



Broj: U-11/22

Sarajevo, 08.08.2022. god.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Predstavnički/Zastupnički dom - Predsjedavajući
Hamdije Kreševljakovića 3
71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO

Primijeno: 08-08-2022			
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
01	-02-	849	122

01/c

Poštovani,

U prilogu dopisa dostavljamo Vam Odluku U-11/22 od 14.07.2022. godine.



Registar
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zvonko Mijan, s.r.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U 11/22**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 14. jula 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić) za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09),

utvrđuje se da je član 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09) koji glasi: „Član 18.b Zakona mijenja se i glasi: 'Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim Zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u dvije grupe i to:

I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,

II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma' “

u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

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

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Općinski sud u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Općinski sud) – sudija Adnan Lokmić (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 15. aprila 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09) sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, te Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH) zatraženo je 19. aprila 2022. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3. Vlada FBiH je putem Ureda za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine dostavila odgovor na zahtjev 19. maja 2022. godine.

III. Zahtjev

a) Relevantne činjenice predmeta povodom kojeg je podnesen zahtjev

4. Pred Općinskim sudom se vodi parnični postupak koji su tužbom pokrenuli tužioci kao lica sa stečenim invaliditetom III, IV i V grupe invalidnosti (u daljnjem tekstu: lica s invaliditetom - LSI ili tužioci) protiv Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH ili tužena) radi utvrđenja diskriminacije i isplate. U tužbi je navedeno da je svim tužiocima kao licima s oštećenjem organizma po osnovu stečenog invaliditeta bilo priznato pravo na ličnu invalidninu u određenim novčanim iznosima, u zavisnosti od stepena oštećenja organizma. Svim tužiocima je prema pojedinačnim rješenjima, koja su kao dokaz priložili uz tužbu, bilo priznato pravo na ličnu invalidninu na osnovu Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine FBiH“ br. 36/99 i 54/04; u daljnjem tekstu: osnovni Zakon o osnovama socijalne zaštite). Osnovni Zakon o osnovama socijalne zaštite je izmijenjen 2004. godine i bio je u primjeni u periodu od 2004. do 2009. godine. Tim zakonom su tužioci kao LSI i tzv. mirnodopski invalidi

(invaliditet stekli rođenjem ili bolešću, a ne uslijed ratnih aktivnosti) bili izjednačeni s invalidima (civilnim žrtvama rata) koji su kao civili (ne vojnici) zadobili povrede u ratu (u daljnjem tekstu: civilne žrtve rata - CŽR). Obje grupe (LSI i CŽR) bile su razvrstane u zavisnosti od procenta oštećenja organizma u rasponu od 60%, 70%, 80%, 90% i 100%. Terminološka razlika u nazivu između ovih grupa (LSI i CŽR) postojala je zbog načina i vremena nastanka invaliditeta (okolnosti vezane za rat ili suprotno). Bosna i Hercegovina je, kako se dalje navodi u tužbi, ratificirala Konvenciju o pravima lica s invaliditetom (u daljnjem tekstu: Konvencija o licima s invaliditetom) u kojoj je data definicija lica s invaliditetom na način da takva lica „imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo puno i djelotvorno učešće u društvu na ravnopravnom osnovu s drugima“. Budući da je Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH) ratificirala Konvenciju o licima s invaliditetom, prihvatila je i da su sva lica jednaka pred zakonom, da imaju jednako pravo, bez diskriminacije, jednaku zaštitu i jednaku korist na osnovu zakona. Prije ratifikacije Konvencije tužena je 2009. godine donijela sporni zakon („Službene novine FBiH“ broj 14/09) kojim je izmijenjen član 18.b) Zakona iz 2004. godine, kojim su sva lica s invaliditetom, LSI i CŽR, bila razvrstana po grupama u zavisnosti od procenta oštećenja organizma od 60%, 70%, 80%, 90% i 100%. Navedenim izmjenama su, u članu 3, lica s invaliditetom razvrstana u dvije grupe prema utvrđenom procentu oštećenja organizma, i to lica s oštećenjem organizma od 100% i lica s oštećenjem organizma od 90%. Umjesto ranije zakonom šire priznatog procenta raspona oštećenja organizma, sada je taj raspon ograničen na 100% i 90% procenata oštećenja organizma, ali samo u odnosu na LSI kod kojih je oštećenje organizma posljedica bolesti ili rođenja, odnosno nije vezano za rat i ratne aktivnosti. Za CŽR su odredbe Zakona o osnovama socijalne zaštite ostale iste, tj. za njih je i dalje propisan širi raspon oštećenja organizma u procentu od 60%, 70%, 80%, 90% i 100%. Ono što je važno jeste da se u zavisnosti od procenta oštećenja organizma ostvaruje pravo na novčanu naknadu, tj. na ličnu invalidninu. Za CŽR je sada procent oštećenja organizma mnogo širi i povoljniji jer uključuje i 60%, 70%, 80%, za razliku od LSI kojima je ograničen na 90% i 100%. Naglašeno je da osim ove dvije grupe (LSI i CŽR) postoji i treća grupa, i to ratni vojni invalidi (u daljnjem tekstu: RVI), tj. lica koja su kao vojnici u toku rata od ratnih aktivnosti zadobila povrede koje su za posljedicu imale oštećenje organizma u određenom procentu. Za RVI su prava mnogo šira zato što priznato oštećenje organizma počinje već od 20%. Međutim, prava za RVI nisu priznata osporenim Zakonom o osnovama socijalne zaštite, već su priznata posebnim zakonom, tj. Zakonom o pravima branilaca i njihovih porodica, koji nije bitan za ovaj slučaj s obzirom na to da tužioci ukazuju prvenstveno na razliku koju između LSI i CŽR pravi osporeni Zakon o osnovama socijalne zaštite. U tužbi je dalje navedeno da su izmjenama i dopunama spornog

zakona LSI čija je invalidnost manja od 90% ukinuta prava na invalidninu, čime su ostala bez do tada priznatih novčanih primanja – lične invalidnine.

5. Tužiocima ističu da je odredbom člana 3. spornog zakona napravljena razlika među invalidima prema nastanku invalidnosti, odnosno između LSI i CŽR, ističući da je različito postupanje utemeljeno u samom zakonu. LSI ostvaruju pravo na ličnu invalidninu tek sa 90% tjelesnog oštećenja, dok CŽR to pravo ostvaruju sa 60% tjelesnog oštećenja. Smatraju da se radi o sistemskoj diskriminaciji jer su LSI kao jedna grupa stanovništva na teritoriji FBiH stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na CŽR. Ističu da su spornom odredbom kao lica čija je invalidnost nastupila rođenjem ili bolešću diskriminirani u odnosu na CŽR čija je invalidnost nastupila uslijed ratnih dejstava. Smatraju da ne postoji legitiman javni interes za takvu pravnu situaciju jer je invaliditet, bez obzira na način nastanka, ipak invaliditet i sva takva lica moraju uživati jednaku zaštitu društva i pravnog poretka. Pri donošenju sporne odredbe zakonodavac je napravio nepravednu raspodjelu društvenog bogatstva, i to na teret svih LSI, zanemarujući načelo da su svi invalidi, bez obzira na način nastanka invaliditeta, jednaki pred zakonom. Na taj način je LSI nanosena šteta (materijalna i nematerijalna), pa je tužbenim zahtjevom zatraženo da im se šteta nadoknadi u smislu člana 154. Zakona o obligacionim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO) i da tužena FBiH otkloni posljedice diskriminacije, te da im vrati prava koja su imali prije izmjena i dopuna spornog zakona.

6. Vlada FBiH je u odgovoru na tužbu naglasila da se naknade za CŽR i RVI smatraju ratnim reparacijama (odštetama). RVI za zasluge koje su imali u odbrani države, a za CŽR kao reparaciju za uskraćenu zaštitu od strane države zbog invaliditeta koji su zadobile u toku rata i uslijed ratnih aktivnosti kao civili, kada je država imala pozitivnu obavezu da ih zaštiti. Pri tome, kako je dalje navedeno, u okviru CŽR su kao posebna kategorija izdvojena lica koja su preživjela seksualna zlostavljanja i silovanja u ratu. To dalje znači da su u pitanju lica koja ne moraju nužno biti lica s invaliditetom, ali država prema njima ima obavezu da im reparira ono što su zbog ratnih dejstava preživjeli, a država ih nije uspjela zaštititi. Naglašeno je da lica s invaliditetom sa stepenom oštećenja od 90% i 100% ne mogu funkcionirati kao lica bez invaliditeta, sama ne mogu zadovoljiti osnovne i bitne životne potrebe, pa im se novčana naknada osigurava isključivo kao naknada za izjednačavanje mogućnosti u pogledu njihovog funkcioniranja u društvu. Kod LSI s procentom oštećenja organizma od 60% do 80% su prije donošenja spornog zakona ocjenjivana stanja i bolesti, a ne invaliditet kako predviđa Konvencija o licima s invaliditetom (UN). U praksi je utvrđeno da ova kategorija LSI (s oštećenjem organizma u procentu od 60% do 80%) može zadovoljavati svoje osnovne životne potrebe, zasnivati radni odnos i da im takvo stanje nije smetnja za normalno funkcioniranje u društvu. S druge strane, novčane naknade za CŽR s oštećenjem od 90% i 100% se dijelom smatraju ratnim

reparacijama, a dijelom naknadama za izjednačavanje mogućnosti u društvu, jer im invaliditet onemogućava da na isti način funkcioniraju u društvu kao zdrave osobe. Kod LSI s oštećenjem organizma sa 90% i 100% novčane naknade se smatraju isključivo kao naknade za izjednačavanje mogućnosti lica s invaliditetom s najtežim stepenom oštećenja organizma. Zbog toga i postoje razlike, što je u skladu sa zaključcima Evropskog suda u predmetu *Popović protiv Srbije*. U osnovi, razlika koja postoji nije diskriminacija, već namjera države da različitim grupama osigura pripadajuća prava po svim osnovima. Preporuka ombudsmena koja je dostavljena tuženoj podrazumijeva razmatranje ponovnog uvođenja u Zakon o osnovama socijalne zaštite LSI s tjelesnim oštećenjem ispod 90%. Nadležno ministarstvo je tim povodom konstatiralo da LSI u duhu Konvencije o licima s invaliditetom treba osigurati zaštitu na drugi način, a prije svega stvaranjem uvjeta za zapošljavanje na tržištu rada. Naime, težina njihovog invaliditeta (osim u procentu od 90% i 100%) nije presudno ograničavajuća u njihovoj komunikaciji s okolinom i u svakodnevnom funkcioniranju. Tužena smatra da je preporuka ombudsmena ispoštovana donošenjem Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica s invaliditetom (u daljnjem tekstu: Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji) i osnivanjem Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica s invaliditetom, koji ovoj populaciji omogućava zapošljavanje po znatno povoljnijim uvjetima u odnosu na lica bez invaliditeta na otvorenom tržištu rada.

7. Vlada FBiH je dalje navela da je odredbama spornog zakona za LSI i dalje omogućeno korištenje drugih prava, tj. stalna novčana pomoć, novčana naknada za pomoć i njegu od strane drugog lica, druge materijalne pomoći, osposobljavanje za život i rad, smještaj u drugu porodicu, smještaj u ustanovu socijalne zaštite, usluge socijalnog i drugog stručnog rada, kućna njega i pomoć u kući. Dakle, u konkretnom slučaju postoji legitiman cilj i proporcionalan odnos između cilja koji se želi postići i upotrijebljenih sredstava. Kao potvrdu stava da odredbom člana 3. spornog zakona LSI nisu diskriminirana u odnosu na CŽR, tužena je posebno istakla presudu Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Popović i drugi protiv Srbije*. Navedena presuda je donesena upravo primjenom onih akata na koje se tužioci u tužbi pozivaju, konkretno Konvencije (UN) i Evropske konvencije prilikom ispitivanja osnovanosti različite visine novčanih naknada za civilne invalide i vojne invalide. U navedenoj presudi Evropski sud je utvrdio: „Činjenica da različite kategorije lica s invaliditetom imaju pravo na različite naknade ne predstavlja diskriminaciju, posebno na polju slobodne procjene država u pitanjima koja uključuju socijalnu politiku.“

8. Vlada FBiH (tužena) naglasila je da u konkretnoj situaciji država ima slobodno polje procjene u pogledu općih pitanja ekonomske i socijalne politike, što uključuje i pitanje kako najbolje regulirati

prava socijalnog osiguranja za lica s invaliditetom (LSI i CŽR), te osigurati sredstva za isplatu invalidnina, a što je i u skladu sa stavovima Evropskog suda iz presude *Popović i drugi protiv Srbije*.

b) Navodi iz zahtjeva

9. U zahtjevu se većim dijelom interpretiraju navodi iz tužbe koji su navedeni u prethodnom dijelu odluke. Naime, podnosilac zahtjeva ukazuje na domaće i međunarodne dokumente, Konvenciju UN, Specijalni izvještaj o pravima lica s invaliditetom Institucije ombudsmena, čija je suština da se prevaziđe svaki oblik diskriminacije lica s invaliditetom.

10. U ključnom, podnosilac zahtjeva smatra da su odredbom člana 3. spornog zakona, kojom je izmijenjen član 18b. Zakona o izmjenama i dopunama osnovnog zakona (iz 2004. godine) koji je bio na snazi do marta 2009. godine, LSI diskriminirana na osnovu načina i vremena zadobivanja tjelesne povrede i invaliditeta i da im je onemogućeno da na ravnopravnom osnovu uživaju i ostvaruju isti obim prava u odnosu na CŽR s istim procentom invaliditeta. Odredbom člana 3. osporenog zakona je, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, „uvedena sistemska (tj. na osnovu zakona) diskriminacija, i to na osnovu načina i vremena povrede“. U tom pravcu se poziva na praksu Evropskog suda koju je prihvatio Ustavni sud, između ostalih *Belgijski jezički slučaj* od 9. februara 1967. godine i *Irska protiv Britanije* od 18. januara 1978. godine. Iz navedene prakse, kako se dalje navodi, diskriminacija nastupa ako se lice ili grupa lica koja se nalaze u analognoj situaciji različito tretiraju na osnovu spola, rase, boje, jezika, vjere (...) u pogledu uživanja prava iz Evropske konvencije, a za to ne postoji objektivno i razumno opravdanje naspram cilja koji se želi postići jer ne postoji proporcionalnost između upotrijebljenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju teži.

11. Podnosilac zahtjeva, ipak, smatra da prema praksi Evropskog suda i Ustavnog suda državni organi imaju određenu slobodu procjene kada odlučuju da li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju različit tretman prema zakonu. Stoga je i podnio zahtjev za ocjenu kompatibilnosti odredbe člana 3. spornog zakona kako bi Ustavni sud ocijenio „da li je u konkretnom slučaju bilo razumnog i objektivnog opravdanja za različito tretiranje lica s invaliditetom“.

12. U nastavku je ukazano na sadržaj Ustava BiH i njegov sastavni dio, konkretno petnaest međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima pobrojanih u Aneksu I na Ustav BiH, pri čemu je uživanje prava i sloboda iz navedenih međunarodnih sporazuma osigurano svim licima u BiH bez diskriminacije. Smatra da je sporna odredba u suprotnosti sa članom II/2. Ustava BiH (međunarodni standardi) da se Evropska konvencija i njeni protokoli direktno primjenjuju u BiH, članom II/3.k) Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (pravo na imovinu), članom II/4.

Ustava BiH i članom 14. Evropske konvencije (zabrana diskriminacije) i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju (opća zabrana diskriminacije).

c) Odgovor na zahtjev

13. U vezi s navodima iz predmetnog zahtjeva Vlada FBiH je navela: članom 3. spornog zakona izmijenjen je član 18b. tako što su lica s invaliditetom, radi ostvarivanja prava, razvrstana u dvije grupe – I grupa lica s invaliditetom sa 100% oštećenja organizma i II grupa lica s invaliditetom sa 90% oštećenja organizma. Nadalje, prava LSI i materijalne naknade do 2004. godine (kada je osnovni zakon izmijenjen – pod „osnovni zakon“ misli se na prvi Zakon o osnovama socijalne zaštite koji je donesen 1999. godine) nisu bili obuhvaćeni zakonskim propisima; materijalna podrška se u FBiH osiguravala za RVI po propisima koji su regulirali prava branilaca, a za CŽR prema odredbama osnovnog zakona; novčane naknade koje se isplaćuju CŽR s oštećenjem organizma u visini od 60%, 70% i 80% smatraju se posebnim naknadama, odnosno reparacijom države, tzv. „vraćanjem moralnog duga“ države licima koja su postala invalidi u toku ratnih dejstava. Za razliku od CŽR koje su invalidnost zadobile zbog ratnih dejstava, LSI su invalidnost dobila bolešću ili na drugi način koji nije vezan za ratna dejstva i prema toj kategoriji država nema istu obavezu kao prema CŽR; novčane naknade za CŽR s oštećenjem organizma od 90% i 100% smatraju se dijelom ratnim reparacijama, a dijelom naknadama za izjednačavanje mogućnosti, jer im invaliditet onemogućava da na isti način funkcioniraju u društvu kao zdrave osobe; novčane naknade za LSI s oštećenjem organizma od 90% i 100% se isključivo smatraju kao naknade za izjednačavanje mogućnosti lica s invaliditetom s najvišim stepenom invalidnosti da funkcioniraju u društvu.

14. U vezi s navodima kojim je ukazano na različito postupanje prema dvjema kategorijama lica s invaliditetom, dakle LSI i CŽR, Vlada FBiH je navela da različito postupanje postoji, ali da ima objektivno i razumno opravdanje. Pri tome je podsjetila na ključne odredbe Konvencije o licima s invaliditetom (UN) ukazavši da se odredbom člana 3. spornog zakona upravo pruža zaštita licima s najvećim stepenom invalidnosti (90% i 100%) jer je njihovo funkcioniranje u društvu trajno smanjeno ili je potpuno onemogućeno zbog utvrđenog stepena i težine invalidnosti. Također, LSI sa stepenom oštećenja organizma od 90% i 100% ne mogu funkcionirati u društvu kao lica bez invaliditeta, pa im se naknada isplaćuje isključivo s ciljem izjednačavanja mogućnosti u pogledu funkcioniranja u društvu i izjednačavanja sa zdravim osobama.

15. Dalje se navodi da su u periodu od 2004. do 2009. godine, prije donošenja sporne odredbe, za LSI s oštećenjem organizma ispod 90% ocjenjivana stanja i bolesti, a ne invaliditet. Iz prakse je utvrđeno da stepen oštećenja ispod 90% kod LSI nije smetnja da zadovoljavaju svakodnevne životne

potrebe, zasnivaju radni odnos i rad, te da im tako utvrđeno stanje nije smetnja za normalno funkcioniranje u društvu.

16. Ponovljeno je da je cilj davanja većih pogodnosti CŽR „vraćanje moralnog duga“ države jer su one postale invalidi u toku ratnih dejstava, a država nije imala mogućnost da ih zaštiti. Pored toga, postignuta je suštinska jednakost jer su se CŽR nalazile u bitno drugačijoj situaciji u odnosu na sva ostala lica.

17. Očigledno je, kako je Vlada FBiH u konačnici navela, da u osnovi postojeća razlika između LSI i CŽR nije diskriminacija već namjera države da različitim grupama osigura pripadajuća prava po svim osnovama. U konkretnom slučaju postoji razumno opravdanje za različito postupanje koje je u skladu s odredbama Evropske konvencije i odredbama ZZD jer postoji legitiman cilj i proporcionalan odnos između cilja koji se želi postići i sredstava koja su upotrijebljena. Legitiman cilj je opravdanje okolnosti pod kojim su pojedina lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede, te u omogućavanju funkcioniranja i izjednačavanja lica s najtežim stepenom invaliditeta. Tu je i činjenica da lica s nižim stepenom invaliditeta zbog toga nisu spriječena da normalno funkcioniraju u društvu. U tom pravcu je ukazano i na ekonomske prilike u BiH i nemogućnost da se svim licima omogući primanje istih novčanih naknada.

18. Naglašena je tzv. pozitivna diskriminacija koja praktično omogućava državnim organima da preduzimaju i određene mjere koje su usmjerene na ispravljanje postojećih nejednakosti.

19. U tom pravcu Vlada FBiH je ukazala na presudu Evropskog suda u predmetu *Popović protiv Srbije* od 30. juna 2020. godine u kojoj su se aplikanti žalili da su kao „civilni invalidi“ diskriminirani u pogledu prava na mirno uživanje imovine jer je domaće zakonodavstvo „vojnim invalidima“ s istim stepenom invalidnosti pružalo novčana davanja koja su bila do pet puta veća u odnosu na „civilne invalide“. U navedenoj odluci, kako se dalje navodi, Evropski sud nije utvrdio povredu iz člana 14. Evropske konvencije jer je za različito postupanje prema dvjema kategorijama lica s invaliditetom postojalo objektivno i razumno opravdanje. Pri tome je, kako je dalje navedeno, Evropski sud imao u vidu da država ima slobodno polje procjene u pogledu općih pitanja ekonomske i socijalne politike, što uključuje i prava iz socijalnog osiguranja za lica s invaliditetom, te na koji način osigurati sredstva za njihovu isplatu. U vezi s naprijed navedenim stavom, Vlada smatra da utvrđivanje različitih prava za LSI i CŽR ima razumno i objektivno opravdanje, da je razlika u postupanju zasnovana ne samo na pravno zaštićenom osnovu već i na objektivnim razlikama, te da član 3. osporenog zakona nije diskriminatoran u odnosu na LSI. Vlada je, osim toga, navela da je LSI koja nemaju dovoljno sredstava za život propisima iz oblasti socijalne zaštite u FBiH omogućeno korištenje drugih prava

poput stalne novčane pomoći, novčane naknade za pomoć i njegu od strane drugog lica, druge materijalne pomoći, osposobljavanja za život i rad, smještaja u drugu porodicu, smještaja u ustanovu socijalne zaštite, usluga socijalnog i drugog stručnog rada, kućne njege i pomoći u kući i dr.

20. Imajući u vidu navedeno, Vlada FBiH smatra da je zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 3. spornog zakona neosnovan.

IV. Relevantni propisi

21. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

4. Nediskriminacija

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.

22. **Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda**, Rim, 4. XI. 1950. („Službeni glasnik BiH“ broj 6/99) kako je izmijenjena Protokolom broj 11 (datum stupanja na snagu 1. novembar 1998) u relevantnom dijelu glasi:

Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Član 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Zaštita imovine

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

Član 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svih prava utvrđenih zakonom osigurano je bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.

2. Nikog nijedan organ vlasti ne smije diskriminirati ni po kojem osnovu, kao što je navedeno u stavu 1.

23. **Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom** („Službene novine Federacije BiH“ br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 17/13 – odluka USBiH, 5/14 – rješenje USBiH, 45/16 i 40/18). Za potrebe ove odluke će prvo biti navedene odredbe prvog Zakona iz 1999. godine, zatim izmjene i dopune iz 2004. godine, kao i izmjene i dopune iz 2006. godine te sporne izmjene iz 2009. godine. Ostale izmjene i dopune ovog zakona koje su uslijedile 2013, 2014, 2016. i 2018. godine nisu relevantne za ovaj slučaj. **Relevantne odredbe Zakona iz 1999. godine** („Službene novine Federacije BiH“ broj 36/99 od 6. septembra 1999. godine) glase:

Član 12.

Korisnici socijalne zaštite, u smislu ovog zakona, su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe i to:

- 1) djeca bez roditeljskog staranja,*
- 2) odgojno zanemarena djeca,*
- 3) odgojno zapuštena djeca,*

- 4) *djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama,*
- 5) *lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju,*
- 6) *materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica,*
- 7) *stara lica bez porodičnog staranja,*
- 8) *lica sa društveno negativnim ponašanjem,*
- 9) *lica i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je uslijed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.*

Propisima kantona može se proširiti krug korisnika socijalne zaštite iz stava 1. ovog člana u skladu sa programima razvoja socijalne zaštite i specifičnim prilikama u kantonu.

Član 14.

Lica sa invaliditetom i lica u fizičkom i psihičkom razvoju, u smislu člana 12. stav 1. tačka 5) ovog zakona, su djeca i odrasla lica, koja su:

slijepa i slabovida,

gluha i nagluha,

sa poremećajima u govoru i glasu,

sa tjelesnim oštećenjima i trajnim smetnjama u fizičkom razvoju,

sa smetnjama u psihičkom razvoju (lahkog, umjerenog, težeg i teškog stepena),

sa kombiniranim smetnjama (višestruko ometena u razvoju).

Član 19.

Prava iz socijalne zaštite, u smislu ovog zakona, su:

1) novčana i druga materijalna pomoć,

2) osposobljavanje za život i rad,

3) smještaj u drugu porodicu,

4) smještaj u ustanove socijalne zaštite,

5) usluge socijalnog i drugog stručnog rada,

6) kućna njega i pomoć u kući.

Propisom kantona utvrđuju se iznosi novčanih i drugih davanja, iz stava 1. ovog člana, uvjeti i postupak za sticanje tih prava i njihovo korištenje, ukoliko to nije uređeno ovim zakonom.

Propisom kantona mogu se utvrditi i druga prava iz socijalne zaštite u skladu sa programom razvoja socijalne zaštite i njegovim mogućnostima.

Član 54.

Civilna žrtva rata, u smislu ovog zakona, je lice kod koga je nastupilo tjelesno oštećenje od najmanje 60% zbog rane, povrede i ozljede (u daljem tekstu: invalid) zadobivene:

- 1) zlostavljanjem, odnosno lišavanjem slobode u toku ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti;*
- 2) u vezi sa ratnim događanjima (bombardiranja, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak i sl.);*
- 3) od eksplozije zaostalog ratnog materijala nakon završetka rata,*
- 4) u vezi sa diverzantskim, odnosno terorističkim akcijama kojima se ugrožava sigurnost i ustavni poredak Federacije.*

Invalid je i lice kod koga je nastupilo tjelesno oštećenje od najmanje 60% zbog bolesti zadobivene, odnosno pogoršane ili ispoljene pod okolnostima iz stava 1. ovog člana.

Civilnom žrtvom rata, smatra se i lice koje je poginulo, umrlo ili nestalo pod okolnostima iz stava 1. ovog člana.

Član 56.

Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim zakonom za civilne žrtve rata, ako propisom kantona nije drugačije utvrđeno, invalidi se razvrstavaju prema utvrđenom procentu tjelesnog oštećenja, u šest grupa, i to:

- I. grupa - invalidi sa 100% tjelesnog oštećenja kojima je za redovan život potrebna njega i pomoć od strane drugog lica,*
- II. grupa - invalidi sa 100% tjelesnog oštećenja,*
- III. grupa - invalidi sa 90% tjelesnog oštećenja,*

IV. grupa - invalidi sa 80% tjelesnog oštećenja,

V. grupa - invalidi sa 70% tjelesnog oštećenja,

VI. grupa - invalidi sa 60% tjelesnog oštećenja.

Član 58.

Civilne žrtve rata imaju, po ovom zakonu, sljedeća prava:

1) ličnu invalidninu,

2) dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica,

3) ortopedski dodatak,

4) porodičnu invalidninu,

5) dodatak na djecu,

6) pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala,

7) osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija)

8) prioritetno zapošljavanje.

Prava iz stava 1. tač. 1), 2), 3), 4) i 5) ovog člana ostvaruju se pod uvjetima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom.

Prava iz stava 1. tač. 6), 7) i 8) ovog člana ostvaruju se pod uvjetima, na način i po postupku utvrđenim propisom kantona.

Kanton može, utvrditi i druga prava i proširiti obim prava utvrđenih ovim zakonom po osnovu svojih materijalnih mogućnosti i drugih potreba civilnih žrtava rata.

24. Relevantne odredbe **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2004.** („Službene novine Federacije BiH“ broj 54/04 od 16. oktobra 2004. godine) glase:

Član 1.

U Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom ("Službene novine Federacije BiH", broj 36/99) u poglavlju II SOCIJALNA ZAŠTITA dodaje se novo potpoglavljje 2.a pod nazivom - "OSNOVNA PRAVA LICA SA INVALIDITETOM" i potpoglavljje 2.b pod nazivom -

"POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE OSNOVNIH PRAVA LICA SA INVALIDITETOM" sa razradom tih prava u članovima koji glase:

"2a. OSNOVNA PRAVA LICA SA INVALIDITETOM

Član 18.a

Lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom i psihičkom razvoju, u smislu člana 12. stav 1. tačka 5. te člana 14. ovog zakona, prema ovom zakonu imaju sljedeća prava:

- 1) ličnu invalidninu,*
- 2) dodatak za njegu i pomoć od drugog lica,*
- 3) ortopedski dodatak,*
- 4) pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala,*
- 5) osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija),*
- 6) prioritetno zapošljavanje.*

Prava iz stava 1. tač. 1), 2) i 3) ovog člana ostvaruju se pod uslovima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom.

Prava iz stava 1. tač. 4), 5), 6) ovog člana ostvaruju se u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju, zdravstvenoj zaštiti i zapošljavanju.

Kanton može utvrditi i druga prava i proširiti obim prava utvrđenih ovim zakonom na osnovu svojih materijalnih mogućnosti i drugih potreba lica sa invaliditetom.

Član 18.b

Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u pet grupa i to:

- I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,*
- II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma,*
- III. grupa - lica sa invaliditetom sa 80% oštećenja organizma,*
- IV. grupa - lica sa invaliditetom sa 70% oštećenja organizma,*
- V. grupa - lica sa invaliditetom sa 60% oštećenja organizma.*

Član 18.c

Lična invalidnina određuje se srazmjerno stepenu oštećenja, na osnovu nalaza i mišljenja ljekarske komisije u skladu sa međunarodnom klasifikacijom oštećenja, invaliditeta i hendikepa Svjetske zdravstvene organizacije. Mjesečni iznos lične invalidnine određuje se u procentu od osnovice definirane u članu 18.f i to:

<i>Grupa</i>	<i>Procenat</i>
<i>I</i>	<i>70%</i>
<i>II</i>	<i>50%</i>
<i>III</i>	<i>39%</i>
<i>IV</i>	<i>28%</i>
<i>V</i>	<i>20%</i>

Član 18.f

Osnovica za određivanje mjesečnih novčanih primanja, prema ovom zakonu, jeste 213 KM. Osnovica i mjesečni iznosi novčanih primanja, prema ovom zakonu, usklađuju se početkom svake budžetske godine naredbom federalnog ministra rada i socijalne politike, u skladu sa kretanjem bruto društvenog proizvoda po glavi stanovnika prema podacima Zavoda za statistiku Federacije BiH.

25. Relevantne odredbe **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2006.** („Službene novine Federacije BiH“ broj 39/06 od 26. jula 2006. godine) glase:

Član 6.

Član 54. mijenja se i glasi:

"U smislu ovog zakona civilna žrtva rata je lice kod kojeg je tokom rata ili neposredne ratne opasnosti, usljed ranjavanja ili nekog drugog oblika ratne torture nastupilo oštećenje organizma, što uključuje mentalno oštećenje ili značajno narušavanje zdravlja ili nestanak ili pogibiju tog lica.

U skladu sa stavom 1. ovog člana, status civilne žrtve rata priznaje se:

1) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% ili značajno narušavanje zdravlja usljed mučenja, nehumanog i ponižavajućeg postupanja,

nezakonitog kažnjavanja, protupravnog lišavanja slobode, zatvor, koncentracioni logor, internacija, prinudni rad u toku ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti,

2) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% u vezi sa ratnim događajima (bombardovanje, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak i sl.),

3) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% od eksplozije zaostalog ratnog materijala nakon završetka rata,

4) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% u vezi sa diverzantskim, terorističkim akcijama kojima se ugrožava sigurnost i ustavni poredak Federacije,

5) članovima porodice nestalog lica, ako je nestalo lice bilo civil odnosno nije bilo pripadnik oružanih snaga,

6) članovima porodice lica koje je poginulo u vezi sa ratnim događajima (bombardovanje, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak i sl.).

Posebnom kategorijom civilnih žrtava rata smatraju se lica koja su preživjela seksualno zlostavljanje i silovanje.

Priznaje se status civilne žrtve rata licima kod kojih je došlo do naknadnog oštećenja organizma - ispoljene i pogoršane bolesti, dugog perioda inkubacije, gubitak ekstremiteta i vida oba oka zbog pogoršanja općeg zdravstvenog stanja, mentalnog oštećenja i drugih oštećenja organizma, a nastalih zbog okolnosti iz st. 1. i 2. ovog člana.

Status civilne žrtve rata, u smislu st. 1. i 2. ovog člana, priznaje se i civilnim licima i pripadnicima snaga bivše tzv. "Autonomne pokrajine Zapadna Bosna", ukoliko ne ostvaruju odgovarajuća prava po Zakonu o pravima branilaca i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH", br. 33/04 i 56/05).

U skladu sa ovim zakonom, u cilju ostvarivanja određenih prava, priznaje se status civilne žrtve rata, licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma ispod 60% ili značajno narušavanje zdravlja."

Član 7.

U članu 56. u uvodnoj rečenici riječi: "ako propisom kantona nije drugačije utvrđeno", brišu se.

Iza stava 1. dodaje se novi stav 2., koji glasi:

"Pri utvrđivanju procenta oštećenja organizma za lica kod kojih je pod okolnostima iz člana 54. ovog zakona nastupilo oštećenje organizma zbog bolesti zadobivene, odnosno pogoršane pod tim okolnostima, uzima se odgovarajući procenat od cjelokupnog oštećenja organizma s tim da po tom osnovu utvrđeni procenat oštećenja organizma ne može iznositi više od 80%."

Član 8.

Član 58. mijenja se i glasi:

"Civilne žrtve rata imaju, po ovom zakonu, sljedeća prava:

- 1) ličnu invalidninu ili mjesečno lično novčano primanje,*
- 2) dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica,*
- 3) ortopedski dodatak,*
- 4) porodičnu invalidninu,*
- 5) pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala,*
- 6) osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija),*
- 7) prioritetno zapošljavanje,*
- 8) prioritetno stambeno zbrinjavanje,*
- 9) psihološku pomoć i pravnu pomoć.*

Civilne žrtve rata iz člana 54. stav 6. ovog zakona ostvaruju prava u skladu sa stavom 1. tač. 5), 6), 7), 8) i 9) ovog člana.

Prava iz stava 1. tač. 1), 2), 3) i 4) ovog člana ostvaruju se pod uvjetima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom.

Prava iz stava 1. tač. 5), 6), 7), 8) i 9) ovog člana ostvaruju se u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju, zdravstvenoj zaštiti, zaštiti porodice sa djecom i zapošljavanju.

Kanton, u skladu sa Programom rješavanja prioritetnog stambenog zbrinjavanja po osnovu odgovarajućeg zakona, rješava prioritetno stambeno zbrinjavanje lica iz člana 54. ovog zakona, a naročito lica koja su uključena kao žrtve svjedoci u sudske postupke.

Kanton može utvrditi i druga prava i proširiti obim prava utvrđenih ovim zakonom, u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama civilnih žrtava rata.“

26. Relevantne odredbe **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2009.** – sporni zakon („Službene novine Federacije BiH“ broj 14/09 od 11. marta 2009. godine) glase:

Član 3.

Član 18.b Zakona mijenja se i glasi:

"Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim Zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u dvije grupe i to:

I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,

II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma".

27. **Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom** („Službene novine FBiH“ broj 9/10) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim Zakonom uređuje se profesionalna rehabilitacija, osposobljavanje i zapošljavanje lica sa invaliditetom sa smanjenom radnom sposobnošću (u daljnjem tekstu: lica sa invaliditetom), osnivanje i djelatnost ustanova, privrednih društava i drugih pravnih lica koja se bave profesionalnom rehabilitacijom i zapošljavanjem lica sa invaliditetom, osnivanje i rad Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom (u daljnjem tekstu: Fond) i druga pitanja u vezi sa profesionalnom rehabilitacijom, osposobljavanjem i zapošljavanjem lica sa invaliditetom.

Član 2.

Profesionalna rehabilitacija, osposobljavanje i zapošljavanje lica sa invaliditetom je od posebnog javnog interesa i spada u oblast socijalne zaštite.

Član 3.

Lice sa invaliditetom, u smislu ovog Zakona, jeste lice kod kojeg postoji tjelesno, čulno ili mentalno oštećenje koje za posljedicu ima trajnu ili privremenu, a najmanje 12 mjeseci smanjenu mogućnost rada i zadovoljavanja ličnih potreba u svakodnevnom životu.

Lice sa invaliditetom iz stava 1. ovog člana je lice čiji invaliditet u odnosu na sposobnosti lica bez invaliditeta, jednake ili slične životne dobi, jednakog ili sličnog obrazovanja, u jednakim ili sličnim uvjetima rada, na jednakim ili sličnim poslovima - ima za posljedicu trajnu ili privremeno a najmanje 12 mjeseci smanjenu mogućnost radnog osposobljavanja i zapošljavanja na tržištu rada pod općim uvjetima, te očuvanje posla i napredovanje u poslu.

Član 4.

Lice sa invaliditetom je, u smislu ovog Zakona, i:

- 1. lice sa invaliditetom, korisnik novčane naknade do zaposlenja koje je to pravo ostvarilo na osnovu propisa o socijalnoj zaštiti;*
- 2. lice sa promjenjenom radnom sposobnošću prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju;*
- 3. lice koje je ostvarilo pravo na profesionalnu rehabilitaciju prema propisima o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata;*
- 4. učenik sa teškoćama u razvoju i učenik sa većim teškoćama u razvoju prema propisima o srednjem obrazovanju;*
- 5. lice sa invaliditetom starije od 21 godine koje pravo na profesionalnu rehabilitaciju ili rad ne može ostvariti prema prethodnim tačkama ovog člana.*

Član 7.

Lice sa invaliditetom doprinosi svojoj profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju:

- školovanjem i stručnim osposobljavanjem, zavisno od svojih mogućnosti, sklonosti i sposobnosti,*
- prijavljivanjem na oglase o zapošljavanju na poslove za koje ispunjava predviđene uvjete i koje je u stanju obavljati i prihvatanjem ponuđenog zaposlenja na takvim poslovima,*
- prihvatanjem uvjeta u toku stručnog osposobljavanja i rada,*

- saradnjom po pitanjima stručnog osposobljavanja sa ljekarom, defektologom, psihologom, socijalnim radnikom, dipl. pravnikom, tehnologom,

[...]

28. **Odluka o ratifikaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Opcionog protokola**
(„Službeni glasnik BiH” – Međunarodni ugovori broj 11/09)

Na osnovu člana V 3. d) Ustava Bosne i Hercegovine i saglasnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Odluka PS BiH, broj 454/09 od 15. decembra 2009. godine), Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na 39. hitnoj sjednici održanoj 18. decembra 2009. godine, donijelo je

ODLUKU

**O RATIFIKACIJI KONVENCIJE O PRAVIMA OSOBA SA INVALIDITETOM I OPCIONOG
PROTOKOLA**

Član 1.

Ratifikuje se Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom.

Član 2.

Tekstovi Konvencije i Opcionog plana protokola u prijevodu glase:

KONVENCIJA

O PRAVIMA OSOBA S INVALIDITETOM

Član 1.

SVRHA

Svrha ove Konvencije je unaprjeđenje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda osoba s invaliditetom, i unaprjeđivanje poštivanja njihovog urođenog dostojanstva.

Osobe s invaliditetom uključujući osobe sa dugotrajnim fizičkim, mentalnim, intelektualnim ili osjetilnim oštećenjima, koje u interakciji s različitim barijerama mogu ometati njihovo puno i djelotvorno sudjelovanje u društvu ravnopravno s ostalim članovima tog društva.

Član 2.

DEFINICIJE

Za potrebe ove Konvencije:

[...]

"Diskriminacija na osnovu invaliditeta" znači svako razlikovanje, isključivanje ili ograničavanje na osnovu invaliditeta, čija su svrha ili posljedica umanjivanje ili poništavanje priznanja, uživanja ili korištenja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, ravnopravno s drugim osobama, na političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, društvenom i svakom drugom području. Ona uključuje sve oblike diskriminacije, uključujući uskraćivanje razumne prilagodbe.

V. Dopustivost

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

30. 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.

31. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić), 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 BiH“ broj 37/11).

32. 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 ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašten 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

Uvodne napomene

33. Ustavni sud samo radi napomene ističe da je u Odluci o dopustivosti i meritumu broj U 9/12 od 30. januara 2013. godine odlučivao o usklađenosti odredbe člana 18.d. stav 4. istog zakona (koja glasi: „Lica sa invaliditetom koji je nastao nakon 65 godine života a kod kojih je, u skladu s mišljenjem Instituta, utvrđena potreba za korištenjem prava na dodatak za njegu i pomoć od drugog lica, ovo pravo ostvaruju u skladu s propisom kantona“) i utvrdio da ta odredba nije u skladu sa članom II/2. Ustava BiH u vezi s odredbama člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Navedenom odredbom su bila obuhvaćena lica čiji je invaliditet nastao nakon 65. godine života. Federacija BiH je izvršila navedenu odluku Ustavnog suda, te je neustavna odredba brisana izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite („Službene novine Federacije BiH“ broj 17/03 od 4. marta 2013. godine).

Sporne odredbe Zakona o osnovama socijalne zaštite

34. Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi Odluku Ustavnog suda u predmetu broj U 15/11 od 30. marta 2012. godine, tačka 63). Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li je odredba člana 3. spornog zakona kompatibilna sa čl. II/2, II/3.k) i II/4. Ustava BiH, odnosno članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, članom 14. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

35. Zahtjev za ocjenu ustavnosti, kao i predmet pred Općinskim sudom u Sarajevu povodom kojeg je podniet zahtjev za ocjenu ustavnosti zasnivaju se na tvrdnji da do diskriminacije dolazi na osnovu Zakona o osnovama socijalne zaštite. Relevantne odredbe navedenog zakona propisuju prava – povlastice određenim kategorijama ljudi, u konkretnom slučaju to su LSI – lica s invaliditetom i CŽR – civilne žrtve rata. Pravo koje se propisuje navedenim kategorijama (LSI i CŽR), a koje je relevantno za ovaj slučaj, jeste pravo na novčanu naknadu, odnosno pravo na ličnu invalidninu (kako se ovo pravo naziva u svim izmjenama Zakona o osnovama socijalne zaštite koje su uslijedile nakon 1999. godine). Pravo na ličnu invalidninu, kako je to propisano relevantnim odredbama Zakona o osnovama socijalne zaštite, ostvaruje se u zavisnosti od procenta oštećenja organizma. Osporenim izmjenama Zakona o osnovama socijalne zaštite propisano je da LSI mogu ostvariti pravo na ličnu invalidninu samo ako imaju oštećenje organizma u procentu od 90% i 100%. Nasuprot tome, Zakon se u ovom dijelu nije mijenjao u odnosu na CŽR, koje i dalje imaju propisano pravo na ličnu invalidninu u zavisnosti od stepena oštećenja organizma, ali u znatno širem rasponu, tj. od 60% do 100%. Dakle, relevantnim odredbama Zakona prvo je propisano pravo (pravo na ličnu invalidninu), da bi drugim relevantnim odredbama istog zakona ostvarivanje tog prava bilo ograničeno, u zavisnosti od okolnosti pod kojim su određena lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede (kod LSI invaliditet nije

vezan za rat i ratne aktivnosti, dok kod CŽR jeste). U navedenom podnosilac zahtjeva vidi diskriminaciju zabranjenu relevantnim odredbama Ustava BiH i Evropske konvencije.

36. Iz navoda podnosioca zahtjeva, kao i predmeta povodom kojeg je zahtjev podnesen, proizlazi da su LSI diskriminirana u odnosu na CŽR u odnosu na pravo na imovinu, dok se pod imovinom smatra pravo na ličnu invalidninu koja je propisana relevantnim odredbama Zakona o osnovama socijalne zaštite. Međutim, nesporno je da pravo na ličnu invalidninu nije postojeće (stečeno) pravo. Zakon o osnovama socijalne zaštite propisuje uvjete pod kojim određene grupe ljudi (LSI i CŽR) mogu ostvariti (steći) pravo na ličnu invalidninu. Tužiocu u predmetu povodom kojeg je podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti su još 2009. godine (donošenjem spornog zakona) izgubili pravo na ličnu invalidninu koju su do tada primali. Na pojedinačna rješenja o gubitku prava na ličnu invalidninu tužiocu se nisu žalili drugostepenom organu uprave, niti su pokretali upravni spor pred nadležnim sudom. Ustvari, cilj predmetne tužbe je da tužiocu ponovo steknu imovinu (lična invalidnina) koja im je ranije oduzeta zbog izmjene zakona. Međutim, član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju štiti samo postojeću imovinu (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Marckx protiv Belgije*, presuda od 13. juna 1979. godine, serija A[1]31, stav 50), a ne i pravo na stjecanje imovine (vidi *Slivenko i drugi protiv Latvije* (dec.) [GC] broj 48321/99, ECHR 2002-II, stav 121. i *Kopecký protiv Slovačke* [GC], 44912/98, ECHR 2004-IX, stav 35(b)). Osporene odredbe spornog zakona određuju isključivo uvjete (određeni stepen oštećenja organizma) pod kojim LSI mogu ostvariti (steći) pravo na ličnu invalidninu. Dakle, osporenim odredbama spornog zakona se ne utvrđuje imovinsko pravo, već, kako je rečeno, uvjeti za stjecanje imovinskog prava. Prema tome, sporne odredbe ne pokreću pitanje nesaglasnosti s odredbama člana II/3.k) Ustava BiH, kao i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

37. Stoga, Ustavni sud smatra da se odredbe spornog zakona trebaju ispitati prvenstveno s aspekta člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, s obzirom na to da se tvrdi da do povrede prava na zabranu diskriminacije dolazi na osnovu zakona, tj. uskraćivanjem prava koja su određena zakonom.

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.*

38. Ustavni sud naglašava da član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju sadrži opće načelo 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. Dalje, član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju podrazumijeva i da javni organi nikoga ne mogu diskriminirati prema bilo kojem osnovu, dakle osnovno načelo nediskriminacije je prošireno i na domaće zakone, a ne samo na prava garantirana Evropskom konvencijom, kako to predviđa član 14. Evropske konvencije.

39. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* naglasio: „Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija naročito jasno precizira da 'diskriminacija' označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidi tač. 42–44. i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola broj 12. Bez obzira na razlike u širini obima između ovih odredbi, značenje ovog pojma u članu 1. Protokola broj 12 trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14. (vidi Obrazloženje (*Explanatory Report*) uz Protokol broj 12, tačka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja 'diskriminacije', navedenog u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola broj 12 (u vezi sa sudskom praksom UN-ovog Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična – članu 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju, vidi *Nowak*, Komentari CCPR, Izdavači N. P. Engel, 2005, strana 597–634)”, (vidi odluku Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* od 22. decembra 2009. godine, tačka 55).

40. Shodno tome, slijedeći načela iz člana 14. Evropske konvencije, da bi se pokrenulo pitanje diskriminacije mora postojati razlika u postupanju prema licima u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi *DH i drugi protiv Češke Republike* [VV] broj 57325/00, stav 175, ECHR 2007-IV). Međutim, samo razlike u postupanju na osnovu ličnog obilježja (ili „statusa”) po kojem se lica ili grupe lica razlikuju jedni od drugih mogu pokrenuti pitanje diskriminacije (vidi *Carvalho Pinto de Sousa Morais protiv Portugala* broj 17484/15, stav 45, ECHR 2017). Evropski sud u svojim odlukama dosljedno ukazuje da će se različito postupanje prema licima u analognim ili relevantno sličnim situacijama smatrati diskriminirajućim samo ako nema objektivno i razumno opravdanje – drugim riječima, ako ne slijedi legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnost

između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV] br. 29381/09 i 32684/09, stav 76, ECHR 2013. (izvodi)).

41. Država ugovornica uživa slobodu procjene pri ocjenjivanju opravdavaju li razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje i u kojoj mjeri. Obim ove procjene će se razlikovati u zavisnosti 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 načelu, u boljem položaju od međunarodnog sudije da cijene ono što je u javnom interesu na društvenim ili ekonomskim osnovama, a sud će općenito poštovati izbor politike zakonodavca osim ako je „očito bez razumnog osnova” (vidi *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv] broj 42184/05, § 61, ECHR 2010. i *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv] br. 65731/01 i 65900/01, § 52, ECHR 2006-VI).

42. Evropski sud u praksi dosljedno navodi da Evropska konvencija ne uključuje pravo na stjecanje imovine (o čemu je u ovoj odluci opširnije napisano u tački 37. obrazloženja). Pri tome se ne ograničava sloboda država ugovornica da odluče hoće li ili ne uspostaviti bilo koji oblik sistema socijalnog osiguranja, 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. Konvencije (vidi citiranu *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).

43. U konkretnom slučaju nesporno je da Zakon o osnovama socijalne zaštite propisuje „sistem naknada“ za određene kategorije ljudi (LSI i CŽR) ukoliko ispunjavaju uvjete propisane tim istim zakonom.¹ Dakle, država je Zakonom o osnovama socijalne zaštite „uspostavila sistem naknada“ (pravno na ličnu invalidninu), što dalje znači da je tim zakonom propisano „uživanje prava određenih zakonom“, ali je istim zakonom država propisala (i) ograničenje za uživanje tih prava, te je, stoga, zadatak Ustavnog suda da ispita da li je navedeno u skladu sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Osnovno pitanje na koje treba dati odgovor je da li je javna vlast mogla propisati različite uvjete za ostvarivanje propisanih naknada, u zavisnosti od okolnosti pod kojim su određena lica (LSI i CŽR) postala lica s invaliditetom.

44. Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud u predmetu *Popović protiv Srbije* ispitivao da li je došlo do povrede prava na zabranu diskriminacije zato što je Republika Srbija propisala različita

¹ Vidi *Relevantne propise* tač. 23, 24, 25. i 26. ove odluke. Članom 18.a Zakona propisana su prava za LSI (lična invalidnina), a članom 18.b, koji je konačno izmijenjen spornim članom 3. istog zakona, za LSI propisana su ograničenja (uvjeti) za korištenje tih prava (stepen oštećenja organizma). Članom 8. Zakona su propisana prava za CŽR (lična invalidnina), a članom 56. istog zakona za CŽR su propisana ograničenja (uvjeti) za korištenje tih prava (stepen oštećenja organizma).

prava (naknade) za civilne invalide i ratne vojne invalide. Slijedeći pristup Evropskog suda u navedenom predmetu, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju može priznati da „okolnosti pod kojim su određena lica postala invalidi“ mogu predstavljati „drugi status“ u smislu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

45. Da bi različit tretman bio objektivno i razumno opravdan, moraju biti ispunjena dva uvjeta: a) načelo 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. Međutim, Ustavni sud prije toga mora utvrditi da li postoji različit tretman između LSI i CŽR po osnovu okolnosti pod kojim su pojedina lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede.

Član 3. osporenog zakona glasi:

Član 18.b Zakona mijenja se i glasi:

"Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim Zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u dvije grupe i to:

I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,

II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma."

Postojanje različitog tretmana

46. Vlada FBiH je u odgovoru na zahtjev navela da različit tretman postoji, te da je napravljena razlika između LSI i CŽR u pogledu uživanja određenih prava. Razlika je napravljena po osnovu vremena i načina nastanka invaliditeta, odnosno po osnovu okolnosti pod kojim su određena lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede. Kod LSI navedene okolnosti nisu vezane za rat i ratne aktivnosti, dok kod CŽR jesu. Naravno, Vlada tvrdi da za napravljenu razliku postoji legitiman cilj, tj. razumno i objektivno opravdanje, ali o tome će biti više govora u narednom dijelu obrazloženja. Kada se Vladinoj konstataciji u pogledu postojanja različitog tretmana doda i nesporna činjenica da relevantne odredbe Zakona o osnovama socijalne zaštite zaista propisuju prava (lična invalidnina) za LSI i CŽR, ali da onda dalje prave razliku u pogledu uvjeta za korištenje tih prava između LSI i CŽR u zavisnosti od procenta oštećenja organizma (na šta je detaljnije ukazano u fusnoti vezano za tačku 43. obrazloženja), Ustavni sud nema razloga da ne prihvati da u konkretnom slučaju postoji različit tretman u pogledu uvjeta za ostvarivanje prava propisanih Zakonom između LSI i CŽR.

Legitiman cilj

47. Iz odgovora Vlade FBiH proizlazi da je jedan od osnovnih ciljeva za različito postupanje prema dvjema kategorijama (LSI i CŽR) „vraćanje moralnog duga“ države CŽR kao licima koja su

postala invalidi u toku ratnih dejstava i postizanje suštinske jednakosti za određenu grupu lica koja su se u odnosu na druga nalazila u bitno drugačijoj situaciji. Prema mišljenju Vlade FBiH, zaštita po odredbi člana 3. spornog zakona pruža zaštitu svim licima s invaliditetom od 100% i 90% (dakle LSI i CŽR) jer je njihova komunikacija s okolinom trajno smanjena ili onemogućena upravo zbog utvrđenog stepena i težine invaliditeta. S druge strane, stepen oštećenja ispod 90% kod LSI nije smetnja da zadovoljavaju svakodnevne životne potrebe, zasnivaju radni odnos i rade. Stepenn invaliditeta od 60% do 80% za LSI nije smetnja za normalno funkcioniranje u društvu. Osim toga, za LSI, osim prava na ličnu invalidninu, postoje i druga prava koja su propisana Zakonom o osnovama socijalne zaštite, i to: dodatak za njegu i pomoć od drugog lica, ortopedski dodatak, pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala, osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija) i prioritarno zapošljavanje². Zakonodavac je, osim naprijed navedenih prava iz Zakona o osnovama socijalne zaštite, imajući u vidu da je osposobljavanje i zapošljavanje LSI od posebnog javnog interesa, donio Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji. Tim zakonom se vrlo detaljno propisuju različiti vidovi pomoći za LSI s procentom invalidnosti ispod 90% s ciljem omogućavanja učešća na tržištu rada. Osnovni cilj Zakona je omogućavanje funkcioniranja i izjednačavanja mogućnosti za lica s najvećim stepenom invaliditeta (90% i 100%), što podrazumijeva obje grupe (LSI i CŽR), s tim što se materijalna podrška za LSI smatra socijalnom pomoći (zasniva se na načelu solidarnosti), a za CŽR, osim socijalne pomoći, i reparacijom države (vraćanjem moralnog duga) u odnosu na CŽR s procentom oštećenja organizma od 60% do 80%.

48. Vlada je u odgovoru na zahtjev ukazala na odluku Evropskog suda u predmetu *Popović i drugi protiv Srbije* (predstavke br. 26944/13 i tri druge) od 30. juna 2020. godine smatrajući da je u pitanju identičan slučaj. U tom predmetu Evropski sud je ispitivao dodjelu socijalnih davanja na osnovu invaliditeta i razliku u postupanju između „civilnih i vojnih invalida“ (analogno LSI i CŽR u konkretnom slučaju) prema domaćem zakonodavstvu. Evropski sud nije smatrao neophodnim da u okolnostima tog slučaja ispituje da li se „vojni i civilni invalidi“ mogu smatrati dvjema grupama u „analognim ili relativno sličnim situacijama“ niti da u tom pravcu usvoji čvrsto mišljenje, jer je razlika u postupanju imala cilj i razumno opravdanje. Suštinska razlika u postupanju ticala se načina na koji su te dvije grupe pretrpjele svoje povrede. Budući da se osnovni prigovor ticao nejednakosti u sistemu socijalne zaštite, Evropski sud je podsjetio da Evropska konvencija ne uključuje pravo na stjecanje imovine. Pri tome se ne ograničava sloboda država ugovornica da odluče hoće li ili ne uspostaviti bilo koji oblik sistema socijalnog osiguranja, ili da odaberu vrstu ili iznos naknada koje

² Vidi *Relevantne propise*, tačka 24. obrazloženja, član 18.a Zakona o osnovama socijalne zaštite.

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. Konvencije (vidi citiranu *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*). Konstatirano je da iz zakonodavstva tužene proizlazi da civilni invalidi imaju brojna druga prava koja vojni invalidi nemaju, te da je stvarna razlika između te dvije grupe manja od istaknute. Podsjetio je također da nacionalne vlasti daju inicijalnu ocjenu o tome gdje je pravična ravnoteža koja varira i zavisi od niza faktora, pri čemu država ima određeno polje slobodne procjene u sistemu socijalnih davanja. Širina slobodne procjene zavisi od prirode ograničenja i ciljeva kojim se teži (vidi *Dickson protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 77), pri čemu su nacionalne vlasti u načelno boljem položaju od međunarodnih sudija da procijene šta je u javnom interesu. Ocijenjeno je da različitom postupanju u pogledu socijalnih naknada civilnih i vojnih invalida nije nedostajao razuman osnov, te da je razlika u postupanju imala objektivno i razumno opravdanje (st. od 74. do 80).

49. Imajući u vidu navedeno, odgovor Vlade, kao i odluku Evropskog suda u predmetu *Popović protiv Srbije*, gdje se radilo o zaista vrlo sličnoj situaciji kao u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je različit tretman, propisan spornim zakonom, zasnovan na legitimnom cilju, kao i da razlika u postupanju ima razumno opravdanje. Spornim zakonom propisani su različiti uvjeti za korištenje naknada u oblasti socijalne zaštite, tj. uvjeti za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu. Dakle, radi se o sferi socijalne i ekonomske politike i nadležna javna vlast tu ima široko polje slobodne procjene (*margin of appreciation*). Javna vlast je u svakako boljoj poziciji od sudija Ustavnog suda da riješi pitanja koja se odnose na to ko će primati pomoć u oblasti socijalne zaštite, koliki će biti iznosi koji se isplaćuju na ime socijalne zaštite, te, kao što je u konkretnom slučaju, da se propišu uvjeti pod kojim određena lica mogu ostvarivati prava iz oblasti socijalne zaštite. U ovom slučaju javna vlast je propisala različit stepen oštećenja organizma kao uvjet za korištenje prava iz socijalne zaštite, konkretno prava na ličnu invalidninu. Opravdanje za navedeno je da se razlika u stepenu oštećenja organizma u procentu od 60% do 80% odnosi na „moralni dug“ ili „ratnu reparaciju“ koji država ima prema CŽR zato što ih nije mogla zaštititi tokom rata. Osim toga, smatra se da LSI sa stepenom oštećenja organizma u procentu od 60% do 80% mogu da rade, istina otežano, ali je u tom pravcu zato i donijet Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji invalida, kao i da iz ekonomskih razloga nije moguće osigurati sva potrebna sredstva da bi svima (LSI i CŽR) bile isplaćene naknade u istom iznosu. Navedeni razlozi zaista spadaju u slobodno polje procjene nadležne vlasti, te Ustavni sud nema razloga da ne prihvati da je u konkretnom slučaju razlika u postupanju imala razumno opravdanje, tj. da je različit tretman zasnovan na legitimnom cilju.

Proporcionalnost

50. Kada se u smislu relevantnih odredbi Zakona o osnovama socijalne zaštite sagledaju prava koja imaju LSI i CŽR onda, prema mišljenju Ustavnog suda, proizlazi da razlika između ove dvije kategorije i nije tako velika kao što se želi ukazati podnesenim zahtjevom za ocjenu ustavnosti. Vidljivo je da država brine za obje navedene kategorije propisujući niz povlastica za sve. Činjenica je da CŽR imaju veću mogućnost pristupa u odnosu na ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, međutim LSI koja imaju stepen oštećenja organizma ispod 90% imaju na raspolaganju pogodnosti koje su propisane Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i osposobljavanju invalida. Kada se, osim navedenog, uzme u obzir da javne vlasti u ovoj oblasti uživaju visok stepen slobodnog polja procjene i da su u boljoj poziciji procijeniti pitanja od društvenog, socijalnog i ekonomskog interesa kao što je konkretan slučaj, Ustavni sud smatra da odredba člana 3. zadovoljava načelo proporcionalnosti jer uspostavlja pravičnu ravnotežu između javnog interesa i zaštite prava pojedinca. Osporenim odredbom nije stavljen prekomjeran teret na LSI u odnosu na CŽR jer obje kategorije s utvrđenim stepenom invaliditeta od 100% i 90% kao najugroženije grupe ostvaruju pravo na ličnu invalidninu.

51. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je član 3. osporenog zakona u skladu sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

Ostala prava

52. Podnosilac zahtjeva pozvao se na neusklađenost odredbi spornog zakona u odnosu na član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i u odnosu na član 14. Evropske konvencije. Međutim, sve ono što je rečeno u odnosu na član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju može se reći i za navedene članove. Stoga su odredbe spornog zakona u skladu i sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članom 14. Evropske konvencije.

53. U odnosu na član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud se detaljnije izjasnio u tački 36. obrazloženja, naglasivši da pravo na imovinu ne obuhvaća pravo na stjecanje imovine, odnosno da štiti samo postojeću imovinu. Stoga su navodi podnosioca zahtjeva kojim se ukazuje na ovo pravo očigledno neosnovani.

54. S obzirom na to da se podnosilac zahtjeva poziva (i) na povredu odredbi Evropske socijalne povelje, Ustavni sud ukazuje da Evropska socijalna povelja nije navedena u Ustavu Bosne i Hercegovine, ni u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine kao dodatni sporazum o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, zbog čega Ustavni sud nije nadležan ni za odlučivanje o navodnoj povredi odredbi Evropske socijalne povelje (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP 765/20* od 8. jula 2021. godine, tačka 30, dostupna na internetskoj stranici www.ustavnisud.ba).

VII. Zaključak

55. Ustavni sud zaključuje da je odredba člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 14. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

56. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

57. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.



Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić