



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

ČETVRTI ODJEL

PREDMET MUQISHTA protiv BOSNE I HERCEGOVINE

(Aplikacija br. 27994/19)

PRESUDA

STRASBOURG

31.08.2021. godine

Ova presuda je konačna ali su u njoj moguće uredničke izmjene.

U predmetu Muqishta protiv Bosne i Hercegovine,

Evropski sud za ljudska prava (Četvrti odjel), zasjedajući kao odbor u sastavu:

Tim Eicke, *predsjednik,*

Faris Vehabović,

Pere Pastor Vilanova, *sudije,*

i Ilse Freiwirth, *zamjenica registrara Odjela,*

imajući u vidu:

aplikaciju (br. 27994/19) protiv Bosne i Hercegovine koju je prema članu 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Konvencija“) Sudu podnijela državljanka Srbije, gđa. Sabahete Muqishta („aplikantica“), dana 17.05.2019. godine;

odluku da se o aplikaciji obavijesti vlada Bosne i Hercegovine („vlada“);
izjašnjenja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost održanog 29.06.2021. godine,

donio je sljedeću presudu koja je usvojena navedenog datuma:

UVOD

1. Aplikacija se odnosi na neuspješan pokušaj aplikantice da dobije socijalnu pomoć na koju ima pravo prema domaćim propisima. Aplikantica se poziva na članove 6. i 14. Konvencije, član 1. Protokola br. 1 i član 1. Protokola br. 12.

ČINJENICE

2. Aplikantica je rođena 1974. godine, a živi u Sarajevu. Aplikanticu je zastupala lokalna nevladina organizacija Vaša prava.

3. Vladu je zastupala njena v.d. zastupnica, gđa Jelena Cvijetić.

4. Činjenice ovog predmeta, kako su ih prezentirale stranke, mogu se sažeti na sljedeći način.

5. Aplikantica je dobila izbjeglički status u Bosni i Hercegovini 2004. godine. Ona je nepismena i dijagnosticirana joj je teška mentalna invalidnost.

6. Nadležni zdravstveni organi su 2011. godine utvrdili devedeset postotnu invalidnost aplikantice, te da joj je potrebna pomoć u obavljanju svakodnevnih životnih aktivnosti.

7. Dana 1.06.2011. godine aplikantica je podnijela zahtjev za ličnu invalidninu i novčani dodatak za pomoć i njegu od strane druge osobe, ne pozivajući se na konkretnu odredbu.

8. Dana 8.06.2011. godine, nadležni organ uprave je odbio njen zahtjev jer je strana državljanka, pozivajući se na zakon o socijalnoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine (vidi tačku 15. ove presude).

9. U svojoj žalbi od 28.06.2011. godine aplikantica se pozvala konkretno na član 8. (a) i (b) Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na socijalnu pomoć

osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini iz 2009. godine („Pravilnik iz 2009. godine“), koji propisuje da izbjeglice sa invaliditetom imaju pravo na stalnu novčanu pomoć i novčanu naknadu (dodatak) za pomoć i njegu od strane druge osobe (vidi tačku 14. ove presude). U decembru 2011. godine nadležno Ministarstvo je potvrdilo rješenje od 8.06.2011. godine, zanemarujući zahtjev aplikantice podnesen prema Pravilniku iz 2009. godine.

10. Dana 4.07.2013. godine, Kantonalni sud u Sarajevu je poništio to rješenje i naložio Ministarstvu da uzme u obzir Pravilnik iz 2009. godine.

11. Dana 5.08.2013. godine, Ministarstvo je još jednom razmotrilo slučaj na osnovu zakona o socijalnoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine, koji zaista nije propisivao beneficije za izbjeglice. Ono je potvrdilo rješenje od 8.06.2011. godine.

12. Dana 9.08.2016. godine, Kantonalni sud u Sarajevu je potvrdio rješenje od 5.08.2013. godine. On se pozvao na činjenicu da je aplikantica podnijela zahtjev za ličnu invalidninu i novčani dodatak za pomoć druge osobe – beneficije koje propisuje zakon o socijalnoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine, a koje pripadaju samo državljanima Bosne i Hercegovine (vidi tačke 7. i 15. ove presude).

13. U svojoj apelaciji Ustavnom sudu, aplikantica se žalila na dužinu i ishod postupaka opisanih gore u tekstu. Dana 11.10.2018. godine Ustavni sud je odbio njenu apelaciju. Ta odluka dostavljena je aplikantici dana 22.11.2018. godine.

RELEVANTNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA

14. U Bosni i Hercegovini, izbjeglice sa invaliditetom imaju pravo, *inter alia*, na stalnu novčanu pomoć i novčanu naknadu (dodatak) za pomoć i njegu od strane druge osobe (vidi član 8. (a) i (b) Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na socijalnu pomoć osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini iz 2009. godine¹ koji je bio na snazi u relevantno vrijeme, te član 7. (a) i (b) Pravilnika o načinu ostvarivanja prava na socijalnu pomoć osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini iz 2017. godine² – „Pravilnik iz 2017. godine“ koji je na snazi od 2017. godine).

15. Režim koji se primjenjuje na državljane Bosne i Hercegovine naveden je u drugim zakonima. Konkretno, prema zakonu o socijalnoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine, osobe sa invaliditetom imaju pravo na ličnu invalidninu i dodatak za njegu i pomoć od drugog lica (vidi član 18. (a)

¹ Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na socijalnu pomoć osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini, Službeni list Bosne i Hercegovine br. 3/09 i 5/10.

² Pravilnik o načinu ostvarivanja prava na socijalnu pomoć osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u Bosni i Hercegovini, Službeni list Bosne i Hercegovine br. 43/17.

Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 1999.³ godine).

16. Uvjeti su isti prema oba režima (vidi član 14. Pravilnika iz 2009. godine i član 13. Pravilnika iz 2017. godine). Naime, podnositelj zahtjeva mora imati invaliditet od najmanje devedeset posto (vidi član 18. (b) Zakona o osnovama socijalne zaštite iz 1999. g.). Isti organi uprave rješavaju po svim zahtjevima za socijalnu zaštitu, bez obzira da li je zahtjev podnijela osoba sa statusom izbjeglice ili državljanin Bosne i Hercegovine (vidi član 17. Pravilnika iz 2009. godine i član 16. Pravilnika iz 2017. godine).

17. Iznosi koji su prema ovim propisima primjenjivi za izbjeglice uvijek su bili viši od onih koji su prema propisima primjenjivi za državljane. Naime, 2011. godine, kada je aplikantica u ovom predmetu podnijela zahtjev za socijalnu pomoć (vidi tačku 7. ove presude), ukupan mjesečni iznos stalne novčane pomoći i novčane naknade (dodatka) za pomoć i njegu od strane druge osobe prema Pravilniku iz 2009. godine bio je 559 konvertibilnih maraka (KM), dok je ukupni mjesečni iznos invalidnine i dodatka za njegu i pomoć od drugog lica prema zakonu Federacije Bosne i Hercegovine bio 220 KM.

18. Prema članu 5. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine iz 1998. godine⁴, organi uprave moraju osigurati da stranke budu upoznate sa svojim pravima, te da im se osiguraju prava koja im pripadaju.

19. Član 264.a Zakona o parničnom postupku iz 2003. godine⁵ na koji se poziva član 55. Zakona o upravnim sporovima iz 2005. godine⁶, glasi:

„(1) Kada Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu kojeg ljudskog prava ili osnovne slobode zagarantovane Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnih Protokola uz Konvenciju, koje je ratifikovala Bosna i Hercegovina, stranka može u roku 90 dana od konačnosti presude Evropskog suda za ljudska prava podnijeti zahtjev sudu u Bosni i Hercegovini, koji je sudio u prvom stepenu u postupku u kojem je donesena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo ili osnovna sloboda, za izmjenu odluke kojom je to pravo ili osnovna sloboda povrijeđeno.

(2) Postupak iz stava 1. ovog člana provodi se uz odgovarajuću primjenu odredaba o ponavljanju postupka.

(3) U ponovljenom postupku sudovi su dužni poštovati pravne stavove izražene u konačnoj presudi Evropskog suda za ljudska prava, kojom je utvrđena povreda osnovnog ljudskog prava i slobode.“

³ *Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 45/16 i 40/18.

⁴ *Zakon o upravnom postupku*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 2/98 i 48/99.

⁵ *Zakon o parničnom postupku*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15.

⁶ *Zakon o upravnim sporovima*, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 9/05.

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANA 6. STAV 1. KONVENCIJE

20. Aplikantica se žalila prema članu 6. stav 1. Konvencije na pravičnost i dužinu upravnog postupka opisanog gore u tekstu. Relevantni dio toga člana glasi:

„Prilikom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ... svako ima pravo na pravičan postupak u razumnom roku pred sudom ...“

A. Dopuštenost

21. Vlada je tvrdila da je aplikacija podnesena nakon isteka roka s obzirom na činjenicu da je proteklo više od šest mjeseci od kada je aplikantici dostavljena odluka Ustavnog suda (vidi tačku 13. ove presude) i datuma kada je Sud primio predmetnu aplikaciju dana 23.05.2019. godine.

22. Aplikantica se usprotivila stavu vlade i naglasila da je podnijela aplikaciju dana 17.05.2019. godine.

23. Svrha pravila o šestomjesečnom roku jeste promoviranje pravne sigurnosti na način da se osigura da se predmeti koji pokreću pitanja prema Konvenciji ispituju u razumnom roku, te da se vlasti i druge zainteresirane osobe ne drže u stanju nesigurnosti tokom produženog vremenskog perioda (vidi, među ostalim izvorima, *Sabri Güneş protiv Turske* [VV], br. 27396/06, tačka 39., 29.06.2012.).

24. Datum podnošenja aplikacije u smislu člana 35. stav 1. Konvencije jeste datum poštanskog žiga kada je aplikantica Sudu poslala propisno popunjen obrazac aplikacije (vidi Pravilo 47. stav 6. (a) Poslovnika Suda), a ne datum prijema aplikacije od strane Suda (vidi *Brežec protiv Hrvatske*, br. 7177/10, tačka 29., 18.07.2013. godine). Drugim riječima, aplikante se ne može smatrati odgovornima za bilo kakva kašnjenja u tranzitu koja mogu biti od utjecaja na njihovu prepisku sa Sudom; suprotno bi predstavljalo neopravdano skraćanje šestomjesečnog roka iz člana 35. stav 1. Konvencije i negativan utjecaj na pravo podnošenja pojedinačne predstavke (vidi, *Anchugov i Gladkov protiv Rusije*, br. 11157/04 i 15162/05, tačka 70., 4.07.2013.).

25. Vraćajući se predmetnom slučaju Sud zapaža da je aplikantica Sudu poslala propisno pounjen obrazac aplikacije dana 17.05.2019. godine. U skladu s praksom navedenom u tački 24. ove presude, 17.05.2019. godine je prema tome datum podnošenja aplikacije u smislu člana 35. stav 1. Konvencije. Budući da je dan obavijesti o odluci Ustavnog suda 22.11.2018. godine (vidi tačku 13. ove presude), jasno je da je aplikacija podnesena unutar šestomjesečnog roka.

26. Dakle, prigovor vlade se mora odbiti.

27. Sud primjećuje da ovaj dio aplikacije nije očigledno neosnovan niti je nedopušten po bilo kojem drugom osnovu iz člana 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Meritum

1. U pogledu pravičnosti postupka

28. Aplikantica je tvrdila da su domaće odluke donesene u njenom predmetu očito u suprotnosti sa domaćim propisima. Ona je također priložila domaće odluke kojima je jednoj drugoj osobi sa statusom izbjeglice u sličnoj situaciji dodijeljena stalna novčana pomoć i novčana naknada (dodatak) za pomoć i njegu od strane druge osobe prema Pravilniku iz 2009. godine.

29. Vlada je navela da Sud nije sud četvrte instance. On stoga ne treba ispitivati tumačenje domaćeg prava koje daju domaći sudovi. U svakom slučaju, domaće odluke donesene u ovom slučaju nisu proizvoljne: aplikantica je podnijela zahtjev za invalidninu i novčani dodatak za njegu i pomoć druge osobe – beneficije koje su utvrđene zakonom o socijalnoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine i koje su na raspolaganju samo državljanima Bosne i Hercegovine (vidi tačke 7. i 15. ove presude).

30. Sud se slaže s vladom da njegov zadatak nije da preuzima funkciju domaćih sudova. Prvenstveno je na domaćim organima, naročito sudovima, da rješavaju probleme u vezi sa tumačenjem domaćeg prava. I pored toga, Sud može utvrditi povredu člana 6. stav 1. Konvencije ako su utvrđenja domaćeg suda proizvoljna ili očigledno neopravdana, a što kao posljedicu ima „uskraćivanje pravde“ (vidi *Moreira Ferreira protiv Portugala (br. 2)* [VV], br. 19867/12, tačke 83.-85., 11.07.2017., i *Lazarević protiv Bosne i Hercegovine*, br. 29422/17, tačka 30., 14.01.2020.).

31. U predmetnom slučaju Sud primjećuje da su 2011. godine nadležni zdravstveni organi utvrdili da aplikantica ima invaliditet od devedeset posto, te da joj je potrebna pomoć u obavljanju aktivnosti svakodnevnog življenja (vidi tačku 6. ove presude). Budući da je imala status izbjeglice (vidi tačku 5. ove presude), ona je imala pravo na stalnu novčanu pomoć i na novčanu naknadu (dodatak) za pomoć i njegu od strane druge osobe u skladu sa članom 8. (a) i (b) Pravilnika iz 2009. godine (vidi tačke 14. i 16. ove presude). Doista, te beneficije su dodijeljene najmanje jednoj drugoj osobi sa statusom izbjeglice u sličnoj situaciji (vidi tačku 28. ove presude).

32. Pa ipak, zahtjev aplikantice kojim je tražila te beneficije na kraju je odbijen isključivo iz razloga što je izričito zatražila invalidninu i novčani dodatak za njegu i pomoć druge osobe – prava koja propisuje zakon o socijalnoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine i koja su na raspolaganju samo državljanima Bosne i Hercegovine (vidi tačku 12. ove presude). Organi uprave su u potpunosti zanemarili pravne propise prema kojima aplikantica ima pravo na druge, slične beneficije (odnosno stalnu novčanu pomoć i novčanu naknadu (dodatak) za pomoć i njegu od strane druge osobe), unatoč

činjenici da se ona konkretno pozvala na te odredbe u svojoj žalbi (vidi tačku 9. ove presude).

33. Organi uprave su također zanemarili svoju zakonsku obavezu da osiguraju da aplikantica bude upoznata sa svojim pravima, te da joj se daju prava koja joj pripadaju (vidi tačku 18. ove presude).

34. Navedena razmatranja su dovoljna da Sud zaključi da organi uprave i Kantonalni sud u Sarajevu nisu u predmetu aplikantice osigurali pravičan postupak, te da Ustavni sud to nije ispravio.

Stoga je došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije.

2. U pogledu dužine postupka

35. Kada je riječ o periodu koji je potrebno uzeti u razmatranje, Sud zapaža da je upravni postupak pokrenut dana 1.06.2011. godine. Međutim, period koji je potrebno uzeti u razmatranje počeo je tek 28.06.2011. godine kada je aplikantica podnijela žalbu protiv rješenja kojim je odbijen njen zahtjev (vidi tačku 9. ove presude). Tada je nastao „spor“ u smislu člana 6. stav 1. (vidi *Janssen protiv Njemačke*, br. 23959/94, tačka 40., 20.12.2001.). Period koji je potrebno uzeti u razmatranje završio je 9.08.2016. godine (vidi tačku 12. ove presude i, *mutatis mutandis*, *Simić protiv Srbije*, br. 29908/05, tačka 16., 24.11.2009.). Tako je on trajao više od pet godina i jedan mjesec.

36. Opravdanost dužine postupka mora se cijeliti u svjetlu okolnosti slučaja, te s obzirom na sljedeće kriterije: kompleksnost slučaja, postupanje aplikanta i relevantnih vlasti, te šta je u sporu za aplikanta bilo u pitanju (vidi *Frydlender protiv Francuske* [VV], br. 30979/96, tačka 43., ESLJP 2000-VII). Sud ponavlja da je posebna revnost neophodna u predmetu u kojem pomoć za invaliditet predstavlja glavnu resursu aplikanta, kao u predmetnom slučaju (vidi *Mocie protiv Francuske*, br. 46096/99, tačka 22., 8.04.2003.).

37. Nakon što je ispitao sve materijale koji su mu podneseni, Sud smatra da vlada nije iznijela bilo kakvu činjenicu ili argument koji bi mogao opravdati dužinu postupka u predmetnom slučaju. Imajući u vidu svoju praksu o ovom pitanju, Sud smatra da je u predmetnom slučaju dužina postupka bila prekomjerna, te da nije ispunila zahtjev „razumnog roka“.

Stoga je došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije.

II. DRUGE NAVODNE POVREDE KONVENCIJE

38. Aplikantica se dalje žalila da je ishod spornog postupka suprotan članu 14. Konvencije, članu 1. Protokola br. 1 i članu 1. Protokola br. 12.

39. Vlada je osporila taj argument.

40. Sud primjećuje da je ta pritužba povezana s onom koja je ispitana gore u tekstu, te se stoga također mora proglasiti dopuštenom.

41. Imajući u vidu svoje utvrđenje u pogledu člana 6. stav 1. (vidi tačku 34. ove presude), činjenicu da izbjeglice u Bosni i Hercegovini imaju

pravo na beneficije za invalidnost pod istim uvjetima kao i državljani Bosne i Hercegovine (vidi tačku 16. ove presude), te činjenicu da su iznosi utvrđeni prema propisima koji se primjenjuju na izbjeglice uvijek bili viši od onih koji su utvrđeni prema propisima koji se primjenjuju na državljane (vidi tačku 17. ove presude), Sud smatra da nije potrebno ispitivati da li je u ovom slučaju došlo i do povrede člana 14. Konvencije, člana 1. Protokola br. 1 i člana 1. Protokola br. 12.

III. PRIMJENA ČLANA 41. KONVENCIJE

42. Član 41. Konvencije propisuje:

„Ukoliko Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije ili njenih Protokola, te ukoliko zakonodavstvo visoke strane ugovornice o kojoj je riječ omogućuje samo djelomično oštećenje, Sud će, po potrebi, odrediti pravičnu naknadu oštećenoj strani.“

43. Aplikantica je potraživala 19.097,70 eura (EUR) na ime materijalne štete po osnovu beneficija potraživanih u domaćem postupku. Također je zatražila 10.000 eura na ime nematerijalne štete.

44. Vlada je osporila zahtjeve aplikantice kao neosnovane.

45. Sud napominje da ova presuda omogućava aplikantici da zatraži ponovno razmatranje njenog slučaja (vidi tačku 19. ove presude). S obzirom na navedeno, Sud smatra da nema potrebe da aplikantici dosudi bilo koji iznos na ime materijalne štete. U pogledu njenog zahtjeva za naknadu nematerijalne štete, Sud prihvata da je aplikantica pretrpjela duševnu bol zbog utvrđenih povreda. Vršeci svoju procjenu na pravičnoj osnovi, kako to zahtijeva član 41. Konvencije, Sud joj po ovom osnovu dosuđuje 4.700 eura, uvećano za svaki iznos poreza koji se može zaračunati.

46. Aplikantica nije tražila naknadu troškova i izdataka. Stoga nema potrebe da joj se dosudi bilo koji iznos po tom osnovu.

47. Sud smatra primjerenim da se zatezna kamata zasniva na najnižoj kreditnoj stopi Evropske centralne banke uvećanoj za tri postotna boda.

IZ NAVEDENIH RAZLOGA SUD JE JEDNOGLASNO,

1. *Proglasio* aplikaciju dopuštenom;
2. *Utvrдио* da je došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije zbog arbitrarnosti odluka donesenih u upravnom postupku;
3. *Utvrдио* da je došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije zbog prekomjerne dužine upravnog postupka;
4. *Utvrдио* da nema potrebe da ispituje pritužbe prema članu 14. Konvencije, članu 1. Protokola br. 1 i članu 1. Protokola br. 12;

PRESUDA MUQISHTA protiv BOSNE I HERCEGOVINE

5. *Utvrđio*

- (a) Da tužena država, u roku od tri mjeseca, ima isplatiti aplikantici 4.700 EUR (četiri hiljade i sedam stotina eura) na ime nematerijalne štete, kao i svaki porez koji se može zaračunati, pretvoreno u valutu tužene države po kursu na dan izmirenja;
- (b) da će se od isteka navedenog roka od tri mjeseca do izmirenja plaćati obična kamata na navedene iznose po stopi jednakoj jednakoj najnižoj kreditnoj stopi Evropske centralne banke u periodu neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda;

6. *Odbio* preostali dio zahtjeva aplikantice za pravičnu naknadun.

Sačinjeno na engleskom jeziku i dostavljeno u pisanoj formi dana 31.08. 2021. godine, u skladu s pravilom 77. stavovi 2. i 3. Poslovnika Suda.

Ilse Freiwirth
zamjenik registrara

Tim Eicke
predsjednik