

ДРУГО ОДЕЉЕЊЕ

**ПРЕДМЕТ ГРУДИЋ против СРБИЈЕ**

*(представка број 31925/08)*

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

17. април 2012. године

*Ова пресуда ће постати правоснажна у околностима предвиђеним чланом 44. став 2. Конвенције. Могуће су редакторске промене.*

## **У предмету Грудих против Србије,**

Европски суд за људска права (Друго одељење), на заседању Већа у саставу:

Françoise Tulkens, *Председник,*

Dragoljub Popović,

Isabelle Berro-Lefèvre,

András Sajó,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, *судије,*

и Stanley Naismith, *Секретар одељења,*

после већања на затвореној седници одржаној 27. марта 2012. године,

изриче следећу пресуду, која је усвојена на тај дан:

### **ПОСТУПАК**

1. Предмет је формиран на основу представке (број 31925/08) против Србије, коју су Суду према члану 34. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: „Конвенција“), поднела два држављанина Србије бошњачког порекла, гђа Љутвија Грудих, раније Клапија, („прва подносиатељка представке“) и г. Махмут Грудих („други подносилац представке“), 24. јуна 2008. године.

2. Подносиоце представке, којима је пружена правна помоћ, заступала је гђа Р. Гарибовић, адвокат из Новог Пазара. Владу Србије („Влада“) заступао је њен заступник, г. С. Царић.

3. Председник Другог одељења дао је представци предност у складу са Правилем 41 Пословника Суда.

4. Подносиоци представке су тврдили да им инвалидске пензије нису исплаћене више од једне деценије, и даље, да су дискриминисани на основу припадности националној мањини.

5. Председник Другог одељења је 3. марта 2010. године одлучио да Владу обавести о представци. Одлучено је такође да се допуштеност и основаност представке разматрају истовремено (ранији члан 29. став 3.).

## ЧИЊЕНИЦЕ

### I. ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА

6. Подносиоци представке су рођени 1952. године, односно 1948. године, и брачни су пар.

7. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање запослених Србије доделио је подносиоцима представке инвалидске пензије 1995. године, односно 1999. године (у даљем тексту: „РФПИО“) – Филијала на Косову.<sup>1</sup>

8. После много година проведених у Косовској Митровици, они су се 2005. године преселили у Нови Пазар, ужу Србију (тј. територију Србије без Косова), као што се види из њихових личних карти које је издало Министарство унутрашњих послова Тужене државе.

#### **A. Поступак у вези са пензијом**

9. Прва подносиатељка представке и други подносилац представке редовно су примали пензије до 9. јуна 1999. године, односно 15. јануара 2000. године, када су месечне исплате престале, а да РФПИО није дао никакво објашњење.

10. Подносиоци представке су 22. маја 2003. године затражили наставак исплате њихових пензија.

11. РФПИО је 1. марта 2005. године и 17. маја 2004. године донео званична решења о обустави исплате пензија подносилаца представке почев од 9. јуна 1999. године, односно 15. јануара 2000. године. У њима је констатовано да је Косово сада под међународном управом због чега се пензије више не могу исплаћивати.

12. Двема посебним пресудама од 11. јула 2006. године Окружни суд у Новом Пазару поништио је спорна решења, констатујући, *inter alia*, да се она не односе на релевантно домаће право нити дају задовољавајуће објашњење зашто би исплата пензија подносилаца представке требало да буде обустављена. У вези са овим другим, Окружни суд је заправо поново навео делове правног мишљења Врховног суда од 15. новембра 2005. године, али га није званично цитирао (видети став 31. у даљем тексту).

13. РФПИО је после тога поднео два засебна захтева за ванредно преиспитивање пресуде у вези са одлукама Окружног суда од 11. јула 2006. године. У захтеву у вези са другим подносиоцем представке,

---

<sup>1</sup> Сва позивања на Косово, било на територију, установе или становништво, у овом контексту сматраће се потпуно у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности уједињених Нација и без прејудуцирања статуса Косова.

РФПИО је, *inter alia*, навео да, пошто Тужена држава није у могућности да наплати доприносе за пензијско осигурање на Косову од 1999. године, лица којима је пензија из РФПИО већ додељена на овој територији више не могу да их примају. На име подршке овом ставу РФПИО је цитирао мишљење Министарства за социјална питања од 7. марта 2003. године (видети став 29. у даљем тексту) и навео да он ово мишљење сматра обавезујућим.

14. Врховни суд Србије је 13. септембра 2007. године и 26. фебруара 2008. године одбацио наведене захтеве за ванредно преиспитивање пресуде. Док је захтев у вези са другим подносиоцем представке одбачен као непотпун, исто правно средство у вези са првом подносиоцем представке мериторно је одбачено. У овом другом случају, Врховни суд је потврдио спорно решење Округног суда.

15. На основу два посебна решења од 3. априла 2008. године, РФПИО је обуставио поступак покренут на основу захтева подносилаца представке за наставак исплате њихових пензија до времена, како је наведено у оперативним одредбама, када ће се цео тај проблем решити између органа Србије и међународне управе на Косову. Решења РФПИО личила су на штампане обрасце у које су само имена подносилаца представке, пребивалиште и идентификациони подаци предмета унети руком.

16. Подносиоци представке су остали при ставу да су против ових решења поднели управне жалбе. Влада ову тврдњу оспорава. Подносиоци представке доставили су Суду копије поштанских признаница које показују да је нека врста преписке послата РФПИО, као и Министарству рада, запошљавања и социјалне политике, али нису доставили Суду копије предметних захтева.

17. Иако није званично одлучивао о наставку обустављеног поступка, РФПИО је 7. априла 2008. године закључком о обезбеђењу доказа затражио од подносилаца представке да му доставе решења о додели пензија. Испоставило се да су подносиоци представке испунили овај захтев. Они су такође овом Суду доставили копије предметних решења.

18. Изгледа да после тога није било никаквих дешавања у поступку.

## **Б. Остале релевантне чињенице**

19. Косово је у јуну 1999. године стављено под међународну управу.

20. Подносиоци представке су изнели да су сви пензионери српске националности са Косова наставили да примају пензије нормално, као и многи Бошњаци, Роми, Турци и Албанци. Они су даље тврдили да су

и они могли решити проблем пензија да су били спремни да „подмите одговорне“.

21. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике Србије је 18. јуна 2004. године, у одговору на претходни упит, обавестило Заштитника грађана за Косово да се пензијски систем у Србији заснива на концепту „текућег финансирања“. Конкретно, пензије се обезбеђују из текућих доприноса за пензијско осигурање. Произлази да пошто српски органи не могу да наплаћују те доприносе на Косову од 1999. године, лица којима су већ признате РФПАО пензије на Косову не могу такође очекивати, у том тренутку, да ће их даље примати. Даље, Министарство је навело усвајање Уредбе 2001/35 о пензијама на Косову, којом је предвиђен посебан пензијски систем за лица која живе на територији (види став 39. у даљем тексту).

22. Пошто им је 2005. године кућа срушена, подносиоци представке преселили су се из Косовске Митровице у Нови Пазар који се налази у ужој Србији.

23. РФПАО је 2. априла 2008. године потврдио, *inter alia*, да је девојачко презиме прве подносиоце представке било Клапија.

24. Оба подносиоца представке болују од озбиљних срчаних обољења, и живе у веома тешких финансијским условима. Они су, међутим, изнели да никада нису поднели захтев за пензије на Косову.

## II. РЕЛЕВАНТНО ДОМАЋЕ ПРАВО И ПРАКСА

### **А. Закон о пензијском и инвалидском осигурању (објављен у „Службеном листу Републике Србије“ – Сл. лист РС – бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 30/10 и 101/10)**

25. Члан 104. предвиђа, *inter alia*, да се управни поступак пред РФПАО може поново покренути, на захтев осигураника или *ex proprio motu*, ако се сазна за нове релевантне чињенице или доказе или ако у првобитном поступку те чињенице или докази нису изнети.

26. Члан 110. предвиђа, *inter alia*, да права појединца из пензијског и инвалидског осигурања престају, ако се испостави да појединац више не испуњава првобитне законске услове. Међутим, ако пензионер са стеченом пензијом обезбеди додатну пензију код неког другог фонда за пензијско и инвалидско осигурање основаног у некој другој држави формираној на територији бивше Југославије, његова пензија коју исплаћује РФПАО, осим ако није другачије предвиђено међународним споразумом, поново се процењује (поново обрачунава) на основу пензијског стажа који је претходни фонд већ узео у обзир.

27. Члан 169. предвиђа, *inter alia*, да се имовина РФПАО састоји од: доприноса за пензијско и инвалидско осигурање; сопствене имовине;

издвојених средстава у државном буџету; субвенција и донација, повраћаја од разних улагања и одређеног дела средстава добијених приватизацијом државног и друштвеног капитала.

**Б. Одлука о привременом начину остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања осигураника и лица са подручја АП Косово и Метохија од 19. августа 1999. године и Одлука о привременој надлежности за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања за осигуранике и лица са подручја АП Косово и Метохија од 22. марта 2007. године**

28. Ове одлуке утврђују детаље у вези са процесном надлежношћу разних филијала РФППО у вези са правима осигураника са Косова.

**В. Мишљење Министарства за социјална питања, број 181-01-126/2003 од 7. марта 2003. године и Мишљење Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, број 182-02-20/2004-07 од 18. јуна 2004. године**

29. Ова мишљења наводе, *inter alia*, да се пензијски систем у Србији заснива на концепту „текућег финансирања“. Конкретно, пензије се обезбеђују из текућих доприноса за пензијско осигурање. Пошто српски органи не могу да наплаћују те доприносе на Косову од 1999. године, лица којима су већ признате РФППО пензије на Косову не могу такође очекивати, у том тренутку, да ће их даље примати. Даље, констатује се да Уредба 2001/35 о пензијама на Косову, коју је донела Мисија привремене управе, предвиђа посебан пензијски систем за лица која живе на територији, што је само по себи озбиљно питање (видети став 39 у даљем тексту).

**Г. Судска пракса Уставног суда**

30. Уставни суд Србије је доследно утврђивао да мишљења и упутства разних државних министарстава не представљају пропис или општи правни акт, и да су само намењена олакшању њихове примене (видети, на пример, ИУ-293/2004 од 29. јуна 2006. године и ИУ-275/2009 од 19. новембра 2009. године).

**Д. Правно схватање Грађанског одељења Врховног суда Србије, са образложењем, утврђено на седници од 15. новембра 2005. године, „Билтен судске праксе“, број 3/05**

31. Као одговор на стање на Косову, ово Схватање наводи, *inter alia*, да се признато право на пензију може једино ограничити на основу члана 110. Закона о пензијском и инвалидском осигурању (видети став 26. у горњем тексту). У вези са чланом 169. наведеног Закона, призната пензијска права не могу зависити ни од тога да ли се текући доприноси пензијског осигурања могу прикупити или не на datoј територији (видети став 27. у горњем тексту).

32. Ово схватање даље објашњава да би управни поступак и, ако је потребно, управни спор били одговарајући пут да се оспори свако ограничење пензијских права неког лица.

33. Најзад, у Схватању се констатује да парнични судови, у овом контексту, могу једино бити надлежни да пресуђују у предметима који се односе на притужбе на незаконит и неправилан рад на страни РФПИО.

**Ђ. Закон о управним споровима (објављен у „Службеном листу Савезне Републике Југославије“ – Сл. лист СРЈ – број 46/96)**

34. Чланови 5 и 6. предвиђају, *inter alia*, да се управни спор може покренути против управног акта које је издао надлежни државни орган или орган који врши јавна овлашћења.

35. Члан 24. предвиђа да ако другостепени управни орган не одлучи по жалби најкасније у року од 60 дана, и то опет не учини за још 7 дана, од пријема поновљеног захтева подносиоца жалбе у том смислу, подносилац жалбе може директно покренути управни спор, тј. као да је жалба одбачена.

36. Члан 41. став 3. предвиђа да надлежни суд може не само укинути спорни управни акт већ и пресудити о основаности захтева тужиоца, ако то дозвољавају чињенице предмета и сама природа предметног спора..

**Е. Закон о висини стопе затезне камате (објављен у Сл. листу СРЈ, број 9/01 и Сл. листу РС, број 31/11)**

37. Члан 1. предвиђа да се законска камата исплаћује од датума доспећа за плаћање признатог новчаног захтева у српским динарима до датума измирења.

38. Члан 2. наводи да се та камата обрачунава на основу званичног индекса потрошачких цена плус додатних 0,5% месечно.

### III. РЕЛЕВАНТНО ПРАВО НА КОСОВУ

#### **А. Уредба 2001/35 о пензијама на Косову и Уредба 2005/20 којом се мења Уредба 2001/35, које је донела Мисија привремене управе Уједињених Нација на Косову**

39. Ове уредбе предвиђају засебан пензијски систем на основу кога, *inter alia*, сва лица „са пребивалиштем“ на Косову, старости 65 година или изнад, имају право на „основну пензију“.

#### **Б. Закон о изменама и допунама Уредби 2001/35 и 2005/20 које је усвојила Скупштина Косова**

40. Скупштина Косова је 13. јуна 2008. године усвојила овај закон који, суштински, потврђује пензијски систем утврђен двома горе наведеним Уредбама, али преноси функционалне надлежности са Мисије привремене управе Уједињених Нација на Косову на косовске органе.

### ПРАВО

#### I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 1. ПРОТОКОЛА БРОЈ 1

41. Подносиоци представке нису се ослонили на одређену одредбу Конвенције или неког протокола уз њу. У суштини, међутим, они су се жалили што им инвалидске пензије нису исплаћиване више од једне деценије.

42. Будући да Суд има право „квалификавања“ чињеница сваког предмета пред њим (видети *Akdeniz против Турске*, број 25165/94, став 88., 31. мај 2005. године), Суд сматра да ове притужбе треба разматрати према члану 1. Протокола број 1 уз Конвенцију, чија одредба гласи како следи:

„Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.“

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.“



## **Допуштеност**

### *1. Аргументи странака*

43. Влада је тврдила да подносиоци представке нису исцрпели сва делотворна домаћа правна средства.

44. Они посебно нису уложили жалбу против одлуке РФПPIO од 3. априла 2008. године а нису, у вези са тим, ни накнадно тражили понављање поступка у складу са чланом 104. Закона о пензијском и инвалидском осигурању (видети ст. 15 и 25. у горњем тексту).

45. У вези са управним спором (видети ст. 34-36. у горњем тексту), Влада је констатовала да је судовима немогуће да пресуђују о основаности притужби на пензије, као што је притужба подносилаца представке. Разлог за то је била уништена или недостајућа документација, непостојање сарадње између надлежних установа на Косову и у Србији, честа злоупотреба права на пензију, и потреба да се цео проблем реши преговорима. У већини случајева судови су стога одбили чак и да пониште спорне одлуке које је донео РФПPIO, у суштини потврђујући образложење садржано у Мишљењима два министарства од 7. марта 2003. године и 18. јуна 2004. године (видети став 29. у горњем тексту). У том смислу Влада је доставила копије више судских одлука донетих широм земље.

46. Подносиоци представке бранили су став да су поштовали захтев исцрпљења правних средстава. Конкретно, они су уложили жалбу на решење РФПPIO од 3. априла 2008. године (видети став 16. у горњем тексту). Међутим, предлог за понављање управног поступка, или заправо тужба у управном спору, били би јасно неделотворни. Подносиоци представке су најзад изразили сумњу у вези са наводним уништењем предметне документације у вези са пензијама пошто многа лица из северног дела Косовске Митровице, града у коме су живели до 2005. године, и даље примају пензије.

### *2. Оцена Суда*

47. Суд понавља да правило исцрпљења домаћих правних средстава из члана 35. став 1. Конвенције захтева од подносилаца представке да прво искористе правна средства предвиђена домаћим правним системом, чиме се државе ослобађају одговорности пред Судом за своје поступке пре него што су имале прилику да ствари исправе у сопственом правном систему. Ово правило заснива се на претпоставци да домаћи систем обезбеђује делотворно правно средство у односу на наводну повреду. Терет доказивања је на Влади која тврди да нису исцрпљена домаћа правна средства да задовољи Суд да је делотворно правно средство било доступно и у теорији и у пракси у релевантном тренутку. Другим речима, да је правно средство било доступно, да је

могло да обезбеди накнаду у односу на притужбе подносиоца представке и понуди реалне изгледе на успех. Међутим, пошто се овај доказ терета задовољи на подносиоцу представке је да утврди да је правно средство које је Влада понудила заправо исцрпљено или да је из неког разлога неодговарајуће и неделотворно у посебним околностима предмета и да су постојале посебне околности које су га ослобађале тог захтева (видети *Mirazović против Босне и Херцеговине* (одлука), број 13628/03, 6. мај 2006. године).

48. Правило исцрпљења правних средстава такође није примењиво када се покаже да постоји управна пракса која се састоји од понављања поступака који нису у складу са Конвенцијом и толеранција државних органа, и када је такве природе да су поступци узалудни или неделотворни (*Aksoy против Турске*, 18. децембар 1996. године, став 52., *Извештаји о пресудама и одлукама 1996-VI*).

49. Суд признаје да се члан 35. став 1 (ранији члан 26.) мора примењивати са одређеним степеном флексибилности и без претераног формализма (видети, на пример, *Cardot против Француске*, пресуда од 19. марта 1991. године, став 34., серија А број 200). Правило исцрпљења правних средстава није ни безусловно нити се може примењивати аутоматски. Када се разматра да ли се поштује битно је да се узму у обзир посебне околности сваког појединачног случаја (видети, на пример, *Van Oosterwijk против Белгије*, пресуда од 6. новембра 1980. године, став 35., серија А број 40). То значи, између осталог, да оно мора реално узети у обзир не само постојање формалних правних средстава у правном систему државе уговорнице о којој је реч већ и општи контекст као и личне прилике подносилаца представке (видети *Akdivar и други против Турске [BB]*, 16. септембар 1996. године, став 69., *Извештаји 1996-IV*).

50. Ако се вратимо на предметни случај, Суд примећује да је РФПИО недвосмислено изнео свој став да исплата пензија свим лицима у ситуацији као што је ситуација подносилаца представке треба да буде обустављена (видети став 13. у горњем тексту). Он је то учинио на основу Мишљења Министарства за социјална питања од 7. марта 2003. године, а то је Мишљење поновно потврђено каснијим Мишљењем Министарства рада, запошљавања и социјалне политике од 18. јуна 2004. године (видети ставове 13 и 29. у горњем тексту). У оба ова мишљења наводи се, *inter alia*, да се пензијски систем у Србији заснива на концепту „текућег финансирања“. То значи, пошто органи Србије нису у могућности да наплате било какве доприносе за пензијско осигурање на Косову од 1999. године, лица којима су РФПИО пензије већ признате на Косову не могу очекивати да ће их даље примати. Суд према томе сматра да никакво управно средство у овире надлежности РФПИО на разним нивоима, било жалба или предлог за поновно покретање поступка, или, заправо, било које друго

правно средство упућено наведеним министарствима, не би могло да се сматра делотворним у посебним околностима овог предмета. У овом контексту је релевантно да је један број лица у ситуацији као што је ситуација подносилаца представке изгледа наставио да прима пензије РФПИО, с обзиром да се чини да је до тога дошло на нетранспарентној основи.

51. У вези са управним спором, сама Влада је признала да је правосуђу у Србији „немогуће“ да одлучује о основаности захтева у вези са пензијом као што је захтев подносилаца представке. Судови су уместо тога, највећим делом, потврђивали спорне управне акте, усвајајући образложења садржана у горе наведеним мишљењима (видети ставове 45 и 29. у горњем тексту, тим редом). И опет, у тако веома специфичним околностима, од подносилаца представке се није могло очекивати да употребе још један правни пут, у најбољем случају, теоријске накнаде.

52. С обзиром на горе наведено, као и на судску праксу овог Суда, примедба Владе да домаћа делотворна правна средства нису исцрпљена мора се одбацити.

53. Суд констатује да предметне притужбе нису очигледно неосноване у смислу члана 35. став 3 (а) Конвенције. Он даље констатује да оне нису недопуштене ни по ком основу. Према томе, морају се прогласити допуштеним.

## **Б. Основаност**

### *1. Аргументи странака*

#### **(а) Аргументи подносилаца представке**

54. Подносиоци представке су поново потврдили своје притужбе.

55. Тиме су остали при ставу да Тужена држава јасно није била спремна да настави са исплатом њихових пензија. Решење РФПИО од 3. априла 2008. године да обустави њихову исплату једноставно је игнорисала одлуку Окружног суда од 11. јула 2006. године (видети ставови. 15 и 12, тим редом).

56. Предметна права на пензију била су стечена права и законски се не могу опозвати или обуставити изузев у случајевима предвиђеним Законом о пензијском и инвалидском осигурању (видети став 26. у горњем тексту). Сукоб на Косову за то није био битан. У сваком случају, многа лица са пребивалиштем на Косову наставила су да примају пензије, углавном Срби, али и један број других лица, укључујући Бошњаке.

57. Мишљење да се текуће пензије исплаћују само из сталних доприноса за пензијско осигурање је без основа, јер када би то заиста био случај, и с обзиром на број предузећа која нису у могућности да

уплаћују ове доприносе широм Србије, пензије би уопште тешко могле да се исплаћују.

58. Подносиоци представке нису тражили пензије од косовских институција нити су им те институције признале пензије, а спорна обустава њихових пензија не може се више сматрати привременом, пошто је у међувремену прошло више од десет година. Многа лица у ситуацији подносилаца представке већ су преминула, а да ово питање није решено.

59. И поред тога што им је кућа уништена, подносиоци представке су живели у Косовској Митровици до маја 2005. године. У том периоду су становали код рођака. У мају 2005. године преселили су се у Нови Пазар у ужој Србији и званично пријавили пребивалиште у том граду.

60. Центар за социјални рад у Новом Пазару обавестио је подносиоце представке да немају право да примају социјалну помоћ, „пошто су примаоци инвалидских пензија“, због чега никада нису поднели званичан захтев за исту. Без материјалне помоћи деце подносиоци представке не би могли преживети све ове године.

61. Подносиоци представке обраћали су се РФПИО више пута, и писаним путем и лично, али узалуд. Без обзира на различите политичке обзире, подносиоци представке су инсистирали на томе да имају право на своје пензије.

#### **(б) Аргументи Владе**

62. Влада је констатовала да је од 1992. године заживео нови систем пензијског и инвалидског осигурања. Он је међутим од самог почетка наишао на велике проблеме финансирања, који су често доводили до кашњења у исплати пензија широм земље. Неки од разлога за овакво стање су оружани сукоб на територији бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, стална политичка криза, економске санкције уведене Србији и општа слабост српске привреде, као и повећани број пензионера у комбинацији са уплатама доприноса у систем мањег броја запослених.

63. Као последица интервенције Северно Атланског Пакта (у даљем тексту: „НАТО“) у Србији 1999. године, посебно бомбардовања из ваздуха и догађаја после тога, већина односне документације у вези са пензионерима са стеченим правима на пензију на Косову или је уништена или су је други запленили, због чега више није доступна РФПИО.

64. Косово је у јуну 1999. године стављено под међународну управу, а пензијски систем Србије је престао да функционише на тој територији.

65. Постојећи пензијски систем Србије заснива се на начелу међугенерациске солидарности и текућег финансирања, где се пензије финансирају из текућих доприноса за пензијско осигурање, док је од

2001. године на Косову успостављен засебан пензијски систем, заснован на другачијем приступу (видети ставове 39 и 40. у горњем тексту). На основу информација косовских органа, од новембра 2008. године 137.792 пензионера прима пензије на тај начин.

66. Почев од 1999. године лица запослена на Косову престала су да уплаћују доприносе за осигурање у РФПИО. Између два пензијска система не постоји координација. У таквој ситуацији, српски органи нису имали другог избора већ да обуставе исплате пензија у покрајини. То су учинили усвајањем Мишљења у том смислу (види став 29. у горњем тексту). Србија, међутим, никада није усвојила ниједан закон са циљем дискриминације неке етничке групе. Влада је даље доставила Суду као пример списак 32 лица која нису српског порекла која и даље примају пензије од РФПИО. Она је такође приметила да има још много других лица, али да би било тешко да се доставе статистички подаци пошто се они не прикупљају и класификују на основу етничке припадности.

67. РФПИО је наставио да исплаћује пензије интерно расељеним лицима са Косова, као и, у изузетним случајевима, онима који и даље живе на Косову, али где локалне филијале РФПИО и даље функционишу, и где нема могућности злоупотребе (идентитет пензионера, статус и пребивалиште који се могу потврдити). Ово друго је чак важније у смислу износа у питању. На пример, Тужена држава је 2009. године потрошила 40% свог буџета на пензије и друга социјална давања. Исплата пензија лицима чије је пребивалиште спорно, и која нису регистрована код РФПИО пре успостављања паралелног пензијског система на Косову не може се наставити. Јасно је да би било неприхватљиво да нека лица примају две пензије по истом основу.

68. Подносиоци представке су тврдили да су остали на Косову после НАТО интервенције до 2005. године када су се преселили у Нови Пазар. Нејасно је међутим где су тачно живели за то време. После достављања ове представке Влади, и на сопствену иницијативу Заступника, српска полиција је доставила информације у смислу да су подносиоци представке само повремено живели на адреси у Новом Пазару. У време провере они су се налазили у Бившој Југословенској Републици Македонији, из медицинских разлога, а госпођу З.Ф. су овластили да прима њихову пошту у Новом Пазару.

69. Влада има велике сумње да подносиоци представке примају пензију од надлежних међународних установа на Косову. Она је покушала да то потврди обраћајући се тим установама, али узалуд. Аргумент у том смислу је да су подносиоци представке тражили само наставак исплате пензија за 2003. годину, иако тврде да су живели у северном делу Косовске Митровице где постоји филијала РФПИО која функционише. Чудно је да су чекали скоро четири године да траже

наставак исплате, после њене обуставе. Подносиоци представке нису тражили ни социјалну помоћ до решења њиховог случаја. Влада је доставила копију уверења које је у том смислу издао Центар за социјални рад у Новом Пазару. Исто тако, било је озбиљних проблема злоупотребе у вези са достављањем лажних информација о пребивалишту бројних пензионера, посебно оних који тврде да им је пребивалиште у Новом Пазару. У том смислу Влада је доставила меморандум РФПИО, у коме се наводи да су многа таква лица прво пријавила пребивалиште у Новом Пазару, а да су се затим вратила да живе на Косово, и да су овластила друга лица да им примају пошту у Новом Пазару.

70. У сваком случају, ово питање предметне представке је политичко питање које се мора решити политички, преговорима. Србија га не може решити једнострано. Заступник је обавестио сва надлежна тела Владе о потреби да се ова ситуација хитно реши. Министарка финансија је 19. маја 2010. године, *inter alia*, потврдила општи приступ РФПИО овом питању, а лично се обавезала да ће организовати састанак са заинтересованим владиним телима одмах по завршетку преговора са Међународним монетарним фондом.

71. Влада је приметила да би укупан потенцијални дуг Тужене државе у ситуацијама као што је ситуација подносилаца представке заиста био веома велики, и да би значајно подрио финансијску стабилност земље. У том смислу Влада се позвала на званичне податке које је доставио РФПИО, који наводе да се предметна сума процењује на 1.008.358.614 евра (ЕУР), док је само Министарство утврдило ову суму на ЕУР 1.050.468.312, тј. мање од 10% укупних девизних резерви Србије.

## 2. Оцена Суда

72. Начела која се уопштено примењују у предметима према члану 1. Протокола број 1 једнако су важна када је реч о пензијама (видети *Andrejeva против Латвије* [ВВ], број 55707/00, став 77., 18. фебруар 2009. године, и новији предмет *Stummer против Аустрије* [ВВ ], број 37452/02, став 82., 7. јул 2011. године). Стога, та одредба не гарантује право на стицање имовине (видети, међу многим другим ауторитетима, *Van der Musselle против Белгије*, 23. новембар 1983. године, став 48., серија А број 70; *Slivenko против Латвије* (одлука) [ВВ], број 48321/99, став 121., ЕЦХР 2002-II; и *Кореску против Словачке* [ВВ], број 44912/98, став 35 (б), ЕЦХР 2004-IX). Као таква, она не гарантује ни право на пензију у одређеном износу (видети, међу многим ауторитетима, *Müller против Аустрије*, број 5849/72, извештај Комисије од 1. октобра 1975. године, Одлуке и извештаји (ДР) 3, стр. 25; *Т. против Шведске*, број 10671/83, одлука Комисије од 4. марта 1985. године, ДР 42, стр. 229; *Јанковић против Хрватске* (одлука), број

43440/98, ЕЦХР 2000-Х; *Kuna против Немачке* (одлука), број 52449/99, ЕЦХР 2001-V (изводи); *Lenz против Немачке* (одлука), број 40862/98, ЕЦХР 2001-Х; *Kjartan Ásmundsson против Исланда*, број 60669/00, став 39., ЕЦХР 2004-IX; *Apostolakis против Грчке*, број 39574/07, став 36., 22. октобар 2009. године; *Wieczorek против Пољске*, број 18176/05, став 57., 8. децембар 2009. године; *Poulain против Француске* (одлука), број 52273/08, 8. фебруар 2011. године; и *Maggio и други против Италије*, бр. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 и 56001/08, став 55., 31. мај 2011. године). Међутим, када се у држави уговорници налази на снази законодавство које предвиђа исплату права као што је право на пензију – без обзира да ли је условљена претходном уплатом доприноса – то законодавство се мора сматрати законодавством које ствара својински интерес који спада у оквир члана 1. Протокола број 1 за лица која испуњавају његове услове (видети *Carson и други против Уједињеног Краљевства* [ВВ], број 42184/05, став 64., ЕЦХР 2010-...). Смањење или обустава пензије може према томе представљати мешање у мирно уживање имовине које се мора оправдати (видети *Kjartan Ásmundsson*, цитиран у горњем тексту, став 40.; *Rasmussen против Пољске*, број 38886/05, став 71., 28. април 2009. године; и *Wieczorek*, цитиран у горњем тексту, став 57.).

73. Први и најважнији захтев члана 1. Протокола број 1 је да би свако мешање државног органа у мирно уживање имовине требало да буде законито (видети *Бивши краљ Грчке и други против Грчке* [ВВ], број 25701/94, ст. 79 и 82., ЕЦХР 2000-XII) и да треба да тежи легитимном циљу „у јавном интересу“.

74. У вези са законитошћу, она првенствено захтева постојање и усклађеност са адекватно доступним и довољно прецизним домаћим законским одредбама (видети, међу многим другим, пресуда *Malone* од 2. августа 1984. године, ст. 66-68., серија А број 82; и *Lithgow и други против Уједињеног Краљевства*, 8. јул 1986. године, став 110., серија А број 102).

75. У складу са праксом Суда, национални органи су, због непосредног познавања друштва и његових потреба, у начелу у бољем положају од међународног судије када треба одлучити шта је „у јавном интересу“. Према систему Конвенције, на тим је органима да изврше почетну процену постојања питања од јавног интереса правдајући мере којима се врши мешање у мирно уживање имовине. Штавише, постоји неопходност да појам „јавног интереса“ буде широк. Посебно, одлука да се донесу закони у вези са пензијама или социјалним старањем подразумева разматрање разних економских и социјалних питања. Суд прихвата да у области социјалног законодавства, укључујући и област пензија, Државе уживају широк простор за процену, који у интересу социјалне правде и економске добробити може законито да доведе до прилагођавања, па чак и до смањења износа пензија, које се иначе

исплаћују становништву које за то испуњава услове. Међутим, свака таква мера мора се спровести на начин који није дискриминаторски и бити у складу са захтевима пропорционалности. Према томе, простор за процену доступан законодавним телима при избору пензионе политике требало би да буде широк, а њихову процену шта је „у јавном интересу“ требало би поштовати изузев ако је та процена очигледно без оправдане основе (видети, на пример, *Carson и други против Уједињеног Краљевства* [ВВ], цитиран у горњем тексту, став 61.; *Andrejeva против Латвије* [ВВ], цитиран у горњем тексту, став 83.; као и *Moskal против Пољске*, број 10373/05, став 61., 15. септембар 2009. године).

76. Свако мешање мора такође бити пропорционално циљу коме се тежи. Другим речима, мора се постићи „правична равнотежа“ између потреба општег интереса заједнице и захтева заштите основних права појединца. Потребна равнотежа неће се наћи ако лице или лица у питању морају да сnose појединачан и претеран терет (видети *James и други против Уједињеног Краљевства*, 21. фебруар 1986, став 50., серија А број 98; и *Wieczorek*, цитиран у горњем тексту, ставови 59-60., уз даља позивања). Наравно, питање да ли је правична равнотежа заиста постигнута постаје релевантно само ако се и када се утврди да је мешање у питању задовољило горе наведени услов законитости и да није било произвољно (видети *Iatridis против Грчке* [ВВ], број 31107/96, став 58., ЕЦХР 1999-II).

77. Ако се вратимо на предметни случај, Суд сматра да постојећа стечена права на пензију подносилаца представке представљају имовину у смислу члана 1. Протокола број 1 уз Конвенцију. Даље, обустава исплате пензија у питању од стране РФПИО јасно је представљала мешање у мирно уживање њихове имовине.

78. У вези са условом законитости, Суд примећује да члан 110. Закона о пензијском и инвалидском осигурању наводи да се пензијска и инвалидска права појединца укидају само ако произлази да појединац више не испуњава првобитне законске услове, што је основ очито непримењив на подносиоце представке. У овој одредби нема такође позивања на могуће неодређено обустављање пензија, а поновни обрачун пензија, који се наводи, односи се на веома специфичне околности које исто тако нису релевантне за конкретан случај (видети став 26. у горњем тексту).

79. Даље се констатује да су се спорне обуставе уместо тога заснивале на мишљењима Министарства за социјална питања и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике од 7. марта 2003. године и 18. јуна 2004. године, у којима је наведено, *inter alia*, да се пензијски систем у Србији заснива на на концепту „текућег финансирања“. Према тим мишљењима, за која нема доказа да ли су објављена у „Службеном листу Републике Србије“, пошто органи



Србије нису у могућности да наплате било какве доприносе за пензијско осигурање на Косову од 1999. године, лица којима су пензије РФПИО већ признате на Косову не могу ни очекивати, у овом тренутку, да ће их даље примати. Влада је сама прихватила да се обустава пензија подносилаца представке заснивала на наведеним мишљењима (видети став 66. у горњем тексту).

80. Истовремено, међутим, Уставни суд је одлукама из 2006. године и 2009. године утврдио да та мишљења не представљају законе, и да им је намера само била да олакшају њихову примену, а Врховни суд је, у свом схватању од 15. новембра 2005. године, у вези са ситуацијом на Косову, изричито констатовао да се признато право појединца на пензију може једино ограничити на основу члана 110. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Даље, у смислу члана 169. наведеног Закона, призната права на пензију не могу да зависе од тога да ли се текући доприноси за пензијско осигурање могу наплатити на датој територији (видети ставове 30 и 31. у горњем тексту).

81. У таквим околностима, Суд не може, а да не закључи да мешање у „имовину“ подносилаца представке није било у складу са релевантним домаћим законом, а тај закључак не ствара неопходност утврђивања да ли је постигнута правична равнотежа између захтева од општег интереса заједнице, са једне стране, и захтева заштите основних права појединца, са друге стране (видети *Iatridis protiv Грчке* [ВВ], цитиран у горњем тексту, став 58.), без обзира на озбиљност наводних финансијских последица по Тужену државу.

82. Суд даље констатује да нема доказа да су подносиоци представке примаоци тзв. „косовских пензија“, и да су оба подносиоца, у сваком случају млађа од 65 година, због чега званично нису подобни да поднесу захтев за пензије (видети ставове 39 и 40. у горњем тексту). Позивање Владе на место пребивалишта подносилаца представке и непостојећу документацију уопштено, такође се чини небитним пошто им исплата пензија није обустављена по том основу. У сваком случају, изгледа да су подносиоци представке доставили РФПИО предметна документа (видети став 17. у горњем тексту), иако су у релевантном тренутку живели у Косовској Митровици, граду у коме према изјави саме Владе постоји филијала РФПИО која функционише (видети став 69. у горњем тексту). Најзад, од подносилаца се не може оправдано очекивати да све време проводе на званично пријављеној адреси у Новом Пазару, посебно због потребе лечења (видети став 68. у горњем тексту).

83. Према томе, дошло је до повреде члана 1. Протокола број 1.

## II. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 14. КОНВЕНЦИЈЕ

84. Подносиоци представке даље су се жалили због дискриминације на основу припадности етничкој мањини.

85. Суд сматра да би притужбе подносилаца представке требало разматрати према члану 14. Конвенције, а у вези са чланом 1. Протокола број 1 уз Конвенцију (видети *Akdeniz против Турске*, цитиран у горњем тексту, став 88.).

86. Претходна одредба гласи:

„Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.“

87. С обзиром на релевантне чињенице овог случаја, као и наводе странака, Суд сматра да не постоји доказ који указује да су подносиоци представке дискриминисани по основу етничке припадности (видети, посебно, ставове 20, 56 и 66. у горњем тексту).

88. Произлази да су њихове притужбе очигледно неосноване и да се морају одбацити у складу са чланом 35. ставови 3 (а) и 4 Конвенције.

## III. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41. КОНВЕНЦИЈЕ

89. Члан 41. Конвенције предвиђа:

„Када Суд утврди прекршај Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној странци.“

### **A. Штета**

90. Сваки подносилац представке тражио је 7.000 евра на име претрпљене нематеријалне штете. Подносиоци представке тражили су даље, на име материјалне штете, исплату доспелих пензија од 9. јуна 1999. године, односно 15. јануара 2000. године, плус законску камату.

91. Влада је оспорила ове захтеве.

92. Суд сматра да су подносиоци представке у овом предмету свакако претрпели одређену нематеријалну штету, на име које им додељује тражени износ у потпуности, тј. суму од 7.000 евра сваком. Осим тога, Тужена влада мора исплатити првој подносиоци и другом подносиоцу представке, на име претрпљене материјалне штете, њихове доспеле пензије од 9. јуна 1999. године, односно 15. јануара 2000. године (видети ставове 9 и 11. у горњем тексту), заједно са законском каматом (видети ставове 37 и 38. у горњем тексту).

## **Б. Трошкови**

93. Сваки подносилац представке такође је тражио 600 евра на име путних трошкова у земљи, плус 1 евро за трошкове поштарине за сваки домаћи поднесак, као и 5 евра за поштанске трошкове за сваки поднесак достављен овом Суду. Подносиоци представке тражили су даље трошкове заступања пред Судом, али су оставили Суду да одреди тачан износ по сопственом нахођењу.

94. Влада је оспорила ове захтеве.

95. Према судској пракси Суда, подносилац представке има право на накнаду трошкова само у оној мери у којој је доказано да су они стварно и неопходно настали и да су оправдани у погледу износа. У предметном случају, на основу докумената које поседује и горе наведених критеријума, као и чињенице да је подносиоцима представке већ додељен износ од 800 евра на основу програма правне помоћи Савета Европе, Суд сматра да је оправдано да им се заједно додели додатни износ од 3.000 евра на име трошкова у овом делу.

## **В. Законска камата**

96. Суд сматра да је примерено да затезна камата буде заснована на најнижој каматној стопи Европске централе банке уз додатак од три процентна поена.

## **IV. ПРИМЕНА ЧЛАНА 46. КОНВЕНЦИЈЕ**

97. Члан 46. Конвенције предвиђа:

„1. Високе стране уговорнице преузимају обавезу да се повинују правоснажној пресуди Суда у сваком предмету у коме су странке.

2. Правоснажна пресуда Суда се доставља Комитету министара који надгледа њено извршење.“

98. С обзиром на ове одредбе, произлази, *inter alia*, да пресуда у којој Суд утврди повреду намеће Туженој држави законску обавезу да лицима у питању исплати не само суме додељене ради правичног задовољења, већ и да изабере, уз надзор Комитета министара, генералне и/или, према случају, појединачне мере које ће усвојити у домаћем правном поретку да би се повреде које Суд утврди отклониле и да надокнади, колико је могуће, њихове последице (видети *Scozzari u Giunta protiv Италије* [ВВ], бр. 39221/98 и 41963/98, став 249., ЕЦХР 2000-VIII).

99. С обзиром на горе наведено, као и на велики број потенцијалних подносилаца представки, Тужена влада мора предузети све одговарајуће мере да обезбеди да ће надлежни српски органи усвојити релевантне законе како би се обезбедила исплата предметних пензија и

дуговања. Подразумева се да би извесна разумна и брза чињенична и/или административна процедура верификације можда била неопходна у том погледу.

#### ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД ЈЕДНОГЛАСНО

1. *Проглашава* притужбе према члану 1. Протокола број 1 допуштеним, а преостали део представке недопуштеним;
2. *Утврђује* да је дошло до повреде члана 1. Протокола број 1;
3. *Утврђује*
  - (а) да би Тужена држава треба да исплати подносиоцима представке у року од три месеца од датума када ова пресуда постане правоснажна, у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, следеће износе, који ће се претворити у српске динаре по стопи важећој на дан исплате:
    - (i) 7.000 евра (седам хиљада евра) сваком подносиоцу представке, плус сваки порез који може бити наплатив, на име нематеријалне штете;
    - (ii) 3.000 (три хиљаде евра) подносиоцима представке заједно, плус сваки порез који им се може наплатити, на име трошкова;
  - (б) да по истеку горе наведена три месеца до исплате, треба платити обичну камату на износе наведене под (а) по стопи која је једнака најнижој каматној стопи Европске централе банке у законском периоду уз додатак од три процентна поена;
  - (в) да Тужена држава исплати првој подносиоцима и другом подносиоцу представке, на име претрпљене материјалне штете, пензије доспеле за наплату од 9. јуна 1999. године, односно 15. јануара 2000. године, заједно са законском каматом, а све у року од наведена три месеца од датума када ова пресуда постане правоснажна у складу са чланом 44. став 2. Конвенције.
  - (г) да Тужена држава мора, у року од шест месеци од датума када ова пресуда постане правоснажна у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, предузети све одговарајуће мере да обезбеди да ће надлежни српски органи спровести релевантне законе како би се обезбедила исплата пензија и заосталих зарада у питању, при чему се подразумева да у вези са тим могу бити неопходни одређени разумни и брзи чињенични и/или административни поступци верификације.
4. *Одбија* преостали део захтева подносилаца представке за правично задовољење.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаној форми на дан 17. априла 2012. године у складу са правилом 77 ст. 2 и 3 Пословника Суда.

Stanley Naismith  
Секретар

Françoise Tulkens  
Председник