

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

Bosna i Hercegovina  
Federacija Bosne i Hercegovine  
PARLAMENT FEDERACIJE  
SARAJEVO

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

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

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](http://www.ustavnisud.ba)

email:  
[sud@ccbh.ba](mailto: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.*