

Mišljenja usvojena od strane Komiteta u skladu sa Opcionim protokolom Pakta o predstavi br. 10/2015

<i>Podnositeljka predstavke:</i>	Marcia Cecilia Trujillo Calero (koju zastupaju Ramiro Rivadeneira Silva, Patricio Benalcázar Alarcón, José Luis Guerra Mayorga i Rodrigo Varela Torres, iz Kancelarije ekvadorskog ombudsmana)
<i>Navodna žrtva:</i>	Podnositeljka predstavke
<i>Država ugovornica:</i>	Ekvador
<i>Datum podnošenja predstavke:</i>	17. jul 2015. godine
<i>Datum usvajanja odluke:</i>	26. mart 2018. godine
<i>Predmet:</i>	Odbijanje specijalne umanjene penzije
<i>Procesna pitanja:</i>	Nadležnost Komiteta <i>ratione temporis</i> ; nadležnost Komiteta <i>ratione materiae</i> ; neuspešno potkrepljivanje tvrdnji u dovoljnoj meri
<i>Materijalna pitanja:</i>	Pravo na socijalno osiguranje; uživanje prava sadržanih u Paktu bez diskriminacije; jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih prava zagarantovanih Paktom
<i>Članovi Pakta:</i>	2 (2), 3 i 9
<i>Članovi Opcionog protokola:</i>	3 (2) (b), (d) i (e)

1.1 Podnositeljka predstavke je Marcia Cecilia Trujillo Calero, državljanka Ekvadora rođena 10. aprila 1952. godine. Tvrdi da je žrtva kršenja prava zagarantovanih članom 9 Pakta od strane države ugovornice. Opcioni protokol je u državi ugovornici stupio na snagu 5. maja 2013. godine. Podnositeljku predstavke zastupa Kancelarija ombudsmana.

1.2 U ovom dokumentu, Komitet prvo ukratko iznosi informacije i argumente koje su dostavile stranke i treća strana (stavovi 2.1 do 8.2 dole), bez iznošenja sopstvenog mišljenja. Potom razmatra prihvatljivost i meritume komunikacije i, najзад, donosi zaključke i daje preporuke.



A. Sažetak informacija i argumenata strana

Činjenice iznete od strane podnositeljke

2.1 Podnositeljka predstavke je bila dobrovoljno uključena u sistem socijalnog osiguranja, jer je radila kao neplaćena radnica u domaćinstvu (ili drugačije „domaćica“) i bila odgovorna za brigu o svom domu i svoje troje maloletne dece, uzrasta 7, 9 i 11 godina. Ona je samostalno uplaćivala doprinose, na mesečnoj bazi, Ekvadorskom zavodu za socijalno osiguranje, uprkos tome što nije bila u radnom odnosu ni sa jednim poslodavcem od novembra 1981. godine, sa izuzetkom od osam uzastopnih meseci u periodu 1989–1990, tokom kojeg nije plaćala doprinose.¹ Doprinose za taj period je platila retroaktivno u aprilu 1990. godine. Podnositeljka predstavke je potom nastavila da samostalno uplaćuje mesečne doprinose kao dobrovoljno osigurano lice sve do februara 1995. godine, kada je zaključila novi ugovor o radu i, shodno tome, prešla na plan osiguranja za zaposlene. Podnositeljka predstavke tvrdi da se 2001. godine u više navrata konsultovala sa službenicima Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje kako bi utvrdila da li postoji mogućnost da se penzioniše po specijalnom umanjenom penzionom planu (specijalno prevremeno penzionisanje) i da su je službenici svaki put usmeno obavestili da ta mogućnost postoji, jer je ispunila neophodne uslove time što je uplatila više od 300 mesečnih doprinosa i što je starija od 45 godina, ali da mora da prekine radni odnos kako bi mogla da se penzioniše.² Na osnovu tih podataka, podnositeljka predstavke je 2001. godine dala otkaz i prijavila se za specijalnu penziju Ekvadorskom zavodu.

2.2 Dana 13. septembra 2002. godine, Komisija za doprinose Prve regionalne kancelarije Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje donela je rešenje kojim utvrđuje da se dobrovoljno učešće podnositeljke predstavke u sistemu socijalnog osiguranja okončalo u avgustu 1989. godine na osnovu člana 158 Statuta Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, koji predviđa prekid takvog učešća ukoliko osiguranik/ca ne plati doprinose šest meseci uzastopno. Dana 6. marta 2003. godine, Nacionalni žalbeni odbor Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje je u žalbenom postupku potvrdio tu odluku. Podnositeljka predstavke tvrdi da nije bila upoznata ni sa jednom od tih odluka sve dok je 21. juna 2007. godine Nacionalni žalbeni odbor nije obavestio o svojoj odluci.³

2.3 Prva regionalna komisija je 20. juna 2003. godine odbila zahtev za penziju podnositeljke predstavke, na osnovu toga što je između 1972. godine i 2001. godine uplatila samo 238 doprinosa, dok je bilo neophodno da uplati najmanje 300. Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje je napomenuo da su doprinosi koje je podnositeljka predstavke uplaćivala između avgusta 1989. godine i februara 1995. godine nevažeći. Podnositeljka predstavke tvrdi da je o toj odluci saznala 10. maja 2007. godine.

2.4 Nacionalni žalbeni odbor Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje je 21. juna 2007. godine odbio žalbu podnositeljke predstavke jer je smatrao da podnositeljka nije ispunila uslove iz člana 121 Statuta Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje i člana 2 rezolucije C.I. 137. Odbor se pozvao

¹ Za detaljne informacije o doprinosima koje je podnositeljka uplaćivala Ekvadorskom zavodu za socijalno osiguranje pogledati stav 4.7 dole.

² Podnositeljka se poziva na član 121 Statuta Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje.

³ Videti stavove 2.5 i 2.10 dole.

na svoju odluku od 6. marta 2003. godine, kojom je uspostavio da je dobrovoljno učešće podnositeljke predstavke u sistemu osiguranja okončano u avgustu 1989. godine, te da je samo 238 mesečnih doprinosa evidentirano.

2.5 Podnositeljka predstavke je Prvom upravnom sudu okruga Kito (Quito) 31. avgusta 2007. godine podnela zahtev kojim je zatražila da se odluke Prve regionalne komisije i Nacionalnog žalbenog odbora izdvoje i da joj se odobri specijalna penzija. Podnositeljka predstavke je, između ostalog, tvrdila da je odbijanje njenog zahteva za specijalnu penziju protivzakonito, s obzirom na to da nije blagovremeno obavještena da su dobrovoljni doprinosi koje je uplaćivala između avgusta 1989. godine i februara 1995. godine bili nevažeći. Takođe je navela da se greške Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje ne mogu pripisati njoj.

2.6 Dana 22. septembra 2010. godine, Prvi sud je odbacio njen zahtev i ukazao na to da podnositeljka predstavke nije osporavala odluke Prve regionalne komisije i Nacionalnog žalbenog odbora u zakonom propisanim rokovima i da se složila sa tim da se nevažeći doprinosi ne uzmu u obzir. Sud je ostao pri tome da je podnositeljka predstavke priložila samo 238 doprinosa – a ne 300 – i da stoga nije ispunila uslove za specijalnu umanjenju penziju.

2.7 Podnositeljka je Nacionalnom sudu pravde podnela žalbu koja se, između ostalog, odnosila na kršenje odredaba Ustava koje štite pravo na socijalno osiguranje. Ona tvrdi da je Prvi sud propustio da uzme u obzir činjenicu da su joj zbog nemarnog stava Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, tek nakon što je podnela zahtev za penziju, poništeni kako doprinosi koje je kasno platila, tako i svi naredni koje je plaćala na mesečnoj osnovi.

2.8 Dana 17. aprila 2004. godine, Nacionalni sud pravde je odbacio žalbu podnositeljke predstavke u kojoj ona tvrdi kako joj odluka Nacionalnog žalbenog odbora od 6. marta 2003. godine nije bila pravilno komunicirana i da zbog toga nije znala za tu odluku, sve dok nije bila obavještena o odluci koju je Odbor doneo 21. juna 2007. godine. Sud je presudio da je podnositeljka predstavke pogrešno osporavala odluke Prve regionalne komisije i Odbora; da je trebalo da se žali na ćutanje uprave i tvrdi da je Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje propustio da je pravilno obavesti o odluci Odbora od 6. marta 2003. godine u zakonom utvrđenom roku. Sud je zaključio da nije nadležan da razmatra zakonitost uplaćenih doprinosa podnositeljke predstavke kao dobrovoljno osiguranog lica u periodu između 1989. i 1995. godine, jer nije mogao da donese presudu o pitanju koje nije predmet parnice.

2.9 Kasnije je podnositeljka predstavke u posebnom postupku podnela zahtev za posebnu zaštitu Ustavnom sudu, tvrdeći da su joj presudom Nacionalnog suda pravde povređena prava utvrđena članovima 66.23 (pravo na podnošenje žalbi), 76.5 i 76.6.1 (primena najpovoljnijeg pravila, odbrana i odgovarajuće obrazloženje odluka) Ustava, jer je navedeni sud navodno pogrešno ocenio izvedeni dokaz. Ustavni sud je potom 17. jula 2014. godine odbacio podnositeljkinu predstavku na osnovu člana 62.5 Organskog zakona o sudskim garancijama i ustavnoj kontroli, pošto je smatrao da se ona odnosi na procenu dokaza Nacionalnog suda.

2.10 Podnositeljka predstavke tvrdi da njena predstavka zadovoljava kriterijume podobnosti utvrđene Opcionim protokolom. Takođe tvrdi da neki

dogadjaji, iako su se odigrali 1989. godine, imaju efekat koji se nastavlja od trenutka stupanja na snagu Opcionog protokola u Ekvadoru i da joj u trenutku podnošenja ove predstavke i dalje nije dodeljena penzija.

Žalba

3.1 Podnositeljka predstavke tvrdi da je država ugovornica prekršila njeno pravo na socijalno osiguranje, kako je sadržano u članu 9 Pakta.

3.2 Podnositeljka predstavke smatra da svima treba omogućiti pristup informacijama o podobnosti za socijalna davanja, kao i da se tokom upravnih postupaka moraju poštovati procesne garancije. Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje je propustio da obavesti podnositeljku predstavke 1989. godine da su njeni dobrovoljni doprinosi bili nevažeći usled kašnjenja u plaćanju u trajanju od osam meseci. Štaviše, Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje je nastavio da prima doprinose narednih pet godina, i to 65 uplata. Službenici Instituta su tek 2003. godine proglasili te dobrovoljne doprinose nevažećim. Međutim, podnositeljki predstavke je ova odluka postala poznata tek u maju 2007. godine, kada je dobila obaveštenje o odbijanju zahteva za specijalnu penziju. Sve gorenavedeno takođe ukazuje na to da administrativni postupci nisu bili efikasni, brzi niti delotvorni.

3.3 Podnositeljka predstavke tvrdi da je razumno očekivala da će u svojoj starosti primati penziju usled 305 dobrovoljnih doprinosa koje je uplaćivala 29 godina. Tokom tih godina, podnositeljka predstavke nije dobila jasne informacije o tome koje druge uslove mora da ispuni kako bi primila svoju penziju.

3.4 Podnositeljka predstavke se poziva na član 2, stav 2 Pakta i ukazuje na to da se pravo na socijalno osiguranje mora garantovati bez diskriminacije na osnovu roda. Podnositeljka predstavke tvrdi da su žene njene generacije posvetile najveći deo svojih života neplaćenom radu u domaćinstvu i da su bile suočene s mnogo većim preprekama u ostvarivanju prava na socijalno osiguranje nego muškarci.

3.5 Podnositeljka predstavke objašnjava da žene koje su čistile i održavale svoja domaćinstva nisu bile u radnom odnosu i da su generalno pribegavale dobrovoljnom učešću u sistemu socijalnog osiguranja. Međutim, taj sistem je bio prožet ozbiljnim ograničenjima za neplaćene radnice u domaćinstvu, jer je bio namenjen profesionalcima: naime, osoba koja se vodila kao dobrovoljno osigurano lice morala je da plaća doprinose za sebe i za poslodavca, morala je da plaća doprinose najmanje tri godine pre prelaska na dobrovoljni plan, a u slučaju neplaćanja doprinosa šest uzastopnih meseci izgubila bi status dobrovoljno osiguranog lica. Štaviše, osobe koje su radile bez naknade u domaćinstvu morale su da plaćaju doprinose iako nisu primale platu, što ih je stavljalo u nepovoljniji položaj u odnosu na druge profesionalce, koji su imali fiksne prihode. U slučaju podnositeljke predstavke, Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje joj je poništio više od pet godina doprinosa u periodu od šest uzastopnih meseci jer nije bila u mogućnosti da ih plaća. Podnositeljka predstavke zaključuje da ovaj propis diskriminiše žene koje se bave neplaćenim radom u domaćinstvu i krši Pakt.

3.6 Podnositeljka predstavke ukazuje na to da država ugovornica nema penzioni sistem koji nije zasnovan na principu doprinosa za osobe koje nisu u mogućnosti da ih uplaćuju, zbog čega starije osobe ostaju potpuno

nezaštićene. Takođe tvrdi da je razvedena, nezaposlena, da živi u siromaštvu i da ima zdravstvene probleme.⁴ Uprkos ponovljenom slanju zahteva tokom perioda od 14 godina, i dalje ne prima penziju.

Zapažanja države ugovornice o prihvatljivosti i opravdanosti predstavke

4.1 Dana 2. februara i 8. juna 2016. godine, država ugovornica je podnela svoja zapažanja o prihvatljivosti i opravdanosti predstavke. Tvrdi da predstavka ne ispunjava uslove prihvatljivosti Opcionog protokola i da, u svakom slučaju, ne otkriva nikakvu povredu prava Pakta.

4.2 Država ugovornica predstavlja detaljan opis zakonskih odredaba kojima se reguliše specijalna umanjena penzija u vreme događaja, kao i zakonskih normi i institucionalnih okvira uspostavljenih u svrhu uživanja prava na socijalno osiguranje.

4.3 Predstavka ne ispunjava kriterijume prihvatljivosti uspostavljene članom 3, stavom 2, tačkom (b) Opcionog protokola, utoliko što su se događaji koji su predmet ove predstavke odigrali pre 5. maja 2013. godine, kada je Opcioni protokol stupio na snagu u Ekvadoru.⁵ Prema navodima države ugovornice, glavni čin kojim je navodno prekršeno pravo podnositeljke predstavke jeste odluka Prve regionalne komisije od 20. juna 2003. godine, kojom se odbija zahtev podnositeljke predstavke za specijalnu umanjenu penziju. Iako su neki pravni postupci okončani nakon tog datuma, te odluke same po sebi ne predstavljaju činove kojima se krše prava podnositeljke predstavke. Stoga država ugovornica zaključuje da Komitet nije nadležan da razmatra ovu predstavku.

4.4 Predstavka je očividno neosnovana i ne pruža informacije koje ukazuju na to da su organi vlasti koji su razmatrali zahtev podnositeljke predstavke delali s namerom da joj uskrate prava. Neslaganje podnositeljke predstavke sa odlukama državnih organa koje nisu udovoljile njenim zahtevima ne znači da su joj povređena prava i da je postala žrtva diskriminacije. Štaviše, svrha predstavke je da se upravne i sudske odluke vezane za slučaj podnositeljke predstavke preokrenu. Međutim, Komitet ne može da deluje kao četvrta instanca nadležnosti, a podnositeljka predstavke je imala priliku da ospori upravne odluke s kojima se nije slagala, a postupci su sprovedeni u skladu s procesnim garancijama i važećim zakonima.

4.5 Podnositeljka predstavke tvrdi da procedure Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje nisu bile efikasne, brze i delotvorne; ne u pokušaju da utvrdi povredu prava na socijalno osiguranje, već prava na pravičan postupak. Međutim, Komitet nije nadležan da razmatra takve zahteve pošto je pravo na pravičan postupak predviđeno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima.

4.6 U slučaju da se predstavka proglasi prihvatljivom, država ugovornica tvrdi da predstavka ne otkriva nikakvu povredu prava podnositeljke jer odbijanje njenog zahteva za dodeljivanje specijalne penzije od strane Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje nije bilo niti nezakonito niti

⁴ Podnositeljka tvrdi da joj je dijagnosticirano sledeće: dijabetes, hipertenzija, oštećenje sluha, malformacija kostiju stopala koja zahteva hiruršku intervenciju i sporadično gubljenje pamćenja.

⁵ Država ugovornica se poziva na član 28 Bečke konvencije o ugovornom pravu, koju je Ekvador ratifikovao 11. januara 2005. godine.

proizvoljno. Podnositeljka predstavke nije plaćala svoje mesečne doprinose između avgusta 1989. godine i marta 1990. godine, na osnovu čega je 13. septembra 2002. godine Prva regionalna komisija donela odluku kojom je utvrdila da se dobrovoljno učešće podnositeljke predstavke automatski prekinulo, te da su svi naredni doprinosi bili nevažeći. Na osnovu tih odluka, Prva regionalna komisija i Nacionalni žalbeni odbor Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje su 20. juna 2003. godine, odnosno 1. juna 2007. godine, odbacili podnositeljkin zahtev za penzionisanje, na osnovu toga što joj je 30. novembra 2001. godine na računu bilo evidentirano samo 238 doprinosa.

4.7 Prema uverenju Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, podnositeljka je uplaćivala doprinose Zavodu od septembra 1972. godine do oktobra 1981. godine kao osoba zaposlena u raznim javnim i privatnim institucijama. Od novembra 1981. godine do februara 1995. godine je uplaćivala doprinose dobrovoljno, a između marta 1995. godine i novembra 2001. godine se ponovo prebacila na plan osiguranja za zaposlene. Odluke o odbijanju zahteva za dodelu specijalne penzije bile su zasnovane na analizama svih prethodnih doprinosa podnositeljke, ali bez uzimanja u obzir doprinosa koji su bili proglašeni nevažećim ili lažnim, usled čega je samo 238 doprinosa bilo evidentirano na njenom računu.

4.8 Postupci između pojedinaca i uprave sprovode se *bona fides* i zasnivaju na pretpostavci poznavanja zakona. Član 158 Statuta Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje jasno propisuje da, ukoliko je dobrovoljni/a učesnik/učesnica u zaostatku sa isplata od više od šest uzastopnih meseci, njegovo/njeno učešće se prekida. Shodno tome, sve naredne uplate doprinosa su nevažeće. Štaviše, odluka Prve regionalne komisije od 12. septembra 2002. godine je uredno dostavljena podnositeljki predstavke, tako da je bila u mogućnosti da podnese žalbu Nacionalnom žalbenom odboru Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje. Država ugovornica tvrdi da je podnositeljka bila svesna toga da će evidencija o njenim doprinosima pokazati da su određeni doprinosi bili nevažeći i lažni, te da je bila u mogućnosti da predvidi da će joj zahtev biti odbijen.

4.9 Podnositeljka je mogla da nađe novo zaposlenje ili da nastavi da uplaćuje doprinose dobrovoljno kako bi ispunila uslove za sticanje regularne penzije.⁶

4.10 Činjenica da je podnositeljka bila domaćica i da je dobrovoljno pristupila sistemu socijalnog osiguranja ne predstavlja rodnu diskriminaciju, jer je svim zainteresovanim osobama omogućeno da se dobrovoljno uključe u taj sistem, nezavisno od njihovog roda ili vrste delatnosti kojom se bave, kao i da se kvalifikuju za iste socijalne usluge i davanja. Država ugovornica opisuje zakonske odredbe kojima je regulisano dobrovoljno uključivanje u sistem socijalnog osiguranja od 1979. godine nadalje, kao i kriterijume za utvrđivanje podobnosti za dobrovoljno priključivanje sistemu socijalnog osiguranja. Takođe, ističe činjenicu da je sistem dobrovoljnog učešća pružao pokriće nezaposlenim osobama i osobama koje su radile u neformalnom sektoru. Podnositeljka je bila uključena u ovaj sistem i bila korisnik raznih usluga i davanja.

⁶ Država ugovornica se poziva na član 185 Zakona o socijalnom osiguranju.

4.11 Država ugovornica garantuje prava utvrđena Paktom starijim osobama, koje su jedna od prioriternih grupa stanovništva. S tim u vezi su sprovedene javne politike koje promovišu pravo na socijalno osiguranje.

Komentari podnositeljke predstavke na zapažanja države ugovornice

5.1 Dana 3. marta i 24. novembra 2016. godine, podnositeljka je podnela svoje komentare na zapažanja države ugovornice.

5.2 Cilj predstavke nije da traži od Komiteta da deluje kao Apelacioni sud i da preispituje odluke donete od strane organa vlasti države ugovornice, već da utvrdi da li su postupci takvih tela u skladu s Paktom.

5.3 U svojim zapažanjima, država ugovornica samo navodi da njeni organi nisu delali s namerom da uruše prava podnositeljke predstavke i da je njen zahtev za specijalno penzionisanje odbijen jer nije ispunjavala relevantne uslove. Doduše, ni Prvi sud ni Nacionalni sud pravde nisu analizirali povrede prava podnositeljke koje su proistekle iz činjenice da je Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje propustio da joj pruži blagovremene i odgovarajuće informacije, kao i zbog nepravilnosti u obaveštenjima. Takođe su propustili da razmotre činjenicu da je podnositeljka starija osoba i da nije primalac penzije koja bi joj omogućila da živi dostojanstven i pristojan život.

5.4 Odgovornost je Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje da utvrdi, na blagovremen i efikasan način, da li se doprinosi korisnika uplaćuju u uspostavljenim rokovima. U ovom slučaju, Zavod je propustio da blagovremeno obavesti podnositeljku da su doprinosi koje je uplaćivala između avgusta 1989. godine i februara 1995. godine nevažeći. Štaviše, netačne informacije da je imala pravo na penziju, koje su joj službenici Zavoda usmeno pružili, navele su je na to da dà otkaz na svom poslu.

5.5 Upravni i sudski postupci trajali su oko 14 godina, što ide u prilog neblagovremenosti postupaka. Podnositeljka ističe da je, u skladu sa članom 115.1 Odredbe o pravnim i upravnim propisima koji regulišu delanje izvršne vlasti, „organ uprave dužan da donese izričitu odluku u svim postupcima i da pruži obaveštenje o takvoj odluci u bilo kom formatu”. Prema tome, Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje nije mogao da opravda odlaganje i nepružanje obaveštenja tvrdnjama da se podnositeljka nije obratila organima vlasti kako bi utvrdila status svog zahteva.

5.6 Štaviše, odluka Nacionalnog žalbenog odbora od 6. marta 2003. godine nije bila uredno komunicirana, te je podnositeljka predstavke saznala za nju tek 2007. godine. Pored toga, odluka nije mogla da se smatra blagovremenim obaveštenjem jer je usvojena nakon što je podnositeljka predstavke podnela zahtev za penziju i dala otkaz.

5.7 Podnositeljka predstavke tvrdi da činjenica da joj službenici Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje nisu pružili tačne informacije i da je nisu blagovremeno informisali o nevaljanosti njenih doprinosa predstavlja kršenje prava na socijalno osiguranje, posebno u pogledu pristupa informacijama.

Dodatna zapažanja države ugovornice

6. Dana 3. marta 2017. godine, država ugovornica je ponovila svoja zapažanja o neprihvatljivosti predstavke i dodala da podnositeljka tvrdi povredu prava na pristup informacijama, koje nije zaštićeno Paktom. Shodno tome, Komitet nema nadležnost *ratione materiae* da razmatra navod.

Intervencija treće strane

7.1 U skladu sa članom 8 Opcionog protokola i Smernicama za intervencije trećih strana, 28. septembra 2017. godine Radna grupa za predstavke je, delujući u ime Komiteta, prihvatila podnesak Međunarodne mreže za ekonomska, socijalna i kulturna prava (ESCR-Net).^{7, 8}

7.2 Dana 30. oktobra 2017. godine, ESCR-Net je Komitetu podneo prilog u kojem je naglasio da države ugovornice imaju obavezu da obezbede uživanje pogodnosti sistema socijalnog osiguranja svima bez diskriminacije, uključujući žene koje se bave neplaćenim negovateljskim poslovima, kao i da preduzmu pozitivne mere kako bi osigurale pristup sistemu socijalnog osiguranja osobama koje ga nemaju ili nisu u mogućnosti da koriste postojeće sisteme socijalnog osiguranja, posebno starijim ženama, i da osiguraju da takvi sistemi omogućavaju pristup informacijama i pravičnom postupku, kao i pravu na delotvoran pravni lek. Komitet je preneo prilog ESCR-Net državi ugovornici i podnositeljki predstavke i zatražio da pruže svoja zapažanja i komentare na navedeni prilog.

Zapažanja države ugovornice o intervenciji treće strane

8.1 Dana 1. decembra 2017. godine, država ugovornica je napomenula da se prilog ESCR-Net tiče diskriminacije žena, što nije predmet ove predstavke s obzirom na to da podnositeljka nikada nije tvrdila, ni pred državnim sudovima ni pred Komitetom, da je bila žrtva rodne diskriminacije.

8.2 Država ugovornica ističe da su zakoni na snazi u vreme događaja i na snazi danas garantovali i nastavljaju da garantuju pravo na socijalno osiguranje svim osobama koje žive na teritoriji države ugovornice, bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

B. Razmatranje Komiteta o prihvatljivosti predstavke

9.1 Pre razmatranja tvrdnji sadržanih u predstavci, Komitet mora da odluči, u skladu sa odredbama Opcionog protokola, da li je predstavka prihvatljiva.

9.2 Komitet smatra da je u saglasnosti sa Opcionim protokolom da nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava kakva je Kancelarija ekvadorskog ombudsmana zastupa osobu ili grupu osoba koje smatraju da su im prekršena Paktom zagarantovana prava.

⁷ Članovi mreže ESCR-Net koji su učestvovali u pripremanju intervencije treće strane jesu: Međunarodna mreža o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Globalna inicijativa za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Centar za zagovaranje socijalnih prava, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Foro Ciudadano de Participación para la Justicia y los Derechos Humanos, Centar za ekonomska i socijalna prava, Amnesty International, Lilian Chenwi sa Univerziteta Witwatersrand, Pravni resursni centar, Centar za ekonomska i socijalna prava – Hakijamii, Mađunarodna akcija za prava žena Watch Asia Pacific i Viviana Osorio, pravica iz Kolumbije.

⁸ Odluka usvojena na 59. sednici Komiteta.

9.3 Država ugovornica smatra da Komitet *ratione temporis* nije nadležan, s obzirom na to da su se činjenice koje su uzrokovale navodne povrede prava desile pre stupanja na snagu Opcionog protokola u Ekvadoru, tačnije pre 5. maja 2013. godine, te da se nisu nastavile nakon tog datuma. Podnositeljka tvrdi da se dejstvo nekih činjenica, iako su se desile pre 5. maja 2013. godine, nastavlja i danas.

9.4 U skladu sa članom 3, stavom 2, tačkom (b) Opcionog protokola, Komitet mora da proglasi predstavku neprihvatljivom u situaciji kada su se činjenice koje su predmet predstavke desile pre stupanja na snagu Protokola u državi ugovornici, „osim ako se dejstvo tih činjenica nastavi i nakon tog datuma”. Kao što je Komitet napomenuo, činjenica koja može da predstavlja povredu prava sadržanih u Paktu nije kontinuiranog karaktera samo zbog toga što su njeni uticaji i posledice dužeg trajanja.⁹ U slučaju ove predstavke, Komitet navodi da se čin koji je prouzrokovao navodne povrede prava podnositeljke na socijalno osiguranje desio 20. juna 2003. godine, kada je Prva regionalna komisija odbila njen zahtev za specijalno penzionisanje. Iako podnositeljka i dalje pati zbog posledica te odluke, to ne menja činjenicu da je pomenuti čin bio trenutne prirode.

9.5 Međutim, odluku o žalbi koja se odnosila na upravni postupak i poseban pravni lek Narodni sud pravde je doneo 17. aprila, a Ustavni sud 17. jula 2014. godine. S tim u vezi, Komitet podseća da se sudske i upravne odluke državnih vlasti takođe odnose na činjenice u skladu sa članom 3, stavom 2, tačkom (b) Opcionog protokola kada su ishod procesa koji su neposredno povezani sa inicijalnim događajima, radnjama i previdima zbog kojih je došlo do povreda prava i pod uslovom da su pružale mogućnost za otklanjanje povreda navodnih prekršaja u skladu sa zakonima koji su u tom trenutku bili primenljivi.¹⁰ Država ugovornica tvrdi da priroda takvih odluka nije takva da one same predstavljaju kršenje prava podnositeljke. Komitet, međutim, primećuje da su kasaciona žalba i zahtev za posebni pravi lek pružili mogućnost Nacionalnom sudu pravde i Ustavnom sudu da razmotre osnovanost povrede prava na socijalno osiguranje podnositeljke i potencijalno obezbede adekvatan pravni lek.¹¹ Stoga Komitet smatra da je nadležan *ratione temporis* da razmatra ovu predstavku.

9.6 Država ugovornica tvrdi da se navodi podnositeljke ne odnose na povredu prava Pakta, već na povredu prava na pravičan postupak i pravo na pristup informacijama, te da Komitet nije *ratione materiae* nadležan da ispituje navode. Komitet napominje da se podnositeljke tvrdnje o navodnom nedostatku odgovarajućih obaveštenja i odlaganju sudskih i upravnih postupaka, kao i nedostatku blagovremenih i odgovarajućih informacija o tome kako da obezbedi penziju, odnose na komponente prava na socijalno osiguranje.

9.7 Komitet napominje da nedostatak adekvatne sudske zaštite može imati za posledicu kršenje jednog od prava predviđenih Paktom, jer države imaju obavezu da garantuju dostupnost efikasnih pravnih lekova za zaštitu prava

⁹ *Alarcón Flores et al. v. Ecuador* (E/C.12/62/D/14/2016), stav 9.7; *Merino Sierra v. Spain* (E/C.12/59/D/4/2014), stav 6.7.

¹⁰ *Alarcón Flores et al. v. Ecuador*, stav 9.8.

¹¹ *I.D.G. v. Spain* (E/C.12/55/D/2/2014), stav 9.3.

predviđenih Paktom; ne može postojati pravo bez leka koji bi ga zaštitio.¹² Komitet takođe ocenjuje da propust u pružanju adekvatnih informacija osobama o tome kako da pristupe pravu može da predstavlja kršenje tog prava. Shodno tome, Komitet smatra da su navodi podnositeljke koji se tiču procesnih garancija i blagovremenog pristupa informacijama usko povezani i neodvojivi od žalbe koja se odnosi na kršenje prava na socijalno osiguranje propisano članom 9 Pakta. Komitet zaključuje da je *ratione materiae* nadležan da razmatra ovaj deo predstavke.

9.8. Država ugovornica takođe tvrdi da je predstavka neprihvatljiva jer je očigledno neosnovana zbog toga što ne sadrži informacije koje bi potvrdile kršenje prava podnositeljke. Dodaje da je cilj predstavke da se ponište upravne i sudske odluke koje se odnose na ovaj slučaj, ali da Komitet ne može da deluje kao četvrta instanca nadležnosti.

9.9 Komitet podseća na svoju jurisprudenciju, prema kojoj je njegov zadatak pri razmatranju predstavki ograničen na ispitivanje toga da li činjenice, onako kako su predstavljene u predstavci, a koje uključuju primenu domaćeg zakona, predstavljaju kršenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava sadržanih u Paktu od strane države ugovornice, te da su prvenstveno sudovi država ugovornica ti koji bi trebalo da procenjuju činjenice i dokaze u određenom slučaju i interpretiraju relevantne propise. Komitet je pozvan da izrazi svoje mišljenje vezano za procene dokaza i primenu domaćih zakona samo u slučaju da je takva procena ili interpretacija jasno neosnovana ili predstavlja uskraćivanje pravde i povlači sa sobom uskraćivanje prava prepoznatog Paktom.¹³ Komitet konstatuje da podnositeljka u pritužbama sadržanim u ovom saopštenju ne osporava procenu dokaza vlasti države potpisnice ili tumačenje zakona po sebi, već postavlja pitanje da li postupci državnih organa u ovom slučaju predstavljaju kršenje njenog prava na socijalno osiguranje. Štaviše, Komitet smatra da mu činjenice iznete u predstavci omogućuju da proceni da li je došlo do povrede prava Pakta i da je podnositeljka, za svrhe prihvatljivosti predstavke, u dovoljnoj meri obrazložila svoje navode o povredi člana 9 Pakta.

9.10 Kada dokumentacija dostavljena Komitetu otkriva činjenice koje su uspostavljene u kontradiktornom postupku, a u vezi s kojima su strane imale priliku da iznesu svoja zapažanja i komentare, koji jasno ukazuju na moguću povredu prava sadržanog u Paktu a koja nije bila navedena u predstavci, Komitet ima ovlašćenje da ispita moguće povrede članova na koje se strane nisu pozvale, pod uslovom da ne razmatra nikakve tvrdnje osim onih iznetih u predstavci.¹⁴ Stoga Komitet smatra da u ovom slučaju iznete činjenice i

¹² Opšti komentar br. 9 (1998) o primeni Pakta u domaćem zakonu, stav 2. Takođe videti *I.D.G. v. Spain*, stav 11.3.

¹³ *López Rodríguez v. Spain* (E/C.12/57/D/1/2013), stav 12; *I.D.G. v. Spain*, stav 13.1.

¹⁴ O primeni principa *iura novit curia* videti Međunarodni sud pravde, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (*Nicaragua v. United States of America*), presuda od 27. juna 1986. godine, *ICJ Reports 1986*, stav 29; *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland)*, presuda od 25. jula 1974. godine, *ICJ Reports 1974*, stavovi 18 i 19; Stalni sud međunarodne pravde, *Lotus, Judgment No. 9, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 10*, str. 31; Komitet protiv torture, *Guerrero Larez v. Bolivarian Republic of Venezuela* (CAT/C/54/D/456/2011), stav 5.4; Evropski sud za ljudska prava, *G.R. v Netherlands*, predstavka br. 22251/07, presuda od 10. januara, 2012. godine, stav 36; *Silickienė v. Lithuania*, predstavka br. 20496/02, presuda od 10. aprila 2012. godine, stav 45; *Handyside v. United Kingdom*, predstavka br. 5493/72, presuda od 7. decembra 1976. godine, stav 41; Interamerički sud za ljudska prava, *Lagos del Campo v. Peru*, presuda od 31. avgusta

informacije sadržane u spisu predmeta (pogledati stavove 3.4, 3.5, 4.10 i 4.11 gore) takođe pokreću pitanja prema članu 2, stavovima 2 i 3 Pakta.

9.11 Komitet napominje da u ovom slučaju država ugovornica nije osporavala prihvatljivost predstavke kroz prizmu neiscrpljivanja domaćih pravnih lekova i da predstavka ispunjava ostale kriterijume prihvatljivosti propisane Protokolom. Shodno tome, Komitet proglašava predstavku prihvatljivom i nastavlja sa ispitivanjem osnovanosti.

C. Razmatranje osnovanosti predstavke

Činjenice i pravna pitanja

10.1 U skladu sa članom 8 Opcionog protokola, Komitet je razmatrao ovu predstavku i sve informacije sadržane u njoj.

10.2 Podnositeljka predstavke tvrdi da je usled nemarnosti Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje *de facto* lišena specijalne penzije, uprkos tome što je uplatila 305 doprinosa tokom više od 29 godina, te da joj je država ugovornica uskratila pravo na socijalno osiguranje jer je Zavod odbacio njen zahtev za specijalnu penziju nakon što je zaključio da je uplatila samo 238 doprinosa, a ne 300 ili više, koliko zakon zahteva. Doduše, ona smatra da organi vlasti nisu uzeli u obzir činjenicu da je Zavod propustio da je blagovremeno obavesti da su doprinosi koje je uplatila u periodu između avgusta 1989. godine i februara 1995. godine bili nevažeći i da je tek 2003. godine zapravo doneo odluku da su ti doprinosi bili nevažeći, za šta je saznala tek u maju 2007. godine. Štaviše, upravni i sudski postupci koji su se odnosili na njen zahtev za penzionisanje trajali su oko 14 godina, a odluka Prve regionalne komisije od 20. juna 2003, kojom je odbijen njen zahtev za penziju, bila joj je dostavljena tek u maju 2007. godine. Podnositeljka dalje tvrdi da odluke Zavoda *de facto* predstavljaju postupanje koje je rodno diskriminatorno, te da takođe nije bila u mogućnosti da dobije prevremenu starosnu penziju jer država ugovornica nije primenjivala penzijski sistem koji se ne zasniva na sistemu doprinosa.

10.3 Država ugovornica tvrdi da upravne i sudske vlasti nisu postupale s namerom da naruše podnositeljčina prava i da je odluka Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje kojom je podnositeljki odbijen zahtev za specijalnu umanjenu penziju doneta uz strogu primenu tada važećeg zakona, koji je jasno propisivao kriterijume koje su korisnici morali da zadovolje kako bi se kvalifikovali za specijalnu penziju, a koje podnositeljka nije ispunjavala jer je uplatila samo 238 – a ne 300 – mesečnih doprinosa sistemu socijalnog osiguranja. Pored toga, činjenice da je podnositeljka domaćica i da je dobrovoljno pristupila sistemu socijalnog osiguranja ne predstavljaju osnov za tvrđenje rodno zasnovane diskriminacije.

10.4 Strane ne osporavaju činjenicu da je podnositeljka uplaćivala doprinose Ekvadorskom zavodu za socijalno osiguranje kao zaposlena osoba od septembra 1972. godine do oktobra 1981. godine, da je od novembra 1981. godine do februara 1995. godine dobrovoljno uplaćivala doprinose, niti da je, od marta 1995. godine do novembra 2001. godine, ponovo uplaćivala

2017. godine, stavovi 139 i 171; *Godínez-Cruz v. Honduras*, presuda od 20. januara 1989. godine, stav 172.

doprinosu pri sistemu penzionog osiguranja za zaposlene. Takođe se ne osporava da je 26. aprila 1990. godine podnositeljka platila dobrovoljne doprinose za period od avgusta 1989. godine do marta 1990. godine, te da nije dobrovoljno uplaćivala doprinose osam meseci i da je nakon toga nastavila da plaća mesečne doprinose (65 doprinosa) Zavodu sve do februara 1995. godine a da nije bila obavještena da je njeno učešće, kao i njeni doprinosi, nevažeće, već da je bila o tome obavještena tek nakon što je Zavodu podnela zahtev za penziju.

10.5 Komitet dalje napominje da država ugovornica ne osporava podnositeljkinu navode da se 2001. godine više puta konsultovala sa službenicima Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje povodom toga da li je u mogućnosti da se penzioniše pod uslovima specijalne prevremene penzije, te da je bila usmeno obavještena da je to moguće jer je ispunila uslove uplaćivanjem preko 300 mesečnih doprinosa i time što ima više od 45 godina, ali da bi takođe morala i da dâ otkaz na svom poslu, što je i učinila. Štaviše, država ugovornica ne osporava da je podnositeljka u kritičnoj finansijskoj situaciji, niti da ima ozbiljne zdravstvene probleme.

10.6 U svetlu zaključaka Komiteta o relevantnim činjenicama i navodima obe strane, glavno pitanje ove predstavke je sledeće: da li odbijanje podnositeljkinog zahteva za specijalno penzionisanje predstavlja povredu prava na socijalno osiguranje sadržano u članu 9 Pakta zbog toga što je Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje ne samo propustio da blagovremeno obavesti podnositeljku o činjenici da se njeno dobrovoljno učešće u sistemu socijalnog osiguranja završilo u avgustu 1989. godine i da su svi naredni doprinosi koje je uplaćivala do februara 1995. bili nevažeći već nastavio da prima njene doprinose. Ovaj osnovni pravni problem je uvezan s tri druga pitanja: a) da li je kazna ukidanja učešća u sistemu dobrovoljnog uplaćivanja doprinosa u slučaju neplaćanja u periodu od šest uzastopnih meseci srazmerna; b) da li je nepostojanje sveobuhvatnog penzionog programa u državi ugovornici, zasnovanog na bazi sistema doprinosa koji bi mogao da pokrije potrebe podnositeljke, relevantno za ovaj slučaj; c) da li uslovi dobrovoljnog učestvovanja u sistemu socijalnog osiguranja koji se nameću podnositeljki predstavljaju tretman koji diskriminiše na osnovu roda i kršenje člana 2, stava 2, u kontekstu člana 9 Pakta. Kako bi odgovorio na ova pitanja, Komitet će podsetiti na određene elemente prava na socijalno osiguranje, posebno u pogledu pristupa penziji neplaćenim radnicama u domaćinstvu, nakon čega će analizirati glavno pitanje predstavke.

Pravo na socijalno osiguranje i penziju

11.1 Komitet podseća da je pravo na socijalno osiguranje od centralnog značaja za garantovanje ljudskog dostojanstva.¹⁵

11.2 Pravo na socijalno osiguranje ima značajne finansijske implikacije za države ugovornice, ali one su dužne da obezbede bar minimum neophodnog nivoa ostvarivanja ovog prava.¹⁶ Naročito bi trebalo da omogućuje pristup

¹⁵ Opšti komentar br. 19 (2008) o pravu na socijalno osiguranje, stavovi 1–3; *López Rodríguez v. Spain*, stavovi 10.1 i 10.2

¹⁶ Opšti komentar br. 19, stav 41; *López Rodríguez v. Spain*, stav 10.3. Takođe videti Izjavu Komiteta o evaluaciji obaveze da se preduzimaju koraci do „maksimuma raspoloživih sredstava” u skladu sa Opcionim protokolom Pakta, stav 4.

programima socijalnog osiguranja koji svim pojedincima i porodicama garantuju makar minimalan nivo usluga bez diskriminacije bilo koje vrste.¹⁷

11.3 Komitet podseća da član 9 Pakta implicitno prepoznaje pravo na starosnu penziju.¹⁸ Države su dužne da posvete posebnu pažnju promovisanju i zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava starijih osoba¹⁹ i u tom cilju moraju da preduzmu odgovarajuće mere radi uspostavljanja opšteg sistema obaveznog starosnog osiguranja.²⁰

Obaveza država ugovornica da obezbede pristup penziji

12.1 Države ugovornice imaju određenu diskreciju da usvoje mere koje smatraju neophodnim kako bi svi uživali pravo na socijalno osiguranje²¹, u cilju, između ostalog, obezbeđivanja efikasnosti, održivosti i dostupnosti penzijskog sistema. Stoga države mogu da uspostave uslove koje podnosioci zahteva moraju da ispune kako bi se priključili nekom od sistema socijalnog osiguranja i dobili penziju ili druga davanja, ali takvi uslovi moraju biti razumni, srazmerni i transparentni.²² Uslovi bi trebalo da se predstavljaju javnosti blagovremeno i na odgovarajući način kako bi se osigurala predvidljivost prava na penziju. Kada neispunjavanje ovih uslova povlači kaznu prestanka učešća u sistemu socijalnog osiguranja, bilo da se sistemom upravlja privatno ili javno, država ugovornica ima obavezu da pokaže da je takva kazna razumna i srazmerna.

12.2 Nacionalno zakonodavstvo mora da precizira raspon, uslove podobnosti i nivoe naknada.²³ Iako u pravnim sistemima nekoliko država ugovornica postoji pretpostavka da svi poznaju zakon, države moraju da osiguraju pravo svim korisnicima da zahtevaju, traže i prime informacije o svom pravu na socijalno osiguranje, uključujući i pravo na penziju ili buduću penziju²⁴, i da preduzmu neophodne korake kako bi osigurali da institucije, bilo javne ili privatne, koje su odgovorne za upravljanje sistemima socijalnog osiguranja, pruže korisnicima blagovremene i odgovarajuće informacije o, između ostalog, ispravnosti njihovih doprinosa i bilo kakvim promenama u njihovom osiguraničkom statusu.

12.3 Ako sistem socijalnog osiguranja zahteva davanje doprinosa, ti doprinosi moraju biti unapred utvrđeni, a neposredni i posredni troškovi i naknade povezani sa davanjem doprinosa moraju biti pristupačni svima i ne smeju ugroziti realizaciju drugih prava sadržanih u Paktu.²⁵

¹⁷ Opšti komentar br. 19 (2008), par. 59. Takođe videti izjavu Komiteta „Osnovna socijalna zaštita: suštinski element prava na socijalno osiguranje i ciljeva održivog razvoja”, stavovi 7 i 8.

¹⁸ Opšti komentar br. 6 (1995) o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima starijih osoba, stav 10, i Opšti komentar br. 19, stav 10.

¹⁹ Opšti komentar br. 6, stav 13.

²⁰ *Ibid.*, stav 27, i Opšti komentar br. 19, stav 15.

²¹ Opšti komentar br. 19, stav 66.

²² *Ibid.*, stav 24.

²³ Međunarodna organizacija rada (MOR), Preporuke o osnovnoj socijalnoj zaštiti, 2012 (br. 202), stav 7.

²⁴ Opšti komentar br. 19, stav 26.

²⁵ *Ibid.*, stav 25.

Pravo neplaćenih radnica u domaćinstvu na socijalno osiguranje i pravo na penziju bez diskriminacije

13.1 Svako ima pravo na socijalno osiguranje, ali bi države trebalo da posvete posebnu pažnju onim osobama i grupama koje se tradicionalno suočavaju s poteškoćama u uživanju tog prava, kao što su žene.²⁶

13.2 Komitet podseća da Pakt zabranjuje bilo kakav vid diskriminacije, bilo *de jure* ili *de facto*, koja ima za cilj ili posledicu poništavanje ili narušavanje jednakog uživanja ili ostvarivanja prava na socijalno osiguranje.²⁷ Posredna diskriminacija se odnosi na zakone, politike ili prakse koji na prvi pogled izgledaju neutralno, ali imaju nesrazmeran uticaj, koji može da se kvalifikuje kao zabranjen osnov diskriminacije, na uživanje prava iz Pakta.²⁸

13.3 Stoga države moraju da preduzmu efektivne mere i da ih, kada je to potrebno, periodično revidiraju, u skladu s maksimumom svojih raspoloživih sredstava, kako bi u potpunosti ostvarile pravo svih osoba, bez ikakve diskriminacije, na socijalno osiguranje.²⁹ Takođe moraju da preduzmu korake kako bi obezbedile da muškarci i žene u praksi uživaju isti stepen ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, na osnovu principa jednakosti.³⁰ Prema tome, njihove politike i zakonodavstvo moraju da uzmu u obzir ekonomske, socijalne i kulturne nejednakosti s kojima se žene u praksi susreću.³¹ Države, stoga, ponekad moraju da preduzmu mere u korist žena kako bi ublažile ili otklonile okolnosti koje perpetuiraju diskriminaciju.³²

13.4 Države moraju da preispitaju ograničenja u pristupu sistemima socijalnog osiguranja kako bi osigurale da ne diskriminišu žene *de jure* ili *de facto*.³³ Države bi naročito trebalo da uzmu u obzir da, usled stereotipa i drugih strukturnih faktora, žene provode mnogo više vremena u neplaćenom radu nego muškarci.³⁴ Države bi trebalo da preduzmu korake ka uklanjanju faktora koji sprečavaju žene da prilože jednake doprinose sistemima socijalnog osiguranja koji vezuju socijalna davanja za doprinose, ili da osiguraju da sistemi uzimaju takve faktore u obzir pri kreiranju jednačina socijalnih davanja time što bi, na primer, razmatrale količinu vremena provedenu u odgoju dece ili brizi o odraslim licima.³⁵

Pristup starosnim penzijama koje ne funkcionišu po principu doprinosa

14.1 Prema članu 9 Pakta, države ugovornice su dužne da uspostave sisteme socijalnog osiguranja koji se ne zasnivaju na sistemu doprinosa, ili druge

²⁶ *Ibid.*, stav 31.

²⁷ Opšti komentar br. 16 (2005) o jednakim pravima muškaraca i žena na uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, stav 7, i Opšti komentar br. 19, stav 29.

²⁸ Opšti komentar br. 20, stav 10, tačka (b). Takođe videti stavove 8 i 9.

²⁹ Opšti komentar br. 19, stav 4.

³⁰ Opšti komentar br. 16, stavovi 5 i 21.

³¹ *Ibid.*, stavovi 8 i 21.

³² *Ibid.*, stav 15, i Opšti komentar br. 20 (2009) o zabrani diskriminacije u uživanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, stav 9. Takođe pogledati Opštu preporuku br. 29 (2013) Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena o ekonomskim posledicama braka, porodičnih odnosa i njihovog prekidanja, stavovi 7–12.

³³ Opšti komentar br. 19, stav 30.

³⁴ Opšti komentar br. 23 (2016) o pravu na pravične i povoljne uslove rada, stav 47, tačka (j).

³⁵ Opšti komentar br. 19, stav 32.

mere socijalne pomoći, kako bi pružile podršku osobama i grupama koje nisu u mogućnosti da prilože dovoljan doprinos za svoju zaštitu.³⁶

14.2 U skladu sa svojim osnovnim obavezama u pogledu Paktom utvrđenog prava na socijalno osiguranje (stavovi 11.1 i 11.2 gore), države bi trebalo da pružaju starosne penzije koje se ne zasnivaju na sistemu doprinosa, socijalne usluge i druge vrste pomoći svim starijim osobama koje pri dostizanju starosne granice za penziju prema nacionalnim zakonima nisu ostvarile uslove u pogledu broja uplata doprinosa ili iz drugih razloga ne primaju starosnu penziju ili ne dobijaju neki drugi vid socijalne podrške ili davanja, a nemaju drugi izvor prihoda.³⁷ Sistemi koji se ne baziraju na doprinosima takođe moraju uzeti u obzir činjenicu da žene češće žive u siromaštvu nego muškarci; da su one često jedine odgovorne za brigu o deci;³⁸ da su češće one te koje nemaju doprinose.³⁹

14.3 Kako bi mogla da pripiše neispunjavanje bar minimuma svojih osnovnih obaveza nedostatku raspoloživih sredstava, država ugovornica mora da pokaže da je uložena svaki napor da se iskoriste svi resursi koji su joj na raspolaganju u pokušaju da zadovolji te osnovne obaveze.⁴⁰

Analiza podnositeljke žalbe

15.1 Država ugovornica tvrdi da nije povređeno podnositeljkino pravo na socijalno osiguranje, budući da su Prva regionalna komisija i Nacionalni žalbeni odbor Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje odbacili njen zahtev za specijalno penzionisanje zbog toga što je priložila samo 238 doprinosa, te nije ispunila preduslov koji zahteva uplatu 300 doprinosa. Dodaje da podnositeljka ima mogućnost da uplati preostali broj doprinosa i ostvari pravo na redovnu penziju.

15.2 Država ugovornica takođe tvrdi da su odluke iz prethodnog stava, zauzvrat, zasnovane na odluci Prve regionalne komisije od 13. septembra 2002. godine, kojom je, u skladu sa članom 158 Statuta Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, podnositeljkino dobrovoljno učešće u sistemu socijalnog osiguranja ukinuto avgusta 1989. godine, i kojom je propisano da se poništi evidencija o uslugama prijavljenim od tog perioda do februara 1995. godine; tvrdi da je ova odluka potvrđena 6. marta 2003. godine od strane Nacionalnog žalbenog odbora, i da podnositeljka nije osporavala odluku od 6. marta 2003. godine u sudu. Država ugovornica nije pružila Komitetu dovoljno podataka o dostupnosti efikasnih pravnih lekova kojima bi podnositeljka mogla da ospori odluku, s obzirom na to da je za nju saznala tek 21. juna 2007. godine, nakon što je dobila obaveštenje o drugoj odluci Odbora.

Nepružanje tačnih i blagovremenih informacija i nepoštovanje legitimnih očekivanja

16.1 Komitet napominje da je u aprilu 1990. godine podnositeljka retroaktivno platila svoje neisplaćene mesečne doprinose Ekvadorskom zavodu za socijalno osiguranje za period od avgusta 1989. godine do marta

³⁶ *Ibid.*, stav 50.

³⁷ Opšti komentar br. 6, stav 30, i Opšti komentar br. 19, stav 15.

³⁸ Opšti komentar br. 19, stav 32.

³⁹ Opšti komentar br. 6, stav 21.

⁴⁰ Opšti komentar br. 19, stav 60.

1990. godine, i da je potom do februara 1995. godine uplatila dodatnih 65 dobrovoljnih mesečnih doprinosa. Prema informacijama koje su obe strane dostavile, Zavod je obavestio podnositeljku da su njeni doprinosi nevažeći tek nakon što je podnela zahtev za penzionisanje i više od 10 godina nakon što se njeno dobrovoljno učešće navodno prekinulo. Država ugovornica nije objasnila Komitetu zašto je Zavod nastavio da prima podnositeljke dobrovoljne mesečne doprinose toliko dugo i zašto nije bila smesta obavestena da je njeno učešće bilo poništeno, a da se njeni doprinosi neće uzeti u obzir pri utvrđivanju broja penzionih doprinosa koje je uplatila.

16.2 Prema navodima države ugovornice, podnositeljka je mogla da predvidi ovu situaciju, s obzirom na to da je morala biti upućena u zakone koji su tada bili na snazi, uključujući, primera radi, član 158 Statuta Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, koji jasno propisuje da se dobrovoljno učešće automatski prekida u slučaju kada osiguranik propusti da plati doprinose tokom šest uzastopnih meseci. Stoga je podnositeljka bila svesna situacije i u mogućnosti da predvidi da ne ispunjava uslove za sticanje prava na specijalno penzionisanje. Doduše, Komitet navodi da je 2001. godine Zavod usmeno potvrdio podnositeljki da je ispunila sve neophodne uslove za sticanje prava na specijalnu penziju (videti stav 10.5 gore). Komitet smatra da su ove činjenice, zajedno s tim što je Zavod prihvatao dobrovoljne doprinose koji su bili uplaćivani između 1990. i 1995. godine, kao i činjenicom da nije pružio podnositeljki adekvatne i blagovremene informacije o nevaljanosti ovih doprinosa, razumno mogle stvoriti legitimno očekivanje u umu podnositeljke da je ispunila uslove za isplatu penzije.

16.3 Komitet smatra da Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje ne samo da je propustio da podnositeljku na adekvatan i blagovremen način informiše o nevaljanosti njenih dobrovoljnih doprinosa već je takođe zanemario legitimna očekivanja podnositeljke koja je sam stvorio. Ova situacija možda ne bi predstavljala kršenje prava na socijalno osiguranje da nije imala značajnog uticaja na podnositeljke životne planove i na efikasno ostvarivanje prava na socijalno osiguranje u vidu penzije. U ovom slučaju, doduše, predmetne informacije su se odnosile na veliki deo podnositeljkinih doprinosa, a na to joj je bilo ukazano tek nakon što je podnela zahtev za penzionisanje, kada je već bila starija osoba sa zdravstvenim problemima, suočena s poteškoćama u pristupu tržištu rada i u teškoj ekonomskoj situaciji. U takvim okolnostima, bilo je veoma teško da podnositeljka preduzme praktične korake koji bi joj omogućili da nadoknadi doprinose koji su bili proglašeni nevažećim, a da takvi koraci ne budu nesrazmerno teški po nju. Situaciju su otežala odlaganja upravnih i sudskih postupaka koji su trajali oko 14 godina i stavili podnositeljku u izuzetno ranjivu poziciju.

16.4 Gorenavedena razmatranja pokazuju da je pravo podnositeljke na socijalno osiguranje povređeno, s obzirom na to da je Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje ne samo propustio da je jasno informiše o prekidu njenog dobrovoljnog učešća zbog neplaćenih doprinosa u periodu od šest uzastopnih meseci već nastavio da prima njene doprinose više od pet godina, zbog čega je podnositeljka razumno pretpostavljala da je ispunila neophodne uslove za sticanje prava na specijalnu penziju. Štaviše, zvaničnici Zavoda su je usmeno obavestili da je ispunila zakonom propisane uslove neophodne za ostvarivanje prava na specijalnu penziju; zbog toga je dala otkaz na svom poslu i prijavila se za penziju. Drugim rečima, podnela je zahtev nekoliko

godina nakon što je platila tih pet godina doprinosa za specijalnu penziju, u vreme kada joj je sposobnost za rad značajno opala. Tek nakon što je napustila posao i zatražila penziju obavještena je o nevaljanosti doprinosa koje je uplaćivala više od pet godina, što je imalo za ishod to da nije ostvarila pravo na specijalnu penziju zbog toga što nije ispunila normu od 300 uplaćenih mesečnih doprinosa, a sve to u trenutku kada joj je bilo veoma teško da se ponovo uključi u tržište rada kako bi uplatila dodatne doprinose. Takva situacija je podrivala legitimna očekivanja podnositeljke o ostvarivanju prava na specijalnu penziju zasnovanu na doprinosima. Tačno je da, strogo govoreći, takva očekivanja možda nisu bila zasnovana na tada važećim propisima kojima se uređivao pristup specijalnoj prevremenoj penziji, ali ta očekivanja su nezavisno od toga bila legitimna i trebalo je da budu ispunjena s obzirom na to da su bila zasnovana na ophođenju organa države ugovornice, koji su sami naveli podnositeljku da *bona fides* veruje da ispunjava uslove za ovaj vid penzije. Ove činjenice predstavljaju kršenje prava podnositeljke na socijalno osiguranje.

Nedostatak proporcionalnosti mere ukidanja dobrovoljnog učešća

17.1 Komitet takođe primećuje da je Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje odlučio da je podnositeljkinu dobrovoljno učešće u sistemu socijalnog osiguranja okončano u avgustu 1989. godine u skladu sa članom 158 Statuta Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, koji predviđa da se dobrovoljno učešće prekida kada osiguranik propusti da plati doprinose tokom šest uzastopnih meseci i da su stoga retroaktivne uplate tog dugovanja izvršene u aprilu 1990. godine, kao i svi naknadni doprinosi uplaćeni zaključno sa februarom 1995. godine, bile nevažeće. U svojim zapažanjima, država ugovornica se poziva na odluku Zavoda i na zakone primenljive u trenutku odluke a vezano za dobrovoljno učešće u sistemu socijalnog osiguranja, ali ne obrazlaže na koji način je kazna razumna i proporcionalna. Čak i ako bismo pretpostavili da je ova sankcija usmerena na zaštitu sredstava sistema socijalnog osiguranja, odnosno da sledi legitiman cilj, država ugovornica nije dokazala da je taj cilj moguće postići samo takvom merom. U tom smislu, nije dokazala da nisu postojale alternativne mere koje bi imale manje ozbiljne posledice po podnositeljkin pristup penziji, kao što je izuzimanje perioda od šest meseci kada doprinosi nisu bili uplaćivani iz računice ka penziji. Komitet smatra da može biti neprimerno i nesrazmerno isključiti bilo kog/koju nezavisnog/u radnika/cu sa samostalnim, iako neredovnim, novčanim prihodima iz sistema osiguranja zbog toga što nije bio/bila u mogućnosti da plaća doprinose šest uzastopnih meseci. *A fortiori* je takva kazna nesrazmerna u slučaju podnositeljke, koja je u tom trenutku bila neplaćena radnica u domaćinstvu.

17.2 S obzirom na navedeno (stavovi 16.1–17.2 gore), Komitet zaključuje da je država ugovornica prekršila podnositeljkinu pravo na socijalno osiguranje.

Posledice nepostojanja sveobuhvatnog penzionog sistema koji se ne zasniva na sistemu doprinosa

18. Opisana situacija, koja sama po sebi podrazumeva povredu podnositeljkinog prava na socijalno osiguranje, pogoršana je činjenicom da

su organi vlasti države ugovornice propustili da joj pruže alternativu koja bi joj omogućila adekvatan životni standard, koji je u skladu s njenim starijim životnim dobom (stavovi 11.1 i 11.2 gore), utoliko što država ugovornica nema sveobuhvatan penzioni sistem koji se ne zasniva na sistemu doprinosa (stavovi 14.1 i 14.2 gore) a koji obuhvata osobe koje nisu uspele da pristupe naknadama bez učešća. Kao posledica toga, i uprkos njenim legitimnim očekivanjima, podnositeljki je bio uskraćen pristup penzijskom osiguranju, a država ugovornica joj nije pružila nikakav vid penzije koja se ne zasniva na sistemu doprinosa kao alternativu.

Diskriminacija žena u pristupu socijalnom osiguranju

19.1 Povreda prava podnositeljke na socijalno osiguranje nije povezana sa činjenicom da je ona žena koja je posvetila deo svog života neplaćenom radu u domaćinstvu. Shodno tome, Komitet će analizirati njenu tvrdnju da je trpela rodno zasnovan diskriminatoran tretman.

19.2 Komitet podseća da Pakt zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju, bilo *de jure* ili *de facto*, bilo neposrednu ili posrednu, koja ima za cilj ili posledicu poništavanje ili narušavanje ravnopravnog uživanja ili ostvarivanja prava na socijalno osiguranje.⁴¹ Komitet napominje da je podnositeljka starija osoba u izuzetno teškoj ekonomskoj situaciji, koja pati od zdravstvenih problema, te da je intersekcija navodnih diskriminacija na osnovu roda i starosne dobi čini posebno ranjivom u odnosu na opštu populaciju. To znači da se razmatranju pitanja moguće diskriminacije mora pristupiti s posebnom pažnjom i ozbiljnošću.⁴²

19.3 Komitet prima na znanje tvrdnje podnositeljke (stavovi 3.4 i 3.5 gore) da su žene njene generacije posvetile najveći deo svojih života neplaćenom radu u domaćinstvu i da su bile suočene s mnogo većim preprekama u ostvarivanju prava na socijalno osiguranje nego muškarci. Tvrdi da su žene koje su bile zadužene za održavanje svojih domova najčešće bile uključene u program dobrovoljnog osiguranja; da je taj program, doduše, prožet ozbiljnim preprekama za neplaćene radnice u domaćinstvu utoliko što je bio namenjen samozaposlenim osobama i profesionalcima, obično muškarcima. Pored toga, žene koje su se bavile neplaćenim radom u domaćinstvu morale su da uplaćuju doprinose na isti način kao i samozaposlene osobe, uključujući profesionalce, iako nisu imale plate, što ih je stavljalo u nepovoljan položaj u odnosu na takve osobe, od kojih je većina imala fiksne prihode. U njenom slučaju, a zbog toga što nije uspela da uplati doprinose tokom šest uzastopnih meseci, Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje joj je poništio više od pet godina doprinosa, što ju je *de facto* ostavilo bez penzije.

19.4 Komitet smatra da, kada se u predstavci predstave relevantni podaci koji *prima facie* nagoveštavaju postojanje zakonske odredbe koja, iako neutralno formulisana, *de facto* može uticati na veći udeo žena nego muškaraca, na državi ugovornici je da pokaže da takva situacija nije ravna posrednoj rodno zasnovanoj diskriminaciji. Prema javno dostupnim podacima o državi ugovornici, među stanovništvom radnog uzrasta van

⁴¹ Opšti komentar br. 16, stav 7; Opšti komentar br. 19, stav 29.

⁴² *López Rodríguez v. Spain*, stav 14.1.

tržišta rada, osobe koje se bave neplaćenim radom u domaćinstvu gotovo isključivo su žene.⁴³

19.5 U ovom slučaju, država ugovornica se u svojoj argumentaciji prevashodno fokusirala na rodnu neutralnost zakona koji je bio primenljiv u vreme zbivanja, tvrdeći da je sistem dobrovoljnih doprinosa otvoren svima, nezavisno od pola i nezavisno od vrste posla kojim su se bavili i da se svi kvalifikuju za iste socijalne usluge i naknade. Doduše, država ugovornica nije pružila dovoljno detalja o razumnosti i proporcionalnosti kriterijuma za pristup sistemu dobrovoljnog osiguranja, niti o uslovima o naknadnom održavanju statusa osiguranika, propisanim zakonima koji su bili na snazi u vreme događaja (stavovi 12.1 i 12.3 gore), u slučaju neplaćenih radnica u domaćinstvu. Država ugovornica nije pokazala da uslovi za dobrovoljno učešće ne predstavljaju posrednu diskriminaciju. Komitet ukazuje na svoje zaključke iz stava 17.1 i 17.2 (gore) i smatra da ovakva kazna može biti problematična za osobe koje prihoduju, ali da za žene koje, kao podnositeljka predstavke, nemaju lične mesečne prihode niti neredovna primanja zbog toga što se bave neplaćenim radom u domaćinstvu ona može da bude pogubna.

19.6 Stoga, imajući u vidu gorenavedeno i u nedostatku dovoljnog objašnjenja države ugovornice koje bi moglo da ospori podnositeljke navode o diskriminaciji, Komitet smatra da su uslovi za pristupanje sistemu dobrovoljnog penzijskog osiguranja koji su bili nametnuti podnositeljki kao neplaćenju radnici u domaćinstvu, a na osnovu kojih je utvrđeno da su njeni doprinosi bili nevažeći, bili takvi da se kvalifikuju kao diskriminatoran tretman.

D. Zaključci i preporuke

20. U svetlu svih iznetih informacija i specifičnih okolnosti ovog slučaja, Komitet smatra da je odluka Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje kojom je podnositeljki odbijen zahtev za specijalnu penziju predstavljala povredu člana 9 Pakta i da su uslovi dobrovoljnog učešća nametnuti podnositeljki, koja je bila neplaćena radnica u domaćinstvu, a na osnovu kojih je Zavod zaključio da je njeno učešće i da su njeni doprinosi nevažeći, predstavljali diskriminatoran tretman u pogledu njenog prava na socijalno osiguranje.

21. Postupajući u skladu sa članom 9, stavom 1 Opcionog protokola, Komitet zaključuje da je država ugovornica povredila prava podnositeljke sadržana u članu 9, i članovima 2, stav 2 i 3, a u vezi sa članom 9 Pakta. U svetlu mišljenja sadržanih u ovoj predstavi, Komitet upućuje sledeće preporuke državi ugovornici.

Preporuke u odnosu na podnositeljku

22. Država ugovornica ima obavezu da obezbedi podnositeljki pristup delotvornom pravnom leku time što će, između ostalog: a) pružiti podnositeljki beneficije na koje ima pravo u okviru svog prava na penziju, imajući u vidu doprinose koje je uplaćivala Ekvadorskom zavodu za socijalno

⁴³ Videti, na primer, Alison Vásquez Rodríguez, *Social protection and unpaid work: redistribution of caregiving tasks and responsibilities, a case study of Ecuador*, Santjago, Ekonomska komisija za Latinsku Ameriku i Karibe (ECLAC), 2013. (informaciju dostavio ESCR-Net).

osiguranje ili, alternativno, druge naknade iz sistema socijalnog osiguranja jednake vrednosti, čime bi joj obezbedila adekvatan i dostojanstven životni standard u skladu sa kriterijumima uspostavljenim u gorenavedenim mišljenjima; b) dodeliti podnositeljki adekvatnu naknadu za povrede koje je trpela u periodu kada joj je bilo uskraćeno pravo na socijalno osiguranje, kao i za bilo koju drugu štetu koja je direktno povezana s tim povredama; c) nadoknaditi podnositeljki sve razumne troškove pravnog zastupanja koji su proistekli tokom procesuiranja ove predstavke.

Opšte preporuke

23. Komitet smatra da preporučeni pravni lekovi u kontekstu pojedinačnih predavki mogu da uključuju garancije neponavljanja, i podseća da država ugovornica ima obavezu da predupredi buduće povrede ove vrste. Komitet smatra da bi država ugovornica trebalo da obezbedi da njeni zakoni i njihovo sprovođenje budu usklađeni sa obavezama utvrđenim Paktom. Konkretno, ne dovodeći u pitanje reformu socijalnog osiguranja sprovedenu na osnovu Organskog zakona o regulisanju radnih odnosa i priznavanju domaćeg rada od 20. aprila 2015. godine, država ima obavezu da:

a) usvoji odgovarajuće zakonodavne i/ili upravne mere koje svakom osiguraniku garantuju pravo da traži, zahteva i prima informacije o svom pravu na socijalno osiguranje, uključujući pravo na penziju ili buduću penziju;

b) preduzme neophodne mere tako da Ekvadorski zavod za socijalno osiguranje ili bilo koja druga institucija odgovorna za upravljanje sistemom socijalnog osiguranja, uključujući upravljanje doprinosima dobrovoljnih osiguranika i penzijama, pruži osiguranicima blagovremene i odgovarajuće informacije o tome, između ostalog, da li su njihovi doprinosi važeći i o bilo kakvoj promeni u njihovom osiguraničkom statusu;

c) preduzme neophodne mere, uključujući zakonodavne, kako bi se postarala da kazne koje se nameću osiguranicima Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, ili bilo koje druge institucije odgovorne za upravljanje sistemom socijalnog osiguranja, budu srazmerne i ne predstavljaju u praksi prepreku ka ostvarivanju prava na penziju.

d) osiguranicima Ekvadorskog zavoda za socijalno osiguranje, ili bilo koje druge institucije odgovorne za upravljanje sistemom socijalnog osiguranja, omogućiti pristup blagovremenim upravnim i sudskim lekovima u slučajevima kršenja prava na socijalno osiguranje;

e) uvoji posebne zakonodavne i/ili upravne mere koje će u praksi garantovati ravnopravnost muškaraca i žena u uživanju prava na socijalno osiguranje, uključujući i pristupanje penziji, kao i mere ka eliminisanju faktora koji sprečavaju žene koje se bave neplaćenim radom u domaćinstvu da uplaćuju doprinose u programe socijalnog osiguranja;

f) u svetlu mišljenja Komiteta predstavljenih u stavu 18 (gore), formuliše u razumnom roku, u skladu sa maksimumom raspoloživih sredstava, sveobuhvatan i integrisan plan sistema penzija koji se ne zasniva na principu doprinosa.

24. Shodno članu 9, stavu 2 Opcionog protokola, i pravilu 18, stavu 1 privremenog Poslovnika Opcionog protokola, Komitet zahteva od države

ugovornice da u roku od šest meseci dostavi Komitetu pismeni odgovor, koji sadrži podatke o preduzetim merama s obzirom na mišljenja i preporuke Komiteta. Komitet takođe zahteva da država ugovornica objavi mišljenja Komiteta i naširoko ih distribuira u pristupačnom formatu, kako bi doprla do svih slojeva stanovništva.