

Dr. sc. Ivana Grubešić, docentica
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

ZAŠTITA SOCIJALNIH DAVANJA U KONTEKSTU ČLANA 1 PROTOKOLA 1 EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA I TEMELJNIM SLOBODAMA

Sažetak: Davanja iz polja socijalne sigurnosti država članica Vijeća Evrope, iako nisu nigdje izričito navedena u EKLJP pa ni u pratećim protokolima, već više decenija uživaju zaštitu od strane Evropskog suda za ljudska prava, ali sa značajnom mjerom opreza prilikom donošenja presuda. Ovo je rezultat prije svega što u svom djelovanju ESLJP poštuje široko polje diskrecione ocjene država članica u području socijalne sigurnosti zbog značajnih razlika u konceptualnom poimanju pojma socijalnog osiguranja i socijalne zaštite, uslovljenih i različitim načinima njihovog finansiranja. Ipak, slijedeći doktrinu Konvencije kao „živog instrumenta“, prihvaćeno je kroz praksu ESLJP obezbjeđenje zaštite socijalnih davanja prevashodno po osnovu člana 1 Protokola 1, kao „prava na imovinu“, gdje izmjene sistema socijalne sigurnosti mogu rezultirati ograničenjem ili ukidanjem nekog socijalnog davanja a što se smatra ometanjem prava na imovinu, ili tzv. „legitimnog očekivanja“ stranke u tom kontekstu. Istraživanje će biti usmjereno u pravcu analize relevantne prakse ESLJP koja daje odgovor na koji način se socijalna davanja mogu kvalifikovati kao „imovina“ prema članu 1 Protokola 1 i ulogu principa legitimnih očekivanja i zabrane diskriminacije u tom kontekstu, koja ograničenja istih su prepoznata kroz sudsku praksu, te dokle seže garantovanje zaštite u okviru člana 1 Protokola 1, uzevši obzir odluke Suda u skorašnjim slučajevima *Bèlànè Nagy protiv Mađarske* i *Baczur protiv Mađarske*.

Ključne riječi: socijalna davanja, socijalna sigurnost, pravo na imovinu, Protokol 1, legitimna očekivanja, zabrana diskriminacije

1. Uvod

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine¹ (u nastavku: EKLJP, Konvencija) kao jedan od prvih i sigurno najefikasniji akt za zaštitu ljudskih prava na tlu Evrope, garantuje zaštitu pred Evropskim sudom za ljudska prava (u nastavku: ESLJP, Sud) pravima i slobodama koja su suštinski građanske i političke prirode. Socio-ekonomska komponenta prava i slo-

¹ Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5.

boda nije bila zamišljena kao sastavni dio zaštite kakvu pruža EKLJP uz pomoć ESLJP, te je kasnijim usvajanjem Evropske socijalne povelje od strane Vijeća Evrope 1961. godine, nastojano da se obezbijedi određeni stepen zaštite i za prava socijalnog predznaka, ali ne tako efikasno kao u slučaju građanskih i političkih prava, obzirom da ista ne uživa sudsku zaštitu od strane ESLJP-a, već se sudska zaštita isključivo obezbjeđuje na nacionalnom nivou.

Ovakav pristup je zauzet ne samo radi činjenice da EKLJP nigdje ne pominje izričito prava socio-ekonomskog karaktera, već i radi doktrine „polja diskrecione ocjene“ država članica², a koja se temelji na stavu da su države članice Vijeća Evrope pozvanije u regulisanju i odlučivanju o pitanjima ekonomskog i socijalnog karaktera, a što dalje znači i potencijalno ograničavanje ovih prava u skladu sa načelima zakonitosti, proporcionalnosti i legitimiteta cilja koji se time nastoji postići.³ Prilikom stvaranja sistema socijalne sigurnosti, evropske države su imale vrlo proaktivnu ulogu, a što je rezultiralo raznovrsnošću načina finansiranja socijalne zaštite, vrstama socijalnih beneficija, i često hibridnim oblicima međusobne uslovljenosti uplaćivanja doprinosa i ostvarenih socijalnih beneficija. Radi heteronornosti sistema i očiglednih razlika u stepenu obezbjeđenja socijalne sigurnosti između država Evrope, ostavljano je široko polje diskrecione ocjene državama da po potrebi ograničavaju neka socijalna prava, bez da se isto propituje od strane ESLJP.

Ipak, slijedeći doktrinu da je EKLJP „živi instrument“, te da se i tumačenja moraju razvijati kako se razvija i sama sudska praksa, uz priznanje pozitivnih obaveza država, značajno se proširilo tumačenje pojedinih odredbi Konvencije, u kontekstu priznanja da pojedini članovi imaju određene socio-ekonomske posljedice, te da se u skladu sa time treba obezbijediti i zaštita od strane Suda u Strazburu, u svjetlu „nedjeljivosti“ ljudskih prava.⁴ Tako socijalna prava, odnosno, socijalna davanja *in concreto*, nalaze svoje mjesto u vezi sa članovima 6(1) EKLJP (pravo na pravično suđenje), članom 1 Protokola 1 (pravo na imovinu), članom 14 (zabrana diskriminacije), članom 2 (pravo na život), članom 3 (zabrana mučenja i nehumanog ili degradirajućeg tretmana).

Najznačajniji doprinos ESLJP-a u pogledu definisanja stepena zaštite koji socijalna davanja uživaju u okviru Konvencije, dala je bogata sudska praksa po osnovu primjene člana 1 Protokola 1 (pravo na imovinu) na slučajeve ograničenih i ukinutih socijalnih davanja u okviru javnog sistema socijalnog osiguranja

² O posljedicama primjene polja diskrecione ocjene država u kontekstu pojedinih članova EKLJP pogledati više u: Greer Steven, „The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on human rights“, *Human rights files No. 17*, Council of Europe Publishing, 2000.

³ Gómez Heredero Ana, „Social security as a human right“, *Human rights files, No. 23*, Council of Europe Publishing, 2007, 8.

⁴ Leijten Ingrid, „Social Security as a Human Rights Issue in Europe – Ramaer and Van Willigen and the Development of Property Protection and NonDiscrimination under the ECHR“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht ZaöRV* 73 (2013) (dostupno na: https://www.zaoerv.de/73_2013/73_2013_2_a_177_208.pdf, 05.11.2022.), 180.

i socijalne zaštite. Na širenje primjene prava na imovinu i na slučajeve socijalnih davanja značajno su utjecali i primjena člana 14 (zabrana diskriminacije) i koncept legitimnih očekivanja, a čija je primjena u kontekstu člana 1 Protokola 1 rezultirala slučajevima koji su prekretnica u tumačenju prava na imovinu, ali sa značajnim oprezom, i vrlo često idući i korak unatrag, odnosno, ne priznajući primjenu Konvencije u činjenično sličnim slučajevima, ukoliko Sud smatra da bi time narušio polje diskrecione ocjene države. Stoga će se u nastavku rada definirati stepen primjene člana 1 Protokola 1 na socijalna davanja zavisno od toga da li se ista temelje na nekom vidu uplaćenih doprinosa ili ne, uzevši u obzir i primjenu člana 14 i principa legitimnih očekivanja u skorijoj sudskoj praksi.

2. Socijalna davanja kao dio imovine lica

Prilikom primjene člana 1 Protokola 1, ESLJP slijedi autonomno tumačenje pojma imovine. Naime, u postupanju po aplikacijama ESLJP ne uzima u obzir nacionalne definicije pojma imovine, koje u najvećem broju slučajeva predviđaju uži koncept samog „imanja“, tj imovine kao takve, već, samostalno tumačeći pojedinačne slučajeve, postepeno je uobličio autonoman koncept pojma imovine, koji i u značajnoj mjeri zavisi od okolnosti samog slučaja. Tako pojam imovine, pored „*postojeće imovine*“ a koja uključuje pokretne i nepokretne stvari i „*imovinska prava*“ lica, također uključuje i potraživanja za koja lice dokaže da ima „*legitimno očekivanje*“.⁵ Vremenom se koncept imovine proširio i na dionice, prava iz intelektualne svojine poput patenta, arbitražnu odluku kojom se potvrđuje neko potraživanje, klijentelu stečenu u okviru profesionalne djelatnosti, socijalna davanja itd.⁶

Po pitanju primjene člana 1 Protokola 1 na socijalna davanja, potrebno je istaći da se nikada nije pravo na socijalna davanja priznalo samo po sebi u okviru prakse ESLJP. To je bilo predmet razmatranja već u najranijoj sudskoj praksi, u slučaju *Müller v. Austria*⁷, gdje je istaknuto da se penzija kao socijalno davanje može tretirati kao pravo na imovinu samo ukoliko postoji direktna veza između uplaćenih doprinosa i prava koje se ostvaruje (pravo na starosnu penziju).⁸ Stoga, lice mora ispuniti sve zakonske pretpostavke da bi se smatralo da ima pravo na starosnu penziju (uplata doprinosa određeni vremenski period), bez obzira da li se radi o obaveznoj ili dobrovoljnoj shemi uplate doprinosa. Veza između uplaćivanja doprinosa i ostvarivanja neke vrste penzije ili drugog socijalnog davanja,

⁵ Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property, Updated on 31 August 2022, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022, 7.

⁶ Beširović V. i dr., *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, JP „Službeni glasnik“, 2017, 639.

⁷ *Müller v. Austria*, Application no. 5849/72, 1 October 1975, Decisions and Reports (DR) 3.

⁸ *Müller v. Austria*, str. 53.

potvrđena je nakon toga u nizu slučajeva. U slučaju *Gaygusuz v. Austria*⁹, zauzet je stav da je pravo na hitnu pomoć za nezaposlena lica u Austriji, a koja se temeljila na uplati doprinosa fondu za osiguranje nezaposlenih, imovinsko pravo u kontekstu člana 1 Protokola 1. Aplikantu, licu iranskog državljanstva, uskraćeno je pravo na ovu naknadu jer nije imao austrijsko državljanstvo, iako je cijelo vrijeme radio i uplaćivao doprinose u Austriji. Istaknuto je da je veza između uplaćenih doprinosa u fond i ostvarenog prava neprikosnovena, i utvrđena je povreda prava na imovinu prema Konvenciji. Slučaj je imao dodatni značaj radi utvrđenog diskriminatornog tretmana radnika migranta, a što je pokrenulo i različite analize u kontekstu položaja radnika migranata u sistemima socijalne zaštite u državama članicama EU.¹⁰

Jednak stav zauzet je i u kasnijem slučaju *Klein v. Austria*¹¹, gdje je postupajući aplikant, advokat koji je cijelu svoju karijeru uplaćivao doprinose u obaveznu advokatsku penzionu shemu, uskraćen za ostvarenje starosne penzije od strane advokatske komore zato što je godinu dana ranije brisan sa liste advokata radi bankrota uz nemogućnost da se dalje bavi istom profesijom. Specifičnost ovog slučaja se ogleda i u činjenici da je advokatska penziona shema imala elemente obaveznog penzionog osiguranja i osiguranja radi štete, a što Sud u konkretnom slučaju nije smatrao relevantnim u pogledu procjene da li je došlo do povrede prava na imovinu.¹² Zauzet je stav da je povrijeđen član 1 Protokola 1. Sud je dodatno istakao da u konkretnom slučaju sami doprinosi čine imovinsko pravo u kontekstu člana 1 Protokola 1, da je brisanje sa liste avokata radi ličnog bankrota nema svrhu kažnjavanja, te se pravo na penziju u konkretnom slučaju ne može uskratiti.¹³

Značajno je i to da je ESLJP u više navrata kroz svoju praksu istakao da se članom 1 Protokola 1 ne garantuje određena visina penzije koja se ostvaruje.¹⁴ U ovom pogledu, Sud ne smatra problematičnim niti postojanje različitog tretmana po pitanju ostvarivanja penzija između privatnog i javnog sektora, ili različitih kategorija osiguranih lica, sve dok se iste temelje na strukturalnim razlikama između penzionih shema. Ilustrativan je slučaj *Ackermann and Fuhrmann v. Germany*¹⁵, gdje se aplikant poziva na diskriminatoran tretman obzirom da je prinuđen u okviru obavezne penzione sheme finansirati i neke dodatne beneficije (npr. po osnovu

⁹ *Gaygusuz v. Austria*, Application no. 17371/90, 16 September 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV.

¹⁰ Detaljnije o ovom aspektu presude pogledati više u: Dembour Marie-Benedicte, „Gaygusuz Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights’ Equality Agenda“, *Human Rights Law Review* 12:4, 2012, doi:10.1093/hrlr/ngs025.

¹¹ *Klein v. Austria*, Application no. 57028/00, 3 March 2011.

¹² *Klein v. Austria*, §54.

¹³ *Klein v. Austria*, §52

¹⁴ *Ryszard Skórkiewicz v. Poland* (Application no. 39860/98), *Kuna v. Germany* (Application no. 52449/99) i dr. (vidjeti više u: *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property*, 60).

¹⁵ *Ackermann and Fuhrmann v. Germany*, Application no. 71477/01, 8 September 2005.

djece), a koje aplikant ne uživa, te da je visina njegove očekivane penzije manja u odnosu na penzije koje mogu ostvariti državni službenici i samozaposlene osobe u odvojenim penzijskim shemama.¹⁶ Sud je u konkretnom slučaju utvrdio da doprinosi plaćeni od strane aplikanta ne predstavljaju nemjerljivi teret za istoga, te da prihvata široko polje diskrecione ocjene države za uvođenjem različitih penzionih shema temeljenih na različitim statusima lica koja uplaćuju doprinose a koja slijede zakoniti cilj te su objektivno i razumno opravdana.¹⁷

Sudska praksa se po pitanju uplaćenih doprinosa kao osnova za sticanje prava na imovinu razvijala kroz nekoliko decenija. Tako je istaknuto kroz praksu da doprinosi za penziono osiguranje uplaćeni u visini od 19% primanja osiguranika ne predstavljaju pretjerani teret po osiguranika.¹⁸ Suzdržan stav Suda vidljiv je i u slučajevima gdje je traženo da se utvrdi adekvatnost visine penzije ili drugog socijalnog davanja u kontekstu obezbjeđenja socijalnog minimuma i odgovarajućeg životnog standarda. U *Larioshina v. Russia*¹⁹, aplikantica je tvrdila da je penzija koju je primala niz godina nedovoljna za dostojan život, čime je tako prema njoj postupano na neljudski i ponižavajući način, prema članu 3 Konvencije, uz povredu člana 1 Protokola 1. Sud je u konkretnom slučaju utvrdio da je aplikantici pravilno obračunata visina penzije u skladu sa zakonskim odredbama, da je ista isplaćivana redovno bez kašnjenja, te da ne može, umjesto nacionalnih nadležnih organa, da odredi ili izmijeni visinu penzije prema pravilima postojećeg socijalnog sistema.²⁰ Sud smatra da visina socijalnih davanja treba biti u okviru polja diskrecione ocjene države, a koja ocjenjuje u svakom slučaju socijalni minimum dostupan u okviru nacionalnog socijalnog sistema, ali u ekstremnim slučajevima lice se može pozvati na član 3, u vezi sa članom 1 Protokola 1, „kao početni osnov za ostvarenje socijalnog minimuma, iako Konvencija ne uključuje pozitivnu obavezu podržavanja izabranog stila života pojedinca po osnovu fondova kao čimbenika javnog blagostanja“.²¹ Član 3 u kombinaciji sa članom 1 Protokola 1 je moguće primijeniti ukoliko je jasno da je lice u potpunosti ovisno od pomoći države, a njegovo fizično i mentalno zdravlje je ugroženo radi nedostatnosti primanja.²²

Dakle, ESLJP je dosta oprezno pristupao i slučajevima gdje se socijalno davanje temelji očigledno na uplaćenim doprinosima. Načelno priznajući povredu člana 1 Protokola 1, ali samo u slučajevima kada je u pitanju priznavanje prava kao takvog ili ne, istovremeno nastojeći da ne pređe granicu diskrecione ocjene

¹⁶ *Ackermann and Fuhrmann v. Germany*, str. 8.

¹⁷ *Ackermann and Fuhrmann v. Germany*, str. 10.

¹⁸ *Ackermann and Fuhrmann v. Germany*, str. 11.

¹⁹ *Larioshina v. Russia*, Application no. 56869/00, 23 April 2002 (dec.).

²⁰ *Larioshina v. Russia*, str. 4.

²¹ Leijten Ingrid, “The right to minimum subsistence and property protection under the ECHR: Never the twain shall meet?”, *European Journal of Social Security*, Vol. 21(4), 2019, 324.

²² Hnitidou Ekaterini Katerina, *Beyond the Right to Life: The Right to Live in Dignity in the E - ropean Convention on Human Rights*, JAMM04 Master Thesis, Faculty Of Law, Lund University, 49.

država po pitanju načina uspostavljanja sistema socijalne zaštite, visine doprinosa, ili utvrđivanja visine socijalnih davanja ukoliko su ista obračunata u skladu sa postojećim nacionalnim propisima.

3. Utjecaj člana 14 na širenje domena člana 1 Protokola 1 u kontekstu socijalnih davanja

Do prevazilaženja razlike između socijalnih davanja po osnovu njihovog utemeljenja na doprinosima u kontekstu primjene člana 1 Protokola 1 došlo je tek poslije 2000. godine. Trebalo je nekoliko decenija da se prelomnom odlukom *Stec and Others v. United Kingdom*²³ iz 2005. godine, prihvati stav da se Konvencijom trebaju štititi i socijalna davanja koja nisu temeljena na doprinosima, već se finansiraju drugim izvorima javnih prihoda. U tome je značajnu ulogu odigrao član 14 Konvencije, a koji predviđa zabranu diskriminacije, tako da na ovom mjestu nije riječ o slučajevima koji su isključivo pitanje imovine, već i pitanje diskriminatornog postupanja. Značajno je napomenuti da je ESLJP u slučajevima diskriminatornog tretmana voljan tumačiti područje primjene nekog člana (u ovom slučaju člana 1 Protokola 1) daleko šire u odnosu na uobičajeno poimanje ukoliko se dovodi u vezu sa članom 14, pa je dovoljno da slučaj potpada u šire područje konvencijskog prava.²⁴

U konkretnom slučaju, gđa Stec i druge aplikantice pozivale su se na diskriminaciju temeljenu na spolu u pogledu ostvarivanja prava na naknadu za smanjena primanja („reduced earning allowance – REA“) i naknadu za penzionisanje („retirement allowance – RA“). Dok se naknada za smanjenje primanja obično ostvarivala u slučaju da lice nije u mogućnosti da obavlja posao (gđa Stec je povrijedila leđa radi čega nije više mogla da radi), naknada za penzionisanje (koja je niža u odnosu na prethodnu naknadu) bi se počela ostvarivati kao zamjena za prethodnu naknadu kada bi lice doseglo dob za penzionisanje. U Velikoj Britaniji dob za penzionisanje žena je u to vrijeme bila 60 godina, a za muškarce 65 godina. Obe navedene socijalne naknade nisu se temeljile na uplati doprinosa već su finansirane od strane države iz poreskih izvora. Gđa Stec i druge aplikantice su smatrale diskriminatornim da nižu naknadu počinju primati već u 60-toj godini u odnosu na muškarce, koji su u istoj situaciji primali naknadu za smanjena primanja sve do 65 godine. U svojoj odluci o dopustivosti, Sud je zaključio da „član 1 Protokola 1 ne predviđa pravo na sticanje imovine. U savremenoj, demokratskoj Državi, preživljavanje mnogih pojedinca je, cijeli ili dio njihovog života, u potpunosti ovisno o socijalnoj sigurnosti i socijalnim beneficijama. Mnogi domaći pravni sistemi prepoznaju da takvi pojedinci iziskuju stepen izvjesnosti i sigurnosti, i omogućavaju

²³ *Stec and Others vs the United Kingdom* (Grand Chamber), Application Nos. 65731/01 and 65900/01, 12 April 2006.

²⁴ Leitner Ingrid, „Social Security as a Human Rights Issue in Europe – Ramaer and Van Willigen and the Development of Property Protection and NonDiscrimination under the ECHR“, 190.

*isplatu naknada – podložno ispunjavanju uslova podobnosti – kao prava*²⁵. Sud smatra da „država i dalje ima prostor da odluči da li će uspostaviti određenu socijalnu naknadu ili ne, te na koji način će ista biti finansirana, ali, ukoliko država odluči da uvede određenu shemu naknada, bez obzira da li su temeljene na doprinosima ili ne, to mora učiniti u skladu sa članom 14“.²⁶ Istovremeno, Sud ističe da države i dalje imaju široko polje diskrecione ocjene po pitanju općih mjera u okviru ekonomske i socijalne strategije.²⁷ Iako je Sud u konačnici utvrdio da nije došlo do povrede člana 14 Konvencije, te da je diskriminatoran tretman u konkretnom slučaju opravdan ekonomskim i socijalnim statusom žena²⁸, ovo je bio ujedno i prvi slučaj u kojem se izričito ističe da se u području primjene člana 1 Protokola 1 trebaju uključiti i socijalna davanja koja nisu temeljena na doprinosima. Ipak, samo proširenje primjene prava na imovinu na ovakve slučajeve ograničeno je na pitanja diskriminatornog tretmana, odnosno, primjene člana 14 Konvencije.

Ovaj stav potvrđen je i u nešto kasnijem slučaju *Carson and Others v. UK*²⁹, u kojem se razmatrala opravdanost različitog tretmana britanskih državljana primaoca penzije koji nisu imali prebivalište u V.B. spram penzionera sa prebivalištem u V.B., a kojima su penzije rasle u skladu sa troškovima života u V.B. (vezane posebnim indeksom), dok su penzije nerezidenata ostajale iste kao na dan napuštanja V.B. Aplikanti nerezidenti su smatrali da se radi o diskriminatornom tretmanu po osnovu prebivališta, obzirom da su doprinose uplaćivali cijeli radni vijek radeći u V.B. jednako kao i penzioneri rezidenti. Značajno je istaknuti da je ovom presudom Sud potvrdio stav da je „neosporno da tamo, gdje je Država odlučila da usvoji zakonodavstvo koje predviđa naknadu kao pravo iz socijalne zaštite ili penzije, to zakonodavstvo se mora cijeniti kao da stvara imovinski interes koji je obuhvaćen područjem primjene člana 1 Protokola 1 za osobe koje ispunjavaju uslove“. Time je potvrđeno da je imovinski interes proizašao iz socijalnih davanja neovisno od toga da li je temeljen na doprinosima ili drugom načinu finansiranja, obuhvaćen područjem primjene prava na imovinu kao konvencijskog prava. Iako ni ovaj slučaj nije riješen povoljno po aplikante³⁰, ukazuje na dosljednost u pogledu proširenja primjene člana 1 Protokola 1 na socijalna davanja.

Dalje širenje dosega primjene prava na imovinu i interesantno tumačenje imovinskog interesa prema članu 1 Protokola 1 u pogledu socijalnih davanja pru-

²⁵ *Stec and Others vs the United Kingdom*, §51.

²⁶ *Stec and Others vs the United Kingdom*, §53.

²⁷ *Ibid.*, §52.

²⁸ O primjeni člana 14 i zabrani diskriminacije po osnovu spola u slučaju *Stec i dr. protiv UK*, pogledati više u: McCrudden Christopher and Prechal Sacha, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009.

²⁹ *Carson and Others v. the United Kingdom* [GC], Application no. 42184/05, 16 March 2010.

³⁰ Sud je smatrao da aplikanti u konkretnom slučaju nisu u istoj ili sličnom položaju kao rezidenti penzioneri u V.B., i da se indeks rekalkulacije penzija mogao primijeniti samo na rezidente (detajniju analizu vidjeti u: O’Connell, R., „Cinderella Comes to the Ball: Article 14 and the Right to Non-Discrimination in the ECHR“, *Legal Studies*, 2009).

ža slučaj *Moskal v. Poland*.³¹ Aplikantica gđa Moskal je stekla pravo na „njegovateljsku penziju“, obzirom da je njen sin bolovao od više teških bolesti (iako nije izvršena procjena invaliditeta a što je obaveza tek kada dijete napuni 16 godina), i imala je dovoljno ostvarenog penzionog staža prije toga. Nakon što je primala istu 10 mjeseci, odluka o penziji je poništena (nadležni organ nije tražio refudaciju primljenih penzija) radi utvrđene greške nadležnog organa, te je tako gđa Moskal ostala bez ikakvih primanja sa troje djece. U konkretnom slučaju aplikantica se pozvala na povredu člana 1 Protokola 1 i člana 14, u smislu diskriminatornog tretmana po osnovu njenog prebivališta. Značajno da donošenje konačne odluke u ovom slučaju je da je Sud uzeo u obzir i princip „*dobre vjere*“, obzirom da je aplikantica ispunila sve zakonske pretpostavke za ostvarivanje prava, i princip „*dobre (javne) uprave*“ (odgovornost javnih organa da postupaju sa krajnjom savjesnošću) koja je istaknuta u slučajevima vitalnog interesa pojedinaca kao što su socijalna davanja i imovinska prava.³² Iako je Sud utvrdio da je nadležni organ u pogledu poništenja odluke o njegovateljskoj penziji postupao u skladu sa zakonom (lice nije imalo ispunjenu jednu od zakonskih pretpostavki) i legitimnim ciljem (ispravljanje administrativne greške), zbog činjenice da je time gđa Moskal ostavljena bez ikakvih primanja duži vremenski period, čime se ugrozila dobrobit njene porodice, Sud je zaključio da nije ostvarena „pravična ravnoteža“ između zahtjeva javnog interesa i zahtjeva zaštite fundamentalnih prava pojedinca, te da je preveliki teret bio na strani aplikantice.³³ Sud je u ovom slučaju pokazao u kojoj mjeri može da odluči da interveniše u pitanjima koja su inače prepuštena diskrecionoj ocjeni nacionalnih organa, ukoliko smatra da je pojedinac izložen prevelikom teretu zbog ograničenja njihovih konvencijskih prava, i da opravdanje Države neće biti lako prihvatljivo u svjetlu konvencijskih prava.³⁴

Slučaj *Ramaer and Van Willineg v. the Netherlands*³⁵ pokazuje kako ipak opseg primjene člana 1 Protokola 1 na slučajeve socijalnih davanja ima svoje granice, čak i ukoliko se povlači i primjena člana 14, kao člana kojim se aktivira šire polje primjene prava na imovinu, kao u prethodno navedenim slučajevima. Aplikanti g. Ramaer i g. Van Willigen, holandski državljani koji trenutno žive u Španiji i Belgiji, bili su osiguranici privatnog zdravstvenog osiguranja u Holandiji (koje je postojalo paralelno sa sistemom javnog zdravstvenog osiguranja), sve do 2006 godine, kada se usvaja novi zakon kojim se na jedinstven način uređuje zdravstveno osiguranje u javnom domenu, i ukidaju dotadašnja dva paralelna sistema osiguranja (privatno i javno). Nakon usvajanja novog zakona, aplikanti postaju osiguranici u javnom zdravstvenom sistemu, a po osnovu ugovora Holandije sa Španijom i Belgijom, korisnici su usluga osnovnog zdravstvenog osiguranja u državi prebivališta. Apli-

³¹ *Moskal v. Poland*, Application no. 10373/05, 01 March 2010.

³² *Moskal v. Poland*, §68 i §72.

³³ *Moskal v. Poland*, §76.

³⁴ Leitner Ingrid, „Social Security as a Human Rights Issue in Europe – Ramaer and Van Willigen and the Development of Property Protection and NonDiscrimination under the ECHR”, 192.

³⁵ *Ramaer and Van Willineg v. the Netherlands*, Application no. 34880/12, 23.10.2012 (dec).

kanti smatraju da su dovedeni u nepovoljan položaj obzirom da su cijeli radni vijek uplaćivali više doprinose za privatno zdravstveno osiguranje, i da sada, ukoliko žele ostvariti dodatne zdravstvene usluge, moraju plaćati dodatno privatno zdravstveno osiguranje, a što nije povoljna opcija za iste.³⁶ Aplikanti su smatrali da uplaćene premije osiguranja po prethodnim ugovorima koje su imali sklopljene u okviru privatnog zdravstvenog osiguranja, predstavljaju stečeno „pravo na imovinu“ prema članu 1 Protokola 1, i da je novim propisom narušeno „mirno uživanje imovine“. Međutim, za razliku od stava zauzetog u prethodnim slučajevima, Sud je bio stajništa da očekivanja aplikanata nisu bila temeljena na odredbi ili zakonu, već na nadi da će njihovi osiguravateljski ugovori biti produženi ili obnovljeni pod jednako povoljnim uslovima. U konkretnom slučaju, Sud nije mogao zaključiti da se radi o legitimnom očekivanju temeljenom na prethodnim uplatama, konkretnije prirode i zasnovano na propisima i aktima države. Stoga je Sud odbio ovu aplikaciju kao nedopuštenu, smatrajući da ne postoji „imovina“ prema članu 1 Protokola 1.³⁷

Upoređujući slučajeve *Stec* i *Moskal* sa jedne strane, *Ramaer* sa druge, može se zaključiti da autonomno tumačenje pojma imovine od strane Suda prije svega zavisi od toga da li konkretna socijalna beneficija/davanje ima funkciju obezbjeđenja najhitnijih životnih potreba (naknada za penzionisanje u slučaju *Stec*, njegovateljska penzija u slučaju *Moskal*), ili ne kao slučaju *Ramaer*³⁸, gdje je riječ o pružanju dodatnih zdravstvenih usluga koje ne predstavljaju ispunjenje egzistencijalnih potreba u trenutku podnošenja aplikacije.

4. Koncept „legitimnih očekivanja“ i socijalna davanja

Obzirom na autonomno definisanje pojma „imovine“ u praksi ESLJP-a, isti ne uključuje samo postojeću imovinu, već se pod određenim okolnostima i „potraživanja“ mogu definisati kao „imovina“ a prema članu 1 Protokola 1. „Potraživanje“ može biti definisano kao imovina samo ukoliko postoji tzv. „legitimno očekivanje“ da će se ono i ostvariti, odnosno, da se opravdano smatra da će se realizirati u praksi.³⁹ Koncept legitimnih očekivanja uveden je kroz sudsku praksu slučajem *Pine Valley v. Ireland*⁴⁰ još 1991. godine, kada je Sud zauzeo stav da „sve dok (dozvola) nije bila poništena, aplikanti su imali bar legitimno očekivanje da će moći izvršiti planirani razvoj (nekretnine) i to se mora smatrati, u svjetlu člana 1 Protokola 1, kao sastavni dio imovine koja je u pitanju“.⁴¹

³⁶ *Ramaer and Van Willigen v. the Netherlands*, §18 – 23.

³⁷ *Ramaer and Van Willigen v. the Netherlands*, §80 – 82.

³⁸ Leitner Ingrid, op.cit., 196.

³⁹ Grgić Aida, Mataga Zvonimir, Longar Matija, Vilfan Ana, “The right to property under the European Convention on Human Rights”, *Human rights handbooks*, No. 10, Council of Europe, 2007, 7.

⁴⁰ *Pine Valley v. Ireland*, Application No. 12742/87, 29. November 1991.

⁴¹ *Pine Valley v. Ireland*, §51.

Već su prethodno navedeni slučajevi ukazali na to da postoji volja ESLJP-a da se član 1 Protokola 1 primjenjuje kako na socijalna davanja koja se temelje na doprinosima (gdje je daleko jednostavnije utvrditi vezu između interesa osobe koja godinama uplaćuje doprinose i budućeg socijalnog davanja) i socijalnih davanja koja su financirana na druge načine. Činjenica je da lica i plaćanjem poreza državi u kojoj žive, imaju očekivanje da će ista putem svog socijalnog zakonodavstva, koje je prevashodno zaštitnog karaktera, obezbijediti socijalna davanja u slučaju socijalne nužde. Primjenom koncepta legitimnih očekivanja i na slučajeve socijalnih davanja napravljen je naredni korak u širenju polja primjene člana 1 Protokola 1 i na slučajeve kada postoji određen pravni interes lica prema nadležnim organima sistema socijalne zaštite ali se isti ne temelji izričito na postojećem propisu ili aktu.⁴² U sudskoj praksi je i ranije istaknuto da se u slučaju dokazivanja postojanja legitimnog očekivanja mora imati više od „potencijalnog imovinskog prava“. U nizu slučajeva koji se odnose na socijalna davanja, nije uspješno dokazano postojanje legitimnog očekivanja iz različitih razloga. Ukoliko lice ne ispunjava zakonske pretpostavke za ostvarivanje određenog socijalnog prava, smatrat će se da nema legitimni interes i samim time da se član 1 Protokola 1 ne može primijeniti, ukoliko je došlo do promjene u zakonskim pretpostavkama prije nego je lice postalo kvalificirano za određeno socijalno pravo, također će se smatrati da nema legitimno očekivanje da će i ostvariti isto, jednako kao i u slučaju upitnih potraživanja.⁴³

Primjena koncepta legitimnih očekivanja na polju socijalnih davanja dobila je vjetar u leđa skorijim slučajem pred Sudom, *Bélané Nagy v. Hungary*⁴⁴, gdje je uslijed više izmjena zakonskih propisa u pogledu određenja stepena invaliditeta (2010) i dužine trajanja perioda osiguranja (2012) aplikantima bila onemogućena da od 2010. godine ostvaruje invalidsku penziju.⁴⁵ Obzirom da su njeni zahtjevi

⁴² Cousins Mel, “Legitimate expectation and social security law under the European Convention of Human Rights”, *European Journal of Social Security*, vol. 23(1), 2021, 25.

⁴³ *Rasmussen v. Poland*, Application no. 38886/05, 28 April 2009, *Bellet, Huertas and Vialatte v. France*, (dec.) Application no. 40832/98 27 April 1999, *Richardson v The United Kingdom*, 26252/08, [2010] ECHR 1816, [2012] ECHR 766, *Kopecký v. Slovakia*, Application no. 44912/98, 7 January 2003.

⁴⁴ *Bélané Nagy v. Hungary*, Application no. 53080/13, 10 February 2015.

⁴⁵ Aplikantica, gđa Bélané Nagy, mađarska državljanka, ostvarila je invalidsku penziju 2001. godine, koju je primala sve do 2010. godine, kada je rješenje o istoj poništeno, obzirom da je izmjenama zakonodavstva u međuvremenu uvedena nova metodologija utvrđivanja stepena invaliditeta. Izvršena je reevaluacija njenog stepena invaliditeta i utvrđeno je da aplikantica više nije ispunjavala uslove u vezi sa invaliditeta i ostvarivanja prava na invalidsku penziju. Ona je u međuvremenu ponovno pokrenula postupak utvrđivanja stepena invaliditeta, nakon čega je ipak utvrđeno da ispunjava uslove u pogledu stepena istog. Za to vrijeme nije radila niti je uplaćivala penziono osiguranje. U 2012. godini uveden je novi zakonski uslov za ostvarenje invalidske penzije u vezi sa dužinom pokrivenosti socijalnim osiguranjem, a koji ona više nije ispunjavala, iako je u međuvremenu postigla odgovarajući stepen invaliditeta po osnovu medicinske procjene (Information Note on the Court’s case-law 182, February 2015, dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-10372%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-10372%22]}) (09.11.2022.)).

za invalidskom penzijom odbijeni, aplikantica je smatrala da je time povrijeđeno njeno pravo na imovinu, tačnije član 1 Protokola 1. U konkretnom slučaju, Sud je pošao od činjenice da se samo činjenično stanje na strani aplikantice nije promijenilo – njeno medicinsko stanje je ostalo nepromijenjeno, te, iako joj je rekalkulacijom utvrđen niži stepen invaliditeta, novom analizom je utvrđeno da ispunjava taj preduslov za ostvarivanje „naknade“ po novom zakonu. Činjenica je da je u konačnici pravo na „invalidsku naknadu“ onemogućeno jer aplikantica nije imala dovoljno staža pokrivenog socijalnim osiguranjem prema novom zakonu, a obzirom da nije više bila sposobna raditi radi utvrđenog invaliditeta, faktički je bila onemogućena da uopšte i ostvari dodatni period pokrivenosti osiguranjem. Sud je u konkretnom slučaju smatrao da „za vrijeme njenog zaposlenja, aplikantica je doprinosila sistemu socijalne zaštite, na način predviđen zakonom. Ti doprinosi su rezultirali legitimnim očekivanjem da će ona primiti davanje za invaliditet, a koja su (očekivanja) formalno priznata i ispoštovana od strane nadležnih organa kada je aplikantica ostvarila invalidsku penziju 2001. godine.“⁴⁶ Kako nadalje Sud ističe, takvo legitimno očekivanje koje je bilo kontinuirano po svojoj pravnoj prirodi, nije se moglo smatrati da je prestalo postojati zbog činjenice uvođenja nove metodologije evaluacije invaliditeta, i gubitkom njenog prava na invalidsku penziju 2010. godine, nastalo je njeno legitimno očekivanje da će se pravo ponovno uspostaviti.⁴⁷ Konkretno, invalidsku penziju koju je aplikantica ostvarivala punih 10 godina, Sud je prihvatio kao „postojeću imovinu“ aplikantice po osnovu koje je ona imala legitimno očekivanje da će istu kontinuirano u budućnosti ostvarivati na osnovu nepromijenjenog medicinskog stanja. Međutim, podijeljeno mišljenje sudija izazvala je dilema da li je legitimno očekivanje postojalo i 2012. godine obzirom da je 2 godine prije utvrđeno da ne ispunjava odgovarajući stepen invaliditeta, i time se izgubio značajan element postojanja legitimnih očekivanja (zasnovanost očekivanja na ispunjenim uslovima prema pravnom aktu), a novi zahtjev je aplikantica uputila po osnovu ponovno utvrđene invalidnosti kao nove činjenice. Prevagu u pogledu toga da li je u periodu 2010 -2012 godine postojalo kontinuirano legitimno očekivanje aplikantice donijele su činjenice da je aplikantica u periodu od 2 godine tokom kojih nije primala penziju išla na redovna periodična vrednovanja medicinskog stanja, i za to vrijeme je ispunjavala uslov minimalnog perioda osiguranja.⁴⁸ Dakle, njen zahtjev 2012. godine, temeljio se na postojećem legitimnom očekivanju da ispunjava oba zakonom predviđena uslova. Dodatno, novim zakonom 2012. godine aplikantici su u potpunosti uskraćena bilo kakva penzionarna prava, ne ostavljajući mogućnost za nekim vidom „prelazne naknade“.⁴⁹ Po osnovu svih navedenih činjenica i izvedenih zaključaka, Sud je u konačnici zaključio da je aplikantica cijelo vrijeme imala legitimno očekivanje da će ostvariti pravo

⁴⁶ *Bélané Nagy v. Hungary*, §48.

⁴⁷ *Bélané Nagy v. Hungary*, §50.

⁴⁸ *Bélané Nagy v. Hungary*, §102.

⁴⁹ *Bélané Nagy v. Hungary*, §109.

na invalidsku penziju, čime je potvrđena primjena člana 1 Protokola 1, te utvrđena povreda istog zbog neproporcionalne mjere koja je poduzeta prema aplikantici (onemogućavanje ostvarivanja bilo kakvog prava po osnovu invaliditeta).⁵⁰

Iako Sud u navedenom slučaju nije dao jasnu definiciju legitimnog očekivanja a koja bi se mogla primijeniti na sve slučajeve socijalnih davanja u kontekstu člana 1 Protokola 1, da se zaključiti da, da bi se neki interes smatrao legitimnim očekivanjem (a ne samo nadom u pozitivno razrješenje situacije), mora na neki način biti povezan sa imovinom na način kako se tumači prema članu 1 Protokola 1.⁵¹ Konkretno, u situaciji kada dođe do promjene zakonodavnih rješenja po osnovu kojih lice gubi određeno socijalno davanje, u svrhu postojanja legitimnog očekivanja, trebali bi se ispuniti slijedeći uslovi:

- a) da li je lice prethodno bilo uživalac socijalnog davanja
- b) da li lice uplaćivalo doprinose u okviru socijalnog sistema,
- c) da je licu nužna kontinuirana podrška zbog gubitka sposobnosti za rad.⁵²

Nakon ovog slučaja, pitanje legitimnih očekivanja u kontekstu socijalnih davanja je često bilo predmetom razmatranja.⁵³ Tako je u slučaju *Baczúr v. Hungary*⁵⁴, Sud slijedio jednak način odlučivanja kao i u *Bélané Nagy v. Hungary*, obzirom da je i na ovom mjestu predmetom odlučivanja bilo smanjenje utvrđene visine invaliditeta aplikanta radi promjene propisa, a što je rezultiralo isplatom, umjesto dotadašnje invalidske penzije, rehabilitacione naknade ograničenog vremenskog trajanja, koja je bila za 2/3 manja u odnosu na prethodno socijalno davanje. U konkretnom slučaju, Sud nije smatrao relevantnim što se radi o dva socijalna davanja različite prirode (invalidska penzija nije vremenski ograničena, dok je rehabilitaciona naknada bila vremenski ograničena, sa svrhom da obezbijedi minimalna sredstva dok traje rehabilitacija lica), već činjenicu da se medicinsko stanje aplikanta nije promijenilo (nije došlo do faktičkog poboljšanja zdravlja), aplikant je cijelo vrijeme postupao u dobroj vjeri i surađivao sa nadležnim tijelima u svrhu reevaluacije medicinskog stanja i rehabilitacionog postupka.⁵⁵ Sud je zaključio da i u ovom slučaju aplikant ima legitimno očekivanje, obzirom da je kontinuirano primao redovna socijalna davanja, te da je povrijeđen član 1 Protokola 1. Prilikom provođenja testa „pravične ravnoteže“, odnosno toga da li je mjera koju je poduzeo nadležni organ proporcionalna cilju koji se nastoji postići, istaknuto je da je došlo do značajnijeg smanjenja socijalnog davanja, i da sama svrha postojanja

⁵⁰ Bélané Nagy v. Hungary, §125.

⁵¹ Cousins Mel, op.cit., 38.

⁵² Preuzeto iz: Cousins Mel, „Disability pensions, property rights and legitimate expectations: Bélané Nagy v. Hungary“, *European Journal of Social Security* (2015), dostupno na: https://works.bepress.com/mel_cousins/91/, 10.

⁵³ Detaljniju analizu sličnih slučajeva po pitanju tumačenja koncepta legitimnih očekivanja i ishoda slučajeva pogledati u: Cousins Mel, „Legitimate expectation and social security law under the European Convention of Human Rights“, 42 – 43.

⁵⁴ *Baczúr v. Hungary*, Application no. 8263/15, 7 March 2017.

⁵⁵ *Baczúr v. Hungary*, §23 – 24.

nja socijalne sheme je pomaganje najranjivijim licima u društvu, da se ista temelji na solidarnosti⁵⁶, i da je smanjenje od 2/3 davanja predstavlja oštećenje same suštine penzionog davanja. Usprkos širokom polju diskrecione ocjene koje uživaju države u polju socijalne sigurnosti, zauzet je stav da je aplikant pretrpio preveliko opterećenje u periodu primanja smanjenje socijalne naknade.⁵⁷

Iako nije riječ o socijalnom davanju temeljenom na doprinosima, već obezbjeđenju nenovčanih davanja u okviru zdravstvenog osiguranja, Sud je i u slučaju *Fedulov v. Russia*⁵⁸ slijedio stav da je od značaja svrha socijalnog davanja u kontekstu egzistencijalnih potreba aplikanta. Aplikant g. Fedulov je obolio od raka te je po osnovu teškog zdravstvenog stanja ostvario status onesposobljene osobe koja ima pravo na besplatne lijekove. Međutim, pravo na besplatne lijekove je ostvario samo jednom, nakon čega je odbijen, sa obrazloženjem da nadležni fond nije izdvojio sredstva za finansiranje istih. Sud je utvrdio da je aplikant ispunio sve zakonske pretpostavke za ostvarenje ovog prava, a što je stvorilo i legitimno očekivanje aplikanta da će isto biti ostvareno, te je kontinuirano korištenje ovog prava bilo nužno za sam život aplikanta.⁵⁹ U konačnici, utvrđena je povreda prava na imovinu prema članu 1 Protokola 1, obzirom da se onemogućavanje ostvarivanja prava na besplatne lijekove temeljilo na arbitrarnoj odluci o nedostatku sredstava koja se nije temeljila na zakonu.

Može se zaključiti da je primjenom koncepta legitimnog očekivanja značajno proširena primjena člana 1 Protokola 1 na slučajeve socijalnih davanja. Također, sam koncept legitimnih očekivanja je u prethodno navedenim slučajevima vrlo ekstenzivno tumačen, a u cilju podvođenja činjeničnog stanja pod područje primjene Konvencije.⁶⁰ Konkretno, Sud je prije svega bio vođen ozbiljnošću socijalne situacije aplikanta, prvenstveno ukoliko je dovedeno u pitanje suština samog osnovnog prava (poput prava na penziju). Ipak, Sud je u navedenim slučajevima propustio da detaljnije definiše pojam legitimnog očekivanja u kontekstu socijalnih davanja, tako da i dalje ostaje ovaj aspekt nedovoljno jasan, i otvoren za različito tumačenje zavisno od konkretnih okolnosti slučaja.

5. Povrede člana 1 Protokola 1 u slučaju socijalnih davanja

U konačnici je nužno ukazati na načine povreda člana 1 Protokola 1 i u kojoj mjeri se takve povrede mogu smatrati opravdanim od strane nadležnih organa. Već je prethodno istaknuto da ESLJP smatra da države uživaju široko polje diskrecione ocjene kada su u pitanju mjere socijalne politike, odnosno način uređivanja

⁵⁶ *Baczúr v. Hungary*, §29.

⁵⁷ *Baczúr v. Hungary*, §32.

⁵⁸ *Fedulov v. Russia*, Application no. 53068/08, 8 October 2019.

⁵⁹ *Fedulov v. Russia*, §71.

⁶⁰ Mickonytė Aistė, “The Right to (Acquire?) Property: Social Security Rights before the ECtHR”, *Graz Law Working Paper Series*, Working Paper No 09-2020, 23.

sistema socijalnog osiguranja i socijalne zaštite.⁶¹ To podrazumijeva i izmjene postojećeg zakonodavnog okvira kao i poduzimanje mjera socio-ekonomskog značaja a koje nužno imaju i posljedice po socijalne statute pojedinaca. Promjene unutar sistema socijalne zaštite same po sebi nisu protivne pravu na imovinu tj. članu 1 Protokola 1, a i u slučaju kada dovedu do povrede, nužno je ispitati i proporcionalnost mjere/akta države, da bi se mogao usvojiti konačni zaključak o povredi prava pojedinca.

Ukoliko se sagledaju mnogobrojni slučajevi iz oblasti socijalnih davanja pred ESLJP-om, u kojima se aplikanti pozivaju na povredu prava na imovinu u kontekstu člana 1 Protokola 1, iste bi se mogle klasifikovati na potencijalne povrede izazvane aktom/mjerom države, odnosno nadležnih organa, i one izazvane određenim faktorom na strani samog aplikanta kao korisnika socijalne beneficije.

Kao razlozi za smanjenje, ukidanje ili nepriznavanje određenog socijalnog davanja na strani države, najčešće se navode slijedeći:

- izmjena zakonodavstva
- uvođenje vanrednih mjera (npr. u slučaju finansijske krize)
- greška administrativnog organa prilikom primjene propisa

Najveći broj aplikacija usmjeren je u pravcu izmjena sistema socijalnog osiguranja i socijalne zaštite a koje su u konačnici rezultirale time da se licu smanjuje ili potpuno ukida određeno socijalno davanje. Obzirom na široko polje diskrecione ocjene države da vrši promjene unutar sistema socijalnog osiguranja, i Sud u svom postupanju po aplikacijama uzima u obzir različite okolnosti prilikom utvrđivanja da li je došlo do povrede prava na imovinu, i da li je takva povreda opravdana. Tako je od značaja sam cilj smanjenja/ukidanja socijalnog davanja, nastojanje da se mjerom ograniče gubici kojima je izložen socijalni sistem, da li su aplikanti nastavili primati starosnu penziju, da li je izvršena diskriminacija ili da li su stavljeni u nepovoljniji položaj spram korisnika penzija iz opće sheme socijalnog osiguranja, da li mjera ima retroaktivni efekat, da li se uzelo u obzir i dužina trajanja uplate doprinosa od strane aplikanta u sistem socijalnog osiguranja.⁶² U pogledu provođenja testa pravične ravnoteže, od utjecaja će sigurno biti da li je zakonodavac predvidio i neki prelazni period za lica kojima se naknada smanjuje ili ukida u potpunosti, a u svrhu prilagođavanja pojedinca novim okolnostima (u slučaju *Moskal v. Poland* nije dat prelazni period radi čega je aplikantica u potpunosti ostala bez ikakvih primanja). Prethodno analizirani slučajevi ukazuju i na faktor „dobre vjere“ aplikanta, odnosno, da li je aplikant učinio sve što je u njihovoj moći da bi obezbijedio ispunjenje traženih uslova predviđenih zakonom (*Bélané Nagy v. Hungary*, *Baczúr v. Hungary*).

Pitanje retroaktivnog dejstva promjene socijalnog sistema je od velikog značaja u praksi ESLJP-a. Naime, zahtjev nadležnog organa, nakon ponovnog izračuna nekog socijalnog davanja, da se izvrši povrat isplaćenih razlika je podložan

⁶¹ *Rasmussen v. Denmark*, Application No. 8777/79, 28 November 1984.

⁶² Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property, 2022, 61.

procjeni testa „pravične ravnoteže“ gdje Sud uzima u obzir i lične okolnosti korisnika socijalnog davanja i da li je korisnik nastupao prevarno ili ne.⁶³ Ipak, praksa pokazuje da je Sud u slučaju retroaktivne promjene uslova za penzionisanje i smanjenje penzija, a koje su privilegovane po svojoj prirodi, u značajnom broju slučajeva zauzeo stav da se ne radi o povredi prava na imovinu. Ovo je obično slučaj privilegovanih penzija koje uživaju određene grupe radnika u javnom sektoru (*Arras and Others v. Italy*)⁶⁴, gdje Sud smatra da „zbog svog neposrednog znanja o svome društvu i njegovim potrebama, nacionalna tijela su u principu u boljem položaju spram međunarodnog sudije da odluče šta je „u javnom interesu“, pa zaključuje da su nadležni organi slijedili javni interes u konkretnom slučaju (*harmonizacija penzijskog sistema kroz jednak tretman penzionera*).⁶⁵ Sličan pristup Sud zauzima i kada su u pitanju privilegovane penzije stečene po osnovu povlaštenog položaja koje su u prošlosti uživali pripadnici komunističke elite, policije ili oružanih snaga u postkomunističkim zemljama, a koje su se novim zakonodavnim rješenjima smanjivale do nivoa penzija općeg obaveznog penzionog sistema.⁶⁶ Ukoliko bi zakonodavne izmjene lica ovog statusa ostavila bez ikakvog socijalnog davanja, kao jedan vid kažnjavanja za političku uključenost, tada je ovakva mjera mogla biti nedopuštena.

Uvođenje mjera štednje kroz smanjenje visine socijalnih davanja u cilju ograničavanja negativnih efekata finansijske krize često su predmetom razmatranja u aplikacijama pred ESLJP-om. One kao takve ne mijenjaju zakonske uslove za sticanje prava, niti imaju retroaktivno dejstvo na uslove ili visinu prethodno priznatih prava, već su vrlo često vremenski ograničenog trajanja. I u ovom pogledu, Sud priznaje široko polje diskrecione procjene države u kontekstu njene finansijske situacije i zaštite javnog interesa, kao i u slučaju značajnijih gospodarskih promjena.⁶⁷ Ipak, same mjere moraju biti opravdane javnim interesom, dosljedno primijenjene i zakonite. Arbitrarne odluke da se određena socijalna davanja uskraćuju jer nema dovoljno finansijskih sredstava, ne mogu biti prihvaćene kao opravdano ograničenje socijalnog davanja (*Fedulov v. Russia*).

⁶³ Tako je u slučaju *Bulgakova v. Russia*, gdje je izvršena retroaktivni ponovni obračun penzija koje su već isplaćene u korist aplikantice, gdje je aplikantica trebala izvršiti povrat istog, utvrđeno da to predstavlja prekomjerno opterećenje za aplikanticu I time I povredu člana 1 Protokola 1 (*Bulgakova v. Russia*, Application no. 69524/01, 18 January 2007).

⁶⁴ Tako je Sud u slučaju *Arras and Others v. Italy* (Application no. 17972/07) razmatrao smanjenje privilegovanih penzija penzionera koji su bili zaposlenici Napuljske banke (javna ustanova) i čije su se penzije obračunavale prema povoljnijim uslovima na nivo penzija prema općem obaveznom osiguranju. Pogledati dalje i: *Khoniakina v. Georgia*, Application no. 17767/08.

⁶⁵ *Arras and Others v. Italy*, §81.

⁶⁶ *Janković v. Croatia* (Application no. 43440/98), *Schwengel v. Germany* (Application no. 52442/99), *Goretzki v. Germany*, (Application no. 52447/99) – za detaljniji pregled sudske prakse pogledati više u: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property, 2022, 62; Grgić Aida et. al., *The right to property under the European Convention on Human Rights*, 40.

⁶⁷ Detaljnije vidjeti u: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property, 2022, 79 – 81.

Značajan broj aplikacija odnosi se na smanjenje ili poništenje odluka o dodjeli socijalnih davanja, često sa retroaktivnim dejstvom, radi pogrešnog obračuna visine davanja, pogrešne procjene ispunjenosti uslova za ostvarenje naknade, pogrešno utvrđenog zdravstvenog stanja korisnika socijalnog davanja. Dakle, ne radi se o promjenama unutar samog socijalnog sistema, niti o promjenama statusa ili stanja korisnika socijalnog davanja, već administrativnoj grešci koja se na ovaj način treba ispraviti, a čiji legitimitet Sud ne spori. Ukoliko procijeni da je ponašanje aplikanta bilo „u dobroj vjeri“, savjesno, Sud je stava da zahtjev za retroaktivnim isplaćivanjem razlika u davanjima predstavlja povredu člana 1 Protokola 1 (*Romeva v. North Macedonia*)⁶⁸, kao i onemogućavanje daljeg ostvarenja ovog prava (*Moskal v. Poland*).

Do ograničenja ili potpunog poništenja prethodno ostvarenog socijalnog davanja može doći i u slučaju promijenjenih okolnosti na strani samog korisnika socijalnog davanja. Promjena životnih okolnosti, npr. zdravlja korisnika beneficije svakodnevna je pojava i sama po sebi može rezultirati i promjenama u pogledu socijalnih davanja. To je naročito slučaj u pogledu socijalnih davanja po osnovu nesposobnosti za rad, gdje periodičnim procjenama zdravstvenog stanja korisnika može biti utvrđeno da je došlo do poboljšanja zdravstvenog stanja u dovoljnoj mjeri da isti ne ispunjava više uslove za određenu socijalno pravo. Same periodične procjene se ne smatraju kao takve neprihvatljivim, a ukoliko rezultiraju zaključkom da lice više ne ispunjava uslove za ostvarivanje socijalnog davanja, neće predstavljati povredu prava na imovinu u kontekstu člana 1 Protokola 1.⁶⁹ Interesantno je napomenuti da i drugačije okolnosti na strani korisnika mogu dovesti do ukidanja ili smanjenja socijalnog davanja a da su bile predmetom razmatranja od strane ESLJP-a. Osuđivanje za krivično djelo na kaznu zatvora u nekim državama ima za rezultat ukidanje isplata nekih socijalnih davanja. Potpuno ukidanje isplata penzije Sud je u dosadašnjoj praksi smatrao povredom člana 1 Protokola 1, dok djelimično smanjenje visine davanja dotadašnjih primanja nije smatrao povredom u kontekstu prava na imovinu.⁷⁰

⁶⁸ *Romeva v. North Macedonia*, Application no. 32141/10 - Zbog pogrešne procjene ispunjenosti uslova za odlazak u starosnu penziju, nadležni fond je aplikantici uputio zahtjev za povratom svih primjelih penzija, uz poništenje rješenja o penziji, čime je aplikantica ostala bez ikakvih davaja.

⁶⁹ *Wieczorek v. Poland*, Application no. 18176/05, 8 December 2009.

⁷⁰ *Banfield v. United Kingdom*, Application no. 6223/04 – policijski službenik koji je počinio više seksualnih delikata protiv žena, uključujući i silovanje, dok je bio na službenoj dužnosti, osuđen na 18 godina zatvora, prilikom čega mu se smanjio iznos uplaćenih doprinosa za 65%, a koliko je iznosio udio uplaćen od strane samog poslodavca (75% koji su smanjeni na 65%), što se smatralo kaznenom mjerom protiv službenih osoba koje počinu naročito teške zločine i narušile ugled javne vlasti i povjerenja u državu. Sud je ovakvu mjeru smatrao proporcionalnom, obzirom da je ista bila predviđena ranije propisima i aplikant je ranije bio upoznat sa potencijalnim posljedicama.

6. Zaključak

Istraživanje je pokazalo da su socijalna davanja predmetom zaštite Konvencije u posljednjih pedeset godina, a posljednjih dvadeset godina, pod utjecajem teorije Konvencije kao „živog instrumenta“, ukazuje na kontinuiran trend širenja područja primjene člana 1 Protokola 1 po pitanju prava iz oblasti socijalne zaštite.

Prvi značajan iskorak u širenju pojma imovine i na socijalna prava učinjen je 2005. godine presudom *Stec*, gdje Sud, paralelno razmatrajući i potencijalni diskriminatorni tretman prema članu 14 Konvencije, proširuje polje primjene i na socijalna davanja koja nisu temeljena na doprinosima. Pa, iako je većina razmatranih slučajeva u konačnici riješena nepovoljno po aplikante (nije dokazan diskriminatoran tretman), značaj se ogleda upravo u priznanju da su socijalna davanja, neovisno o načinu finansiranja, obuhvaćena područjem primjene člana 1 Protokola 1, ali, prvenstveno u kontesktu takvih davanja koja su ključna za egzistenciju osobe. Nekoliko godina kasnije, primjenom koncepta legitimnih očekivanja, znatno je prošireno područje primjene člana 1 Protokola 1 na socijalna davanja bilo koje vrste, neovisno o potencijalnom diskriminatornom tretmanu, čime se dao vjetar u leđa korisnicima socijalnih davanja da u većoj mjeri potraže zaštitu pred ESLJP-om. Značajna otežavajuća okolnost u ovom slučaju je nedostatak definicije pojam legitimnih očekivanja u kontekstu socijalnih davanja, što znatno čini buduće aplikacije neizvjesnim.

Usprkos činjenici da se područje primjene znatno proširilo u posljednjih dvadeset godina, može se primijetiti znatan oprez prilikom donošenja konačnih odluka, gdje Sud nastoji da ne pređe granicu širokog polja diskrecione ocjene država u pitanjima iz oblasti socijalne politike. To se naročito primijeti u pitanjima odlučivanja o adekvatnosti visine i smanjenja socijalnih davanja, uslova za ostvarenje socijalnog davanja, visine doprinosa. Međutim, i u takvim pitanjima, Sud nastoji kroz test „pravičke ravnoteže“ da procijeni proporcionalnost mjere kroz njen utjecaj na konačni socijalni status, postojanja „dobre vjere“ aplikanta sa jedne strane, i javnog interesa i finansijske opstojnosti cjelokupnog socijalnog sistema države sa druge.

Literatura:

1. Beširović V., Đerić V., Korljan E., Carić S., Draškić M., P. Ilić G., Janković I., Krstić I., Marinković T., Papić T., Popović D., *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, JP „Službeni glasnik“, 2017
2. Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5
3. Cousins Mel, “Legitimate expectation and social security law under the European Convention of Human Rights”, *European Journal of Social Security*, vol. 23(1), 2021

4. Cousins Mel, „Disability pensions, property rights and legitimate expectations: B  l  n   Nagy v. Hungary“, *European Journal of Social Security* (2015), dostupno na: https://works.bepress.com/mel_cousins/91/
5. Dembour Marie-Benedicte, „Gaygusuz Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights’ Equality Agenda“, *Human Rights Law Review* 12:4, 2012, doi:10.1093/hrlr/ngs025.
6. Gómez Heredero Ana, “Social security as a human right”, *Human rights files*, No. 23, Council of Europe Publishing, 2007
7. Greer Steven, „The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on human rights“, *Human rights files* No. 17, Council of Europe Publishing, 2000
8. Grgi   Aida, Mataga Zvonimir, Longar Matija, Vilfan Ana, “The right to property under the European Convention on Human Rights”, *Human rights handbooks*, No. 10, Council of Europe, 2007
9. *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property*, Updated on 31 August 2022, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022
10. Hnitudou Ekaterini Katerina, *Beyond the Right to Life: The Right to Live in Dignity in the European Convention on Human Rights*, JAMM04 Master Thesis, Faculty Of Law, Lund University
11. Information Note on the Court’s case-law 182, February 2015, dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-10372%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-10372%22]}) (09.11.2022.)
12. Leijten Ingrid, “The right to minimum subsistence and property protection under the ECHR: Never the twain shall meet?” *European Journal of Social Security*, Vol. 21(4), 2019
13. Leijten Ingrid, „Social Security as a Human Rights Issue in Europe – Ramaer and Van Willigen and the Development of Property Protection and NonDiscrimination under the ECHR“, *Zeitschrift f  r ausl  ndisches   ffentliches Recht und V  lkerrecht Za  RV* 73 (2013) (dostupno na: https://www.zaoerv.de/73_2013/73_2013_2_a_177_208.pdf, 05.11.2022.)
14. Mickonyt   Aist  , “The Right to (Acquire?) Property: Social Security Rights before the ECtHR”, *Graz Law Working Paper Series*, Working Paper No 09-2020
15. O’Connell, R., „Cinderella Comes to the Ball: Article 14 and the Right to Non-Discrimination in the ECHR“, *Legal Studies*, 2009

Sudska praksa

1. Ackermann and Fuhrmann v. Germany, Application no. 71477/01, 8 September 2005.
2. Arras and Others v. Italy, Application no. 17972/07, 14 February 2012
3. Baczúr v. Hungary, Application no. 8263/15, 7 March 2017.
4. Banfield v. United Kingdom, Application no. 6223/04, 18 October 2005

5. Béláné Nagy v. Hungary, Application no. 53080/13, 10 February 2015
6. Bulgakova v. Russia, Application no. 69524/01, 18 January 2007
7. Carson and Others v. the United Kingdom [GC], Application no. 42184/05, 16 March 2010
8. Fedulov v. Russia, Application no. 53068/08, 8 October 2019
9. Gaygusuz v. Austria, Application no. 17371/90, 16 September 1996
10. Klein v. Austria, Application no. 57028/00, 3 March 2011
11. Larioschina v. Russia, Application no. 56869/00, 23 April 2002
12. Moskal v. Poland, Application no. 10373/05, 01 March 2010.
13. Müller v. Austria, Application no. 5849/72, 1 October 1975
14. Pine Valley v. Ireland, Application No. 12742/87, 29. November 1991
15. Ramaer and Van Willineg v. the Netherlands, Application no. 34880/12, 23 October 2012
16. Rasmussen v. Denmark, Application No. 8777/79, 28 November 1984.
17. Romeva v. North Macedonia, Application no. 32141/10, 12 December 2019
18. Stec and Others vs the United Kingdom (Grand Chamber), Application Nos. 65731/01 and 65900/01, 12 April 2006

Ivana Grubešić, Ph.D., assistant professor
Faculty of Law, University of Zenica

PROTECTION OF SOCIAL BENEFITS IN THE CONTEXT OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL 1 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

Summary: Social security benefits of the member states of the Council of Europe, even though not explicitly stated anywhere in the ECHR nor the accompanying protocols, have enjoyed the protection of the European Court of Human Rights for several decades, which has nonetheless exercised significant precaution when adopting decisions. This is first and foremost the result of the respect that the ECtHR has in its operation for the wide margin of appreciation of member states in the area of social security due to significant differences in the conceptual understanding of the concept of social insurance and social protection, conditioned by the different ways financing them. Nevertheless, treating the doctrine of the Convention as a “living instrument”, the protection of social benefits has been accepted through the practice of the ECtHR, primarily based on Article 1 of the Protocol 1, as a “protection of property“, seeing that changes to the social security system may result in the limitation or cancellation of some social benefit, which is considered to interfere with the right to property, or the so-called “legitimate expectation” of the party in that context. The research will be directed towards the analysis of the relevant practice of the ECtHR, which answers how social benefits can be qualified as “property” according to Article 1 of Protocol 1 and what is the role of the principle of legitimate expectations and the prohibition of discrimination in that context, which limitations are recognized through judicial practice, and how far the guarantee of protection under Article 1 of Protocol 1 extends, taking into account the decisions of the Court in the recent cases of *Bèlànè Nagy v. Hungary* and *Baczur v. Hungary*.

Key words: social benefits, social security, right to property, Protocol 1, legitimate expectations, non-discrimination