

**Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava****Mišljenje koje je usvojio Komitet na svojoj 62. sednici  
(od 18. septembra do 6. oktobra 2017) u vezi sa  
predstavkom br. 14/2016**

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| <i>Podnosioci:</i>                 | Ana Ester Alarcon Flores i još 16 podnosilaca, koji deluju kao grupa pojedinaca (zastupaju ih advokati Mario Melo Cevallos i Felipe Castro Leon) |
| <i>Navodne žrtve:</i>              | Podnosioci, koji deluju kao grupa pojedinaca   |
| <i>Država ugovornica:</i>          | Ekvador  |
| <i>Datum predstavke:</i>           | 5. mart 2015.  |
| <i>Datum usvajanja mišljenja:</i>  | 4. oktobar 2017.   |
| <i>Predmet:</i>                    | Ukidanje Zatvorenog dodatnog penzijskog fonda za zaposlene u Centralnoj banci Ekvadora   |
| <i>Proceduralna pitanja:</i>       | Nadležnost Komiteta <i>ratione temporis</i> ; iscrpljenost unutrašnjih pravnih lekova; nedovoljna osnovanost navoda                              |
| <i>Materijalna pitanja:</i>        | Pravo na socijalno osiguranje  |
| <i>Članovi Pakta:</i>              | 1, st. 3; 2, st. 1 i 2; 5; 9; 10; 11 i 12  |
| <i>Članovi Opcionog protokola:</i> | 3, st. 1; 2, tač. b) i e)  |

1.1 Sedamnaest podnosilaca predstavke je ekvadorske nacionalnosti i punoletne su osobe (videti aneks). Podnosioci tvrde da su bili žrtve povrede prava iz čl. 9, koji se **čita** pojedinačno ili u vezi sa čl. 1, st. 3; 2, st. 1 i 2; 5; 10; 11 i 12 Pakta, od strane države ugovornice. Opcioni protokol je stupio na snagu za državu ugovornicu 5. maja 2013. godine. Podnosiocce zastupa advokat.

1.2 Komitet je 17. juna 2016. godine, preko Radne grupe za predstavke, rešio da ispita prihvatljivost predstavke odvojeno od njene osnovanosti.



1.3 Istog dana, takođe preko Radne grupe za predstavke, Komitet je rešio da ne **zatraži** privremene mere od države ugovornice, na osnovu člana 5 Opcionog protokola, zbog odsustva dovoljnih i individualizovanih informacija, koje bi dokazale postojanje nenadoknadive štete podnosiocima predstavke.<sup>1</sup>

Commented [DČ1]: Izrekne privremene mere državi ugovornici

1.4 Država ugovornica je 23. februara 2017. godine zatražila od Komiteta da ukine odobrenje za intervenciju Međunarodne mreže za ekonomska, socijalna i kulturna prava (ESCR-Net) od 1. februara 2017. godine (videti st. 6.1 dole). Država ugovornica je navela da članovi 8, stav 3 Opcionog protokola, i 14, stav 1 privremenog Poslovnika Opcionog protokola ne ovlašćuju Komitet da uključi i pregleda dokumentaciju koju su pružile nevladine organizacije, pošto se one ne mogu posmatrati kao „međunarodne organizacije” u smislu člana 8, stav 3 Opcionog protokola; da su obe strane **predstavke** već dostavile svoja zapažanja i komentare o prihvatljivosti, tako da je svaki podnesak treće strane neblagovremen; da je intervencija ESCR-Net, kao treće strane, stvorila proceduralnu neravnotežu na štetu države ugovornice.

1.5 Radna grupa za predstavke je, delujući u ime Komiteta, 18. aprila 2017. godine odbila zahtev države ugovornice od 23. februara 2017. godine, i primetila da, prema članu 8, stav 1 Opcionog protokola, Komitet može prihvatiti relevantne informacije i dokumentaciju podnetu od strane osoba ili entiteta, kao što su treća lica, kada je to neophodno za odgovarajuće rešavanje predmeta, pod uslovom da takvu intervenciju odobri Komitet i nakon toga prosledi strankama, radi zapažanja i komentara.

1.6 U ovom mišljenju, Komitet najpre rezimira informacije i navode koje su iznele stranke i treća strana intervenijent, bez iznošenja sopstvenog stava, a zatim ispituje pitanja prihvatljivosti.

## A. Rezime informacija i navoda stranaka

### Činjenice koje su izneli podnosioci

2.1 Podnosioci ili njihovi pokojni rođaci su radili u Centralnoj banci Ekvadora (CBE) dugi niz godina, s različitim datumima početka i završetka radnog odnosa. Podnosioci daju detaljan opis pravila koja su regulisala radne obaveze između CBE i njenih radnika, posebno u vezi sa penzionim sistemom, od 1927. godine. Pravne odredbe koje regulišu penzioni sistem modifikovane su nekoliko puta.

2.2 Odbor za finansijsku monetarnu regulativu je 1992. godine izmenio režim dodatnih penzija koji je bio na snazi od 1964. godine, uspostavljajući Fond za penzijsko osiguranje zaposlenih, penzionisanih i penzionera, odgovoran za davanje penzija u slučaju starosti, u slučaju invaliditeta, i porodičnih penzija, nezavisno od sistema, kojim upravlja ekvadorski Institut za socijalno osiguranje. Takođe je uspostavljen sistem posebno umanjjenih penzija.

<sup>1</sup> Podnosioci su zatražili privremene mere tako da država ugovornica: a) obustavi postupke prinudne naplate duga i postupke hipotekarnog izvršenja koje je Centralna banka Ekvadora pokrenula protiv njih i naloži vraćanje domova onima koji su već bili predmet izvršnih postupaka; b) osigura da podnosioci ili njihove porodice imaju pristup odgovarajućim medicinskim uslugama i nezi, posebno u slučajevima osoba koje su teško bolesne, a nalaze se u **teškoj** ekonomskoj situaciji.

2.3 Kao deo politike modernizacije države i smanjenja broja zaposlenih, CBE je izmenila uslove za penzionisanje, kako bi mogla da smanji broj zaposlenih i ne naštetiti njihovim penzijskim pravima. Uredbom o Fondu za penzijsko osiguranje (odluka JM-446-FPJ) uspostavljena su dva režima penzija za starosne penzije: a) dostizanje 25 ili više godina staža i 50 ili više godina starosti; b) režim posebno umanjenih penzija: dostizanje 25 ili više godina uplaćivanja doprinosa Fondu i najmanje 45 godina starosti. Nakon toga, odlukom JM-484-ECB od 6. maja 1993. godine, Izvršna komisija Odbora za finansijsku monetarnu regulativu je izmenila uslove za pristup penziji, utvrdivši da će, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke, radnici koji su dostigli 65 poena, a koji su dobijeni zbirom godina starosti i godina radnog staža u CBE, moći da se kvalifikuju za penzije, pod uslovom da su najmanje 20 godina uplaćivali doprinose Fondu za penzijsko osiguranje. Slična rešenja su dogovorena 1995. godine, 1997. godine i 2000. godine, sa ciljem smanjenja broja zaposlenih u Banci. Prema tim pravilima, mnogi radnici CBE, među kojima su i podnosioci, otišli su u penziju. Između 1992. i 2004. godine, broj radnika zaposlenih u Banci smanjio se sa više od 5.000 zaposlenih na oko 1.000 radnika.

2.4 Direktorijum CBE je 7. januara 2004. godine usvojio odluku DBCE-155-FPJ, kako bi prilagodio upravu, organizaciju i funkcionisanje Fonda za penzijsko osiguranje važećim pravnim normama. U tom okviru je odlučeno o uspostavljanju dodatnog penzijskog fonda. Tako je 25. januara 2005. godine osnovan Zatvoreni dodatni penzijski fond za zaposlene u CBE. Odlukom SBS-2005-0154, Nadzor banaka je odobrio statute navedenog Fonda.

2.5 Službenim dopisom INSS.2008-772 od 19. avgusta 2008. godine, Nacionalna uprava Nadzora banaka za socijalno osiguranje je obavestila predsednika Upravnog odbora Fonda za penzijsko osiguranje o rezultatima i zapažanjima revizorskog izveštaja. Izveštaj je doveo u pitanje formiranje Zatvorenog dodatnog penzijskog fonda za zaposlene u CBE, kao i nekoliko mera koje je CBE usvojila u vezi sa Fondom, na osnovu veoma široke interpretacije autonomije Banke, kao što su: smanjenje uslova za pristup pogodnostima Dodatnog fonda, bez obzira na Zakon o socijalnom osiguranju iz 2001. godine; sprovođenje operacija koje nije odobrila CBE – povećanje penzija i povećanje budžeta za proces otpuštanja osoblja; odobravanje hipotekarnih kredita koji su dodeljeni korisnicima Dodatnog fonda, koje tereti Fond i hipoteke u korist CBE, jer se radi o operacijama koje nisu bile dozvoljene zakonom. Izveštaj je ukazao na to da je, zbog fleksibilnosti uslova za penzionisanje usled starosti, 65% radnika penzionisanih zbog starosti između 1992. i 2004. godine imalo između 45 i 55 godina; da su se 124 osobe penzionisale pre nego što su napunile 45 godina; da je penzijama nedostajala pravna podrška, zbog čega se nisu mogle smatrati stečenim pravom. U završnoj odredbi, naznačeno je da Direktorijum CBE i Upravni odbor Fonda imaju 60 dana da to ispune.

2.6 Savez penzionisanih Centralne banke Ekvadora, koji okuplja penzionisane radnike CBE, podneo je 16. oktobra 2008. godine žalbu za zaštitu svojih prava Građanskom sudu br. 24 u Pićinči, protiv službenog dopisa INSS.2008-772 od 19. avgusta 2008. godine, i zatražio njegovu obustavu kao upravnog akta. Podnosioci navode da su članovi Saveza. Sud br. 24 je 4. decembra 2008. godine proglasio žalbu nedozvoljenom, jer službeni dopis nije upravni akt, već akt informativne prirode u vezi s revizorskim izveštajem, koji ne utiče na prava radnika. Ustavni sud je 28.

septembra 2009. godine utvrdio da je žalba Saveza nedozvoljena i potvrdio odluku Suda br. 24.

2.7 Na osnovu revizorskog izveštaja iz 2008. godine, Direktorijum CBE je 4. marta 2009. godine doneo odluku DBCE-226-FPJ, kojom je ukinuo odluku DBCE-155-FJJ od 7. januara 2004. godine, kojom je ustanovljen Dodatni fond. Istog dana, doneta je odluka DBCE-227-FPJ, kojom je naredeno da se preduzmu neophodne radnje za proveru i, ako je to potrebno, reviziju penzija penzionisanih bivših zvaničnika, kao i za prestanak primanja za bivše zaposlene u Banci koji su se penzionisali pre svog 45. rođendana, s obzirom na to da je ta penzija odobrena bez postojanja zakonskog osnova, i ne može se smatrati stečenim pravom.

2.8 Savez je 8. maja 2009. godine podneo vanrednu inicijativu za zaštitu Sudu br. 4 u Pinčici, s tvrdnjom da je odluka DBCE-0227-FJP, koju je doneo Direktorijum CBE, prekršila ustavna prava 124 penzionisane osobe koje su pogođene ovom odlukom.

2.9 Sud br. 4 je 18. maja 2009. godine utvrdio da nema povređenih prava i proglasio inicijativu za zaštitu nedozvoljenom. Sud je, između ostalog, primetio da je ovaj vanredni pravni lek bio supsidijaran i da nije korišćen regularan put za osporavanje upravnih akata, protivno članu 43, stav 3 Proceduralnih pravila za vršenje ovlašćenja Ustavnog suda za prelazni period, objavljenih u *Službenom glasniku* br. 466 od 13. novembra 2008. godine, kojim se utvrđuje da neće biti moguće pribegavanje ovakvim pravnim radnjama za pokretanje postupaka umesto redovnih radnji utvrđenih zakonom, osim ako se one ne koriste kao prelazni mehanizam za izbegavanje nenadoknadive štete, s obzirom na to da upravni organi imaju svoje načine osporavanja akata, kako bi izrazili svoje oprečne kriterijume za odluke koje donosi javno telo. Pokrajinski sud pravde u Pinčici je 8. jula 2009. godine odbio žalbu Saveza i potvrdio presudu Suda br. 4. Pokrajinski sud je iskazao da inicijativa za zaštitu nije predstavljala odgovarajući pravni put.

2.10 Zakon o reformi Zakona o monetarnom režimu i državnoj banci je objavljen 5. oktobra 2009. godine, a njegova treća opšta odredba glasi: „Centralna banka Ekvadora neće odobriti svojim trenutnim i budućim zaposlenima, ni pod kojim uslovima, pogodnosti penzionisanja, sirotinjskih dodataka, porodičnih penzija, zajmova i ostalih koristi čije davanje odgovara isključivo socijalnom osiguranju. Starosne penzije, porodične penzije, penzije za udovce, u slučaju invaliditeta itd., čije su isplate trenutno pretpostavljene od Centralne banke Ekvadora, biće usklađene od dana stupanja na snagu ovog zakona, prema maksimalnim iznosima dozvoljenim Zakonom o socijalnom osiguranju, čim korisnici ispune prethodne uslove u gorenavedenom Zakonu. Za one zaposlene koji primaju ove beneficije jer su ispunili samo uslove odluka Monetarnog odbora ili Direktorijuma Centralne banke Ekvadora biće isplaćena samo i u svakom slučaju penzija koja je proporcionalna ispunjenju uslova predviđenih za svaki slučaj u Zakonu o socijalnom osiguranju. Oni bivši zaposleni u Centralnoj banci Ekvadora koji su blagovremeno nadoknadili ili uplatili doprinose, kao mehanizme za ispunjenje uslova za penziju, nemaju pravo na starosnu penziju, niti bilo koju drugu penziju; niti oni bivši zaposleni u Centralnoj banci Ekvadora koji su, nakon što su bili članovi Monetarnog odbora ili Direktorijuma, odobrili bilo koju od odluka ili propisa koji se odnose na te penzije sisteme, i od kojih su naknadno imali koristi.”

Commented [DČ2]: Jel ovo isto kao i žalba za zaštitu svojih prava Gradanskom sudu br. 24 u Pinčici

Commented [DČ3]: Šta je sad ovo?

2.11 Savez je 18. decembra 2009. godine podneo javnu inicijativu za ocenu ustavnosti treće opšte odredbe Zakona o reformi Ustavnom sudu. Ustavni sud je 24. avgusta 2010. godine prihvatio ovu inicijativu. Prema podnosiocima, ona je imala za cilj opozivanje spornog akta i poništavanje njegovih efekata, kroz ukidanje pravila koja ukidaju koristi prava na socijalno osiguranje u sistemu CBE.

2.12 S druge strane, podnosioci tvrde da se nekoliko njih prijavilo za potrošačke zajmove, hipoteke i, između ostalog, za sistem starosnih penzija, koje nisu mogle da budu isplaćene zbog obustave penzija 2009. godine. Međutim, u julu 2013. godine, CBE je pokrenula sudske postupke radi prinudne naplate.

2.13 Dana 12. septembra 2014. godine donet je Organski monetarni i finansijski zakonik, koji je ukinuo Zakon o reformi Zakona o monetarnom režimu i ustanovio dvadesetu prelaznu odredbu: „Restrukturiranje Centralne banke Ekvadora: u cilju primene nove strukture upravljanja Centralne banke Ekvadora, u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakonika, generalni direktor je ovlašćen da organizuje i izvrši sve potrebne radnje, u skladu sa zakonom. [...] Neće biti priznata davanja čije je poreklo suprotno onim predviđenim Zakonom o socijalnom osiguranju i neće imati pravo da primaju penzije ili pogodnosti neke druge prirode bivši zaposleni Centralne banke Ekvadora koji su blagovremeno nadoknadili ili isplatili doprinose kao uslov za penzionisanje, kao ni bivši članovi Monetarnog fonda ili Direktorijuma koji su donosili odluke ili propise suprotne uslovima za penzionisanje, i čiji su bili direktni korisnici. Upravni i sudski procesi u vezi sa starosnim penzijama, koji su u postupku ili parnici pred različitim nadležnim telima, nastaviće da se održavaju u skladu sa proceduralnim normama materije do njihovog završetka.”

2.14 Podnosioci navode da predstavka ispunjava uslov prihvatljivosti, koji je propisan u članu 3, stav 1 Opcionog protokola. Savez je podneo žalbu za zaštitu i inicijativu za zaštitu svojih prava, koje su odbijene u poslednjoj instanci od strane Ustavnog suda i Pokrajinskog suda pravde u Pinčići. U decembru 2009. godine, Savez je podneo javnu inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o reformi, koja je bila u procesu odlučivanja kada je predstavka podneta Komitetu, i koji je zbog toga neopravdano produžen. S druge strane, pojedini podnosioci su pokrenuli 68 sudskih postupaka od 2009. godine, pored upravnih sporova i inicijativa za zaštitu. S tim u vezi, podnosioci navode da je u upravnom sporu trebalo preispitati zakonitost odluke DBCE-0227-FJP od 3. marta 2009. godine, u svetlu Monetarnog zakonika iz 2009. godine, koji daje kontinuitet Zakonu o reformi i „legitimiše” mere prouzrokovane navedenom odlukom. Ista situacija se proširuje i na ostale podnosiocima koji su bezuspešno podneli žalbu za pokretanje upravnog spora. U tom kontekstu, inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o reformi je idealno sredstvo za rešavanje problema nastalih ukidanjem Fonda, jer bi se rešavanjem opšteg pitanja stvari mogle vratiti u prvobitno stanje i, u isto vreme, otkloniti normativni sukobi između Ustava i predmetnih zakona.

2.15 Podnosioci navode da je, uprkos tome što se predstavka odnosi na događaje iz 2008. i 2009. godine, kada su vlasti usvojile mere koje su dovele do povreda njihovih prava priznatih Paktom, uticaj na ova prava nastavljen i posle 5. maja 2013. godine, datuma kada je Opcioni protokol stupio na snagu za Ekvador, zbog kašnjenja Ustavnog suda da reši o pitanju

ustavnosti koje je Savez pokrenuo protiv Zakona o reformi, a koje utiče na svaki mogući rezultat žalbi za pokretanje upravnog spora koje su podnosioci pojedinačno uložili, a kojima se preispituje zakonitost državnih postupaka. S druge strane, 12. septembra 2014. godine je objavljen Organski zakonik, čija dvadeseta prelazna odredba „daje kontinuitet situaciji koja je stvorena Zakonom o reformi iz 2009. godine”.

2.16 Podnosioci tvrde da je, u vreme kada je predstavka dostavljena Komitetu, 65 podnosilaca pojedinačno pokrenulo sudske postupke protiv CBE, 47 podnosilaca nije pokrenulo nijedan sudski postupak protiv CBE, ali se suočilo s različitim postupcima izvršenja duga koji su stekli planiranjem da ga isplate penzijom iz Fonda, 8 podnosilaca imalo naređenja za zaplenu njihovih domova, i 6 podnosilaca bilo ozbiljno bolesno, ili imalo članove porodice kojima je bila potrebna zdravstvena zaštita. Oni tvrde da su, kao bivši zvaničnici CBE, bili pod različitim pravnim statutima Fonda, zbog ličnih uslova dugogodišnjeg rada u Banci, da su uživali različite vrste koristi od Fonda i da su svi, kao korisnici Fonda, pretrpeli povredu prava na socijalno osiguranje, kao rezultat suzbijanja doprinosa i ukidanja Fonda od strane države ugovornice. Međutim, dotične mere pogađaju svakog od njih pojedinačno, i postoje zajednička okolnost i veza između njihovih slučajeva koje se tiču povreda njihovih prava sadržanih u Paktu. Stoga podnosioci zahtevaju od Komiteta da ne tretira njihove slučajeve pojedinačno, već da ih tretira kao grupu u jednoj predstavi, jer bi pojedinačno ispitivanje povreda koje je pretrpeo svaki od podnosilaca uticalo na duh predstave, ublažilo pravni zahtev i uticalo na ekonomičnost i efikasnost postupka.<sup>2</sup>

## Žalba

3.1 Podnosioci tvrde da je država ugovornica prekršila njihova prava iz člana 9, koji se čita pojedinačno i u vezi sa članovima 1, stav 3; 2, stavovi 1 i 2; 5; 10; 11 i 12 Pakta.

3.2 Podnosioci navode da su pristali na penzionisanje i koristi Fonda CBE u skladu sa pravilima koja je u tu svrhu izdala sama Banka, i da je to bilo autonomno telo, a doprinosi dobrovoljni. Na taj način, podnosioci su doprineli ovom sistemu da bi nakon penzionisanja imali koncept održivog života. Međutim, vlasti su ignorisale stečeno pravo i samovoljno odlučile da se prekine plaćanje socijalnih davanja, na koja su imali pravo preko Dodatnog fonda, čime je povređeno pravo na socijalno osiguranje priznato članom 9 Pakta. Ova mera je imala nesrazmeran uticaj na podnosiocima. Kao rezultat toga, oni su izgubili izvor prihoda – a za neke od njih i jedini – za pristup osnovnim potrebama i adekvatnom životnom standardu.

3.3 Mere koje su preduzele vlasti, a koje su naredile obustavu davanja koje je Dodatni fond dodeljivao podnosiocima, predstavljaju regresivne mere sistema socijalnog osiguranja za radnike CBE, bez postojanja razumnog objašnjenja za to. Vlasti nisu detaljno proučile moguće alternativne mere i nije bilo stvarnih konsultacija s grupama na koje su te mere uticale. Štaviše, preduzete mere su diskriminatorne za podnosiocima, u odnosu na osobe kojima je samo smanjena penzija ili kojima su uplaćeni

<sup>2</sup> Podnosioci se pozivaju na slučajeve koje je sakupila Međumerička komisija za ljudska prava, izveštaji br. 9777 i 9718; Međumerički sud za ljudska prava, slučajevi *Hilaire, Constantine, Benjamin i drugi p. Trinidad i Tobago*; Evropski sud za ljudska prava, *Maria Atansiu i drugi p. Rumunije*, predstavke br. 30767/05 i 33800/06; *Slučaj koji se odnosi na određene aspekte zakona o upotrebi jezika u obrazovanju u Belgiji p. Belgije*, predstavke br. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 i 2126/64.

doprinosi likvidirani. Zakon o reformi i Monetarni zakonik su legitimisali odluku da se ne prepoznaje pravo podnosioca na uživanje starosne penzije, a da im se ne obezbedi suštinski nivo socijalne sigurnosti. S druge strane, neopravdano kašnjenje Ustavnog suda u postupku ustavnosti protiv Zakona o reformi u praksi je ostavilo podnosioca bez odgovarajućeg pravnog leka za otklanjanje povreda njihovog prava na socijalno osiguranje. Shodno tome, država ugovornica je prekršila i član 9, koji se čita u vezi sa članovima 1, stav 3; 2, stavovi 1 i 2; 5 Pakta.

3.4 Usled prekršenog prava na socijalno osiguranje, podnosioci su bili povređeni i u uživanju svojih prava na zaštitu i pomoć porodici, na adekvatan životni standard i na zdravlje, zbog povreda članova 10–12 Pakta. Ta situacija je pogoršana zahtevima za naplatu dugova i postupcima hipotekarnih izvršenja koje je CBE pokrenula protiv pojedinih podnosilaca, kako bi vratila iznose koji odgovaraju zajmovima odobrenim od strane Fonda, uključujući i porodice umrlih penzionisanih radnika. Podnosioci ističu da su, iako ne dovode u pitanje postojanje dugova koje zahteva CBE, izvršili njihova plaćanja kroz iznose koje su dobijali u svojim penzijama. Pored toga, njihova situacija se pogoršala zbog nedostatka revnosti Banke, koja nije zahtevala otplatu dugova dugi niz godina, pa se iznos dugova povećao. CBE nije prepoznala iznose koje su podnosioci uplatili i tražila je od njih da otkazu kapital uvećan teretima i troškovima. Usled tih procesa, podnosioci su morali da prodaju pokretnu i nepokretnu imovinu, zahtevajući, između ostalog, zajmove od porodice i prijatelja. Neki podnosioci koji su izgubili svoje domove da bi se suočili s dugovanjima uskoro će biti proglašeni nesolventnima, i čak će im biti zabranjeno da rade u javnom sektoru. S druge strane, podnosioci su, kao penzioneri Dodatnog fonda, računali na pristup invalidskim naknadama i zdravstvenom osiguranju do trenutka kada im je povučena penzija.

3.5 Podnosioci zahtevaju od Komiteta da proglasi odgovornost države ugovornice i preporuči sveobuhvatnu odštetu, uključujući mere restitucije, rehabilitacije, satisfakcije i neponavljanja. Među njima se nalazi i pojedinačna naknada štete svakog podnosioca, s obzirom na, između ostalog, visinu penzije koja je prestala da se isplaćuje i vreme koje je proteklo.

#### **Zapažanja države ugovornice o prihvatljivosti**

4.1 Država ugovornica je 17. avgusta 2016. godine podnela svoja zapažanja o prihvatljivosti i navela da je predstavka neprihvatljiva jer domaći pravni lekovi nisu iscrpljeni; da su činjenice predstavke nastupile pre datuma stupanja na snagu Opcionog protokola za državu ugovornicu; da su pritužbe očigledno neosnovane, na osnovu člana 3, stavovi 1 i 2, tačke b) i e) Opcionog protokola, respektivno.

4.2 Država ugovornica daje detaljan opis pravila koja regulišu sistem socijalnog osiguranja u Ekvadoru, kao i Fonda za penzijsko osiguranje CBE, uključujući i administrativne mere preduzete u vezi sa Fondom.

4.3 Država ugovornica naglašava da je odlukom JM.629-BCE, od 6. avgusta 1997. godine, Monetarni odbor izmenio propise Fonda i ustanovio da će, u slučaju da Banka reši da zatvori kancelarije radi suzbijanja unutrašnjih administrativnih procesa, aktivnosti, pozicija, mesta ili odeljaka, zaposleni koji ispunjavaju ili će ispuniti uslove za korišćenje povlastica za odlazak u penziju predviđene propisima, u roku od godinu dana od kada ih

institucija obavesti o slučaju zatvaranja ili ukidanja, moći to da učine, pre plaćanja doprinosa koji nedostaju do navršetka utvrđenog vremena usluge i starosti.

4.4 U izveštaju za 2008. godinu, Nacionalna uprava za socijalno osiguranje je postavila nekoliko pitanja o funkcionalnosti Dodatnog fonda; između ostalog, dovela je u pitanje validnost institucionalnih odluka CBE, usmerenih na odobravanje starosnih penzija sopstvenim zvaničnicima, bez podrške u zakonima o socijalnom osiguranju, kao što su kupovina uslova za završetak 20 godina radnog staža i 45 godina starosti; plaćanje kupovine uslova otkazivanjem imovine; odobravanje starosnih penzija do 100% ostvarenih prihoda. U tom okviru, naređeno je da se starosne penzije koje se ne zasnivaju na gorepomenutim normama i kalkulacijama, u postupku isplate, zbog uspostavljanja privilegija i nedostatka pravne podrške, ne mogu pripisati stečenom pravu. Bivši zvaničnici na koje se odnosi ova tvrdnja uključeni su u aneks gorepomenutog izveštaja (spisak od 124 penzionisana koja su to učinila pre svog 45. rođendana, pa su kupila preduslove). Generalni direktor CBE i Direktorijum će arbitrirati o merama predostrožnosti za pravilno korišćenje javnih resursa, jer se takve penzije ne mogu uzeti u obzir u godišnjim budžetima Banke.

4.5 Zakon o reformi iz 2009. godine, čije je proglašenje neustavnosti bilo predmet inicijative za ocenu ustavnosti koju je Savez podneo 2009. godine, izričito je ukinut Monetarnim zakonikom iz 2014. godine.

4.6 Predstavka ne ispunjava uslove prihvatljivosti ustanovljene u članu 3, stav 2, tač. b) Opcionog protokola, s obzirom na to da su se događaji iz predstavke odigrali pre 5. maja 2013. godine, kada je stupio na snagu Opcioni protokol za Ekvador<sup>3</sup>. Činjenice predstavljene u predstavi pokazuju da je centralna radnja koja je navodno dovela do povrede prava podnosioca bila odluka Direktorijuma CBE DBCE-227-FP od 4. marta 2009. godine. Pored toga, čak i ako bi se zaključilo da je treća opšta odredba Zakona o reformi primenljiva u ovom slučaju, on je donet 5. oktobra 2009. godine, odnosno pre stupanja na snagu Opcionog protokola.

4.7 U vreme kada je Komitetu dostavljena inicijalna predstavka, nijedan od podnosilaca nije bio iscrpao sve pravne lekove domaće nadležnosti, u skladu sa članom 3, stav 1 Opcionog protokola, posebno žalbu za pokretanje upravnog spora. Neki podnosioci nisu uložili nikakav pravni lek radi osporavanja odluke DBCE-227-FPJ Direktorijuma CBE. Država ugovornica podleća na sudsku praksu Komiteta u vezi sa percepcijom da činjenica da domaći pravni lekovi nisu efikasni nije dovoljna da se podnosilac jedne predstavke izuzme od toga da ih isproba.<sup>4</sup> S druge strane, drugi podnosioci su podneli žalbe za pokretanje upravnog spora protiv navedene odluke, ali se sudski postupci nisu okončali u trenutku kada je predstavka dostavljena Komitetu, već su bili u prvom ili u poslednjem stepenu odlučivanja. U drugim slučajevima, presude kojima se odbijaju zahtevi instancionog suda

<sup>3</sup> Država ugovornica se poziva na član 28 Bečke konvencije o ugovornom pravu, ratifikovane od strane Ekvadora 11. januara 2005. godine. Takođe se poziva na sudsku praksu Komiteta za ljudska prava, *Avadanov p. Azerbejdžana*, predstavka br. 1633/2007, st. 6.2; Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena, predstavka br. 7/2005, *Cristina Munjoz-Vargas i Sainz de Vicunja p. Španije*; Evropskog suda za ljudska prava, *Blečić p. Hrvatske*, presuda od 8. marta 2006. godine, st. 70; *Janowiec i drugi p. Rusije*, presuda od 21. oktobra 2013. godine, st. 128.

<sup>4</sup> Država ugovornica se poziva na sudsku praksu Komiteta, predstavka br. 3/2014, *C. A. P. M. p. Ekvadora*, st. 7.6.



nisu ožalbene pred Nacionalnom sudom pravde.<sup>5</sup> U nekim slučajevima, sudovi su proglasili postupke napuštenim zbog procesne neaktivnosti.

4.8 Ekvadorski pravni sistem predviđa mogućnost osporavanja bilo kog upravnog akta proisteklog od bilo kog tela javne uprave, poput odluke Direktorijuma CBE-a DBCE-227-FP, i zahtevanja njegovog preispitivanja, koje može da dovede akt i do eventualnog ostavljanja bez efekata u upravnom sporu, čak i ako prethodno nije iscrpljen upravni put, bilo da se radi o propisima, aktima ili odlukama. Zakon koji je bio na snazi u vreme činjenica utvrdio je da je žalba za pokretanje upravnog spora bila namenjena napadu na upravne odluke ili akte koji povređuju ili ignorišu subjektivno pravo. Dakle, ova žalba za pokretanje upravnog spora je bila odgovarajući pravni lek za rešenje situacije koju podnosioci navode, kroz podnošenje zahteva Upravnom sudu njihovog prebivališta, kao instancionom sudu. Nakon toga, mogao je biti uložen vanredni pravni lek na presudu ovog suda o kom bi rešavao Nacionalni sud pravde.<sup>6</sup>

4.9 U nekim slučajevima, podnosioci su podneli inicijative za zaštitu. One su usmerene na direktnu i efikasnu zaštitu prava priznatih u Ustavu, i mogu se podneti kada postoji povreda ustavnih prava, radnjama ili propustima od strane bilo kog nesudskog javnog autoriteta. Međutim, Ustavni sud je, u obaveznoj sudskoj praksi sadržanoj u obavezujućoj odluci 001-10-PJO-CC od 29. decembra 2010. godine, utvrdio da se inicijativa za zaštitu ne primenjuje kada se odnosi na aspekte puke zakonitosti, zbog koje postoje uobičajeni sudski kanali za traženje prava, a posebno upravni put. Iz tog razloga, ove inicijative za zaštitu, poput one koju je podneo Savez, sudovi su odbacili.

4.10 U pogledu javne inicijative za ocenu ustavnosti koju je Savez podneo protiv Zakona o reformi, država ugovornica napominje da Ustav predviđa apstraktnu kontrolu ustavnosti zakona od strane Ustavnog suda. Međutim, sprovedena analiza nije izvršena na osnovu konkretne i posebne situacije, već unutar opštosti norme, zbog čega dovodi do *erga omnes* efekta nakon izricanja njene odluke, uklanjanjem osporavane norme iz pravnog sistema, jer je okvalifikovana kao protivna Ustavu. U tom smislu, u konkretnom slučaju podnosilaca, inicijativa za ocenu ustavnosti nije bila idealan i efikasan pravni lek koji treba iscrpiti da bi se rešila njihova pravna situacija, jer ona nema direktan reparacioni efekat i ne dozvoljava obustavu efekata osporenih akata ili normi. Pored toga, prema članu 95 Organskog zakona o garancijama nadležnosti i ustavne kontrole, efekti odluke ne mogu da se povuku u vreme rođenja nevažeće norme, osim ako se utvrdi: a) da je neophodno očuvati normativnu snagu i održati superiornost ustavne norme; b) za punu snagu ustavnih prava; c) da ne utiče na pravnu sigurnost i opšti interes. Ova tri elementa se moraju pojaviti istovremeno i zajedno, tako da se ustavna odluka donese s retroaktivnim efektima, a to su situacije koje moraju biti proverene u svakom konkretnom slučaju.

4.11 Navodi podnosilaca o povredi prava priznatih Paktom očigledno su neosnovani i, prema tome, neprihvatljivi prema članu 3, stav 2, tač. e) Opcionog protokola. Činjenice iznete u predstavci ne pokazuju da postoji

<sup>5</sup> Država ugovornica se poziva na sudsku praksu Komiteta za ljudska prava u vezi sa predstavkama br. 2325/2013, *Kandem Foubi p. Kameruna*, st. 8.4; 1573/2007, *Vaclav Sroub p. Češke Republike*, st. 8.3.

<sup>6</sup> Država ugovornica se poziva na član 69 Statuta pravnog režima izvršne funkcije, Izvršna uredba br. 2428; 1 i 3 Zakona o nadležnosti za upravne sporove; 2 Zakona o kasaciji.

povreda prava utvrđenih Paktom. Štaviše, penzioni sistem CBE sastojao se od nezavisnog i dodatnog osiguranja. Međutim, podnosioci su mogli pristupiti sistemu opšteg obaveznog socijalnog osiguranja i, prema tome, davanjima i pogodnostima koje se dodeljuju i koje pokrivaju nepredviđene situacije poput bolesti, majčinstva, očinstva, rizika na radu, nezaposlenosti, starosti, invaliditeta i smrti.

#### **Komentari podnosilaca na zapažanja države ugovornice o prihvatljivosti**

5.1 Dopisom od 24. oktobra 2016. godine, podnosioci su dostavili svoje komentare na zapažanja države ugovornice, u kojima navode da je predstavka u skladu sa svim zahtevima prihvatljivosti utvrđenim u Opcionom protokolu.

5.2 Podnosioci tvrde da su za njih, kao korisnike starosnih penzija, odluke Monetarnog odbora i Direktorijuma CBE predstavljale obavezujuće pravne norme, na osnovu kojih su i stekli pravo na starosnu penziju. To pravo se koristilo do 4. marta 2009. godine, kada je Direktorijum Banke odlučio da ukine Dodatni fond, kao i penziju koju su uživali bivši zvaničnici Banke koji su otišli u penziju pre svog 45. rođendana. Podnosioci ističu da su pristali na prevremeno penzionisanje u skladu sa odlukom JM-629-BCE od 6. avgusta 1997. godine, koju su vlasti usvojile u cilju smanjenja broja zaposlenih u CBE.

5.3 Podnosioci ponavljaju da je predstavka u skladu sa zahtevom prihvatljivosti utvrđenim u čl. 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola. I u vreme kada su dostavili svoje komentare Komitetu, povrede njihovih prava su se nastavile, jer još uvek nisu primili starosne penzije iz Dodatnog fonda. Štaviše, nakon stupanja na snagu Opcionog protokola za Ekvador, usvojeni su novi pravni akti koji su potvrdili povrede njihovih prava: a) stupanje na snagu Monetarnog zakonika 12. septembra 2014. godine, koji ima sličnu odredbu kao što je treća opšta odredba Zakona o reformi iz 2009. godine; b) pokretanje prinudnih postupaka protiv onih penzionera koji su stekli hipotekarne kredite za kupovinu domova kod Dodatnog fonda, čije je kvote plaćanja trebalo oduzeti od penzija. U nekoliko slučajeva, prinudni postupci su zaključeni aukcijom domova penzionera ili njihovim gubitkom, jer su morali da ih prodaju kako bi pokrili preostale zajmove.

5.4 Podnosioci ponavljaju da je predstavka u skladu sa zahtevom prihvatljivosti utvrđenim u članu 3, stav 1 Opcionog protokola. U članu 76.8 Organskog zakona o garancijama nadležnosti predviđa se: „kada ukinute norme mogu proizvesti pravne efekte protivne Ustavu, može se zahtevati i proglasiti njihova neustavnost”. Ovo pravilo je u više navrata primenio i sam Ustavni sud.<sup>7</sup> Stoga je Ustavni sud, na osnovu vlastite sudske prakse, morao utvrditi da li je osporena odredba Zakona o reformi, ukinuta Monetarnim zakonikom, bila ustavna ili ne. U tom kontekstu, podnosioci navode da je postupak koji se tiče neustavnosti iznet od strane Saveza nerazumno produžen.

5.5 Podnosioci ističu da su žalbom za zaštitu svojih prava, koju je podneo Savez, protiv izveštaja iz 2008. godine, a u ime penzionisanih radnika iz

<sup>7</sup> Podnosioci se pozivaju na praksu Ustavnog suda, odluke br. 001 13-SIO-CC od 28. februara 2013. godine, 004-14-SIO-CC od 24. septembra 2014. godine, 003 15-SIN-CC od 25. februara 2015. godine, 001-16-SIA-CC od 20. januara 2016. godine, 013-16-SIN-CC od 2. marta 2016. godine i 014-16-SIN-CC od 2. marta 2016. godine.

CBE, odlučili da raspravu o povredama njihovih prava sprovedu u ustavnom obimu, jer je to odgovarajući način da ih jednostavno i kratko zaštite. Iz istog razloga, Savez je podneo inicijativu za zaštitu protiv odluka DBCE-226-FPJ i DBCE-227-FPJ. U vezi sa odlukama Suda br. 4 i Pokrajinskog suda pravde u Pinčići, koji su proglasili pravni lek za zaštitu nedozvoljenim zbog činjenice da nisu pribegli uobičajenom putu, odnosno upravnom sporu, podnosioci tvrde da je ovo široko rasprostranjena praksa sudova države ugovornice zbog njihovog nedostatka nezavisnosti.<sup>8</sup> Međutim, nakon što je usvojen Zakon o reformi, legitimisane su mere koje su prouzrokovale povrede prava podnosilaca i, u njihovom slučaju, javna inicijativa za ocenu ustavnosti je predstavljala efikasan i adekvatan pravni lek, jer je imala za krajnji cilj uklanjanje odredbe Zakona o reformi iz pravnog sistema. S tim u vezi, oni ukazuju da bi, prema članu 95 Organskog zakona o garancijama nadležnosti, Ustavni sud izuzetno mogao da povuče efekte eventualne presude, u vezi sa inicijativom za ocenu ustavnosti, radi zaštite njihovih prava koja su povređena Zakonom o reformi, a potom i Monetarnim zakonikom.

5.6 Podnosioci se pozivaju na član 10 Zakona o nadležnosti za upravne sporove i 217 Organskog zakonika o sudskoj funkciji, koji su bili na snazi u vreme događaja, i tvrde da žalba za pokretanje upravnog spora nije bila idealan pravni lek u slučaju podnosilaca, budući da bi svrha ove radnje bila utvrđivanje zakonitosti odluka DBCE-226-FPJ i DBCE-227-FPJ, odnosno utvrđivanje činjenice da li je njihovo izdavanje bilo u skladu sa zakonskim propisima, ili su se prekršila pojedinačna prava priznata u normama pravnog ranga. Međutim, usvajanjem Zakona o reformi 5. oktobra 2009. godine, ove odluke su stavljene u rang sa zakonom. Nakon toga, ovo je ponovo potvrđeno usvajanjem Monetarnog zakonika 2014. godine. U tim okolnostima, žalba za pokretanje upravnog spora je postala iluzoran i neefikasan pravni lek, pošto su ukidanje Fonda i ukidanje penzija podnosiocima u ekvadorskom pravnom sistemu smatrani kao „legalni“. U stvari, neki od zahteva koje su podnosioci pojedinačno podneli Upravnom sudu odbačeni su na osnovu Zakona o reformi.

5.7 Pritužbe koje se tiču kršenja prava podnosilaca sadržanih u Paktu dovoljno su potkrepljene u smislu prihvatljivosti.

### Intervencija treće strane

6.1 Radna grupa za predstavke je 1. februara 2017. godine, delujući u ime Komiteta, odobrila intervenciju ESCR-Net<sup>9</sup>, u skladu sa članom 8 Opcionog protokola i Vodičem za intervenciju treće strane<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Podnosioci se pozivaju na cirkularno pismo T1.C1-SNJ-10-1689 od 18. novembra 2010. godine, koje je poslao pravni sekretar Predsedništva Republike ministrima i sekretarima države, upućujući ih da pokrenu postupke za naknade štete protiv sudija koje su rešavale o inicijativama za zaštitu, kao i cirkularni memorandum 3524-UCD-2012 od 9. jula 2012. godine, koji je izdao koordinator Jedinice za disciplinsku kontrolu Saveta sudstva, kroz koji se primećuje da bi sankcije trebalo da budu ponovljene više puta protiv sudija koje su rešavale u korist inicijativa za zaštitu upravnih akata, čiji je predmet žalbe imao veze sa aspektima puke zakonitosti i koje se mogu osporiti sudskim putem, u skladu sa članovima 42 Organskog zakona o garancijama nadležnosti i 9.7 Organskog zakonika o sudskoj funkciji.

<sup>9</sup> Članovi mreže ESCR-Net koji su učestvovali u izradi intervencije treće strane jesu: Međunarodna mreža za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Globalna inicijativa za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Inicijativa za socijalna i ekonomska prava – Uganda i Ana Lucia Aguirre, advokat, Kolumbija.

<sup>10</sup> Usvojio ga je Komitet na svom 59. zasedanju (od 19. septembra do 7. oktobra 2016. godine).

6.2 ESCR-Net je 10. marta 2017. godine podneo intervenciju Komitetu, ističući sudsku praksu regionalnih sudova i drugih organa za ljudska prava u vezi sa uslovima prihvatljivosti koji se tiču iscrpljivanja domaćih pravnih lekova i nadležnosti *ratione temporis*. Komitet je prosledio intervenciju ESCR-Net državi ugovornici i podnosiocima, zahtevajući njihova zapažanja i komentare.

#### **Dodatne informacije i komentari stranaka o intervenciji treće strane**

7.1 Država ugovornica je 12. aprila, 16. juna i 22. avgusta 2017. godine podnela dodatna zapažanja o intervenciji ESCR-Net, i ponovila da predstavka ne ispunjava zahteve prihvatljivosti utvrđene u Opcionom protokolu.

7.2 Država ugovornica tvrdi da, u ovom slučaju, pravna diskusija nije o ukidanju starosnih penzija podnosilaca, već o ukidanju dodatnih koristi koje su podnosioci imali zbog pripadanja Dodatnom fondu, koji je uvek bio nezavisan od naknade za penzionisanje koja im je dodeljivana na osnovu opšteg obaveznog osiguranja. U ovom smislu, ovaj zakon (stavljen van snage) i, nakon toga, Zakon o socijalnom osiguranju uspostavili su režim penzija za situacije kao što je dostizanje određene starosne dobi, kroz priznavanje penzija i naknada u slučaju penzionisanja, čije je priznanje uvek bilo uslovljeno ispunjenjem određenih uslova poput minimalne starosti i plaćanja doprinosa u određenom periodu, koji su utvrđeni u Zakonu o socijalnom osiguranju, kao i u Kodifikovanom statutu ekvadorskog Instituta za socijalno osiguranje. Međutim, zaposleni u CBE su, kako bi pristupili dodatnim pogodnostima koje je Fond dodeljivao, morali da ispune uslove koji se razlikuju od onih utvrđenih u Zakonu o opštem obaveznom osiguranju i Kodifikovanom statutu Instituta, kako bi postali korisnici redovnog penzionisanja. Stoga je Vrhovni nadzor banaka, kao organizam kontrole, u okviru svojih nadležnosti doneo odgovarajuće odluke kojima je regulisan pristup koristima koje predstavljaju privilegije i kojima nedostaje pravna podrška, te stoga nisu mogle biti smatrane stečenim pravom. Takođe nije postojala retroaktivna primena pravnih normi.

7.3 S obzirom na tvrdnju podnosilaca da događaji koji su doveli do navodnog kršenja njihovih prava 2009. godine i dalje traju, budući da su starosne penzije i danas ukinute, država ugovornica tvrdi da je upravna odluka DBCE-227-FPJ od 4. marta 2009. godine, koju je doneo Direktorijum CBE, stupila na snagu direktno i odmah nakon trenutka donošenja. Stoga su njeni efekti odmah istrošeni. Zatim, efekti Zakona o reformi iz 2009. godine takođe su bili direktni i neposredni. Dakle, događaji na koje se pozivaju podnosioci, koji su doveli do navodne povrede njihovih prava, nisu se nastavili nakon stupanja na snagu Opcionog protokola.

7.4 Donošenje Zakona o reformi nije uticalo na efikasnost žalbe za pokretanje upravnog spora protiv odluke DBCE-227-FPJ od 4. marta 2009. godine. Štaviše, u skladu sa članom 65 Zakona o nadležnosti za upravne sporove, rok za podnošenje zahteva je 90 dana od sledećeg dana od dana obaveštavanja. Sa svoje strane, treća opšta odredba Zakona o reformi je stupila na snagu danom svog objavljivanja u *Službenom glasniku* 5. oktobra 2009. godine, odnosno šest meseci nakon donošenja odluke DBCE-227-FPJ. Dakle, u slučaju podnosilaca koji nisu podneli navedeni pravni lek u roku od tri meseca, istekao je rok za pokretanje upravnog spora.

7.5 Inicijativa za ocenu ustavnosti nije bila adekvatan pravni lek za zaštitu i/ili reparaciju prava podnosioca koja su navodno povređena. Odluke o neustavnosti po pravilu nemaju retroaktivne efekte. Organski zakon o garancijama nadležnosti utvrđuje da odluke koje su izrečene tokom vršenja apstraktne kontrole ustavnosti imaju efekte presuđene stvari i proizvode opšte efekte u budućnosti. Kako bi se sačuvala pravna sigurnost, samo u vrlo izuzetnim situacijama iste odredbe ustanovljavaju mogućnost odlaganja ili ukidanja odluka o neustavnosti. Konačno, država ugovornica tvrdi da, čak i u slučaju da je Ustavni sud proglasio neustavnim Zakon o reformi s retroaktivnim efektom, ta odluka ne bi bila efikasna u slučaju podnosioca, jer ovaj eventualni neuspeh ne bi uticao na odluku DBCE-227-FPJ koju je doneo Direktorijum CBE pre stupanja na snagu Zakona o reformi.

8.1 Podnosioci su 2. juna i 2. avgusta 2017. godine podneli dodatne komentare o intervenciji ESCR-Net. Podnosioci su ponovili svoje navode o tome da predstavka ispunjava uslove prihvatljivosti ustanovljene u Opcionom protokolu, kao i to da su pretrpeli povredu prava na socijalno osiguranje, koje je utvrđeno u članu 9 Pakta.

8.2 Podnosioci ponavljaju da je predstavka u skladu sa zahtevima prihvatljivosti utvrđenim u čl. 3, st. 1, tač. b) Opcionog protokola. Komitet je nadležan da ispita ovu predstavku zbog samog usvajanja Monetarnog zakonika 2014. godine, pokretanja i sprovođenja prinudnih postupaka protiv podnosioca za dugove ugovorene s Fondom i neopravdanog kašnjenja u procesuiranju inicijative za ocenu ustavnosti Zakona o reformi, odnosno činjenica koje su se dogodile nakon 5. maja 2013. godine, datuma stupanja na snagu Opcionog protokola za Ekvador.

8.3 Obrada inicijative za ocenu ustavnosti Zakona o reformi je neopravdano produžena. Prema članu 76.9 Organskog zakona o garancijama nadležnosti i sudskoj praksi Ustavnog suda<sup>11</sup>, inicijativa za ocenu ustavnosti, podneta od strane Saveza, mora da se pozabavi pitanjem ustavnosti odluka koje su ukinule penziju podnosioca, jer je ona direktno povezana i s normama sadržanim u Zakonu o reformi. Princip konfiguracije normativne jedinice obavezuje Ustavni sud da analizira ustavnost zakona, čak i odluka koje su uticale na ostvarivanje prava žrtava na socijalno osiguranje u ovom slučaju.

## B. Razmatranja Komiteta o prihvatljivosti

9.1 Pre ispitivanja bilo kog zahteva iz ove predstavke, Komitet treba da odluči, u skladu sa Opcionim protokolom, da li je slučaj prihvatljiv.

9.2 Komitet se sastao 4. oktobra 2017. godine, ispitao ovu predstavku i odlučio da je ista neprihvatljiva *ratione temporis* iz doleavedenih razloga.

9.3 Komitet zapaža da podnosioci zahtevaju da se njihovi slučajevi ne tretiraju pojedinačno, već grupno u istoj predstavi, jer bi se nalazili u vrlo sličnoj situaciji (videti st. 2.16 *iznad*). S tim u vezi, Komitet prima na znanje navode podnosioca da je, radi zaštite njihovog prava na socijalno osiguranje, Savez, koji predstavlja penzionisane radnike CBE, podneo žalbu za zaštitu i inicijativu za zaštitu svojih prava, koje su Ustavni sud i Pokrajinski sud pravde u Pinčići odbili u poslednjoj instanci, 28. septembra i 8. jula 2009. godine, respektivno; da je u decembru 2009. godine Savez

<sup>11</sup> Odluka 014-15-SIN-CC od 29. aprila 2015. godine.

podneo Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti treće opšte odredbe Zakona o reformi, usvojenog u oktobru 2009. godine, i da se još uvek čeka na tu odluku.

9.4 Prema članu 2 Opcionog protokola, predstavku mogu podneti osobe ili grupe osoba koje potpadaju pod nadležnost države ugovornice i koje tvrde da su žrtve povrede bilo kog prava utvrđenog Paktom. U datim okolnostima, Komitet nastavlja da ispituje prihvatljivost predstavke, koju su podnosioci podneli kao grupa pojedinaca, u svetlu celokupne dokumentacije koju su stranke stavile na raspolaganje, u skladu sa članom 8, stav 1 Opcionog protokola, i na osnovu zajedničkih elemenata koje imaju njihovi slučajevi, posebno u vezi sa inicijativama Saveza pred nacionalnim sudovima, u ime svih podnosilaca. Zaključci Komiteta o prihvatljivosti ove predstavke, koju su podnosioci podneli kao grupa pojedinaca, ne dovode u pitanje to da podnosioci koji su bili u različitoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, koje ova predstavka ne pokriva, mogu Komitetu podneti novu predstavku.

9.5 Komitet prima na znanje argument države ugovornice da Komitet nema nadležnost *ratione temporis* da ispita ovu predstavku, jer su se događaji koji su doveli do navodnih povreda odigrali pre 5. maja 2013. godine, kada je stupio na snagu Opcioni protokol za Ekvador, i nisu se nastavili nakon tog datuma. Komitet takode usvaja navode podnosilaca da, iako su povrede njihovih prava nastale usvajanjem odluka Direktorijuma CBE-a DBCE-226-FPJ i DBCE-227-FPJ od 4. marta 2009. godine, materijalne činjenice koje su dovele do kršenja Pakta imaju kontinuiran karakter, jer podnosioci još uvek nisu primili starosne penzije iz Dodatnog fonda; da je postupak koji je usledio pred Ustavnim sudom, u vezi sa inicijativom za ocenu ustavnosti koju je podneo Savez protiv treće opšte odredbe Zakona o reformi iz 2009. godine, još uvek u toku; da su stupanjem na snagu Monetarnog zakonika 12. septembra 2014. godine, i prinudnim postupcima započetim nakon 5. maja 2013. godine protiv onih podnosilaca koji su stekli kredite kod Dodatnog fonda, potvrđene prethodne mere koje su, navodno, bile u suprotnosti s njihovim pravima priznatim Paktom.

9.6 Komitet podseća da je Opcioni protokol stupio na snagu za državu ugovornicu 5. maja 2013. godine i da, u skladu sa članom 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola, Komitet mora proglasiti predstavku neprihvatljivom ako se ona odnosi na događaje nastale nakon datuma stupanja na snagu Opcionog protokola za dotičnu državu ugovornicu, „osim ako se ti događaji ne nastave nakon ovog datuma”. Ostali dokumenti o ljudskim pravima uspostavljaju sličnu klauzulu *ratione temporis*, što je dovelo do različitih tumačenja, te stoga Komitet nastavlja sa razjašnjenjem ovog uslova prihvatljivosti.

9.7 Komitet primećuje da se, radi utvrđivanja da li predstavka ispunjava uslov prihvatljivosti ustanovljen u članu 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola, mora napraviti razlika između „činjenica” koje navodno dovode do povrede Pakta i njihovih „posledica” ili „efekata”. Kao što je Komitet istakao, događaj koji može da dovede do kršenja Pakta nema kontinuiran karakter samo zato što se njegove posledice ili efekti prostiru s vremenom.<sup>12</sup> Stoga, kada činjenice koje su dovele do povrede Pakta nastupe pre stupanja na

<sup>12</sup> Predstavka br. 4/2014, *Merino Sierra p. Španije*, odluka o prihvatljivosti, 29. septembar 2016. godine, st. 6.7. Videti takode *Godišnjak Komisije za međunarodno pravo 2001*, vol. II (drugi deo), nacrti članaka o odgovornosti države za međunarodno nezakonita dela, str. 63, st. 6 komentara člana 14 (produženje vremena povrede međunarodne obaveze).

snagu Opcionog protokola za dotičnu državu ugovornicu, sama okolnost da se njene posledice i efekti pružaju s vremenom, nakon stupanja na snagu Opcionog protokola, nije dovoljan motiv da se jedna predstavka proglasi prihvatljivom *ratione temporis*.<sup>13</sup> Ako se napravi takva razlika između činjenica koje su dovele do navodne povrede i njenih trajnih posledica ili efekata, uslov prihvatljivosti *ratione temporis* ustanovljen u Opcionom protokolu, u vezi s nadležnošću Komiteta da ispituje pojedinačne predstavke, bio bi praktično nevažan.

9.8 Za potrebe člana 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola, „činjenice” su niz događaja, dela ili propusta koji se mogu pripisati državi ugovornici i koji mogu dovesti do navodne povrede Pakta. Kao što je Komitet istakao u prethodnim mišljenjima, sudske ili upravne odluke nacionalnih vlasti takode se smatraju delom činjenica kada su rezultat procesa koji su direktno povezani s početnim događajima, delima ili propustima koji su doveli do povreda, i pod uslovom da uvek mogu da isprave navodnu povredu, u skladu sa tada važećim zakonom. Kada se ovi procesi dogode nakon što je Opcioni protokol stupio na snagu za dotičnu državu ugovornicu, uslov uspostavljen u članu 3, st. 2, tač. b) ne predstavlja prepreku da se jedna predstavka proglasi prihvatljivom. Zapravo, kada žrtva iskoristi te pravne lekove, nacionalne vlasti imaju priliku da zaustave i otklone spornu povredu.

9.9 U ovom slučaju, Komitet primećuje da se činjenica koja je navodno dovela do povrede prava na socijalno osiguranje podnosilaca dogodila 4. marta 2009. godine, kada je Direktorijum CBE usvojio odluku DBCE-227-FP, kojom je naređeno da 124 osobe, koje su se penzionisale pre navršenih 45 godina, prestanu da primaju starosne penzije iz Dodatnog fonda, među kojima su i podnosioci. Ova odluka je izvršena direktno i odmah. U okolnostima ovog slučaja, Komitet smatra da se navodna povreda prava podnosilaca na socijalno osiguranje – da više ne primaju penziju iz Dodatnog fonda – dogodila 4. marta 2009. godine. Iako podnosioci i dalje trpe posledice mere o kojoj je reč, ta okolnost ne menja karakterizaciju ovog čina kao momentalnog. Stoga događaji koji su doveli do navodnog kršenja prava podnosilaca nisu kontinuiranog karaktera i odigrali su se pre stupanja na snagu Opcionog protokola za Ekvador.

9.10 Komitet zapaža da podnosioci takode navode da bi, u svrhu utvrđivanja nadležnosti *ratione temporis* Komiteta, trebalo uzeti u obzir da je postupak pred Ustavnim sudom u vezi sa inicijativom za ocenu ustavnosti koju je Savez podneo protiv treće opšte odredbe Zakona o reformi iz 2009. godine još uvek u toku jer se neopravdano produžio, i da u ovom slučaju ta inicijativa predstavlja pravni lek koji je idealan i adekvatan za zaštitu njihovih prava na osnovu Pakta. Komitet primećuje da putem ovog pravnog leka podnosioci traže reviziju ustavnosti navedene odredbe u apstraktnom obliku, na takav način da bi se norme na koje bi uticala opšta odredba, poput one kojom je naložen prestanak primanja penzija, mogle proglasiti protivnim Ustavu i ukloniti iz pravnog sistema države ugovornice. Međutim, Komitet u vezi sa tim zapaža da, prema državi ugovornici, odluke o ustavnosti nekog zakona nisu idealno pravno sredstvo za otklanjanje

<sup>13</sup> Na primer, ako je jedna porodica iseljena iz svog uobičajenog prebivališta, ili ako je uskraćena starosna penzija pre nego što je Opcioni protokol stupio na snagu za dotičnu državu ugovornicu, predstavka podneta protiv države ugovornice ne može se smatrati prihvatljivom *ratione temporis* samo zato što, nakon stupanja na snagu Opcionog protokola, porodica ne može da se vrati u predmetni dom, ili zato što penzija nije ponovo izračunata.

navodnih povreda podnosilaca jer preispituju kompatibilnost norme sa Ustavom u *apstraktnom obliku*, i njihovi efekti, uopšteno gledajući, nisu retroaktivni. Podnosioci nisu opovrgli prigovor države ugovornice, dokazujući da je dovoljno da inicijativa za ocenu ustavnosti opšte zakonske odredbe pred Ustavnim sudom sama po sebi bude efikasan pravni lek, pomoću kog se podnosiocima pruža odšteta ili otklanjanje navodne povrede njihovih prava iz Pakta. S obzirom na gorenavedeno, Komitet smatra da informacije koje su stranke stavile na raspolaganje ne dopuštaju zaključak da postupak ustavnosti pred Ustavnim sudom može predstavljati efikasan pravni lek u slučaju podnosilaca. Stoga postupak u vezi sa inicijativom za ocenu ustavnosti koju je podneo Savez ne predstavlja deo „činjenica”, u svrhu određivanja nadležnosti *ratione temporis* Komiteta, u skladu sa članom 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola.

9.11 Konačno, Komitet zapaža da podnosioci nisu potkrepili na koji način se Monetarni zakonik, koji je stupio na snagu 12. septembra 2014. godine, direktno primenjuje na njihove slučajeve i povređuje njihova prava ustanovljena Paktom.

9.12 S obzirom na gorenavedeno, Komitet primećuje da su se u ovom slučaju činjenice koje su predmet predstavke, uključujući sve sudske odluke nacionalnih vlasti u vezi sa tim, dogodile pre 5. maja 2013. godine, i da informacije sadržane u predstavci ne ukazuju na postojanje događaja koji su se odigrali nakon stupanja na snagu Opcionog protokola, a koji bi sami po sebi mogli predstavljati povredu člana 9 Pakta.<sup>14</sup> Shodno tome, Komitet smatra da je ovim onemogućeno *ratione temporis* ispitivanje navoda podnosilaca u vezi sa članom 9 Pakta, i da su oni sami neprihvatljivi u skladu sa članom 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola. Komitet primećuje da su ostale pritužbe iznete u predstavci sporedne i neodvojive od navoda o povredi člana 9 Pakta. Stoga Komitet smatra da su ovi navodi takođe neprihvatljivi prema članu 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola.

### C. Zaključak

10. Uzimajući u obzir sve iznete informacije, Komitet smatra, delujući u skladu sa Opcionim protokolom, da je predstavka neprihvatljiva.

11. Stoga Komitet odlučuje:

a) da je predstavka neprihvatljiva u skladu sa članom 3, st. 2, tač. b) Opcionog protokola;

b) da će, u skladu sa članom 9, stav 1 Opcionog protokola, ovo mišljenje biti prosledeno podnosiocima predstavke i državi ugovornici.

<sup>14</sup> Videti predstavke br. 6/2015, *V. T. F. y A. F. L. p. Španije*, odluka o prihvatljivosti od 24. septembra 2015. godine, st. 4.3, 13/2016, *E. C. P. i drugi p. Španije*, odluka o prihvatljivosti od 20. juna 2016. godine, st. 4.3.



**Prilog**

---

*Br. Prezimina i imena*

---

1. Acosta Orellana Manuel Enrique
2. Alarcón Flores Ana Esther
3. Alban Reinoso Jorge Arturo
4. Alban Villalobos Elena Patricia
5. Álvarez Coto Asisclo Antonio
6. Álvarez Pesantes Cesar Amable
7. Amoroso Vélez Marco Aurelio
8. Andrade Lazo Iván Alfonso
9. Armas Almeida Jimena Patricia
10. Arroba Espinel Hugo Patricio
11. Arteaga Ortuño Luis
12. Aymacaña Arias Jorge Augusto
13. Banderas Moran Carlos Luis
14. Baquero Arregui Alicia de Monserrate
15. Barriga Montero Fabiola Margarita
16. Basabe Reyes Magdalena del Rosario
17. Bastidas López Amparo del Pilar
18. Bolaños Enríquez Graciela Zeneida
19. Bolaños Gamboa Luis Francisco
20. Calderón Heredia Concepción Argentina
21. Calderón Zapata Bertha Eulalia
22. Calle Andrade Jorge Enrique
23. Cárdenas Dávila Bolívar Gustavo
24. Castillo Bustos Segundo Isac
25. Cedeño Zambrano Paula Leonor
26. Cevallos Guerra María Asunción
27. Cevallos Sabando Manuel Segundo
28. Chávez Flores Iralda Isabel
29. Coba Noboa Nancy del Pilar
30. Cobo Sevilla Isabel Judith
31. Coloma Morán Pedro Luis

*Br. Prezimena i imena*

---

32. Conforme Villacis Juan Gilberto
33. Villamar Estrella Mónica Susana, supruga – Dávila Rosero Oscar Vinicio
34. Dávila Cobos Sonia Beatriz
35. Del Pezo Cevallos Misael Pío
36. Del Pino Dávila Carlos Alberto
37. Donoso Vargas Marisela María
38. Durán Pitarque Sergio Enrique
39. Durán Rosero Edison Patricio, u ime Durán Rosero Lenin Fabián<sup>15</sup>
40. Noguera Moscoso Mary Susana, supruga – Erazo Yanez Nelson Eduardo
41. Escobar Molina Víctor Hugo
42. Espinoza Pacheco Francisco Javier
43. Estupiñan Viteri Carla Tamara
44. Feraud Stagg María de los Ángeles
45. Garcés Quiñones José Antonio Nabor
46. García Menéndez Ramón Vicente
47. Garnica Arévalo José Julio
48. Giler Loor Norma Azucena
49. Gómez Altamirano José
50. Gómez Rendon Julio Augusto
51. Gómez Yungan Oswaldo Wilfrido
52. Cisneros Salinas Grace Elizabeth, supruga – Guerra Moreno Ernesto Gabriel
53. Guerrero Bazante Fanny Monserrate
54. Guevara Tello Galo Genaro
55. Hidalgo Amparo Jeannethe
56. Holguín Darquea José Luis
57. Jaime Jijon Félix Ramón
58. Jaramillo Jacome Margarita del Rosario
59. Jaramillo Ortega Miguel Enrique
60. Jara Ortega Ena Thalia

---

<sup>15</sup> Tvrdi da gospodin Fabián Duran ne može da se pojavi zbog svoje zdravstvene situacije.

---

*Br. Prezìmena i imena*

---

61. Jiménez Mera Carlos Boanerges
62. Lalangui Soto Héctor Bolívar
63. Laverde Bonilla Luis Alfonso
64. Lecaro Coloma Dina Frecia
65. León Ruiz Roberto Xavier
66. Llugcha López Miguel Ángel
67. Loayza Dávila Betty Maritza
68. Loor Viteri Violeta Aracely
69. López Román Teresa de Lourdes
70. Lozada Andrade Martha Mercedes
71. Manrique Mendoza Ana María Elizabeth
72. Mantilla Bayas Víctor Hugo
73. Maya Panimboza Luis Enrique
74. Miranda Guerrero Carmen del Pilar
75. Mejía Espinoza Rosa Elvira
76. Mejía Suasnavas Rubén Washington
77. Miranda Flores Bagner Fabián
78. Moncayo Carvajal Martha Graciela
79. Muñoz Almachi Alfredo
80. Navas Ruilova Aída Susana
81. Palma Veloz Patricia
82. Pazmiño Álvarez María de Lourdes
83. Pérez Ordóñez Carlos
84. Piñeiros León José Antonio
85. Plaza Ochoa Miriam del Carmen
86. Puma Zaida María José
87. Quevedo Ortega Elsa Graciela
88. Ramos Narváez Gladys Alicia
89. Ribadeneira Soto Hugo Armando
90. Romero Cevallos Marco Aurelio
91. Romero Ponce Elizabeth
92. Romero Reyes Leonardo Augusto

*Br. Prezîmena i imena*

---

93. Romero Torres Mirtha Margoth
94. Rosero José Floresmilo
95. Rosero Vargas Max Enrique
96. Salcedo Bastidas Jaime
97. Sánchez Ubilla Carlos Perfecto
98. Simón Plat Jackeline Francoise
99. Solórzano Alava María de Jesús
100. Soriano Acosta Ángel Arístides
101. Sotomayor Romero Anunziata de los Ángeles
102. Suárez Crespo Justo Victorio
103. Sucre Robinson Henry Santiago
104. Tamariz Baquerizo Augusto José
105. Torres Fierro Edda Irene
106. Triana Villalva Milton Aquiles
107. Triviño Yulan Pedro Ignacio Segundo
108. Vacas Luis Alfonso
109. Valverde Contreras Juan Leonardo
110. Varas Echeverría Fabiola Isabel
111. Vásquez Teran Luis Aníbal
112. Vélez Moreno Diego Alfredo
113. Vera Bustos Isabel Yolanda
114. Vera Vargas Jesús Salvador
115. Villalba Mendoza José María
105. Torres Fierro Edda Irene
106. Triana Villalva Milton Aquiles
107. Triviño Yulan Pedro Ignacio Segundo
108. Vacas Luis Alfonso
109. Valverde Contreras Juan Leonardo
110. Varas Echeverría Fabiola Isabel
111. Vásquez Teran Luis Aníbal
112. Vélez Moreno Diego Alfredo
113. Vera Bustos Isabel Yolanda

---

*Br. Prezîmena i imena*

---

- 114. Vera Vargas Jesús Salvador
  - 115. Villalba Mendoza José María
  - 116. Vines Moreira Norma Teresa de Jesús
  - 117. Viteri Acosta Martha del Carmen
-