj da je korisnik mirovine imao prebivalište u Federaciji Bosne i Hercegovine ili u Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine u trenutku smrti.

Naknada pripada u visini prosječne mirovine isplaćene u Federalnom zavodu u mjesecu prije smrti korisnika mirovine.

Članak 3. stavak (1)

Pravo na naknadu ima nasljednik - član uže obitelji koji izmiri troškove pogreba.

V. Dopustivost

14. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine;

ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

16. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud (sudija Adi Isaković), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11).

17. U odnosu na zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u, Ustavni sud smatra da nije sporno da postoji nadležnost Ustavnog suda jer je osporena odredba zakona.

18. S druge strane, u odnosu na zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe člana 2. stav 3. Pravilnika koji je donio Zavod, uz saglasnost Vlade FBiH, Ustavni sud podsjeća da član VI/3.c) Ustava BiH eksplicitno ne propisuje nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost pravnih akata niže snage od zakona. U tom pogledu, Ustavni sud najprije naglašava da je u članu VI/3.c) Ustava BiH Ustavnom sudu data znatno šira nadležnost u odnosu na ispitivanje zakonskih akata svih nivoa vlasti (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-19/16* od 30. marta 2017. godine, tač. 31–33, dostupna na www.ustavnisud.ba), kao i u odnosu na ocjenu njihove kompatibilnosti s odredbama Ustava BiH i zakonima Bosne i Hercegovine, te razmatranje postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje na svoju bogatu praksu ocjene kantonalnih zakona, koju je izgradio primjenom člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, za razliku od člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine kada se proglašavao nenadležnim za ocjenu ustavnosti kantonalnih propisa. U odlukama br. *U-8/12* i *U-16/14* Ustavni sud je ispitivao ustavnost kantonalnih propisa o sudskim taksama, potom je u Odluci broj *U-6/15* ocjenjivao ustavnost kantonalnog zakona o taksi-prijevozu, dok je u odlukama br. *U-22/18*, *U-10/21* i *U-9/22* Ustavni sud ispitivao usklađenost kantonalnih zakona o visokom obrazovanju s Ustavom Bosne i Hercegovine (sve odluke su dostupne na www.ustavnisud.ba).

19. Kada je u pitanju prihvatanje nadležnosti za ocjenu ustavnosti akata koji su niže pravne snage od zakona, Ustavni sud će postupati *ad hoc*, slično kao i kod pristupa koji je imao u tim slučajevima prilikom primjene člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, Ustavni sud je, ocjenjujući da li postoji njegova nadležnost u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine da odlučuje i o ustavnosti akata niže pravne snage, primjenjivao kriterije koje je razvio prilikom odlučivanja o razmatranju podzakonskih akata na osnovu nadležnosti iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-12/13* od 28. septembra 2023. godine, tač. 21. i 22, i *U-14/23* od 18. januara 2024. godine, tač. 23–29, dostupne na www.ustavnisud.ba).

20. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je u svojoj praksi u predmetima koji su pokrenuti u skladu sa članom VI/3.c) Ustava BiH *ad hoc* odlučivao da li će prihvatiti nadležnost da u takvim slučajevima odlučuje o podzakonskim aktima (vidi Odluku o dopustivosti broj U-13/21 od 24. marta 2022. godine, tač. 28–40, objavljenu u „Službenom glasniku BiH“ broj 22/22). U tom predmetu Ustavni sud je naglasio da bi, slijedeći praksu iz nadležnosti člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, mogao uspostaviti nadležnost jedino ukoliko bi se radilo o očitom kršenju nekog prava u vezi s pitanjem koje proizlazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava ili ukoliko bi se osporenim aktom reguliralo pitanje koje nema osnov u zakonu ili ukoliko bi osporeni akt donio nenadležan organ ili ukoliko u zakonu nema osnova za donošenje takvog akta ili u slučaju da je osporeni akt izašao van okvira zakona (*idem*, tačka 40).

21. Imajući u vidu navedeno, kao i da su osporene odredbe Pravilnika donesene na osnovu osporenih odredaba Zakona o PIO-u, te da sporne odredbe Pravilnika na identičan način reguliraju sporno pitanje prava na naknadu pogrebnih troškova, kao i da se tim odredbama pokreću pitanja kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom, konkretno prava na zabranu diskriminacije iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da je to dovoljno za zaključak da postoji nadležnost Ustavnog suda da, u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, odlučuje o ustavnosti osporene odredbe Pravilnika.

22. Stoga, imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

23. Podnosilac zahtjeva traži ispitivanje usklađenosti člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u i člana 2. stav 3. Pravilnika s odredbama člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju te člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

24. Međutim, imajući u vidu činjenični supstrat podnesenog zahtjeva, Ustavni sud smatra da se pitanja koja se pokreću odnose na usklađenost osporenih odredaba s pravom na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Stoga će Ustavni sud, primjenom pravila *iura novit curia* i u skladu sa svojom praksom da činjenični supstrat zahtjeva ili apelacije može podvesti pod bilo koje pravo (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-23/18 od 5. jula 2019. godine, tačka 17, dostupna na

www.ustavnisud.ba), osporene odredbe ispitati u odnosu na član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

25. Član 147. stav 1. Zakona o PIO-u glasi:

(1) U slučaju smrti korisnika penzije sa prebivalištem u Federaciji ili Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine, nasljedniku-članu uže porodice, koje izmiri troškove sahrane pripada naknada pogrebnih troškova u visini prosječne penzije isplaćene u mjesecu prije smrti korisnika penzije.

26. Član 2. stav (3) Pravilnika glasi:

Naknada pripada za slučaj da je korisnik mirovine imao prebivalište u Federaciji Bosne i Hercegovine ili u Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine u trenutku smrti.

Nediskriminacija

27. Član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

28. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

29. Ustavni sud naglašava da član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju sadrži opći princip zabrane diskriminacije i garantira uživanje svih prava određenih zakonom, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Nadalje, član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju podrazumijeva i da javni organi nikoga ne mogu

diskriminirati prema bilo kojem osnovu, dakle osnovni princip nediskriminacije je proširen i na domaće zakone, a ne samo na prava garantirana Evropskom konvencijom, kako to predviđa član 14. Evropske konvencije. Pri tome, Ustavni sud naglašava da je Evropski sud potvrdio da se pojmovi diskriminacije koja je zabranjena na osnovu člana 14. Konvencije i člana 1. Protokola broj 12 trebaju tumačiti na isti način (vidi *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [VV], presuda od 22. decembra 2009. godine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06, tač. 55–56). Prema tome, imajući u vidu sadržaj i doseg primjene člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da u ovom postupku nije nužno dati odgovor na pitanje da li se pravo na naknadu pogrebnih troškova odnosi na „uživanje prava i sloboda“ zaštićenih drugim odredbama Evropske konvencije.

30. Shodno tome, slijedeći principe iz člana 14. Evropske konvencije koja se odnosi i na primjenu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud podsjeća na to da postoji diskriminacija ako rezultira različitim postupanjem s licima u analognim ili relevantno sličnim okolnostima (vidi *X i drugi protiv Austrije* [VV], presuda od 19. februara 2013. godine, predstavka broj 19010/07, tačka 98). Međutim, ne predstavlja svako različito postupanje ujedno i povredu člana 14. Evropske konvencije. Različito postupanje je diskriminatorno ako nema objektivnog i razumnog opravdanja, drugim riječima, ako ne teži legitimnom cilju ili ako nema razumnog odnosa proporcionalnosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi Evropski sud, *Guberina protiv Hrvatske*, presuda od 22. marta 2016. godine, predstavka broj 23682/13, tačka 69).

31. Država ugovornica uživa slobodu procjene pri ocjenjivanju da li razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju različito postupanje i u kojoj mjeri. Obim te procjene će se razlikovati zavisno od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja. Prema Evropskoj konvenciji, država obično ima široko polje procjene kada su u pitanju opće mjere ekonomske ili socijalne strategije. Zbog njihovog direktnog poznavanja svog društva i njegovih potreba, nacionalne vlasti su, u principu, u boljem položaju od međunarodnog sudije da cijene ono što je u javnom interesu na društvenim ili ekonomskim osnovima, a sud će općenito poštovati izbor politike zakonodavca osim ako je „očito bez razumnog osnova“ (vidi Evropski sud, *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], presuda od 16. marta 2010. godine, predstavka broj 42184/05, tačka 61). Pri tome je važno naglasiti da se ne ograničava sloboda država ugovornica da odluče da li će uspostaviti bilo koji oblik sistema socijalnog osiguranja ili ne, ili da odaberu vrstu ili iznos naknada koje će osigurati u okviru bilo kojeg takvog sistema. Međutim, ako država odluči uspostaviti sistem naknada, to mora učiniti na način koji je u skladu sa članom 14. Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 12. aprila 2006. godine, predstavke br. 65731/01 i 65900/01, tačka 53).

32. U konkretnom slučaju nesporno je da je Zakonom o PIO-u i Pravilnikom država „uspostavila sistem naknada“ u koji se ubraja i pravo na naknadu pogrebnih troškova, što znači da je tim Zakonom propisano „uživanje prava određenih zakonom“ u smislu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Međutim, tim propisima u osporenim odredbama država je propisala i ograničenje za ostvarivanje tih prava, te je, stoga, zadatak Ustavnog suda da ispita da li je to u skladu sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

33. Ustavni sud dalje zapaža da pravo na naknadu pogrebnih troškova u smislu člana 39. Zakona o PIO-u predstavlja pravo za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika penzije. Iako je riječ o pravu korisnika penzije, ono faktički, kako proizlazi iz sadržaja Zakona o PIO-u i Pravilnika, pripada nasljedniku – članu uže porodice korisnika penzije koji je izmirio troškove sahrane. U vezi s navedenim, Ustavni sud najprije ukazuje da je Evropski sud zaključio da mjesto prebivališta predstavlja aspekt ličnog statusa u smislu člana 14. Evropske konvencije i da može predstavljati „drugi status“ u smislu standarda prava na nediskriminaciju (vidi, *op. cit.*, presudu *Carson i drugi*, tač. 70. i 71). Također, Ustavni sud ukazuje na to da je Evropski sud istakao da član 14. Evropske konvencije, u svjetlu svog cilja i prirode prava koja nastoji zaštititi, obuhvata i slučajeve u kojima se prema licu postupa manje povoljno na osnovu statusa drugog lica ili zaštićenih osobina (vidi, *op. cit.*, presudu *Guberina*, tačka 78).

34. Nadalje, Ustavni sud zapaža da iz osporenih odredaba proizlazi da je zakonodavac prilikom reguliranja uvjeta za ostvarivanje tog prava ustanovio teritorijalni princip, odnosno kriterij prebivališta korisnika penzije u trenutku njegove smrti. Tako je osporenim odredbama člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u i člana 2. stav 3. Pravilnika pravo na naknadu pogrebnih troškova priznao samo nasljedniku – članu uže porodice onog korisnika penzije koji je u trenutku smrti imao prijavljeno prebivalište u Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH. Dakle, sadržaj navedene odredbe *a contrario* upućuje da nasljedniku – članu uže porodice korisnika penzije koji je u trenutku smrti imao prijavljeno prebivalište u Republici Srpskoj ne pripada pravo na naknadu pogrebnih troškova. Prema tome, polazeći od toga da se pravo na naknadu pogrebnih troškova izvodi iz činjenice da je osiguranik bio korisnik penzije Zavoda, Ustavni sud smatra da je očigledno da se nasljednici – članovi uže porodice preminulog korisnika penzije koji je imao prebivalište u Republici Srpskoj nalaze u istoj faktičkoj situaciji kao i oni članovi porodica korisnika penzije koji su imali prebivalište u Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH. Prema tome, Ustavni sud smatra da nema razloga da ne prihvati da je u konkretnom slučaju na osnovu odredaba člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u i člana 2. stav 3. Pravilnika uspostavljen različit tretman u pogledu uvjeta za ostvarivanje prava propisanih Zakonom i Pravilnikom.

35. S obzirom na to, Ustavnom sudu preostaje da razmotri da li je nejednako postupanje na osnovu prebivališta u trenutku smrti korisnika penzije imalo objektivno i razumno opravdanje. U tom pogledu, Ustavni sud ukazuje na to da moraju biti ispunjena dva uvjeta kako bi različit tretman bio objektivno i razumno opravdan: a) princip različitog tretmana se može primijeniti u svrhu postizanja legitimnog cilja i b) mora postojati razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju teži.

36. U pogledu pitanja da li je različito postupanje slijedilo legitiman cilj, Ustavni sud zapaža da je Vlada FBiH kao opravdanje za osporene odredbe navela da je cilj zakonodavca prilikom reguliranja teritorijalnog principa bio da zaštiti finansijsku stabilnost Federacije BiH, nosioca osiguranja, stabilnost isplate penzija te ekonomsku stabilnost uopće. Taj legitiman interes je, kako je navedeno, posebno bio izražen u slučajevima ostvarivanja tzv. srazmjerne penzije između entiteta Federacija BiH i Republika Srpska. Prema navodima Vlade FBiH, radi se o desecima hiljada lica koja ostvaruju pravo na dvije penzije, tj. dio iz Federacije BiH i dio iz Republike Srpske, pri čemu je u većem broju tih slučajeva pretežit dio staža bio ostvaren u Republici Srpskoj a svega nekoliko mjeseci u Federaciji BiH. Osim toga, Vlada FBiH je ukazala i na mogućnosti da bi kod srazmjernih penzija većina zahtjeva za isplatu naknade bila upućivana Zavodu zbog veće prosječne penzije u Federaciji BiH. Također je ukazala da bi postojala mogućnost zloupotrebe jer bi članovi porodica naknadu mogli zahtijevati u oba entiteta.

37. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da posmrtnina predstavlja novo pravo koje je uvedeno Zakonom o PIO-u i čiji je cilj da dio troškova sahrane snosi PIO. Pri tome, Ustavni sud zapaža da pitanje uvjeta za ostvarivanje prava na naknadu pogrebnih troškova predstavlja odraz stanja penzijskog sistema i procjene potrebnih sredstava za finansiranje svih prava koja pripadaju korisnicima penzije. U skladu s tim, Ustavni sud smatra da vlasti stoga moraju biti u mogućnosti da definiraju posebne kriterije za ostvarivanje koristi od takve naknade. Naročito se ne može od javnih vlasti tražiti da ostvarivanje tog prava bude na štetu stabilnosti penzijskog sistema u situaciji kada postoji velik broj korisnika srazmjerne penzije. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je različit tretman, propisan spornim odredbama Zakona i Pravilnika, zasnovan na legitimnom cilju koji se ogleda u potrebi zaštite stabilnosti penzijskog sistema. U tom pogledu, Ustavni sud ponavlja da je javna vlast svakako u boljoj poziciji od sudija Ustavnog suda da riješi pitanja koja se odnose na to ko će imati pravo na naknadu pogrebnih troškova, koliki će biti iznos koji se isplaćuje po tom osnovu, te da propiše uvjete pod kojim određena lica mogu ostvarivati ta prava. Prema tome, Ustavni sud smatra da navedeni razlozi doista spadaju u slobodno polje procjene nadležne vlasti pa Ustavni sud

nema razloga da ne prihvati da je u konkretnom slučaju različit tretman koji proizlazi iz osporenih odredaba zasnovan na legitimnom cilju.

38. Na kraju, Ustavni sud treba da odgovori na pitanje da li se uspostavlja pravična ravnoteža između javnog interesa i zaštite prava pojedinaca, odnosno u konkretnom slučaju nasljednika ili članova uže porodice preminulih korisnika penzije koji su u trenutku smrti imali prebivalište u Republici Srpskoj. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da odredbe kojima su javne vlasti nastojale propisati prebivalište kao ograničavajući uvjet za ostvarivanje prava na naknadu pogrebnih troškova ipak ne zadovoljavaju princip proporcionalnosti. Naime, Ustavni sud zapaža da i pored nesporne činjenice da postoji velik broj srazmjernih penzija, izgledne su situacije u kojima postoje korisnici penzija koji su svoje pravo na penziju u cijelosti ostvarili kod Zavoda, a njihovo posljednje prebivalište je u Republici Srpskoj. U takvim pravnim i faktičkim situacijama njihovi nasljednici odnosno članovi uže porodice neće biti u mogućnosti da ostvare pravo na tu naknadu pod jednakim uvjetima kao i članovi uže porodice preminulih korisnika koji su imali posljednje prebivalište u Federaciji BiH odnosno u Brčko distriktu BiH. Naročito je moguće da zbog takvog svog statusa to pravo neće biti u mogućnosti da ostvare ni u Republici Srpskoj jer nisu bili korisnici penzije. Takva lica, odnosno njihovi nasljednici će, isključivo zbog svog prebivališta, biti dovedena u neravnopravan položaj iako je vidljivo da se ostvarivanje prava na naknadu pogrebnih troškova primarno vezuje za status korisnika penzije. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da osporene odredbe člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u i člana 2. stav 3. Pravilnika mogu proizvesti posljedice na ostvarivanje prava za lica koja se nalaze van kategorije korisnika srazmjerne penzije zbog kojih su te odredbe ustanovljene. Zbog toga, Ustavni sud smatra da je dužnost javnih vlasti da uspostave jasne kriterije za određivanje kome će se isplaćivati ta naknada, bez dovođenja bilo koje grupe u neravnopravan položaj. Prema tome, Ustavni sud smatra da ne postoji razumno i objektivno opravdanje za različit tretman u konkretnom slučaju, odnosno da nije postignut razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.

39. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporene odredbe člana 147. stav 1. Zakona o PIO-u i člana 2. stav 3. Pravilnika nisu u skladu s pravom na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Zbog toga, Ustavni sud smatra da je potrebno osporene odredbe ukinuti u smislu člana 61. st. (2) i (3) Pravila.

Ostali navodi

40. S obzirom na već usvojene zaključke, Ustavni sud smatra da nema potrebe posebno ispitivati navode podnosioca zahtjeva kojima je osporio ustavnost osporenih odredaba s aspekta člana II/3.k)

Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju te člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

VII. Zaključak

41. Ustavni sud zaključuje da član 147. stav 1. Zakona o PIO-u u dijelu u kojem je propisano „sa prebivalištem u Federaciji ili Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine“ te član 2. stav 3. Pravilnika nisu u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju jer se njima ne uspostavlja razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti.

42. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

43. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.



Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Valerija Galić