

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУз-531/2014

\_\_\_\_\_ 2015. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, Братислав Ђокић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 23. септембра 2015. године, донеo

Р Е Ш Е Њ Е

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14).

2. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног Закона из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14). Подносиоци иницијатива, поред осталог, наводе да су већ сам назив и садржина оспореног Закона контрадикторни, јер Законом није предвиђен рок до када ће важити, из чега даље закључују да Закон нема привремено дејство. По мишљењу иницијатора, оспорени Закон је несагласан са одредбама чл. 3, 19, 20, 21, 22, 58. и 70, члана 194. ст. 3. и 5. и члана 197. став 1. Устава. Истичу да оспорени Закон представља кршење начела јединственог правног поретка и владавине права, јер је „потпуно игнорисао“ важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању, којим је прописано на који начин и под којим условима се стиче старосна, инвалидска и породична пензија, којим су утврђени критеријуми који одређују висину пензије, и којим је одређено под којим условима и у којим случајевима се коначно решење о висини пензије може изменити новим решењем. Тиме се, како иницијатори закључују, „нарушавају основна људска права грађана који су право на пензију остварили на основу свога рада и одвајања одређеног процента од зарада“, јер се Законом смањује висина пензија које су утврђене коначним решењима донетим на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Иницијатори, даље, сматрају да се Законом умањују пензије одређеној категорији пензионера, чиме се задире у саму суштину права и врши „селективно ограничење људских права“, што је у супротности са одредбама члана 21. Устава, којима је утврђена забрана дискриминације, као и са одредбом члана 20. став 2. Устава, којом је предвиђено да се достигнути ниво људских права не може смањивати. Уставно начело правне једнакости и забране дискриминације из члана 21. Устава, по мишљењу иницијатора, повређено је одредбама чл. 2. и 3. Закона због неравноправног третмана пензионера, с обзиром на то да се смањење пензија односи само на пензионере чије су пензије веће од 25.000 динара, с тим што је ова категорија пензионера неједнако третирана тако што су одређени различити проценти умањења пензија у зависности од тога да ли су у питању пензије изнад или испод 40.000 динара. Такође се наводи да су оспореним Законом пензионери дискриминисани и у односу на запослене у јавном сектору, чије су зараде преко износа од 25.000 динара линеарно умањене за 10%. Иницијатори сматрају да је пензија лична својина стечена уплатом доприноса током целог радног века, па стога свако задирање државе у стечена права представља мешање у имовину и повреду тог права, које је зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава. Оспорени Закон је, по мишљењу иницијатора, у супротности и са одредбама члана 70. Устава, којима се утврђује да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера. Оспореним Законом се мења износ пензије утврђен према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, који је, према мишљењу иницијатора, стечено право, па је стога овај закон у супротности и са одредбом члана 197. став 1. Устава, којом се одређује да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство. Осим тога, одредба члана 4. Закона, према којој се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним и која не предвиђа право жалбе нити другог правног средства против овако утврђених пензија, по мишљењу иницијатора, супротна је са одредбама члана 36. Устава, којима се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство. Иницијатори, такође, сматрају да је оспорени Закон несагласан и са одредбама члана 12. тач. 1. до 3. Европске социјалне повеље, члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана 1. Протокола 1 и члана 1. Протокола 12 уз ову европску конвенцију, а самим тим, да је овај закон несагласан и са одредбама члана 194. Устава, које одређују да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Иницијатори су предложили да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката, односно радњи које се предузимају на основу оспореног Закона.

II

Одредбама оспореног Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14) прописано је:

- да се овим законом уређује начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године, с циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији (члан 1.);

- да ће се корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 25.000 динара, а мања од 40.000 динара, пензије исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија износ који се добија множењем коефицијента од 0,22 са разликом између укупне висине пензије и 25.000 динара (члан 2.);

- да ће се корисницима пензија чија је висина пензије одређена у складу са законом већа од 40.000 динара, пензије исплаћивати у износу који се добија тако што се од укупне висине пензије одбија збир износа који се добија множењем коефицијента од 0,22 са 15.000 динара и износа који се добија множењем коефицијента од 0,25 са разликом између укупне висине пензије и 40.000 динара (члан 3.);

- да се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним (члан 4.);

- да се исплата пензија на начин утврђен у чл. 2. и 3. овог закона примењује на затечене и будуће кориснике пензија (члан 5.);

- да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 6.).

У образложењу Предлога Закона, као уставни основ за његово доношење, означена је одредба члана 97. тачка 8. Устава Републике Србије, сагласно којој Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, а разлози за његово доношење образложени су следећим наводима:

- да поштовање уставног начела социјалне правде подразумева, под одређеним околностима, и предузимање интервентних мера државе у одређеним областима друштвеног живота, како би се осигурало остваривање основних социјалних права, остварила социјална сигурност и умањиле социјалне разлике; да, у том смислу, Предлог Закона уважава два основна принципа – први принцип је праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се ублажила постојећа неједнакост, а други принцип је успостављање склада између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу, јер се само на тај начин грађанима може обезбедити минимална добробит коју допуштају економски ресурси једне државе; да, с обзиром на то да се ефекти кризе неће исто одразити на све друштвене субјекте, државна и јавна власт има повећан степен одговорности за доношење и спровођење мера како би се негативни ефекти ове кризе равномерније расподелили, а ради обезбеђења оних минималних давања која су за државу обавезна; да је основни принцип од кога је предлагач закона пошао приликом одређивања ове мере био солидарност друштвених субјеката у обезбеђивању средстава за равномерније подношење терета финансијске кризе, ради обезбеђивања права оних субјеката који не могу самостално, без помоћи државе, опстати у насталим условима; да посебно треба имати у виду да је смањење пензија предвиђено само за оне субјекте са већим пензијама, а не и за све пензионере, чиме предложени закон штити основне принципе начела социјалне правде, јер је из категорије обвезника према којима би била предузета ова мера искључио пензионере са мањим пензијама (све оне чија пензија није већа од 25.000 динара), сврставајући их у категорију оних који не могу солидарно да дају допринос у превазилажењу негативних последица кризе, јер су и сами овом кризом егзистенцијално угрожени; да, са позиције уставног начела социјалне правде, а нарочито имајући у виду прилике у којима се Република Србија нашла, као и велике социјалне разлике у тренутку постојања несклада између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу, доношењем предложеног закона, тј. прописивањем једне посебне привремене мере смањења пензија, држава интервенише на начин да се наведени несклад отклони и обезбеди праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се ублажила неједнакост у условима кризе;

- да за доношење предложеног закона постоји посебно важан јавни интерес који се огледа у потреби очувања стабилности економског система државе у условима финансијске кризе, подмиривања обавеза државе и осигурања несметаног обављања свих државних функција и задатака; да се, дакле, закон не доноси у тзв. „редовној” ситуацији, већ у једној посебној нередовној ситуацији у којој држава мора брзим интервентним мерама да отклони негативне ефекте финансијске кризе, обезбеђивањем средстава за њено превазилажење; да је, према томе, легитимни циљ предложеног закона очување економске стабилности државе и обезбеђивање социјалне заштите грађана у условима финансијске кризе;

- да посебно треба имати у виду да је мера смањења пензија временски ограничена, као и да је уведена искључиво са циљем превладавања, односно отклањања негативних последица финансијске кризе, што значи да она егзистира у правном поретку Републике Србије само толико дуго док посебно важни разлози јавног интереса оправдавају њену примену;

- да, имајући у виду, са једне стране, квалификовани јавни интерес који се штити овим предложеним законом и наведене елементе који ограничавају примену ове мере, а са друге стране, обим мешања законодавца у права појединаца – ограничени круг лица на које се мера односи (само корисници пензија чија је пензија већа од 25.000 динара), смањење пензије представља сразмерну меру за остварење легитимног циља.

III

За уставноправну оцену основаности навода садржаних у поднетим иницијативама, од значаја су и одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14), којима је прописано: да пензијско и инвалидско осигурање обухвата обавезно и добровољно пензијско и инвалидско осигурање (члан 1.); да се овим законом уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање (члан 2. став 1.); да сеправа из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности (члан 5. став 1.); да oбавезно осигурана лица (у даљем тексту: осигураници), у смислу овог закона, јесу – 1) запослени, 2) лица која самостално обављају делатност и 3) пољопривредници, а да се обавезе за плаћање доприноса по основу осигурања утврђују у складу са овим законом (члан 10. ст. 1. и 3.); да осигураник стиче право на старосну пензију – 1) кад наврши 65 и најмање 15 година стажа осигурања, 2) кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19.); да се висина старосне и инвалидске пензије одређује тако што се лични бодови помноже са вредношћу општег бода на дан остваривања права (члан 61.); да се лични бодови осигураника утврђују множењем личног коефицијента осигураника и његовог пензијског стажа (члан 62.); да приход и примања фонда чине средства – 1) доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, 2) средства за пензијско и инвалидско осигурање које се у случајевима и под условима утврђеним законом обезбеђују у буџету, 3) средства од имовине којом располаже фонд, 4) средства од камата остварених пласманом сопствених прихода фонда, у складу са законом, пословном банкарству, на тржишту новца или куповином обвезница чији емитент је држава, 5) субвенције и донације, 6) средства остварена продајом друштвеног капитала, друштвених и јавних предузећа или њихових делова, у складу са законом, 7) дивиденде на акције по основу ранијих улагања средстава за пензијско и инвалидско осигурање, у складу са законом, 7а) средства буџета за обавезе Републике Србије утврђене законом, 8) средства из других извора (члан 169. став 1.).

Такође, Уставни суд налази да су, у конкретном случају, од значаја и одредбе Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13 и 142/14), којим се, поред осталог, утврђују фискални принципи, правила и процедуре на основу којих се установљава фискални оквир, како би се обезбедила дугорочна одрживост фискалне политике (члан 1.). Чланом 27е ст. 28. и 29. тог закона прописано је да принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода за плате и пензије на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће плата општег нивоа државе у БДП буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11% (став 28.), као и да се повећање плата и пензија може вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП да буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће плата општег нивоа државе, односно пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената (став 29.).

IV

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражено покретање поступка за оцену уставности оспореног Закона, као и одредбама Устава за које Уставни суд налази да су од значаја за сагледавање спорних уставноправних питања на која указују иницијатори, утврђено је: да јеРепублика Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да јевладавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, да севладавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да се законом може прописати начин остваривања зајемчених људских и мањинских права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2, реченица друга); да јемства неотуђивих људских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. став 3.); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.); да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70.); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1.).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода је утврђено: да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13.); да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14.). Чланом 1. Протокола 1 уз наведену Европску конвенцију предвиђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права и да претходне одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни. Чланом 1. Протокола 12 уз Европску конвенцију предвиђено је да ће се свако право које закон прописује остваривати без дискриминације по било ком основу, као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу (став 1.) и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1. овог члана (став 2.). Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не садржи гаранције права на пензијско осигурање, односно права на пензију.

Измењеном Европском социјалном повељом чланице Савета Европе су се обавезале да прихватају као циљ своје политике, којем теже свим одговарајућим средствима, како националним, тако и међународним, постизање услова у којима се права утврђена овом повељом и принципи могу делотворно остварити. Чланом 12. тач. 1. до 3. ове повеље, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на социјалну сигурност, стране уговорнице се обавезују да успоставе или одржавају систем социјалне сигурности, да тај систем одржавају на задовољавајућем нивоу, барем на оном који је неопходан за ратификацију Европског кодекса социјалне сигурности, као и да настоје да поступно подигну систем социјалне сигурности на виши ниво.

V

Разматрајући оспорене одредбе Закона о привременом уређивању начина исплата пензија у смислу навода и разлога подносилаца иницијатива, Уставни суд је пошао од тога да Устав Републике Србије, у Другом делу који је посвећен људским и мањинским правима и слободама, у члану 70. утврђује пензијско осигурање, из чега следи да је право на пензијско осигурање једно од људских права зајемчених Уставом. Међутим, Уставни суд констатује да Уставом није утврђена садржина овог права, већ је одредбом става 1. члана 70. Устава предвиђено да се пензијско осигурање уређује законом, а одредбом става 2. истог члана да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера, чиме је уређивање свих питања која се тичу пензијског осигурања препуштено законодавцу. Дакле, из наведених одредаба члана 70. Устава произлази, са једне стране обавеза, а са друге стране овлашћење законодавца да законом успостави и уреди систем пензијског осигурања. Надлежност за уређивање пензијског осигурања, као дела социјалног осигурања, изричито је садржана у одредби члана 97. тачка 8. Устава, према којој Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности. То значи да Устав грађанима гарантује пензијско осигурање, као вид социјалног осигурања, али да конкретна права из пензијског осигурања нису Уставом зајемчена права, већ је реч о правима која се установљавају законом. Изузимајући начело старања о економској сигурности пензионера, Устав пред законодавца не поставља никакве конкретне захтеве у односу на уређивање питања из области пензијског осигурања, већ њихово уређивање препушта законодавцу. То даље значи да законодавац има уставно овлашћење и да мења постојећа законска решења којима је уређено пензијско осигурање у Републици, при чему је ограничен, са једне стране, обавезом Републике да се стара о економској сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава, а са друге стране, општим уставним начелима и принципима, као и начелима Устава у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе.

Систем пензијског осигурања у Републици Србији, какав је успостављен сада важећим Законом о пензијском и инвалидском осигурању, а који је био предвиђен и раније важећим законима који су уређивали ову област, почива на тзв. Бизмарковом систему, што значи да се заснива на обавезним доприносима која осигураник плаћа током свог стажа осигурања (радног века), а да новчана давања из овог система, који се темељи на начелу солидарности (тзв. генерацијска солидарност), имају јавноправни карактер. Наиме, из уплате доприноса по основу пензијског осигурања произлази и право осигураника на остваривање социјалних давања из тог система, у конкретном случају – пензије, која се обрачунава према унапред одређеној пензијској формули (тако што се пензијски фактор помножи са актуелном вредношћу пензије и личним бодовима), а не према укупном износу доприноса које је осигураник уплатио током свог активног рада. Висина пензије, према код нас прихваћеном „Бизмарковом систему“, одређује се према формули која представља производ личних бодова и вредности општег бода, који је исти за све осигуранике, и то на дан остваривања права. „Бизмарков систем“ финансирања обавезног пензијског и инвалидског осигурања је систем текућег финансирања, што значи да надлежни фонд пензијског и инвалидског осигурања не акумулира средства како би исплаћивао будуће пензије већ, уместо тога, актуелно запослена генерација (осигураници) плаћају доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника пензија. Дакле, доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање не прикупљају се ради финансирања пензија генерације која тренутно уплаћује доприносе, већ ради финансирања пензија генерације која тренутно користи право на пензију (корисници). То значи и да нема капитализације прикупљених доприноса, али и да запослени и други осигураници, заузврат, од државе (надлежног фонда обавезног пензијског и инвалидског осигурања) добијају јемство да ће у будућности, када престану да раде (када им престане својство осигураника) добити припадајуће пензијско давање. Другачије речено, корисницима пензије не исплаћују се средства која су они сами уплатили у виду доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, већ им се пензије исплаћују из доприноса које ће уплатити актуелна радно активна генерација осигураника. Стога и висина давања по основу оствареног права из пензијског осигурања,односно висина пензије која се у сваком појединачном случају утврђује лицу које је остварило право, не зависи само од укупног износа уплаћених доприноса, већ непосредно зависи и од раста или пада привреде, бруто друштвеног производа земље у датом тренутку (разлози економске и финансијске природе), те и других значајних фактора, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијских давања, демографских кретања и сл.

У односу на наводе иницијатора да оспорени Закон није могао да предвиди умањење пензија и да то представља кршење начела владавине права и јединствена правног поретка, јер је важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању прописао на који начин и под којим условима се стиче старосна, инвалидска и породична пензија и утврдио критеријуме који одређују висину пензије, Уставни суд најпре указује да изнети разлози иницијатора не поткрепљују тврдњу о повреди начела владавине права из члана 3. Устава. Ово стога што, као што је претходно речено, садржина права на пензијско осигурање није утврђена Уставом, већ се у целини уређује законом, а у конкретном случају, мере привременог умањења пензија установљене су управо законом, који је, поред Устава, основни извор права, а не подзаконским актима Владе или општим актима које доноси Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд). Када је реч о повреди начела јединства правног поретка из члана 4. Устава, Уставни суд констатује да се одредбе оспореног Закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона. Законом се прописује да ће се, почев од тачно одређене исплате, корисницима пензија чија висина пензије, одређена у складу са законом (Законом о пензијском и инвалидском осигурању), прелази износ од 25.000, односно 40.000 динара, пензија исплаћивати у процентуално умањеном износу, на начин како је то одређено одредбама чл. 2. и 3. Закона, а са циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици. У том смислу се одредбама оспореног Закона не задире у институте уређене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, нити у начин њиховог уређивања, већ је предмет оспореног акта, у суштини, исплата пензије као новчаног давања које има јавноправни карактер. Дакле, оспореним Законом се корисницима пензије не утврђује висина пензије, већ се прописује у којим случајевима и за колико ће исплата утврђене висине бити умањена, због очувања финансијске одрживости пензијског система. Напротив, претходно утврђена висина пензије у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, представља услов за примену оспореног Закона, јер се пензије утврђене у износу до 25.000 динара исплаћују и даље у пуном износу, а умањење износа који се исплаћује различито је за пензије чија је утврђена висина до 40.000 динара и више од 40.000 динара. Стога се оспорена законска решења не би могла довести у уставноправну везу са начелом јединства правног поретка, јер се њима не мења начин самог утврђивања висине пензија предвиђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Са друге стране, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута изразио став да је ствар законодавне политике, о чијој целисходности није надлежан да одлучује, то да ли ће законодавац сва питања која се односе на једну област друштвеног живота уредити у једном закону или ће нека питања из те области бити предмет посебног закона (видети, примера ради, Одлуку Уставног суда IУ-256/2005 од 23. фебруара 2006. године, објављену у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 27/06, Решење Уставног суда IУ-33/2008 од 5. фебруара 2009. године).

Међутим, како је неспорно да Закон о привременом уређивању начина исплате пензија предвиђа, за одређене кориснике пензија, исплату пензије у износу умањеном у односу на висину овог новчаног давања која је претходно утврђена на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању, те како је, према члану 4. Закона, тако извршена исплата пензије коначна, што значи да за време примене спорног Закона пензијско давање јесте умањено, то је потребно извршити анализу свих навода иницијатива којима се образлаже тврдња да уставноправно није допуштено било које законско решење које има за последицу исплату пензије у износу мањем од оног који је утврђен правоснажним решењем надлежног Фонда, а што је заправо суштина свих поднетих иницијатива.

VI

Испитујући уставни домашај Уставом зајемченог права на пензијско осигурање, Уставни суд је утврдио да јемство пензијског осигурања које укључује обавезу државе да се стара о економској сигурности пензионера индиректно подразумева да систем пензијског осигурања који се уређује законом, као облик овог осигурања, мора да предвиди и обавезно пензијско осигурање, што подразумева и обавезне (државне) фондове пензијског осигурања, јер прописивањем правила на којима се заснивају и којима се уређују добровољно пензијско осигурање и приватни пензиони фондови, Република, по природи ствари, не може да гарантује остварење своје уставне обавезе да се стара о економској сигурности пензионера. У том смислу, Уставни суд посебно истиче да се право на пензију не може поистоветити са правом на пензијско осигурање, већ, према становишту Суда, у Републици Србији право на пензију из обавезног пензијског осигурања произлази из зајемченог права на пензијско осигурање – то је право из пензијског осигурања, при чему његова садржина није гарантована нити утврђена Уставом, већ се ради о праву које је, као што је на почетку истакнуто, установљено законом. Изнето становиште Уставног суда потврђује то што Устав чак ни на најопштији начин не утврђује садржину зајемченог права, већ одредбом члана 70. став 1. одређује да се пензијско осигурање, које представља један вид социјалног осигурања, уређује законом. То даље значи да се Уставом не јемче, нити утврђују врсте пензија, услови које неко лице треба да испуњава да би имало статус осигураника, услови под којима се стиче право на одређену врсту пензије, начин утврђивања висине пензије, њено увећање или умањење, услови под којима престаје, односно под којима се губи право на пензију, као ни друга питања која се тичу остваривања законског права на пензију. Дакле, како је пензија право установљено законом чији се сви елементи, укључујући и висину, уређују законом, то следи да Устав не гарантује ни право на пензију у одређеном износу, односно уставне норме које се односе на пензијско осигурање не дају основа за тврдњу да је једном утврђени износ пензије неподложан законској промени у целокупном времену уживања пензионог права. Са друге стране, Уставни суд закључује да је слобода законодавца у уређивању система пензијског осигурања, утемељеног на генерацијској солидарности, подложна само општим уставним ограничењима која произлазе из начела у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе, а што значи, пре свега, да се доношењем закона којима се уређује, у целини или у односу на поједина питања, пензијско осигурање, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, не сме утицати на суштину зајемченог права на пензијско осигурање, као и да се не смеју предвидети законска решења која производе забрањене дискриминаторске последице из члана 21. Устава. Такође, везано за наводе у иницијативама да је свака законска промена висине утврђеног износа пензије „недопуштено задирање и укидање стечених права“, Уставни суд указује да је у својој Одлуци IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15) посебно разматрао питање шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава. Полазећи од тога да се људска и мањинска права и слободе јемче Уставом, из чега следи да Устав утврђује која то конкретна права грађана имају значај неотуђивих људских и мањинских права и слобода, због чега се њихово остваривање и јемчи самим Уставом, Уставни суд је стао на становиште да се појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи на права и слободе које су зајемчене самим Уставом, а њихов „достигнути ниво“ на врсту права и слобода које су зајемчене. Из наведеног даље следи оцена Уставног суда да је суштина и циљ уставне гаранције о забрани смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права у својеврсном самоограничењу уставотворца да ни променама највишег правног акта не може бити укинуто неко право или слобода који су претходно били зајемчени. Према ставу Суда, то, *a contrario*, значи да се законом прописани начин остваривања једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободе не може сматрати стеченим правом, те се зато ни промене у законском уређивању начина на који се конкретно људско или мањинско право (слобода) остварује не би могле довести у уставноправну везу са одредбом члана 20. став 2. Устава. Суд је оценио да би другачије схватање суштине одредбе члана 20. став 2. Устава онемогућило законодавца да уређује друштвене односе у зависности од промена које у тим односима настају, односно онемогућило би га да укида до тада постојеће или уводи нове законске институте сагласно насталим друштвеним потребама. С обзиром на то да, у конкретном случају, право на пензију није људско право зајемчено Уставом, те да је уставотворац у потпуности препустио закону уређивање садржине и начина остваривања зајемченог права на пензијско осигурање, то се, по оцени Уставног суда, супротно схватањима израженим у поднетим иницијативама, законско уређивање питања из области пензијског осигурања, па тако и питање висине пензијског давања, не може сматрати стеченим правом чији се достигнути ниво не може умањити у смислу начела ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава.

Уставни суд је аргументе изнете у иницијативама разматрао и у односу на ставове Европског суда за људска права, који је у више својих одлука истакао да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода као таква не јемчи право на државну пензију или слична давања која финансира држава (на пример, у одлуци о допуштености у предмету *Neill и други против Велике Британије*, број 56721/00, од 29. јануара 2002. године). Међутим, када национално законодавство предвиђа право на социјално давање засновано на систему доприноса, онда се, по оцени Европског суда, право произишло из плаћања доприноса фондовима осигурања може сматрати имовинским правом у смислу члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију (на пример: одлука о допуштености *Neill и други против Велике Британије*,број 56721/00, од 29. јануара 2002. године). Према ставу Европског суда, ово право се, када је стечено, не може укинути или ускратити, али се може мењати висина давања, јер се давање кориснику из система социјалног осигурања не може тумачити као давање пензије у одређеном износу, те стога, евентуално смањивање износа давања не значи истовремено и смањивање достигнутог нивоа права. У складу са изнетим ставом је и пракса Европског суда заљудска права, односно Европске комисије изражена кроз више одлука (предмети *Јанковић против Хрватске*, број 43440/98, одлука од 12. октобра 2000. године, *Műller против Аустрије*, број 5849/72, одлука од 1. октобра 1975. године, *Skórkiewicz против Пољске*, број 39860/98, одлука од 1. јуна 1999. године, *Domalewski против Пољске,* број 34610/97, одлука од 15. јуна 1999. године).

У одлуци донетој у предмету *Valkov и други против Бугарске*, бр. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 и 2041/05, од 25. октобра 2011. године, Европски суд за људска права је указао да члан 1. Протокола 1 не гарантује право на пензију у посебном износу, као такво. Међутим, ако је држава предвидела право на пензију као право, онда су створени имовински интереси и они потпадају под заштиту Европске конвенције. Следствено томе, ако таква пензија буде умањена или укинута, то може да преставља мешање у имовину које треба да буде оправдано од стране државе у складу са захтевима Европске конвенције. Европски суд за људска права је утврдио да је, у конкретном случају, ограничење за сврху имало легитиман циљ који је био у јавном интересу и да је ограничење давања очигледно за последицу имало уштеде у бугарском пензијском систему. У образложењу ове одлуке се даље, између осталог, наводи: да је Уставни суд (Бугарске), када је одлучивао о ограничењу, 1998. године, утврдио да оно одражава „захтеве социјалне правде“; да је поглед на социјална питања бугарског законодавства и правосуђа био разумно оправдан; да се, према студијама Светске банке и ОЕБС-а, пензијски системи различитих држава разликују и да ограничење јавних пензија није јединствен бугарски феномен. Указујући да су неке државе предвиделе пензијске стопе које стриктно зависе од примања пре пензионисања, док у другима пензије имају мало или нимало везе са примањима пре пензионисања, Европски суд закључује да од домаћих власти зависи који систем ће се следити у којој земљи, јер су домаће власти боље позициониране него међународни суд да процене локалне потребе и услове.

И у својој најновијој пракси Европски суд за људска права је, у одлуци донетој 10. фебруара 2015. године, по предмету *Béláné Nagy против Мађарске*, број 53080/13, још једном поновио свој досадашњи став истичући да је тај суд прихватио могућност смањења права из социјалног осигурања у одређеним околностима. Европски суд је посебно указао на значај који протек времена може да има на правно постојање и карактер давања из социјалног осигурања. Ово важи и за измене прописа, које могу да буду усвојене као одговор на друштвене промене и развој погледа на категорије особа којима је потребна социјална помоћ и такође на еволуцију индивидуалних ситуација (видетиодлуку *Wieczorek против Пољске*,број 18176/05,од 8. децембра 2009. године, став 67, са даљим референцама). Међутим, када је износ давања смањен или је оно прекинуто, ово може да представља мешање у имовину које захтева да буде оправдано (видети одлуке *Kjartan Ásmundsson против Исланда,* број 60669/00, од 12. октобра 2004. године,став 40. и *Rasmussen против Пољске,* број 38886/05, од 28. априла 2009. године, став 71.). Основни услов да би мешање било сматрано сагласним са чланом 1. Протокола 1 јесте да оно треба да буде законито**.** Поред тога, свако мешање јавних власти у мирно уживање имовине може да буде оправдано само ако служи легитимном јавном (или општем) интересу.

Из наведеног произлази да, супротно схватањима иницијатора, не само Устав, већ ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, као ни Измењена Европска социјална повеља, не јемче право на пензијска давања у одређеном износу. Полазећи од изложеног, Уставни суд закључује да се не може *a priori* прихватити тврдња о неуставности привременог начина уређивања исплата пензија, током кога се претходно утврђене пензије које прелазе одређену висину исплаћују у умањеном износу. Но, како су, према ставу Европског суда, остваривањем права на пензију сагласно правилима националног законодавства, створени имовински интереси корисника пензије, такви интереси у случају да пензија буде умањена или укинута могу да представљају мешање у имовину појединца, што значи, са једне стране, да потпадају под заштиту права на имовину гарантованог Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и, на исти начин, зајемченог Уставом Републике Србије, и, са друге стране, да су оправдани само уколико су учињени у складу са захтевима из Европске конвенције. Уставни суд налази да се изнети став једнако односи како на трајно, тако и на привремено умањење пензијских давања, те да у конкретном случају треба испитати да ли оспорени Закон о привременом уређивању начина исплата пензија испуњава стандарде Европског суда за људска права или представља недопуштено задирање у мирно уживање своје имовине.

Полазећи од одредбе члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, према којој свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, ограничења имовине, према становишту Европског суда за људска права, оправдана су под условима: 1) да су законита, тј. да су утврђена законом, јер се тако обезбеђује владавина права; 2) да су учињена ради постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу, а приликом ограничавања одређених социјалних давања морају се узети у обзир економски и социјални чиниоци у датој држави; 3) да су пропорционална, што значи да се право појединца на мирно уживање имовине мора одмерити са општим интересом, односно са циљевима који се морају остварити ради општег добра, при чему се „пропорционалност неће остварити ако се појединцу у питању намеће прекомеран терет“.

С обзиром на то да су мере привременог умањења износа пензије која се исплаћује одређеним категоријама пензионера установљене законом, а не подзаконским актима извршне власти или општим актима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Уставни суд констатује да је задовољен први конвенцијски услов и да се оспореним Законом не доводи у питање начело владавине права из члана 3. Устава.

Други услов који треба да буде испуњен се односи на то да је ограничење имовине учињено ради постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу. Испитујући испуњеност овог услова, Уставни суд је пошао од следећег: а) шта је основ стицања законом установљеног права на пензију; б) на којим принципима се заснива систем финансирања обавезног пензијског и инвалидског осигурања из кога проистиче остваривање права из обавезног пензијског осигурања; в) да ли постоји и који је конкретан циљ увођења прописане мере; г) из којих средстава се врши редовна месечна исплата пензија у Републици. У вези са овим, Уставни суд је утврдио следеће:

Према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, право на пензију се у Републици Србији стиче на основу доприниса за обавезно пензијско (и инвалидско) осигурање које осигураник уплаћује током свог стажа осигурања. Друго, као што је на почетку детаљно изложено, финансирање обавезног пензијског и инвалидског осигурања које је уређено Законом о пензијском и инвалидском осигурању засновано је на тзв. Бизмарковом систему генерацијске солидарности чија је једна од основних карактеристика да се корисницима пензије не исплаћују средства која су они сами уплатили у виду доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, већ им се пензије исплаћују из доприноса које уплаћује актуелна радно активна генерација осигураника. Стога се право на пензију не остварује у висини која је одређена износом сопствених укупно уплаћених доприноса током стажа осигурања, већ су давања по основу оствареног права из пензијског осигурања јавноправног карактера и њихова висина, према законом прописаној формули, непосредно зависи од раста или пада привреде, бруто друштвеног производа земље у датом тренутку (разлози економске и финансијске природе) и других објективних околности, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијских давања, демографских кретања, итд. Даље, циљ доношења оспореног Закона – очување финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији, изричито је наведен већ у одредби члана 1, а такође подробније изложен у посебном делу образложења Предлога Закона (потреба да се обезбеди финансијска одрживост пензијског система, а тиме и одрживост буџета Републике Србије и макроекономска стабилност земље). Коначно, иако са становишта Европског суда за људска права за оцену легитимности умањења пензијских давања није од значаја то да ли се њихова исплата врши и из средстава државног буџета или само из средстава уплаћених доприноса, Уставни суд је анализирао и структуру средстава из којих се врши месечна исплата пензија. Према подацима прибављеним од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Министарства финансија, средства доприноса уплаћених Републичком фонду, у периоду који обухвата више година уназад, нису довољна за исплату пензија у износу утврђеном у складу са Законом, због чега се директно из буџета Републике Србије на име дотација Републичком фонду обезбеђује око 45% од укупно потребних средстава за исплату пензија. Конкретно, у периоду од 2011. до 2014. године, учешће средстава буџета Републике Србије у исплати пензија износило је: у 2011. години 223.616.530.000,00 динара или 44,59%, у 2012. години 271.151.918.000,00 динара или 48,22%, у 2013. години 261.295.101.000,00 динара или 44,68% и у 2014. години 250.358.671.000,00 динара или 41,86%.

Ако се поред претходно изложеног, узме у обзир општепозната чињеница да се Република суочила са енормним буџетским дефицитом и да је смањење буџетског дефицита императивна обавеза ради очувања финансијске и макроекономске стабилности земље, јер у противном држава уопште не би била у могућности да финансира своје надлежности у појединим сегментима друштва, нити да дотира недостајућу, готово половину средстава за редовну исплату пензија, Уставни суд је стао на становиште да је, у конкретном случају, постојао легитимни циљ да се оспореним Законом одређеним категоријама пензионера пензије привремено исплаћују у умањеном износу. Оспореним Законом установљена мера има за последицу уштеду финансијских средстава чиме се, у јавном интересу, доприноси макроекономској стабилности, а исто тако омогућава финансирање других надлежности Републике које су од општег интереса за све грађане Србије, укључујући и пензионере којима се исплаћује умањени износ пензија, а посебно за социјално најугроженије категорије становништва које највише трпе последице економске кризе. Уставни суд је при томе имао у виду да је начело социјалне правде, које је, поред осталог, засновано на принципу солидарности, једно од основних начела на коме, сагласно члану 1. Устава, почива Република Србија. На крају, Суд налази да се оспореним законским решењима обезбеђује финансијска одрживости пензијског система као циљ који је законодавац утврдио у члану 1. Закона, јер недостајућа средства за исплате утврђених пензија реално доводе у питање могућност њихове редовне исплате, а тиме и могућност да Република остварује своју Уставом утврђену обавезу да се стара о економској сигурности пензионера.

Из наведених разлога, Уставни суд оцењује да је у условима привредне кризе, која се одразила и на исплату пензија у чијем финансирању у значајном проценту учествује Република Србија, било нужно доношење оспореног Закона, да оспорене законске мере имају за циљ уштеде у пензијском систему које треба да обезбеде његову одрживост на дужи рок и да су као такве донете у општем и јавном интересу, што се може, по налажењу Уставног суда, оценити као легитиман циљ.

У погледу испуњености трећег услова који се односи на то да ли су мере прописане оспореним Законом сразмерне легитимном циљу, Уставни суд је, имао у виду чињеницу да су пензије до 25.000,00 динара изузете од умањења, те да се према одредбама чл. 2. и 3. Закона, осталим корисницима пензија износ пензије који се исплаћује умањује у различитим процентима у зависности од висине пензије, те да су умањењем више оптерећени корисници пензија чија је пензија одређена у складу са законом већа од 40.000,00 динара. Из наведеног, Уставни суд закључује да се прописаним начином умањења износа пензија превасходно водило рачуна о захтевима социјалне правде и социјалне сигурности пензионера са нижим пензијама. Са друге стране, Суд је имао у виду да је у питању мера привременог карактера. Када је реч о привремености уведене мере, коју иницијатори такође доводе у питање, Уставни суд указује да се закључак о томе да ли се ради о мери привременог карактера не изводи само из назива оспореног Закона, као што се то у иницијативама погрешно истиче, већ је потребно имати у виду одредбе члана 27е став 28. и члана 29. Закона о буџетском систему, којима је прописано, када је о пензијама реч, да принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће пензија у БДП буде до 11% и да се повећање пензија може вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће пензија у БДП да буде до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената. С обзиром на то да су Законом о буџетском систему, којим се утврђују фискални принципи и правила за дугорочну одрживост фискалне политике, одређени услови чијим испуњавањем се стичу услови за престанак исплате пензија у умањеном износу (у целини или делимично), то је Уставни суд закључио да се привременост мере предвиђене оспореним Законом може утврдити на несумњив и објективан начин, а то је учешће пензија у бруто друштвеном производу до 11%. Из наведених разлога, Уставни суд налази да је мера привременог умањења исплате пензија предвиђена оспореним Законом, сразмерна легитимном циљу који се жели постићи и да законодавац прописивањем наведене мере није поступио на начин који доводи у питање поштовање и примену начела сразмерности у доприносу подмирењу трошкова јавних финансија.

Поводом питања намећу ли оспорена законска решења прекомеран терет за оне на које се односе, а с тим у вези и питања да ли је повређено начело о економској сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава, Уставни суд је, такође, имао у виду ставове Европског суда за људска права који се односе на то да ли висина пензије може да покрене питања на основу члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према коме нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. Уставни суд налази да је уставна обавеза законодавца из члана 70. став 2. Устава у непосредној корелацији са обезбеђивањем гаранција из члана 3. Европске конвенције, што конкретно значи да свеукупна нормативна решења, како она која се односе на остваривање права на пензију и висину пензије, али исто тако и она која се односе на друге погодности које се у правном систему обезбеђују корисницима пензија, буду усмерена на то да не дође до нарушавања менталног и физичког интегритета ове категорије становништва или до њихове деградације несагласне са људским достојанством. У том смислу, Уставни суд примећује да већ сама чињеница да су оспореним Законом од умањења приликом исплате изузети сви пензионери којима је утврђена висина пензије до 25.000,00 динара, а што представља готово двоструки износ тренутно најниже пензије у Републици, који према званичним статистичким подацима износи 10.394,00 динара код тзв. пољопривредних пензионера, а 13.221,89 динара код осталих пензионера, као и да је Законом предвиђено да се пензионерима чија је висина пензије утврђена у износу већем од 25.000,00 динара исплаћује износ од 25.000,00 динара иако би примена прописаног процента умањења довела до нижег износа, упућује на закључак да се оспорени Закон не би могао довести у везу са кршењем члана 70. став 2. Устава, а везано за гаранције садржане у члану 3. Европске конвенције. Ово посебно када се има у виду да је прописаним лимитом заштићен далеко највећи број пензионера у Републици Србији, (752.346 је пензионера бивших запослених), с обзиром на износе пензија утврђене у складу са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Са друге стране, износ који се приликом исплате умањује лицима чија је утврђена пензија између 25.000,00 и 40.000,00 динара, сагласно оспореним законским одредбама, креће се у распону од 0 до 3.300,00 динара. Прописаном мером јесу неспорно највише погођена лица чије су пензије веће од 40.000,00 динара, пошто се њима износ који се исплаћује умањује за додатних 25% у делу који прелази 40.000,00 динара. Када се, поред наведеног, има у виду и то да су важећим прописима (одговарајућим законима, подзаконским актима, општим актима јединица локалне самоуправе, односно надлежних фондова обавезног социјалног осигурања) пензионерима, без обзира на висину њихових примања, омогућене и неке друге погодности у области здравства, коришћења бања и лечилишта, коришћења јавног превоза, а које такође представљају део старања о економској сигурности пензионера, то, по налажењу Суда, оспореним Законом није доведено у питање начело из члана 70. став 2. Устава, нити исплата пензија у умањеном износу представља такво умањење које се може сматрати, у смислу члана 3. Европске конвенције, као злостављање или „нарушавање менталног и физичког здравља“, односно „деградацију несагласну са људским достојанством“. Уставни суд закључује да наведена умањења свакако представљају значајан терет за кориснике пензија, али да тај терет, када се узму у обзир сви напред наведени чиниоци, а нарочито то да се значајнија умањења односе само на највише пензије, не представља прекомеран терет за лица на која се односи у смислу члана 3. Европске конвенције, као и да није доведено у питање начело економске сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава. По налажењу Суда, оспорени Закон није у супротности ни са одредбама члана 12. тач. 1. до 3. Измењене Европске социјалне повеље, јер управо привремене мере које су Законом предвиђене имају за циљ да обезбеде ефективно остваривање права на социјалну сигурност у мери у којој је то у датом тренутку могуће, а дугорочно да путем одржања пензијског система, обезбеде стварање услова за поступно унапређење и подизање тог система на виши ниво.

Уставни суд је, иако на то није указивано у поднетим иницијативама, разматрао и питање да ли прописани различит проценат умањења износа пензија који се кориснику исплаћује применом овог закона у зависности од висине пензије која је утврђена применом Закона о пензијском и инвалидском осигурању, доводи до нарушавања законом установљеног система пензијског и инвалидског осигурања у Србији. Полазећи од претходно изнетих оцена, Уставни суд указује да је са уставноправног становишта једино од значаја да прописана мера не представља прекомеран терет за кориснике пензија. У том смислу и решења садржана у одредбама чл. 2. и 3. Закона не излазе изван оквира поља слободне процене законодавца на који начин ће постићи остварење Законом постављеног циља, са што мање негативних последица по лица на која се Закон примењује. Ово посебно, ако се има у виду да важећи систем пензијског осигурања, као што је претходно детаљно изложено, не почива на принципу да се висина пензије утврђује само зависно од укупног износа претходно уплаћених доприноса. Штавише, Уставни суд примећује да се у овом случају законодавац определио да прописаним мерама не задире у висину која је сваком кориснику утврђена сагласно одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, а што је само по себи искључило могућност да се циљ постигне умањењем вредности општег бода или неког другог законског елемента на основу кога се утврђује висина права из пензијског осигурања.

Разматрајући наводе подносилаца иницијатива да је начином исплате пензија утврђеним чл. 2. и 3. оспореног Закона, којим су корисници права на пензију различито третирани у зависности од висине пензије, повређено начело забране дискриминације утврђено одредбама члана 21. ст. 1. и 3. Устава, Уставни суд је пошао од заузетог становишта у својој досадашњој пракси по питању повреде овог уставног начела (Одлука Уставног суда IУ-347/2005 од 22. јула 2010. године, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 18/11). Према ставу Уставног суда, Уставом је гарантована општа забрана дискриминације, па стога појам дискриминације треба схватити на начин на који је дефинисан у ставу 7. Општег коментара број 18 (37) Комитета за људска права Организације Уједињених нација, усвојеном 1989. године (dok. UN HRI/GEN71REV8, str. 185-188.), према коме термин „дискриминација“ означава било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање предности засноване на основама као што су раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, имовина, рођење или други статус, а који за циљ или последицу имају угрожавање или онемогућавање признавања, уживања или остваривања свих права и слобода свих људи под једнаким условима. Из наведене дефиниције произлази да се разликовање, које се може сматрати дискриминацијом, односи на неко лично својство или на неки статус. У конкретном случају, подносиоци иницијатива сматрају да је различита висина пензија која је прописана као критеријум од кога зависи да ли ће и у ком износу доћи до умањења исплате пензије, оно својство које оспорене законске одредбе чини дискриминаторним. Међутим, чак и када би се висина пензије довела у везу са разликовањем по основу имовине, Уставни суд наглашава да се при разматрању наведеног питања морају имати у виду и правна схватања Европског суда за људска права по питању кршења начела забране дискриминације из члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према којима се право које проистиче из члана 14. Европске конвенције и односи се на уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом без икакве дискриминације, крши не само онда када државе уговорнице различито третирају лица која се нађу у аналогним ситуацијама, а да при томе за такво разликовање не наведу објективна и разумна оправдања, већ и онда када, без објективног и разумног оправдања, не третирају различито људе који се налазе у битно различитим ситуацијама. Полазећи од тога да су оспореним одредбама Закона корисници пензија различито третирани у зависности од утврђене висине пензија, те да су од примене прописане мере изузети пензионери са нижим пензијама (сви они чија пензија није већа од 25.000,00 динара), јер их је законодавац сврстао у категорију лица која не могу солидарно да дају допринос у превазилажењу негативних последица кризе, Уставни суд налази да сви корисници пензија имају исти правни статус, али да се управо у зависности од висине пензије коју су примали до доношења Закона, налазе у битно различитој (материјалној) ситуацији, те да постоји објективно и разумно оправдање да на различит начин сносе последице настале кризе и поднесу терет мера фискалне консолидације. Према томе, Уставни суд сматра да спорна мера која је заснована на начелу сразмерности не може да представља повреду начела забране дискриминације из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, различито уређење права и обавеза ће се сматрати дискриминирајућим само ако прописано разликовање нема објективног и разумног оправдања, односно ако се тиме не остварује легитиман циљ или ако не постоји сразмерност између прописане законске мере и циља који се жели постићи, а што овде, по схватању Уставног суда, није случај. Осим тога, Уставни суд указује да се наводи иницијатора да су оспореним Законом пензионери дискриминисани и у односу на запослене у јавном сектору чије су зараде веће од износа од 25.000 динара линеарно умањене за 10%, не могу довести у уставноправну везу са начелом забране дискриминације, управо из разлога што корисници пензија и запослени нису у истом правном статусу, нити је иста правна природа примања по основу пензије и примања по основу зараде, односно плате, те се зато ни законске мере које се предузимају према овим различитим субјектима не могу доводити у међусобну везу, без обзира на то што им је циљ (фискална консолидација јавних финансија) исти.

У поднетим иницијативама се у прилог тврдње о неуставности оспореног Закона истиче и то да је тиме што није предвиђено доношење појединачних аката о умањењу пензија лицима на које се Закон односи, повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава. Испитујући уставноправну утемељеност изнете тврдње, Уставни суд је пошао од Уставом утврђене садржине зајемченог права на правно средство. Одредбом члана 36. став 2. Устава свакоме је зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Дакле, смисао означеног уставног права је да свако има могућност да пред надлежним, пре свега другостепеним органом тражи преиспитивање законитости донете првостепене одлуке којом је одлучено о неком његовом праву или обавези. Уставни суд примећује да се наводи иницијатора заправо не би ни могли довести у везу са садржином права на правно средство, јер се и не односе на ускраћивање права на жалбу или друго правно средство против првостепеног појединачног акта, већ на недоношење самог првостепеног акта. Са друге стране, поставља се питање да ли у конкретном случају уопште има места доношењу појединачног, управног акта. Одговор на ово питање, по мишљењу Уставног суда, зависи од тога да ли се привременом исплатом за одређени проценат умањеног износа раније утврђене пензије одлучује о неком праву из пензијског осигурања корисника пензије. Пошто су, са једне стране, права сваког корисника сваке врсте пензија утврђена сагласно Закону о пензијском и инвалидском осигурању, о чему надлежни Фонд доноси решење против кога се може не само изјавити жалба, већ и водити управни спор пред судом, и пошто се, са друге стране, оспореним Законом не уређују нека нова или друга права из пензијског осигурања, већ је Законом предвиђено да ће се, у случајевима и на начин прописан тим законом, приликом исплате пензије износ чија је висина већ била утврђена Законом о пензијском и инвалидском осигурању процентуално умањити, то Уставни суд налази да се схватање иницијатора о потреби доношења посебних решења заснива на правно неутемељеном полазишту да се корисницима пензија оспореним Законом утврђују нова, другачија права из пензијског осигурања. У том смислу Уставни суд указује да се ова правна ситуација не би могла уподобити са доношењем решења о утврђивању права на пензију и одређивањем њене висине, већ са ситуацијом када су се на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању били стекли услови за усклађивање пензија 1. априла и 1. октобра текуће године са кретањем потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци, према одредбама чл. 80. и 80а Закона. Пошто и ово усклађивање, које је фактички резултирало процентуалним увећањем пензије (при чему је теоријски могло довести и до њиховох умањења уколико би дошло до пада цена), као и умањење из оспореног Закона, не представља одлучивање о новом праву или обавези, већ само математичку (рачунску) примену законских критеријума, то није било, нити је морало бити праћено доношењем посебног решења. Неоспорно, уколико би дошло до нетачног обрачуна износа умањене пензије у појединачном случају, такав случај би као и сваки други случај рачунске грешке могао бити исправљен упућивањем приговора обрачунској служби Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

На крају, с обзиром на то да се оспореним Законом не утврђује његово повратно дејство, да је Закон објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 116/14, од 27. октобра 2014. године, да је ступио на снагу наредног дана од дана објављивања, а да је његова примена, према члану 1. Закона, почела од исплате пензија за новембар 2014. године, што значи да се Закон примењује након ступања на снагу, за убудуће, на сва лица на која се односи, Уставни суд је закључио да су неосновани наводи подносилаца иницијатива да оспорени Закон има повратно дејство, супротно члану 197. став 1. Устава.

VII

Полазећи од претходно детаљно извршене анализе одредаба оспореног Закона са становишта свих битних навода иницијатора, Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14), па је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), решио као у тачки 1. изреке.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона о привременом уређивању начина исплата пензија је одбацио, као у тачки 2. изреке, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Истовремено, Суд је одлучио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду.

На основу изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић

**Издвојено мишљење судије Драгана М. Стојановића**

**на одлуку Уставног суда IУз – 531/14**

I

Решење Уставног суда у предмету IУз – 531/14 усвојено је на пленарној седници Суда одржаној 23. септембра 2015. године. Њиме се одбацују како иницијативе за по­кретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним ме­ђу­на­род­ним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Служ­бени гласник РС“, број 116/14) тако и захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног закона. Уверен да је ова одлука Уставног суда уставноправно погрешна, сагласно Пословнику о раду Уставног суда, издвојио сам своје мишљење на изреку и образложење наведеног ре­шења. Сви устав­ноправни аргументи и ставови, који се у издвојеном мишљењу на­лазе, били су већ изнети, негде у сажетом обиму негде екстензивном интерпретацијом, током поступка већања о предложеној одлуци. Извесне стилско-језичке, ме­то­долошке и логичко-систематске интервенције остале су у границама по­сло­вничких захтева који се траже од сваког издвојеног мишљења.

II

*Grosso modo* узевши, образложење решења више одговара на наводе из ини­ци­ја­ти­ва и полемише са тврдњама ини­цијатора које се у свему побијају било стварним би­ло тобожњим уставноправним аргументима. Доста простора је посвећено анализи система професионалног осигурања заснованог на претходним доприносима из рад­ног односа који је прихваћен у Закону о пензијском и ин­ва­лид­ском осигурању, као и начину утврђивања висине пензије по овом закону, иако спорно питање није начин утврђивања висине пензије, него „привремено утврђивање начина исплате“, односно умањење пензијa утврђених законом *saedes materia*. Знатно мање пажње поклоњено је ин­тер­претацији одговарајућих уставних категорија, ин­сти­туцио­нал­ном гарантовању со­ци­јалних права, њиховој правној природи, посебно социјално-либералној при­ро­ди права на пензију, као и ограничењу људских права, укљу­чу­јући интерпретацију о границама зако­но­дав­ног за­хва­тања у Уставом гаран­тована права. Не одређује се ни правна природа спорне законске мере. Без обзира на на­во­ђење неких одлука Ус­тав­ног суда и коментарисање појединих начелних од­ред­би Устава, ослонац за одлуку пре­тежно је тражен у ставовима Ев­ропског суда за људска права. Наведена је његова пракса у сличним споровима, али је само овлаш поменуто ста­новиште ове над­нацио­налне судске институције о заштићеним имо­винским ин­те­ресима, либералној димензији која је садржана у праву на пензију. Узгред, пракса овог Суда не би требало ни да буде од­лучујући аргумент у ре­ша­вању спора о уставности закона којим су умањене пензије, имајући у виду да социјална права нису не­посредно заш­ти­ћена Европском конвенцијом, осим у оној мери која се може посредно изводити из општег права на имо­вину и заштити имовинских права. С друге стра­не, општи критеријуми Ев­роп­с­ке конвенције које Суд у Стразбуру следи у својој интер­претацији права гаран­то­ваних Конвенцијом, нарочито при испи­ти­вању законских огра­ничења основних пра­ва, укључујући пра­во на пензију, односно имовину и имовинска права стечена радом, садр­жа­ни су *in totum* у на­шем Уставу. Право највишег ранга Републике Србије (члан 20. став 3. Ус­тава) установљава дужност свих др­жав­них органа да при ограничењу људс­ких и ма­њинских права воде рачуна о суштина права, важности сврхе огра­ни­чења, при­роди и обиму огра­ничења, односу огра­ни­чења са свр­хом ограничења и о томе да ли по­стоји начин да се сврха огра­ничења постигне мањим огра­ничењем права. Наве­де­на уставна заповест везује не само суд­с­ку, него и законодавну власт.

Прелазећи преко постојећих уставних кри­те­ријума, који без сумње иду даље од претпоставки Европске кон­вен­ције, образложење се бави искључиво крите­ри­ју­ми­ма које је у својој сталној пракси развио Европски суд, про­цењујући допустивост предузетих ограничења људских права. Пропуштено је давање одговора на једно од најважнијих уставноправних питања у овом спору, изјашњење о томе да ли постоје и где су уставне границе законске мере којом се умањују законито стечена имо­вин­с­ка права, односно пен­зије. Како је реч о при­временом (!) важењу мере умањења пен­зија, требало је дати од­говор и на питање од ког момента једна претпостављено у све­му законита, легитимна и разумна мера постаје незаконита, нелегитимна и не­разумна. Тако је уставноправна анализа зна­чајно оси­ро­машена због непостојања јасних и непротивуречних ставова Устав­ног суда о суш­тини права на пензију, његовом социјалном пореклу и функцији, али либералној правној при­роди и деј­ству према државној власти, јер је реч о имовини стеченој радом, обиму његовог законског ограничења, испуњености уставних претпоставки за предузето огра­ни­че­ње, те утврђивању границе до које могу да иду захватања у Уставом гарантовано право на пензију. Оправ­дање за ове пропусте углавном се тра­жило у нео­дре­ђе­но­сти уставних категорија (пензијско осигурање, право на социјално осигурање, пра­во на пензију, пензија), које су наводно прокламоване без икакве садр­жине. Овој тврдњи се може узвратити да није задатак Устава да дефинише кључне појмове које користи нити да прецизно одреди њихову садржину. Ни праву својине није тачно одређена уставна садржина, али се оно сматра Уставом гарантованим правом које је стуб грађанског привредног поретка. Не сме се превиђати да се садржина релативно неодређених уставних пој­мова увек утвр­ђује објективном уставном интер­пре­та­ци­јом, која налази примену како у поступку за­конске кон­кре­ти­зације тако и сталне јурис­пру­ден­ције Уставног суда, али и ста­во­ви­ма догматике основних права, од­но­сно уставноправне док­три­не о соци­јал­ним пра­ви­ма и њиховој сложеној природи. То значи да се право на пензију, као једно од најзначајнијих социјалних права које поседује либерално одбрамбено дејство, не може посматрти ван ширег контекста уставног гарантовања, остваривања и огра­ни­че­ња со­ци­­јал­них права уопште. (О дог­ма­тици основних права и правној природи соци­јал­них права гарантованих уставом: Драган М. Стојановић, *Основна права чо­ве­ка*, Ниш 1989, стр.137-149; Боривоје Шун­­дерић, *Социјално право,* Београд 2009, стр. 143 – 150).

III

Из образложења се уопште не види које значење Уставни суд даје кључним прав­ним категоријама овог предмета, праву на пензију и предузетој законској ме­ри. Да ли право на пензију има карактер Уставом гарантованог права или се ради о праву које је *in toto* признато законом, односно шта у правном смислу представља за­конска мера којом се умањује износ пензија, да ли је у питању остваривање, огра­ни­чење или одступање од људских и мањинских права? У образложењу се најпре прихвата да је право на пензијско осигурање Уставом зајемчено право, да би се по­том право на пензију прогласило правом које се установљава законом. Као да пензијско осигурање може да постоји независно од пензије која припада кориснику тог осигурања! Ако је право на пензију ус­тавног ранга, а законска мера која према том праву делује представља меру огра­ничења или одступања од људских права, онда за ваљаност те мере морају бити испуњени сви општи услови које Устав зах­тева од закона који врши захват у основна права, било мером огра­ни­чавања било мером одступања од људских права

Уместо да се између права на пензијско осигурање и права на пензију успостави појмовна идентичност или однос паралелизма, право на пензију се објашњава јед­ном необичном, крајње сумњивом конструкцијом. Полази се од тога да је пензијско осигурање Уставом зајемчено право, да би се то одмах поништило констатацијом да оно нема никакву садржину, јер је наводно Устав ни на најопштији начин не утврђује. Из једног Уставом гарантованог права, које је „без садржине,“ про­изилази право на пензију које нема ранг уставног права, јер се једноставно његова садржина у свему установљава законом. Из права без садржине произилази право које такође нема садржину! Закључак је да се право на пензију не може сматрати уставним правом, него да је то право које установљава закон. Нај­важнија правна последица ове конструкције је да се право на пензију законом може обликовати по слободном нахођењу законодавца, чак се може и укинути. Друго, законодавац не би био везан уставним гаранцијама које су установљене у корист оних суб­јек­тив­них права која имају ранг Уставом зајемчених права, како у погледу начина ос­тва­ри­вања тако ни у погледу њиховог ограничавања. Недо­следност ове кон­­струкције касније се показује тиме што се за право на пензију, без обзира што се тврди да је реч о праву које је установљено законом, ипак прихватају меродавним све уставне гаранције (допустивост ограничења, забрана смањивања достигнутог ниво, гаран­ци­ја суштине права приликом прописивања начина ост­ва­ривања и сл.) које се односе на „права“ основна права, тј. индивидуална права за­јем­чена Уставом.

Наше је мишљење да је пензијско осигурање институциона гаранција Устава у чи­јем јез­гру се налази субјективно право на пензију, имовину стечену пређашњим радом. Било би апсурдно прет­поста­вити да може постојати пензијско осигурање без индивидуалног права на пензију. Са­др­жина овог права је релативно неодређена, али се може прихватити да у нај­оп­шти­јем смислу подразумева постојање ин­ди­ви­дуалног захтева корисника пен­зијског осигурања за периодичним материјалним при­мањима из јавних пензионих фондова у висини која значајно зависе од његових личних заслуга (доприноса) и при томе обезбеђује његову економску сигурност. Као и код осталих Уставом гарантованих права, чија при­рода то захтева, или је то изричито Уставом пред­ви­ђено, која су, да­кле, садржајно релативно неодређена, за­коном се увек прописује начин оства­ри­вања права, па и права на пензију. То значи да право на пензију припада кругу Ус­тавом за­јем­чених права која су посредована законом или су одобрена уз при­држај закона.

Право на пензијско осигурање, односно право на пензију, као секторско право које произлази из општег социјалног оси­гу­ра­ња, треба сматрати не само субјективним пра­вом него и гаранцијом института, да­кле, прав­ном уста­но­вом, уколико се разуме као део приватног имовинског права, односно инс­ти­туционалном гаранцијом уко­лико свој основ претежно има у јавном праву. У правној догматици основних права о гаранцијама института говори се онда када су уставним нормама поје­ди­не ус­та­нове правног поретка стављене под посебну заштиту, тако да их зако­но­давац не може изменити или одстранити. Такве гаранције не циљају примарно на одо­бра­ва­ње индивидуалних права, већ на одржавање установе као такве, а да се при томе не утврђује њен садржај у потпуности. Није искључено, међутим, да гаранције ус­та­но­ве наступају у ком­бинацији са основним правима, својина, на пример, која је га­ран­ција института, али и основно право. Док се пензија може сма­трати правном ус­та­но­вом, институтом у којем је садржан индивидуални, суб­јек­тивни захтев да се по пре­станку радног века добијају периодична мате­ри­јал­на давања из јавних фон­до­ва у законито одређеној висини, дотле је социјално оси­гу­рање комплексна ин­­с­­ти­­ту­цио­­нална гаранција у коју су укључени правне установе и посебна ин­дивидуална, субјективна права.

Није у свему тачна више пута понављана тврдња из образложења одлуке да Устав не га­рантује право на пензију у одређеном износу, тј. у одређеној висини. Тачно је је­ди­но да не постоји изричита уставна норма о томе. Право на пензију је Уставом га­рантовано право, суштина, намеравани циљ и језгро пензионог осигурања, чија се висина одређује у складу са условима који су прописани законом. Висина или из­нос конкретне пензије је ло­гички везана за сам институт пензије, иманентна је са­мом појму пензије, која увек подразумева периодична материјална давања од­ре­ђене висине. Да ли може пос­тојати пензија, а да ре­ше­њем о њеном признању није утврђена њена висина? Пензија без висине је *nudum ius*, тако да је висина или обим (износ) битан елемент пензије за чије погрешно израчунавање се увек може за­хте­вати судска заштита. Висина није од значаја једино ако се у законито спроведеном поступку утврди да уопште нису испуњени услови за стицање пензије.

Није право на пензију једино Уставом гарантовано право чија се садр­жина или обим коначно одређује на основу закона, односно право за које се, према уставној тер­­ми­нологији, начин остваривања прописује законом. То је углавном случај са свим социјалним правима, па и неким либералним правима. Другим речима, ре­ла­тивно неодређена садржина појединих уставом гарантованих права захтева да се законом та права коначно у свему об­ли­ку­ју, да се садржајно финализују и ко­н­кре­тизују, тако што ће се прописати општи услови, претпоставке и критеријуми за сти­­цање, уживање и престанак тих права. Мера њихове испуњености одредиће садр­жајни обим права. У случају права на пензију то значи да се уз признање права оба­везно врши одређивање његовог конкретног обима или висине (износа) за сва­ког појединца који је испунио услове за стицање овог права .

IV

У образложењу нема правог одговора ни на питање: које правно значење има или ка­к­­ва је правна природа законске мере умањења пензија? Да ли је то дажбина, по­рез на имо­­­винска права која су делом алиментирана из јавних прихода, да ли је то оба­везна државна позајмица, као ранији обавезан откуп пољопривредних про­из­во­да, да ли је у питању јавни дуг, ле­гитимна мера буџетске рав­нотеже *sui generis*, при­­родна облигација (ако држава врати ума­њене износе вратила је дуго­вано), привремени за­хват у имовину или је то просто обесвојење без накнаде у стању државне нужде, не­­ка врста конфискације? Чини се да је по својој при­ро­ди, ако се умањена средства рачунају као приход буџета, спорна за­кон­ска мера којом се принудно захвата у по­сто­јећу имовину, најближа посебном порезу на имовинска права који, за разлику од редовних фискалних давања, има посебан циљ и огра­ни­чени пе­риод ва­жења. По­сто­је обвезник (пен­зио­нер, односно корисник пен­зио­ног оси­гу­ра­ња), опо­резована ос­новица (пен­зи­је пре­ко одређеног износа) и стопа за опо­ре­зи­ва­ње.

Независно од њене природе, поставља се питање да ли ова мера, према свом дејству, представља од­ступање од Уставом зајемчених људ­­ских и ма­њинских права у стању државне нужде или меру огра­ничења људских права у редовном стању функ­ционисања уставних инсти­ту­ци­ја или прописивање начина остваривања поје­ди­них људских права? Наиме, Устав разликује прописивање начина остваривања, људских и ма­њинских права, на једној, од ограничења и одступања од Уставом за­јем­чених људ­ских и ма­њинских права, на другој страни. Док се у првом случају заправо ра­ди о законском обликовању Уставом гарантованих права, дотле у другом случају др­жава, путем изванредне законске мере, захвата у људска и мањинска пра­ва било тако што их огра­ничава било тако што привремено обуставља њихово важење. Док је за уређивање начина оства­ривања или ограничење људских права неопходан формални закон, дотле је за од­сту­пање од људских права у стању држав­не нужде, после проглашења ванредног стања, довољан закон у мате­ри­јалном сми­слу (уредба).

Начин остваривања права на пензију уређен је *in toto*, у целиниЗаконом о ин­ва­лидском и пен­зијском осигурању, тако да се Закон о привременом уређивању на­чи­на исплате пензија, који формално није дерогирао његове одредбе, може сма­тра­ти, независно од његовог назива, једино мером ог­раничења или мером од­сту­пања од људских права. Док се код ог­раничења зах­ва­та у људско право без зади­ра­ња у су­штину зајемченог права, (члан 20. Устава) дотле се у другом случају од­ступа од редов­ног уставног режима, што зна­чи да се допушта захват и у суштину зајемченог права, додуше, само у обиму у којем је то неопходно, (члан 200. Устава) осим у случају листе апсолутно зашти­ће­них права, (члан 202. став 4. Устава) на којој се не налазе право на имовину и имовинска права (члан 58. Устава), право на соци­јал­но обезбеђење и осигурање (члан 69. став 3. Устава) и пензијско оси­гу­рање (члан 70. Ус­тава). Одсту­па­ње је слично, али није у свему исто са су­спен­довањем људских пра­ва. Мера одступања је блажа. У случају суспензије, људска права привремено не важе, јавне власти више нису везане за људска права. Код одступања власт може да захвати у суштину основног права, али само у обиму који је неопходан. Обавезан услов је проглашење ванредног стања, које је допустиво само када јавна опас­ност угрожава опстанак државе или грађана, што је компетенција Народне скупштине.

Трећи Уставом предвиђени случај интервенције закона у људска и мањинска права је законско прописивање начина њиховог остваривања, об­ли­ко­вање људских и ма­њин­ских права, али само ако је то Уставом предвиђено или ако је то неопходно за оства­ривање појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком слу­ча­ју не сме да утиче на суштину зајемченог (члан 18. став 2. Устава). Из овога про­излази да и код прописивања начина остваривања људских права има елемената њиховог извесног ограничавања. Но, ограничавање у овом случају није главни циљ закона. Ако би се закључивало једино по називу оспореног закона, могло би се твр­ди­ти да се њиме уређује начин остваривања права на пензију, што би свакако било погрешно закључивање.

Начин остваривања људских права про­пи­су­је се углавном за социјална права која су тиме стављена под резерву или придржај закона. Код либералних права законом се најчешће прописују општи услови за њихово ограничење. Заправо, коначна са­др­жина соци­јал­них права или индивидуалних захтева на социјалне чинидбе или пре­стације државе про­пи­су­је се законом који одређује услове и претпоставке за њихово уживање, дакле, сти­ца­ње, садржину и престанак права. На нивоу уставног права социјална права су обич­но одобрена институционално, што не значи да та пра­ва нису уопште подобна да буду непосредно применљиво уставно право од­носно да не могу да уживају судску заштиту, укључујући непосредну ус­тав­но­суд­ску заш­ти­ту путем уставне жалбе. У институционим и инсти­туцио­налним гаран­ци­ја­ма могу да буду садржани субјективни захтеви, што је нарочито случај са пра­вима из социјалног осигурања. У томе је главна разлика између социјалних и ли­бе­ралних права. Није искључено, међутим, да поједина основна права имају елементе обе категорије људских права. Као што је својина либерално, али и економско пра­во, тако је право на пензију социјално, али и либерално право. Независно од сложене природе права на пензију, законом увек морају да се одреде услови или претпоставке које морају бити испуњени да би се говорило о финализованом, коначно обликованом социјалном праву са пре­цизно одређеним садржајем. То значи да социјална права ипак има­ју ранг Уставом гарантованих права, а не обичних програмских начела, без обзира што је њихова садржина рела­тив­но нео­дре­ђенија од садржине либералних права, готово у свему посредована за­коном. Међутим, инсти­туцио­налне гаранције и гаран­ције института уживају заштиту, не­ка­да и јачу од основноправне заштите.Повреда закона којим се уређује начин ос­тваривања социјалних права одобрених у институционалној форми увек значи повреду самог Уставом гарантованог права.

Ако се правима из социјалног осигурања призна високи ранг Уставом га­ран­тованих права, онда из тог признања произилазе две значајне правне последице које се најчешће везују за људска права гарантована највише рангираним правом. Прво, као уставна права, права из социјалног осигурања такође уживају непосредну ус­тавну заштиту, што значи да поред редовне судске заштите могу да се штите уставном жалбом од стране Уставног суда. Друго, прописивање начина оства­ри­вања и ограничење ових пра­ва може се предузимати једино законом. За прву си­туацију стална пракса Ус­тавног суда нуди довољан број примера. Када је реч о огра­ничењу социјалних пра­ва, чини се да је ово један од ретких случајева ис­питивања уставности закона којим се ова категорија људских права ограничава. Обич­но се уставносудско испитивање законских ограничења људских права при­мењивало према законима којима су ог­ра­ничавана либерална права. Без обзира што се у образ­ложењу одлуке право на пензију експлицитно не сматра Уставом гаран­тованим правом, ипак се приступило испитивању законског ограничења овог права (законитост, легитимност и пропор­цио­нал­ност законске мере), уз закључак да је за­конска мера у свему сагласна са Уставом. Да се прећутно ипак признаје уставни ранг праву на пензију, образ­ло­же­ње потврђује тиме што се упушта и у оцену да ли је законском мером повређен уставни принцип забране смањивања достигнутог нивоа људских права.

Тумачење принципа забране смањивања достигнутог нивоа људских и ма­њин­ских права које се даје у образложењу одлуке полази од одлуке Уставног суда IУз -478/2014, за коју се сматра да садржи референтне ставове Суда о овој уставној га­ран­цији. Закључује се да је Суд овом одлуком стао на становиште по коме: прво, појам „стечених људских и ма­њинских права“ се односи једино на Уставом зајем­чена права; друго, „достигнути ниво људских права“ се односи на врсту права; тре­ће, својеврсни циљ ове гаранције је „самоограничење уставотворца“, јер се ни про­меном Устава та права не могу укинути. *A contrario,* законом прописани начин ос­тва­ривања права и сло­бода не може се сматрати „стеченим правом“, те се промене у законском уре­ђи­вању не могу сматрати кршењем овог прин­ци­па; четврто, пензија није људско право га­рантовано Уставом.

Тумачење ове правне конструкције захтева коментар, поготово у делу који се од­носи на њено дејство према законодавцу. Прво, Устав не прави никакву разлику формалне природе између права која захтевају или не захтевају законско кон­кре­ти­зовање, односно уређивање начина остваривања. Сва Ус­та­вом гаран­то­вана пра­­ва улазе у достигнути ниво корпуса људских и мањинских права, неза­висно од начина њиховог гарантовања, без обзира да ли су одобрена са резервом у корист зако­нодавца или та резерва експлицитно није установљена. Друго, веза­ност буду­ћег ус­тавотворца за достигнути ниво људских права има само морално-политичко, али не и правно дејство. Уставни континуитет је овде свакако пожељан и потребан, али формално није обавезан. Везаност будућег уставотворца за људска права није ин­тенција и прави циљ ове уставне гаранције, јер је везаност људским правима именентна сваком уставотворцу. Треће, уставна гаранција достигнутог нивоа људ­ских права у првом реду ипак је упућена свагдашњем законодавцу коме је прет­ходно дозвољено да под одређеним претпоставкама ограничи људска и ма­њинска права. Она, међутим, експлицитно ускраћује законодавцу такве интервенције у људска права којима се, било тобожњим уређивањем начина остваривања било „правим“ про­писивањем ограничења, умањује или оштећује садржина људских права све до њиховог супстанцијалног губитка. Другим речима, зако­нодавцу је забрањено да поништава или умањује онај ниво људских права који је Уставом прокламован. То значи да принцип достигнутог нивоа или Уставом гарантованог стања људских права увек треба посматрати у контексту како законског огра­ни­чења тако и за­конског уређивања начина остваривања људских права, што уоста­лом потврђује систематско место овог принципа у уставном тексту. Четврто, закључaк *a* *con­trario* није прихватљив, јер се некада промене у начину уређивања људских права не сматрају кршењем ове уставне гаранције, али некада, уколико вређају или умањују суштину зајемченог права, могу са овом гаранцијом бити у сукобу. Пето, право на пензију је имовинско право стечено радом, гарантовано Уставом у инс­ти­ту­ционалној форми, као најважније право из пензионог осигурања. Тачно је да према свом персоналном важењу право на пензију није људско право, али јесте Уставом гарантовано право запослених и чланова њихове породице. Устав је из­ричит у томе да запослени и њихове породице имају права на социјално обез­бе­ђење и *осигурање* (подвукао – Д.С.) која се уређују законом (члан 68. став 2. Устава), а право на пен­зи­ју, које је условљено, односно повезано са радним односом (за­по­сленошћу) управо про­из­ла­зи из пензијског осигурања.

V

Да ли је умањење пензија доиста привремена законска мера? Тврдњу о при­вре­мености законске мере умањења пензија, као и покушај да се докаже њено ствар­но привремено важење, сматрам најслабијом тачком усвојене одлуке. Она се налази у оном делу њеног образ­ло­жења где се доказује да је мера умањења пензија про­пор­цио­нална управо зато што је привремена, без обзира што се из текста самог закона, осим у називу, та при­временост уопште не одређује, нити се на било који посредан начин може уочити. Напор који је утро­шен на дока­зи­вање привремености умањења пензија показује да је и код самог пред­ла­гача одлуке постојало уверење да је ово спорно питање заправо кључ­но за потвр­ђи­вање или одбијање основаности ини­ци­јативе. Проб­лем је, ме­ђу­тим, у томе што наводи из образ­ло­жења, су­прот­но своме ци­­­љу, уместо да потврде, заправо негирају при­вре­ме­ност закон­ске мере.

Пошто у самом тексту закона не може да нађе никакво упориште, образложење карактера мере упућује на Закон о буџетском си­сте­му, што може бити схваћено као по­ку­шај да се индиректно, си­сте­матским повезивањем два закона различитог пред­мета, потврди не при­вре­меност, него ус­лов­но важење мере. Умањење пензија ће ва­жити, тачније пензије се неће повећавати све дотле док њихово учеш­ћe у БДП не буде мање од 11 %. Увођењем овог аргумента потпуно се превиђа да ус­ловно и при­времено важење јесу сличне, али нису пој­мов­но исте кате­го­рије; зато је њихово правно дејство различито. Ус­лов­­­ност значи да ће ме­ра важити све док не наступи будућа не­извесна окол­ност, раскидни услов, онда када пензије учествују у БДП са мање од граничних 11 процената, што значи да условно важење практичо може да значи (дуго)трајни, временски потпуно нео­дре­ђени, чак ви­ше­го­дишњи период важења једног наводно темпоралног закона. Не зна се да ли и када ће услов бити остварен. Условна мера је вре­мен­ски нео­дре­ђе­на мера.

При­временост, међутим, значи прецизно временско оро­ча­вање важења једне мере, према правилу *Dies certus an et certus quando*. Сигурно је да ће наступити и када ће наступити (престанак мере). Када се важење умањења пензија веже за ус­лов, од­носно лимит од 11% посто БДП, онда имамо ситуацију која се означава као *Dies certus an et incertus quando*. Сигурно је да ће наступити, али није сигурно када. Пре­ма томе, државни захват у имовинска права пензионера, значи у мирно уживање имовине, у ствари није привремен, него је условљен до наступања мер­љивог успеха владине фискалне, од­носно целовите економске политике. Ако мера опстаје све док се не оствари про­гно­зирани пораст на­цио­налног друш­тве­ног богат­с­тва, онда то значи да је одузимањем дела имовине пен­зионерима трајно наметнут претерани терет у смањивању државних издатака, тј.ус­по­стављања буџетске рав­но­те­же. Имовинска права су умањена, периодично се умањује имовина у тачно од­ре­ђеном обиму, без икакве накнаде или услуге, нека врста пореза, јер нема јавног обе­ћа­ња, односно никаквих гаранција државе да ће у догледно вре­ме одузета имовина постепено бити враћена.

Ништа у томе не мења чињеница која се у образложењу стално понавља, као велика заслуга законодавца у афирмацији социјалне правде и смањењу социјалних разлика, наиме, да се умањење не односи на све пензије, јер су „опорезоване“ само пен­зије које прелазе износ од 25.000 динара. Скоро да се закључује да су „више“ пензије социјално неправичне, да су малтене про­извољно одређене, независно од стажа осигурања и уплаћених до­приноса, тако да је са социјалног становишта њи­хо­во умањење дубоко правично.При томе, потпуно се игнорише значај чињенице да се спорним законом „привремено“ дерогира законито утврђена висина пензије. Привременим уређи­ва­њем начина обрачуна пензија заправо се уводи нови кри­теријум (умањење) који није објективизиран, пре би се могло рећи да је про­из­вољ­но одређен проценом прага социјалне издржљивости појединих категорија пен­зио­нера. Општим законским решењима замењена су коначна решења којим је од­ре­ђена висина пензије сваког појединачног корисника осигурања. Измена коначних ре­шења наступа *ex lege*, а иск­ључено је право на правно средство. Нова по­је­ди­нач­на решења нису предвиђена чак ни за пензионере чије су пензије обрачунате по основу мешовитог стажа осигурања.

VI

Да ли је другачије могао да се реши овај уставни спор, одлуком Уставног суда са или без касаторног дејства? Нема сумње да је овај уставни спор специфичан у тој мери да се не може разрешити ти­пи­зи­раном одлуком Уставног суда. Изван­ред­ност, осо­бе­ност уставног спора, која про­излази, пре свега, из претпостављене при­вре­ме­ности мере прописане законом којим се оду­зи­мају имовинска права десетине хиљада грађана, за­хте­ва такође из­ван­редну, особену одлуку суда, што значи по­себ­ност њене изреке и одређивања посебног начина ње­ног извршења. Ако би се по­шло од ле­ги­тим­ности државне мере и њене прет­по­став­љене неопходности, с једне, али и захтева правне државности да та мера доиста буде привремена, који је снажно подржан захтевом социјалне правичности, с друге стра­не, у изреци одлуке Уставног суда било је могуће утвр­дити да ће почев од 1. јануара 2016. године, када почиње нова буџетска година, овај закон бити у не­складу са Уставом. Начин од­ређивања извршења овакве одлуке, која се, на пример, у Немачкој назива „апел одлука“, значио би установ­ља­ва­ње обавезе за Народну скуп­штину да, уколико же­ли да се примена ме­ре продужи, изнова о томе одлучује *ab initio*.

То значи да привремено одређена законска мера којом се у ствари трајно захвата у Уставом гарантована права имовинске природе подлеже периодичном пре­ис­пи­ти­ва­њу, дакле, за сваку буџетску годину. Прак­тично, до истека буџетске го­ди­не од­лу­ка Суда не би имала касаторно деј­­с­тво. На први поглед можда делује чудно ова транс­формација једног уставног стања у неуставно стање, али уставноправно та си­туација је итекако могућа. У пракси нашег суда немамо пример за овакав тип од­луке, кон­ста­тацију да ће неуставно стање наступити истеком одређеног пе­рио­да важења норме, тј. истеком буџетске периоде. Пракса немачког Савезног устав­ног суда познаје одлуку са оваквим вре­менским дејством, без обзира на правило да од­лу­ка начелно има *ex nunc*  дејство. По мом суду, да би се умањење пензије суш­тински сматрало при­вре­меним, да би закон до­и­ста био темпоралан, неопходно је ње­гово преиспитивање у свакој буџетској години, што значи да би се увек морало приступати до­но­шењу истог закона о умањењу пензија, без обзира на исту или ра­зли­читу висину умањења. Да би једна мера захватања која се сматра леги­тимном у време до­ношења, задржала и даље ту легитимност, нужно је пре­ис­питивање ње­не основаности у свакој буџетској години. У су­про­тном, при­вре­ме­ност умањења би би­ла обична фикција или „празна прича“, пука тврдња која се ничим не доказује.

Наравно, нема потребе за оценом да ли парламентарној већини иде у политички рачун да се дискусија о пензијама отвара сваке године, односно нема разлога ни за процењивање да је предлог законске мере Влада, односно надлежно министарство на­мер­но фор­мулисало тако да јој се експлицитно не даје карактер при­вре­ме­но­сти. Мотиви, добре намере или можда бојазан од лоше процене нису пресудни за ус­тавносудско испитивање предузетих законских ограничења Уставом гарантованих права. Ако је очигледно да мера има за циљ смањење буџетског дефицита, без об­зи­ра што је у закону као прави циљ мере означено „очување финансијске одржи­вости пензијског система“, а ње једноставно нема без одржања бу­џетске рав­но­те­же, јер се из буџета за пензије издваја скоро половина средстава потребних за ис­плату пензија у текућој години, онда је потребно, да би се ова мера могла сматрати и даље легитимном, неопходном и пропорционалном, ново парламентарно од­лу­чи­вање о овом захвату у Уставом гарантовано социјално право једне од нај­осет­љи­ви­јих категорија становништва.

Алтер­на­тива овако сроченој изреци одлуке могла би да буде интер­пре­та­тив­на од­лу­ка у смислу да су иницијативе за утврђивање не­ус­тавности за­ко­­на не­при­хватљиве под условом да се привременост ове мере ту­ма­чи тако што је Уставни суд разуме: као обавезу Народне скупштине да пре усва­јања буџета за 2016. годину екс­пли­цитно одлучи о даљем важењу закона о умањењу пензија.

Трећи могући пут, који је имао значајну подршку на седници Уставног суда, зна­чио би да се уместо усвајања овог предлога одлуке, тј. решења о одбацивању ини­­­­цијатива или утврђујуће одлуке због одсуства привремености, донесе друга про­цес­на одлука, тј. решење о по­­­кре­­тању по­ступка. Спорна питања у овом предмету су толико бројна и значајна да су довољан разлог за за­казивање јавне расправе. Наравно, њиме би био обух­ва­ћен закон у це­ли­ни. Уз ово реше­ња, могла је да се изда привремена наредба којом би била обустављена, до коначне одлуке Суда, даља примена за­ко­на. Пре седнице о већању и гласању, била би, дакле, одр­жана јавна расправа на коју би би­ли позвани, осим учесника, пред­став­ници науке и струке из области радног права, социјалног права, права со­ци­јалног осигурања, финансијског и имовинског права.

VII

Одлука Уставног суда о уставности Закона о привременом уређивању начина исплате пензија заснована је на погрешној интерпретацији Устава. Њено образ­ло­же­ње више је имало за циљ оправдање, несумњиво са неолибералног становишта, ове законске мере, него што је одговорило захтевима правне државности, социјалне пра­вич­но­сти, развијању објективног уставног права и заштити људских права од ексцесног законодавства. О томе да овом одлуком Уставни суд остаје „слеп“ према уставној и социјалној стварности, нема потребе посебно говорити. Не само што донета одлука Уставног суда није пружила делотворну заштиту Уставом гаран­то­ваним правима стеченим радом, него је дала готово бланко подршку извршној власти, која је добила малтене „дозволу“ уставног правосуђа да неограничено за­хвата у основна људска права. Нити се зна до када ће ова мера финансијске кон­солидације да важи, нити је показано до које границе се може толерисати захват зако­нодавца у обим Уставом заштићеног права на пензију. Устав је допустио за­конодавцу да предузима мере којима ће се људска и мањинска права ограничавати, али је такође поставио и најопштије границе захватима законодавне власти у за­штићено под­ручје људских права. У вези с тим, у упоредном уставном правосуђу настала је права доктрина о „границама ограничења“ људских права. У одлуци Уставног суда, осим преузимања интерпретационих фигура Суда у Страз­бу­ру, нема таквих ин­терпретационих ставова који би значили постављање чврстих садржајно довољно одређених препрека произвољним законодавним захватањима у људска права гарантована Уставом.

Ипак, по мом суду, не мора да значи да је овај уставни спор коначно решен овом одлуком Уставног суда, тачније може се изнова покренути исти уставни спор, не­зависно од правила да Уставни суд одбацује захтев за оцењивање уставности о коме је већ одлучивао, осим ако из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање (члан 46. т. 8. Закона о Уставном суду). Због специфичне при­роде Закона о при­вре­ме­ном обрачунавању начина ис­плате пензија, самим протеком времена аргу­мен­тациона снага већ изнетих навода, пре свега, тврдња да законска мера није при­времена, него трајна, њих транс­формише у нове разлоге и нове доказе о којима Уставни суд мора изнова да од­лу­чује. Привремено решење се може толерисати само до разумне границе, јер пре­те­рано дуго трајање привременог законског решења постаје зна­чајним протеком времена трајно решење. Није искључено, дакле, да садашњи или други састав Уставног суда донесе другачију одлуку поводом истог спорног пи­та­ња, уколико сам законодавац не утврди престанак ове мере.

судија Уставног суда

проф. др Драган М. Стојановић

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ У ПРЕДМЕТУ IУз-531/2014**

**I**

Уставни суд је 23. септембра 2015. године донео Решење којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија, објављеног у „Службеном гласнику РС“, број 116/14 (у даљем тексту: Решење).

Решење је донето само три дана након што је у информативној емисији „Дневник 2“ РТС објављено да се Република Србија налази на 66. месту, од 96 земаља обухваћених истраживањем, у погледу економског и социјалног положаја пензионера. Међутим, ни овај нити други забрињавајући подаци о тешком положају пензионера у нашој земљи, као ни бројна озбиљна уставноправна питања која су постављена у више десетина поднетих иницијатива, нису навели Уставни суд да донесе решење о покретању поступка за оцену уставности Закона о привременом уређивању начина исплата пензија (у даљем тексту: оспорени закон). Уставни суд је нашао да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима оспореног закона, те је предмет решио на основу члана 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13). Према наведеној одредби Закона, Уставни суд решењем одбацује иницијативу кад нађе да је неприхватљива, јер изнетим разлозима оспоравања није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности или законитости. То значи, да у овом случају Суд није оцењивао уставност оспореног закона, већ само прихватљивост навода и разлога изнетих у иницијативама.

Сматрам да су значај оспореног закона и разлози због којих су иницијатори оспорили његову уставност, у највећој могућој мери оправдали потребу да Уставни суд донесе решење о покретању поступка за оцену уставности оспореног закона. Иако поднете иницијативе нису подстакле Суд на активизам у процесном смислу, сама оцена наводно неприхватљивих и неаргументованих навода иницијатора у образложењу Решења је резултирала заузимањем значајних правних ставова до којих се, у складу са природом уставносудског поступка, долази оценом спорних уставноправних питања постављених у решењу о покретању поступка оцене уставности. Чињеница да Уставни суд није донео ово решење, била је један од разлога да издвојим мишљење у овом предмету.

**II**

Основни разлог за писање овог издвојеног мишљења је, ипак, моје неслагање са већином оцена и правних ставова Суда изложених у Решењу, поводом спорних питања истакнутих у иницијативама.

У више иницијатива је указано на то да су назив и садржина оспореног закона контрадикторни, јер у оспореном закону није наведен рок до када ће важити. Према своме називу, оспорени закон би требало да буде привремен. У оспореном закону је одређено од када почиње да се примењује – почев од исплата пензија за месец новембар 2014. године (члан 1.) и да ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“ (члан 6.), али није одређено и до када ће се примењивати. Стога се, и по мом мишљењу, као и по мишљењу иницијатора, основано поставља питање да ли се оспорени закон може сматрати привременим, без обзира на његов назив. Наиме, када је закон донесен, објављен и ступио на снагу, он у принципу делује pro futuro, све до престанка. Ако време важења није одређено у самом закону прописивањем краја његове примене, онда закон, по правилу, престаје да важи укидањем од стране новог закона који регулише исту материју. У случају да у новом закону то изричито није наведено, важи правило lex posteriori derogat legi priori.

Уколико је привременост једно од битних обележја закона јер је истовремено и услов за предузимање интервентних мера државе у појединим областима друштвеног живота, као у овом случају, онда би привремено важење морало произлазити из садржине закона. Пример за то је Закон о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору („Службени гласник РС“, број 39/09), у коме је изричито стајало да ће се примењивати почев од исплате плате, односно зараде за месец мај 2009. године закључно са исплатом плате, односно зараде за месец децембар 2009. године. Када време важења привременог закона није експлицитно одређено, требало би да буде бар одредиво. Понекад се то чини описно, као нпр. у Закону о смањењу мировина одређених, односно остварених према посебним прописима о мировинском осигурању („Народне новине“, бр. 71/10, 130/11 и 157/13), који је донет у Републици Хрватској, а у коме је прописано да се смањење мировина и мировинских примања, односно додатака мировини примењује од 1. јануара 2014. године, а престаје се примењивати када реални раст бруто друштвеног производа у сваком од три претходна узастопна тромесечја износи најмање 2% у односу на исто тромесечје претходне календарске године и ако је дефицит државног буџета Републике Хрватске у истом раздобљу мањи од 3%. За разлику од наведених примера, време важења оспореног закона нити је одређено, нити се може одредити на основу његове садржине, па чак ни из садржине Предлога закона. Наиме, у образложењу Предлога закона је наведено да је мера смањења пензија временски ограничена, као и да је уведена са циљем превладавања, односно отклањања штетних последица финансијске кризе, што значи да она егзистира у правном поретку Републике Србије само толико дуго док посебно важни разлози јавног интереса оправдавају њену примену.

Полазећи од наведеног, основано се поставља питање да ли се у погледу трајања и извесности норми оспорени закон може сматрати привременим. Подсећам да је Уставни суд у више својих одлука (нпр. IУз-27/2009, IУз-107/2011, IУз-299/2011 и IУз-920/2012), поводом квалитета законских норми, заузео став који гласи: „Да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу, тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве“.

Уставни суд је овом приликом закључио да се привременост мере предвиђене оспореним законом може утврдити „на несумњив и објективан начин“, а то је учешће пензија у бруто друштвеном производу до 11%, имајући у виду одредбе члана 27е ст. 28. и 29. Закона о буџетском систему, којима је прописано да принципи одговорности фискалног управљања налажу свођење расхода на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће пензија у БДП буде до 11% и да се повећање пензија може вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће пензија у БДП да буде до 11%. Сматрам да чак ни метод најширег системског тумачења закона не пружа довољно основа да се временско важење оспореног закона утврди из садржине норми Закона о буџетском систему које се односе на принципе одговорног фискалног управљања, утолико пре што се поменуто учешће пензија у БДП до 11% везује за могућност повећања, а не смањења пензија. На произвољност оцене Суда о временском важењу оспореног закона указују и свакодневне изјаве Владиних званичника, према којима ће повећање пензија уследити када се са тим сагласе представници Међународног монетарног фонда. Дакле, временско важење оспореног закона је неизвесно и непредвидиво. Оно није израз воље законодавца преточене у било коју законску норму, већ зависи од воље оних на чији захтев је оспорени закон донет, као услов за закључење и реализацију кредитних аранжмана са Републиком Србијом.

**III**

Исто толико значајно и спорно је питање да ли се оспореним законом уређује начин исплате пензија, како то стоји у називу оспореног закона, или се ограничава обим коришћења пензија утврђених правоснажним решењима надлежног органа. У члану 1. оспореног закона је наведено да се овим законом уређује начин исплате пензија, али је одредбама чл. 2. и 3. утврђен начин обрачуна износа пензије која ће се исплаћивати корисницима пензија чија пензија прелази износ од 25.000 динара, односно 40.000 динара. Из садржине одредаба чл. 2. и 3. несумњиво произлази да се њима не прописује никакав нови начин исплате пензија, већ исплата умањених износа пензија, што је кључно за оцену сагласности оспореног закона са Уставом, а о чему ће касније бити више речи у овом издвојеном мишљењу. Овакав закључак проистиче и из Предлога закона у коме се доношење предложеног закона одређује као прописивање једне посебне привремене мере смањења пензија, а затим наводи да је мера смањења пензија временски ограничена.

И поводом претходно наведеног спорног питања, подсетићу на пример закона којим је уређен начин исплате обавеза утврђених правоснажним судским одлукама. У ситуацији када држава, због економске кризе изазване првенствено међународним економским санкцијама наметнутим нашој земљи, није могла да обезбеди довољно средстава у буџету за исплату новчаних накнада досуђених применом одредаба Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредног земљишта, законодавац је 1998. године изменио тај закон додајући члан 12б, којим је предвидео другачији начин исплате утврђених накнада. Наведеним чланом 12б је, поред осталог, предвиђено да ће се у случају када је висину новчане накнаде утврдио надлежни суд, накнада исплатити у једнаким тромесечним ратама, у року од 10 година, почев од истека године дана од дана правоснажности судске одлуке, с тим што ће се на доспеле обавезе исплатити камата у висини раста цена на мало. Дакле, и у овом случају је законодавац имао могућност да умањи исплату накнаде, али он то није учинио већ је одредио нови начин исплате у ратама и, при томе, предвидео плаћање одговарајуће камате како досуђена накнада не би била обезвређена. Законодавац је тада сигурно имао у виду да потраживања утврђена правоснажним одлукама надлежних органа представљају имовину лица у чију корист су потраживања утврђена и да је институт правоснажности појединачних правних аката уведен како би се обезбедила правна сигурност, као један од елемената владавине права.

За разлику од претходно наведеног примера, законодавац је оспореним законом ограничио корисницима пензије право да им се пензија исплаћује у пуном износу утврђеном правоснажним решењима надлежног органа и у члану 4. оспореног закона утврдио да се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним. То значи да новчани износи за које су пензионерима умањене пензије у складу са чл. 2. и 3. оспореног закона, никада неће бити враћени.

**IV**

Уставни суд се о предмету и садржини оспореног закона изјаснио поводом навода иницијатора да се оспореним законом повређује начело јединства правног поретка из члана 4. Устава. Уставни суд је констатовао: да се одредбе оспореног закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона; да се одредбама оспореног закона не задире у институте уређене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, нити у начин њиховог уређивања; да је предмет оспореног акта, у суштини, исплата пензије као новчаног давања које има јавноправни карактер; да се оспореним законом корисницима пензије не утврђује висина пензије, већ се прописује у којим случајевима и за колико ће исплата пензије бити умањена, због очувања финансијске одрживости пензијског система.

Сматрам да су све наведене констатације Суда спорне. Наиме, нема сумње да оспореним законом није уређен начин утврђивања висине пензија према одредбама чл. 61. до 73. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Проблем је управо у томе што је оспореним законом прописано да ће пензије, чија је висина утврђена у складу са наведеним одредбама Закона, бити исплаћиване у мањем износу. С обзиром на то да се исплатом умањеног износа пензије ограничава обим њеног коришћења, а да је чланом 5. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању прописано да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу, остварују и користе под условима и на начин утврђен овим законом, крајње је спорна оцена Суда да се оспореним законом не задире у институте уређене Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Надаље, констатујући да је предмет оспореног закона исплата пензија, Суд је избегао да се изјасни да ли је то начин исплате пензија, како пише у називу оспореног закона, или обим исплате стечених пензија. Последњи закључак Суда наведен у претходном пасусу се може довести у питање и са логичког и са правног становишта. Јер, ако оспорени закон прописује за колико ће исплата пензија бити умањена, нелогично је тврдити да тиме није утврђена и њихова висина. Са правног становишта, спорно је то што се висина умањене пензије утврђује општим актом и примењује се ex lege, а не кроз измену решења којим је правоснажно утврђена висина пензије.

Иако се Уставни суд у образложењу Решења није експлицитно изјаснио о томе да ли је оспореним законом уређен начин исплате пензија, Суд је, као и предлагач Закона, ипак, на више места у Решењу констатовао да се оспореном законом умањују пензије. Али, да би одговорио на питање да ли стечене пензије могу бити умањене, Уставни суд је морао да се изјасни и о карактеру права на пензију.

**V**

Уставни суд је у Решењу поновио свој раније заузети став да Устав грађанима гарантује пензијско осигурање, као вид социјалног осигурања, али да конкретна права из пензијског осигурања нису Уставом зајемчена права, већ је реч о правима која се установљавају законом. У образложењу Решења је наведено да законодавац има овлашћење да мења постојећа законска решења којима је уређено пензијско осигурање у Републици, при чему је ограничен, са једне стране, обавезом Републике да се стара о економској сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава, а са друге стране, општим уставним начелима и принципима, као и начелима Устава у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе.

Пошто је констатовао да Уставом није гарантовано право на пензију, Уставни суд је могућност смањења пензијских давања разматрао у контексту права на имовину гарантованог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), ослањајући се на праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП). У Решењу је цитирано неколико ставова из одлука ЕСЉП, од којих су најзначајнији следећи: да, када национално законодавство предвиђа право на социјално давање засновано на систему доприноса, онда се право произашло из плаћања доприноса фондовима осигурања може сматрати имовинским правом; да се ово стечено право не може укинути или ускратити, али се може мењати висина давања, јер се давање кориснику из система социјалног осигурања не може тумачити као давање пензије у одређеном износу, те стога, евентуално смањење износа давања не значи истовремено и смањивање достигнутог нивоа права; да када је износ давања смањен или је оно прекинуто, ово може представљати мешање у имовину.

Полазећи од наведених ставова ЕСЉП, Уставни суд је у потпуности релативизовао право осигураника да пензију остваре у висини која је одређена износом сопствених укупно уплаћених доприноса током стажа осигурања, као и право лица која су стекла пензију да је уживају у висини утврђеној правоснажним решењима надлежног органа, са образложењем да су давања по основу оствареног права из пензијског осигурања јавноправног карактера и да њихова висина непосредно зависи од раста или пада привреде, друштвеног производа земље у датом тренутку и других објективних околности, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијског давања, демографских кретања, итд. Другим речима, право осигураника да остваре пензију зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности, како је прописано чланом 5. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању – постаје илузија, а право да се мирно ужива у стеченој пензији одређене висине – постаје зависно од низа будућих неизвесних околности.

Претпостављам да би изречени ставови Уставног суда били сасвим другачији да их је Суд градио полазећи од одредаба Устава, а не ставова ЕСЉП. Наиме, ставови ЕСЉП који се наводе у Решењу настали су тумачењем права на имовину зајемченог чланом 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију. Како је у Решењу изречена тврдња да је право на имовину гарантовано Европском конвенцијом на исти начин зајемчено и Уставом Републике Србије, истичем да је ова тврдња само делимично тачна, јер постоји битна разлика у погледу могућности ограничења коришћења имовине. Према одредби члана 58. став 3. Устава, законом је могуће ограничити само начин коришћења имовине, али не и њену висину или обим, док је одредбом става 2. члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију дато право држави да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине, не везујући то само за начин коришћења имовине. Отуда потичу ставови ЕСЉП из којих произлази да није несагласно са Европском конвенцијом да се законима држава чланица умањује висина или обим коришћења имовине, па и висина пензија и других права из социјалног осигурања, ако је то у складу са општим интересом.

Засењен праксом ЕСЉП, Уставни суд није уочио, или није хтео да констатује, да се одредбом члана 58. став 3. Устава пружа већи степен заштите корисницима имовине од оног који пружа Европска конвенција, те да стога право на пензију, које несумњиво представља лично имовинско право, мора уживати заштиту у складу са највишим правним актом Републике Србије.

Уставни суд је морао имати у виду и то да се Европском конвенцијом уопште не јемче права из социјалног осигурања, за разлику од Устава Републике Србије који их гарантује. Обавеза Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера, утврђена у ставу 2. члана 70. Устава, није и не сме бити само пука декларација. Значење ове обавезе је требало тражити у домену начела социјалне правде и поштовања људских и мањинских права из члана 1. Устава, али и у вези са системом пензијског и инвалидског осигурања који је уређен законом на основу уставног налога из члана 70. став 1. Устава.

Уставни суд се у Решењу надугачко и нашироко бавио тзв. Бизмарковим системом пензијског осигурања, приписујући овом систему, који је настао пре више од 170 година, чак и одређивање висине пензије према формули која представља производ личних бодова и вредности општег бода, а која је уведена Законом о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године. Суд је, при томе, у потпуности занемарио суштину овог модела пензијског осигурања, који је уведен са циљем да се пензионерима, по основу уплаћених доприноса за пензијско осигурање за време периода запослености, обезбеди ниво прихода у старости који је у складу са оним што су претходно зарађивали. Систем обавезног пензијског осигурања треба да представља механизам одржања нивоа пензија у старости. Имајући у виду да из члана 70. став 1. Устава произлази да систем пензијског осигурања који се уређује законом мора да предвиди и обавезно пензијско осигурање као облик осигурања, држава има обавезу да у складу са ставом 2. наведеног члана Устава пензионерима обезбеди одређени ниво прихода на основу кога ће њихов стандард, у односу на период када су били запослени, бити очуван у највећој могућој мери. По мом мишљењу, старање о економској сигурности пензионера треба да се огледа у стварању таквог нормативног и финансијског оквира који ће, првенствено кроз усклађивање пензија, одржати ниво прихода у старости, а кроз јачање контролних механизама обезбедити редовну уплату доприноса за пензијско осигурање и онемогућити ненаменско коришћење тако прикупљених средстава. Сматрам да је смањење пензија стечених у складу са законом неспојиво са нашим системом обавезног пензијског и инвалидског осигурања, са обавезом државе да се стара о економској сигурности пензионера, као и са државном гаранцијом за обавезе Фонда за остваривање права по основу обавезног пензијског и инвалидског осигурања, која је утврђена у члану 173. Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

**VI**

Одредбама члана 20. Устава утврђени су услови под којима се људска и мањинска права могу ограничити. Ти услови су у највећој мери исти као услови које поставља ЕСЉП када примењује тзв. тест сразмерности (пропорционалности), али се у извесној мери и разликују. Управо та разлика је, по мом мишљењу, одлучујућа за разрешење овог уставносудског спора. Због чега се, ако ова разлика постоји, Уставни суд определио да ограничење права на мирно уживање пензије у одређеној висини цени у односу на услове који су производ праксе ЕСЉП, а не услове утврђене у члану 20. Устава? Одговор на ово питање налази се у првом услову теста сразмерности, а ако тај услов није испуњен, сматра се да ограничење права није допуштено и не приступа се испитивању осталих услова.

Према становишту ЕСЉП, први услов да би ограничење људског права било допуштено јесте да то ограничење буде установљено законом. У члану 20. став 1. Устава такође је утврђено да људска права могу бити ограничена законом, али само ако такво ограничење допушта Устав. Дакле, допуштеност ограничења Уставом је додатни услов који, по природи ствари, не познаје пракса ЕСЉП. У конкретном случају, смањење висине пензија је установљено оспореним законом, а не подзаконским актима извршне власти или актима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, те је тако испуњен први услов теста сразмерности који је установио ЕСЉП. Али, смањење висине стечене пензије није допуштено Уставом јер се, сагласно одредби члана 58. став 3. Устава, законом може ограничити само начин коришћења имовине, али не и њена висина или њен обим.

Сматрам да су за наведену непремостиву уставну препреку у ограничењу имовинских права морали знати и законодавац и Уставни суд. Отуда у називу оспореног закона егзистира „начин исплате пензија“, иако се овим законом не уређује начин исплате већ исплата умањених пензија, па отуд и позивање Уставног суда на праксу ЕСЉП, а не на одредбе Устава. Дакле, законодавац је ограничење једног личног имовинског права чије мирно уживање јемчи члан 58. став 1. Устава покушао да оправда називом оспореног закона, а Уставни суд праксом ЕСЉП. Повиновање Уставу, као нужна претпоставка владавине права, овом приликом је изостало.

**VII**

Модел обавезног пензијског и инвалидског осигурања који у нашој земљи постоји деценијама, већ дуго се, на различите начине, урушава, што за последицу има како правну несигурност осигураника који живе у оправданом страху да ли ће и поред плаћања доприноса стећи пензију и у ком износу, тако и несигурност пензионера који брину да ли ће стечену пензију уживати у утврђеном износу. На све тежи положај и осигураника и корисника пензија су утицали бројни чиниоци и околности, од којих набрајам само неке: својевремено препуни Републички фонд пензијског и инвалидског осигурања је испражњен ненаменским трошењем средстава, за шта одговорност сноси држава; средства за исплату пензија се стога више не могу обезбедити из новца који је био акумулиран у Фонду, већ текућим финансирањем из доприноса и Буџета; због пада запослености прилив доприноса је све мањи, а због економске кризе све је већи проблем да се у Буџету обезбеде недостајућа средства за пензије; због неуспеле приватизације друштвених предузећа многи запослени су изгубили радна места и били принуђени да оду у пензију пре него што су испунили услове за пуну пензију, што је имало за последицу утврђивање умањеног износа пензије; преласком на тзв. бодовни систем обрачуна пензија за цео стаж осигурања, уместо за 10 најповољнијих година, износ пензије која је стечена после 2003. године је смањен у односу на оне кориснике који су пензију стекли по ранијим прописима; модел усклађивања пензија који је примењиван до доношења оспореног закона и који је требало да обезбеди одржање прихода у старости је неповољнији у односу на већину европских земаља, на шта указују индикатори хипотетичке стопе замене која је стандардна и најчешће коришћена мера одржања релативног животног стандарда пензионера; све већи број пензионера издржава неког од радно способних чланова породице који нема запослење итд.

Осим изложеног, чини ми се да постоји латентни притисак да се у земљама у којима је систем обавезног пензијског осигурања основни облик овог осигурања, постојећи модел осигурања замени тзв. Бевериџовим моделом. За разлику од тзв. Бизмарковог модела пензијског осигурања чији је циљ одржавање стандарда пензионера приближног оном који су имали док су били запослени, циљ Бевериџовог модела је смањење сиромаштва пензионера које се постиже кроз осигурање у приватним пензијским фондовима. Средства уплаћена у приватне пензијске фондове могу бити коришћена не само у циљу увећања ниских пензија које обезбеђује држава, него и за инвестиције и финансијске трансакције, како налаже логика либералног капитализма. Да би се то постигло, треба доказати да је постојећи систем обавезног пензијског осигурања неодржив или, пак, одржив, али само уз велике жртве које треба да поднесу управо пензионери.

У наведеним околностима, пензионери не смеју бити додатно кажњени смањењем пензија због недостатка новчаних средстава у Фонду и Буџету, које нису скривили. Сматрам да у нормативном оквиру који су створили важећи Устав и Закон о пензијском и инвалидском осигурању, циљ да се очува финансијска одрживост пензијског система у Републици Србији, утврђен у члану 1. оспореног закона, није могао нити смео бити оствариван смањењем пензија. Да је Уставни суд наводе из поднетих иницијатива о недопуштености мере смањења пензија оспореним законом ценио у односу на одредбе Устава, налазим да би дошао до истог закључка, и да би то довело до другачије одлуке у овом уставносудском предмету.

|  |  |
| --- | --- |
|  | СУДИЈА УСТАВНОГ СУДА  Катарина Манојловић Андрић |

**Издвојено мишљење у односу на Рeшење Уставног суда IУз-531/2014. од 23. септембра 2015. године**

„Јер политички суд би морао да цени не уставност закона него њихову политичку целисходност. Али „суд“ који би ценио целисходност закона, не би уопште био суд него политички орган. Посао суда, па и уставног, састоји се једино у оцени је ли односни акт сагласан с одређеном правном нормом, одн. другим правним актом и ништа више. Може дотичан закон бити политички најцелисходнији, и зато судска одлука о његовом поништењу због неуставности политички најцелисходнија, па ипак је суд дужан да га поништи ако сматра да је неуставан“.

*Радомир Лукић о појму уставног судства*

На седници одржаној 9. октобра 2015. године Уставни суд је донео Решење којим је одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, бр.116/14), као и захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног Закона из тачке 1.

Како сам оваквој одлуци Уставног суда ускратила свој глас, залажући се за сасвим супротно поступање Уставног суда које би, по моме суду, било нужно окончано потпуно другачијом одлуком, у издвојеном мишљењу које прилажем покушаћу да покажем те тачке неслагања између ставова за које сам се залагала и оних за које се определила већина судија.

***Мали, али неопходан осврт на прошлост,***

***или,***

***зашто није било јавне расправе***

Подсетићу да је на седници од 9. јула 2009. године Уставни суд донео Решење којим није прихватио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1 Закона о судијама („Службени гласник РС“, број 116/08) и којим је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1.

Овим Решењем отпочела је свој дуг и сасвим неуобичајен уставносудски живот позната правосудна реформа. У десетинама иницијатива поднетих Уставном суду њихови подносиоци су оспоравали уставност наведеног Закона о судијама покушавајући да докажу да је прекршен важећи Устав и да ће примена оваквих законских решења довести до масовних кршења права ујемчених тим истим Уставом. Без обзира на важност Закона који је оспораван, на важност питања која су њиме била уређена - питања положаја судија и тиме интегритета судске власти и независног статуса органа који је врше и судија који је обављају (а изабрани су легално, по Уставом и одговарајућим законима прописаној процедури које су важиле у време обављања избора), без обзира на начело сталности судијске функције (гарантовано одредбама члана 101. став 1. Устава Републике Србије од 1990. године који је био на снази у време њиховог избора, као и чланом 146. став 1. важећег Устава), без обзира на белодани материјални уставни континуитет и, по овом питању, очуван неизмењени уставни идентитет успостављен решењима Устава од 1990, Уставни суд је одлучио да ово спорно уставноправно питање оконча без покретања поступка и мериторног решавања, не прихватањем поднетих иницијатива и одбацивањем наведеног захтева.

Поступајући у овој спорној уставноправној ствари Уставни суд се није одлучио за заказивање и вођење **јавне расправе.** Како је то „процесна радња која се састоји од излагања аргумената и чињеница битних за решавање стања ствари“ (Ратко Марковић), њоме се ствара прилика за јавно сучељавање аргумената двеју страна које о овој ствари другачије мисле - доносиоца Закона и подносилаца иницијатива, као и јавно саопштавање ставова стручњака који би својим познавањем теорије и праксе везано за предмет нормативне контроле и на овај начин допринели разрешавању спора и доношењу неупитне одлуке. Због наведеног значаја јавне расправе, по већинском ставу наше теорије, ову процесну радњу „не би требало маргинализовати на рачун начела процесне економије и потребе за растерећењем Уставног суда“ (Драган Стојановић). Према Закону о Уставном суду, јавна расправа је у основној надлежности Уставног суда (нормативној контроли) правило, а може се одржати и у другим случајевима када Уставни суд оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито кад се ради о сложеном уставноправном питању, или кад се постави питање уставности или законитости о коме не постоји став Уставног суда. Уставни суд може донети одлуку да се у поступку оцењивања уставности и законитости јавна расправа не одржи ако оцени да је у току поступка ствар довољно разјашњена и да, на основу прибављених доказа, може одлучити и без одржавања јавне расправе, ако је о истој ствари већ одлучивао, а нису дати нови разлози за другачије одлучивање у тој ствари, као и ако постоје услови за обуставу поступка.

Очигледно да је Уставни суд сматрао да је „ствар довољно разјашњена“, те може одлучити и без одржавања јавне расправе. Потпуно супротан став овом ставу Уставног суда изнела сам у Издвојеном мишљењу приложеном овој Одлуци из 2009. године. Наиме, сматрала сам да се у овој ствари безусловно наметало питање: није ли та масовна запитаност науке и струке над оспореним правним решењима (којом је јавност била преплављена), бар од такве важности да је могла, а по мени и неизоставно требала, да изазове наше опредељење да се ово питање расправи и, после исцрпне и свеобухватне расправе, која је, по мени, такође морала бити јавна, одлучи? Односно, да ли су правна решења, која поднете иницијативе стављајући их пред овај Суд оспоравају, доиста тако правно перфектна, тако очигледно међусобно усаглашена, да не побуђују потребу за студиознијим бављењем где би се у покренутом поступку свако од питања из овог сета норми подробно расправило и након тога о свему одлучило? (Оливера Вучић, Издвојено мишљење у предмету IУз-43/2009, „Службени гласник РС“, број 65/09).

Слично, по истом обрасцу, поступио је Уставни суд и у овом предмету. Разлика, бар суштинских, у оспоравању ових законских решења, по мени, нема. Сличност се може наћи и у огромном друштвеном интересу који је настао за оспорена законска решења, као и за поступање Уставног суда које се очекивало. Огромна је сличност и по питању ставова који су се могли чути од стручњака из науке или праксе, а масовност оних који су погођени овим решењима још је шира. Једнаког значаја била је и прилика која се пружала Уставном суду да се овим спорним питањем бави јавно, у сваком могућем сегменту свог јавног деловања који му дозвољавају Устав и Закон о Уставном суду, или бар у мери у којој су му од стране ових прописа наложени. Никако другачије, по мени, није ни могао а ни смео да одреагује Уставни суд јер, „судство не зависи само од добрих закона и добрих правних принципа, већ зависи и од процедура, правног система и правне културе, као и од положаја суда и судија, а правда не само да мора бити задовољена, већ се мора видети да је она задовољена“ (Томас Флајнер). Да је Уставни суд одржао јавну расправу, што је, по моме разумевању ствари, морао учинити одлучујући у овом предмету, да су изложена и размотрена гледишта науке, струке, и практична решења тешко да би исход могао бити - одбацивање поднетих иницијатива.

***Које су слабости донете одлуке и образложења које је прати***

**Општи утисак** - Најпре, након „обичног“, информативног и „нестручног“ читања образложења које прати донето Решење Уставног суда уочава се суштинска подударност са текстом образложења Предлога оспореног Закона и начина образложења разлога за његово доношење. И више од тога, по моме суду, стиче се скоро непогрешив утисак да је Суд своје образложење саставио као детаљнију разраду образложења које је саставио доносилац оспореног Закона, сам законодавац. Намеће се закључак да је Уставни суд, разматрајући поднете иницијативе и у њима садржане наводе њихових подносилаца, полазио од навода доносиоца оспореног Закона и од контекста у коме је законодавац сагледавао целисходност законских решења која је предлагао и за која се залагао. Тако се Уставни суд нашао у непримереној улози садејственика законодавног деловања, бавећи се једнако као и законодавац, разлозима који правдају овакво нормативно решење и навођењем друштвених (не)прилика и насталих околности чије постојање и природа налажу доношење оваквих законских решења.

Није спорно да законодавац и уставни суд једне земље морају суштински бити компатибилни у своме поступању, свако у домену својих уставом успостављених надлежности, у смислу циља коме теже. Ово из једноставног разлога што их на такво деловање обавезује устав који је на снази. Истовремено законодавну и уставносудску власт повезује идентитет важећег устава, највише рангираног права, који оба ова органа морају поштовати, коме оба ова органа „служе“ и својим актима и радњама потврђују да поступају сагласно највишем правном акту правног система. То потврђује став да је уставни суд данас уставни орган, „који, заједно са осталим уставним органима учествује у изградњи уставног поретка“ (Михаило Стојановић). Дакле, рад оба ова органа мора бити уставан како у погледу предузетих процедура, тако и у погледу предузетих радњи и донетих аката. Само што је уставом уређен њихов међусобни однос на начин да је уставном правосуђу опредељена улога заштитника устава која се успоставља у односу на све органе у систему власти једне државе, па тако и на законодавни орган, који је у јединственом систему контроле деловања као и свака друга власт у држави. Другим речима, уставни суд је у позицији да цени да ли је актима и радњама предузетим од стране законодавног органа прекршен устав који је на снази и који, зато, мора бити поштован, и да ли су нарушена људска права која су тим уставом гарантована. Зато уставни суд мора, вршећи уставну функцију заштитника уставности и законитости важећег устава и њиме ујемчених људских права, исказивати потребну и, зависно од околности случаја, нужну критичност у односу на акте свих других органа, ценећи њихов однос са релевантним нормама садржаним у уставу и, на основу остварених резултата, изрицати санкције за поступања противна уставу, које се састоје у укидању неуставних аката.

Поступањем примењеним у случају оспоравања Закона чија је оцена вршена, по моме суду, Уставни суд се најмање бавио одговором на основно правно питање да ли је оспорени Закон о привременом уређивању начина исплата пензија сагласан Уставу или је неуставан, те га треба касирати и онемогућити даље важење норми које су у њему садржане, зато што се противе Уставу. У много већој мери, Уставни суд се бавио питањем целисходности доношења овог Закона и образлагањем оправдања за његово доношење. Тако Уставни суд, само примера ради, оцењује „да је у условима привредне кризе, која се одразила и на исплату пензија, у чијем финансирању у значајном проценту учествује Република Србија, **било нужно доношење оспореног Закона**, да оспорене законске мере имају за циљ уштеде у пензијском систему које треба да обезбеде његову одрживост на дужи рок и да су као такве донете у општем и јавном интересу, што се може, по налажењу Уставног суда, оценити као легитиман циљ“. Оцењујући доношење оваквог Закона нужним, Уставни суд не решава питање његове сагласности са Уставом, те се, опредељујући се за овакво резоновање бави политичким, а не правним одговором који је од њега тражен.

Оваквим односом према поднетим иницијативама, и стотинама хиљада грађана који су му се преко њих обратили, Уставни суд се, не по први пут, определио за лојалност доносиоцу оспореног Закона а не самом Уставу као мерилу свога пресуђења. Сигурно да није лако изрећи овакав суд, али никако није лако ни упорно, а безуспешно, чинити покушаје да се издејствује одлука Суда којом би се поступак покренуо.

**Примери појединих слабости** - По моме суду, образложење које прати Решење којим су одбачене иницијативе којима је оспорен Закон о привременом уређивању начина исплата пензија, пати од бројних слабости које, укупно узете, отварају могућност доношење закључка да Уставни суд није успешно доказао свој генерални став да наводи изнети у поднетим иницијативама нису не само доказали неуставност оспорених одредби наведеног Закона, већ да нису имали ни толико основа да се Суд определи за доношење решења о покретању поступка. Суштински, Уставни суд се определио за средње решење, одбацујући поднете иницијативе уз мериторна образлагања разлога одбацивања. Није то реткост у поступању Суда, али свакако да отвара увек исто питање: како тако „незасновани“ аргументи садржани у поднетим иницијативама отварају тако много простора за судско разматрање и образлагање? Није ли код неоснованог обраћања уставним судовима потреба за опширним образложењима сасвим неупутна, јер заснованост иницијатива, односно аргумената који су у њима изнети, узрокује и опсежност судијског бављења како би се дали ваљани и утемељени одговори. Овако се изрека „не слаже“ са образложењем, јер се троши сувише судских ресурса и судијских знања како би се освртало на слабашне аргументе подносилаца иницијатива. И ово води закључку да аргументи подносилаца иницијатива нису били без основа и значаја за питање правне усклађњности и поступања које је сагласно Уставу, само је Уставни суд кренуо путем разумевања друштвених прилика у којима се посеже за оваквим нормативним решењима и, руководећи се тим друштвеним (не)приликама, као одлучним принципом сагледавања спорне ствари, уложио напор да сматрајући назначени друштвени интерес приоритетом њему подреди правну страну целог спора. По моме суду, за уставно судство сасвим непримерен и Уставу супротан начин поступања. Ово питање, питање смањења пензија, сигурно има и своју економску и своју политичку димензију, али уставносудска дужност и уставна надлежност само је правна димензија овога спора и Уставни суд је морао њоме да се бави и на основу истраженог пресуди.

Ја се у издвојеном мишљењу нећу бавити оним што је Уставни суд требало да изрекне у својој мериторној одлуци. Неизвесно је до којих би закључака довела исцрпна анализа оспореног Закона да се Суд у такву анализу упустио. Ипак, на основу онога што је речено у образложењу Решења које је Суд донео могуће је рећи следеће:

1.Уставни суд није оповргао тврдње подносилаца иницијатива да оспорени Закон није привремен. Односно, да је он такав само по своме називу. Ниједно друго својство, а ово које је поменуто није ни својство, већ пука употреба речи у називу које немају суштинско покриће, није могуће доказати јер се примена овога Закона, његово трајање, не везују за неки унапред утврђени рок чије је наступање извесно, унапред одређено и проверљиво. Наступање околности која се узима као истек важења овога Закона се не може предвидети, гарантовати и обезбедити. Доносилац закона се може трудити да учини све како би до такве околности дошло, али то не зависи само од његових залагања, знања и хтења, те није властан да тако нешто обећа, још мање да такву околност назове роком важења „привременог“ прописа који доноси. Дакле, до када ће важити овај Закон се не зна, што значи да он није привремен, бар не у већој мери од сваког другог закона који пре или касније бива обеснажен доношењем новог закона. Уставни суд није нашао за сходно ни да се осврне на случајну грешку, омашку, која се такође нашла у називу Закона - Закон о уређењу начина исплате пензија. Начин исплате пензија је уређен и то једним другим Законом, како су правилно подносиоци иницијатива и истакли, а овим оспореним Законом уређено је смањење пензија по једном моделу за који се определио законодавац. Дакле, нити је реч о привременом Закону, нити је у питању уређење начина исплате пензија. Није било препрека да Уставни суд дође до једноставног закључка да је у питању смањење пензија уведено овим Законом на неизвесно дуг период.

2. Уставни суд се није осврнуо ни на оцену дату у образложењу предлагача Закона да се не ради о „редовној“ ситуацији, већ о „једној посебној нередовној ситуацији“, последица које је и доношење оваквих законских решења којима су смањене пензије грађана. Пропуштајући да, позивањем на Устав образложи које су то по Уставу „нередовне“ ситуације и која средства стоје у таквим ситуацијама на располагању државним органима, Уставни суд је избегао да закључи да ситуација финансијске кризе ових размера није са уставноправног гледишта недеровна ситуација те се предузимања која се њоме правдају не смеју вршити. Прецизно одређење нередовних или ванредних прилика, јасно елиминише могућност другачијег поступања органа власти које би се правдало нередовним стањима. Огроман потенцијал опасног поступања лежи у произвољним и слободним тумачењима прилика које се сматрају изузецима од редовних стања, те се у њима могу предузимати нека ограничења ујемчених људских права, што би Уставни суд морао истицати на првом месту и без изузетка. Брижљива посвећеност аргументима изнетим у образложењу које прати донети Закон овде је изостала, па је тако изостала и критика од стране Суда на правдања која нису у складу са важећим Уставом.

3. Уставни суд се није са довољно пажње понео према наводима иницијатора да је доношењем оспореног Закона дошло до кршења начела владавине права и јединства правног поретка. Наиме, Уставни суд је констатовао да се одредбе оспореног Закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона. Овим (оспореним) Законом се, како тврди Суд, само уређује смањење утврђених износа пензија по „формули“ која је у том Закону изворно прописана. Тешко је прихватити овакав став Уставног суда по коме је могуће и оправдљиво поступање законодавца који једним законом утврђује, сагласно унапред прописаним условима остваривање одређених права, а онда, другим законом мења ефекте који проитичу из тако, законом, већ утврђених параметара. Стални напор Уставног суда да докаже како је у Србији гарантовано само право на пензију, а не и пензија у одређеном износу, морао је да резултира јасним образложењем - како је то право на пензију одвојено и независно, од износа те пензије, како је могуће да се то право претвори у пуко, голо право, које није основ одређеног износа остварене пензије и који представља потврду остварења тог права, његову суштину. Оваквим приступом Уставни суд је „легализовао“ законодавчева поступања да увек, када процени да је то целисходно, водећи „законодавну политику“ (за шта је неспорно надлежан, али увек и само у оквирима важећег Устава као највише рангираног права у држави) донесе нови закон којим ће решења из важећих закона којима се уређује иста област или истоветна питања уредити на други начин, успостављајући правна стања која више одговарају новонасталим приликама, али уносећи и правну несигурност, неизвесност и кршећи, наравно, начело владавине права и јединства правног поретка.

4. Уставни суд је на неодговарајући начин објаснио суштину и значај начела социјалне правде. Да ли се начело социјалне правде обезбеђује захватањем у сферу социјалних давања? Да ли се социјална правда постиже „разумним“ узимањем од оних који имају мало, у сваком случају недовољно, уз оцену да их та узимања неће довести (или их нису довела) у стање деградације несагласне са људским достојанством или да оваква нормативна решења неће довести до нарушавања њиховог менталног и физичког интегритета? Како је Уставни суд оценио, да је законодавац правилно проценио да предложена формула умањења пензија гарантује пензионерима погођеним овим решењима да ће сачувати ментално здравље и физички интегритет, и да се неће осетити деградираним у мери која се може сматрати несагласном са људским достојанством? Када се већ запутио путем социјалних и политичких анализа, а сасвим овлаш путем правних разматрања, Уставни суд је морао ценити ове стандарде узимајући у обзир цену потрошачке корпе, степен незапослености младих које родитељи пензионери издржавају или помажу, однос трошкова живота у Србији са трошковима живота у европским земљама и с тим у вези износима пензија у тим земљама и износом од две стотине евра колико је „заштићена“ пензија у Србији данас, након ступања на снагу овог Закона који је оспорен. Сигурно да Суд није требало да се бави овим и оваквим истраживањима. Али је исто тако сигурно да у таквим чињеницама није требало да тражи решења за своје закључке и оцене. Једини излаз, тај прави пут уставносудског поступања, била је свестрана и доследна анализа уставних норми у којима је требало тражити и наћи одговор на запитаност у погледу уставности овог Закона.

5. Уставни суд се више бавио подсећањем на карактеристике и смисао „Бизмарковог модела“ него нормама важећег Устава. Тако се модел осмишљен пре више од једног столећа јавио као референтнија ставка у уставносудским анализама од самога Устава. Помињући Бизмарка и његово достигнуће, неколико пута, увек изнова када се то учини згодним, Уставни суд је засенио снагу јасних уставних решења садржаних у члановима 58. став 1, којим се **јемчи мирно уживање својине** **и других имовинских права стечених на основу закона** и 70. да се пензијско осигурање уређује законом и да се **Република Србија стара о економској сигурности** **пензионера**. Релативизујући чињеницу да је пензија неспорно радом стечена имовина, а да је уставотворац у потпуности препустио законодавцу уређење питања пензија, сматрајући да је уставна обавеза Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера само норма без конкретног садржаја, Уставни суд је омогућио себи да ово питање скрајне са нивоа уставних обезбеђења на ниво законодавчеве слободе и тако релативизује, умањи и суштински угрози сваку сигурност пензионера у погледу висина пензија које су стекли радом и по важећим законима.

Уставни суд је оваквим односом према питању смањења пензија успоставио легалну и легитимну могућност власти да увек када то нађу друштвено оправданим, из разлога економски рђавих прилика које су наступиле, посегну за средствима из законито зарађених пензија и тако, по некој формули која ће одговарати тадањем тренутку, спроводећи начело социјалне правде, остварују назначени друштвени интерес као легитимни циљ.

Без обзира на Бизмарка и модел који носи његово име, остаје као непобитна чињеница да су грађани поступајући по важећим законима део зарађених средстава издвајали за фондове у износима које је држава прописивала, по динамици која је тражена, без могућности да као „страна уговорница“ учествују у креирању тих услова. Они су своја средства поверавали држави која је имала улогу повериоца и која је ту улогу морала савесно да извршава. За грађане који су остварили своје пензије сразмерно уложеном у времену док су били радно активни, није од важности питање ко је крив за несавесно старање о тако улаганим средствима. Грађанима је важно да у држави владавине права и правне и социјалне сигурности имају вере да ће поверење у државу бити одржива категорија, и да држава, као моћна снага која располаже могућношћу прописивања правних правила која обавезују све, неће неким новим законом, на другачији начин, уредити једно овако важно животно питање умањујући раније дате гаранције и њима успостављене стандарде.

**Уместо краја**

Како се већина судија чијим је гласовима исходована оваква одлука Уставног суда определила за одбацивање поднетих иницијатива, уставни спор суштински није добио свој коначни исход и одлуку која би значила мериторно пресуђење. Оспоравање овога Закона тако је могуће и надаље, са исходом који се, формалноправно не би смео сматрати извесним, јер се Суд у овом свом поступању бавио оценом навода у поднетим иницијативама. То значи да иницијативе које би у будућности биле поднете, а садржале би убедљивију аргументацију и боља образложења уочене неуставности појединих одредби овог Закона, могу рачунати на успех и бити покретач новог поступања Суда. Тешко је, додуше, очекивати да би се то стварно могло и догодити, јер је Суд у образложењу Решења којим су иницијативе одбачене ипак извршио оцену оспорених законских одредби и тако изнео своје ставове у вези са оспореним законским решењима поводом аргумената подносилаца иницијатива. Оправдано је очекивати да би се Уставни суд позвао на те ставове у случају подношења нових иницијатива на оспорени Закон о којима је решавао у овом спору. То се од Суда у великој мери и очекује, како би његово поступање било доследно и уједначено. Међутим, околности важења правних норми се мењају, право се простире у времену, а време је подложно променама, што у уставном правосуђу отвара могућности другачијег сагледавања одређених правних решења управо узимањем у обзир услова у којима се она примењују. Дакле, понављању поступка нема места само у случају када Уставни суд донесе утврђујућу одлуку, јер су одлуке уставних судова коначне, против њих се не може изјавити никакав правни лек и тако донете одлуке сматрају се пресуђеном ствари (res iudicata). Све речено упућује на став да је тешко закључивати о даљој судбини овог уставносудског спора. Прилика јесте пропуштена, али није у потпуности ни исцрпљена, јер важност питања може, по мени и треба, да произведе нова залагања која би можда Суд убедила да се ово питање мора отворити, спровести поступак у свим Уставом и законом могућим сегментима и мериторно одлучити. Можда не због овога данас, јер се решења најављују, али свакако због будућности и скоро бланко дате дозволе од стране Уставног суда која јесте стална претња сигурности пензионера у Србији.

Проф. Др Оливера Вучић, Судија Уставног суда Републике Србије

**Издвојено мишљење судије др Босе Ненадић**

**на Решење Уставног суда у предмету IУз–531/2014**

Уставни суд је Решењем у предметуIУз–531/2014 од 23. септембра 2015. године, одбацио иницијативе запокретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплате пензија („Службени гласник РС“, број 116/2014).

Овакву одлуку Суда нисам подржала, како због њене изреке, тако и због њеног образложења. Одлуком о одбацивању иницијатива и начином поступања у овом предмету, Суд је сам себе лишио прилике да мериторно размотри један изузетно важан уставносудски спор у домену заштите људских права.

Суд је понудио релативно обимно образложење за одлуку о одбацивању. Међутим, и најопштији увид у текст образложења Решења, показује да одлука пати од непотпуних и неодлучних, па и упитних оцена и констатација Суда о неким спорним уставноправним питањима. По мом мишљењу, у доношењу и припреми ове одлуке Суд није испољио своју стваралачку снагу, нити је обезбедио потребно време и неопходну процедуру и претпоставке за продубљено бављење спорним питањима и остваривање зајамчених права из области социјалне заштите у време економско-финансијске кризе у земљи. Укратко, и са овом одлуком Суда наставља се пракса позитивистичког приступа, па и текстуализма.

Ово издвојено мишљење сматрам прилогом мом залагању да Уставни суд у својој пракси не избегава фазу покретања поступка, јавне расправе и мериторна одлучивања о спорним уставноправним питањима.

I

Уставни спор у предмету IУз-531/2014 је по својој сложености био такав да је захтевао продубљено и садржинско бављење покренутим спорним уставноправним питањима, али и посебно сагледавање других изузетно важних питања за остваривање уставносудске контроле уопште у време друштвених криза, као што су питања: шта све подразумева уставна обавеза државе Србије да се стара о економској сигурности пензионера; где је граница мешања државе у законито оствареном праву на пензију; има ли уставне могућности за „смањење“ висине законито остварене и исплаћиване пензије; како од стране Уставног суда утврђивати да ли законом прописана мера (умањење висине пензије) испуњава критеријуме из теста пропорционалности; имају ли адресати овог закона право на правично обештећење и под којим условима; шта је са начелом праведности, једнакости и сразмерности у подмиривању јавних трошкова, односно у расподели јавних оптерећења и др.

Уместо наведеног, Суд се задовољио уопштеном (а делом и поједностављеном) анализом система пензијског осигурања установљеног важећим законодавством, вежући га прекомерно, па и непотребно, за тзв. Бизмарков модел (који је узгред речено, поодавно и увелико модификован и у земљи порекла)[[1]](#footnote-1), те презентовањем праксе и ставова Европског суда, сопствене праксе и праксе појединих уставниих судова, парафразирањем навода из иницијативе и пружањем одговора на те наведе, налазећи након свега тога да ни једна одредба Закона чи­ја је оцена уставности захтевана по својој форми и садржини не изазива упитаност Суда у погледу њене сагласности са Уставом. Но, више је него белодано да се и сам назив Закона „Закон о привременом уређењу начина исплате пензија, налази у напетом односу са чланом 1. Закона у погледу предмета уређивања и у погледу временског важења Закона, а напосе са одредбама чл. 2. и 3. Закона, којима се у ствари прописује „мера умањења пензије“, а не „начин исплате пензије“ како би то следило из назива Закона и опредељеног предмета уређивања Закона у његовом члану 1. Такође, за разлику од већине у Суду, по мом мишљењу, скоро све одредбе овог Закона су у врло суптилном и деликатном односу према Уставу и постугнутим стандардима заштите у овој области људских права у нашој земљи. Такав однос захтевао је од Уставног суда да га ближе расветли, тј. да у мериторној одлуци прецизно и аргументовано искаже своје становиште о уставној заснованости одредаба овог Закона, истовремено градећи јасну уставну доктрину о ограничењу зајамчених права из области социјалне заштите у време економске кризе.

II

Уставни суд се дакле, у овој одлуци, примарно није бавио уставношћу Закона, нити појединих његових одредаба, већ превасходно анализом поднетих иницијатива и тражењем одговора на „основне наводе иницијатора“ чију суштину Суд у образложењу Решења опредељује као „тврдњу да уставноправно није допуштено било које законско решење које има за последицу исплату пензија у износу мањем од онога који је утврђен правоснажним решењем надлежног фонда“. Међутим, озбиљност и сложеност уставног спора у овом предмету и његов неспорни значај за егзистенцију великог броја грађана (што потврђује и број поднетих иницијатива), захтевали су његово решавање не само простом компарацијом законских одредаба са појединим конкретним одредбама Устава, већ истовремено и оцену оспореног Закона у односу на основне - фундаменталне принципе на којима се темељи уставно уређење савремене Србије. Реч је владавини права; социјалној правди; правичности; правној сигурности; једнакости свих пред Уставом и законом (а то значи и у погледу подмиривања јавних трошкова у складу са својим економским могућностима и концептом Републике Србије као државе социјалне правде). Ова општа правна начела универзалног значења није могуће дерогирати ни једним законом, па ни законима који се доносе у времену друштвених криза. Напротив. Наведени приступ изискивао је много опсежнији и продубљенији рад на овом предмету. Стога је Суд најпре, требало да донесе одлуку којом ће покренути поступак оцене уставности Закона о начину привремене исплате пензија,[[2]](#footnote-2) а потом да организује јавну расправу. Такво поступање Суда омогућило би свестраније и темељније сагледавање спорних уставноправних питања, а одлука Суда била би донета у меритуму, уз јасно исказана становишта о томе кад и под којим условима је могуће приступити ограничењу Уставом и законом установљених права у области социјалног осигурања и социјалне сигурности, у време економске и финансијске кризе у земљи.

Фаза јавне расправе у оваквом једном предмету чинила се неизоставном али и неспорном, с обзиром на члан 37. Закона о Уставном суду, који као полазни принцип утврђује да Уставни суд одржава јавну расправу у поступку „оцењивања уставности и законитости“ (став 1.), а да Суд може одлучити да се не одржи јавна расправа ако оцени „да је у току поступка ствар довољно разјашњена и да, на основу прибављених доказа,[[3]](#footnote-3) може одлучити и без одржавања јавне расправе; ако је о истој ствари већ одлучивао, а нису дати нови разлози за другачије одлучивање у тој ствари, као и ако постоје услови за обуставу поступка“ (став 2). Но, независно од наведеног, Суд може увек да одржи јавну расправу „ кад оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито кад се ради о сложеном уставно-правном питању или кад се постави питање уставности или законитости о коме не постоји став Уставног суда“ (став 3.). Надаље, и по Пословнику Уставног суда (члан 52.), Суд је имао могућност да одржи и консултативне састанке о питањима од значаја за његово одлучивање. Међутим, ни једну од датих могућности, Суд није користио,[[4]](#footnote-4) иако се неспорно ради о закону који својом садржином представља мешање државе у „мирно уживање“ оствареног права на пензију.

У поступку одлучивања у овом предмету, као у ретко којем другом, било је нужно обезбедити учешће представника Народне скупштине као доносиоца Закона, Владе као предлагача Закона и њених надлежних министарстава (Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства финансија и Министарства правде), Секретаријата за законодавство, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, као и представника научне заједнице. Ово тим пре, што у овом поступку, Суд није прибавио мишљење доносиоца Закона,[[5]](#footnote-5) али ни стручна (писана) мишљења истакнутих правних стручњака - професора уставног, радног и социјалног права и других зналаца права људских права,[[6]](#footnote-6) што је иначе добра пракса Уставног суда.

Због изостанка наведених фаза поступка и поступања, Суд је у овом предмету *volens nolens* преузео на себе улогу „браниоца“ закона, ослањајући се превасходно на образложење Предлога закона, односно „Разлоге доношења Закона“ наведене у Одељку II образложења. Тако је Уставни суд и овог пута преузео „одговорност“, да без уставноправне аргументације добијене од доносиоца и предлагача Закона на покренута спорна правна питања, својим ауторитетом, потврди или не потврди уставност законом прописаних мера. За Уставни суд то је у сваком случају изузетно осетљива ситуација која га додатно обавезује, јер Суд у поступку оцене уставности закона, а посебно оних који се доносе у условима очувања финансијске стабилности земље, тешко може донети уверљиву, односно у свему утемељену и поткрепљену одлуку, ако није био у прилици да у поступку „чује и види“ законодавца, тј. доносиоца и предлагача закона, и да прибави све информације, податке и стручна мишљења неопходна за оцену Суда да ли закон испуњава критеријуме из теста пропорционалности. Одбрана закона пред Уставним судом јесте примарно право и обавеза његовог доносиоца. Свака друга одбрана, па и одбрана Уставног суда, поготово када се ради о законима којим се држава меша у остваривање зајамчених права, бива недостатна и неизбежно утиче на углед Суда.

Мериторном одлучивању уз претходно организовање јавне расправе у предмету IУз-531/2014 је требало приступити и из разлога што су пред Судом оспорена још два закона која су донета са истим циљем и из истих разлога, и у којима се покрећу слична спорна питања. То су Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору (''Службени гласник РС'', број 108/13) и Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава (''Службени гласник РС'', број 116/14).

III

Неспорно је, и по мом мишљењу, становиште Суда да законодавац има уставно овлашћење да мења уређење пензијског осигурања ради његовог прилагођавања промењеним економским и социјалним приликама у земљи или његовог стабилизовања, односно стварања претпоставки за дугорочно одржив пензијски систем, што укључује и предузимање мера усмерених према штедњи јавних средстава и стабилизацији прихода државног буџета. Република Србија је последњих деценија започела крупне промене политичког и економског система, а у том оквиру и промену система социјалног осигурања. Након ступања на снагу важећег Закона о пензијском и инвалидском осигурању (2003.) дошло је до знатног умањивања примања по основу обавезног пензијског осигурања, пре свега, из разлога што се уз ранија законска решења и јемства максималних права, а уз неадекватне финансијске доприносе, није могао обезбедити стабилан начин финансирања система осигурања.[[7]](#footnote-7) Уз то, чињеница је да су и пре доношења оспореног Закона Влада и Народна скупштина предузимале одређене мереусмерене на заштиту стабилности финансијског система нужне за остваривање Уставом одређених функција Републике Србије. Међутим, реалност је показивала да то није било довољно и да је нужно наставити и са додатним мерама штедње. Тако ни након значајних редуковања висине пензија, укључив и њихово повремено «замрзавање», се није успела очувати финансијска стабилност пензијског система у Републици Србији. Крајем 2014. године донет је Закон о привременом уређењу начина исплате пензија, којим су умањени износи пензија остварени и исплаћивани сагласно Закону о пензијском и инвалидском осигурању.

Доношењем и применом оспореног Закона отворена су бројна питања од којих многа имају свој политички, социјални али и етички значај. Међутим, за Уставни суд су, пре свега од значаја питања кад и под којим условима и колико дуго законодавац може да „замрзне“, односно „смањи“ износ пензије утврђен у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, те каква је правна природа мере установљене оспореним Законом; да ли је та мера по својој природи умањење уствари лишење – одузимање дела имовине (са или без накнаде), односно бесповратно обавезно новчано давање, издвајање установљено актом власти са дејством експроприације, посебна јавна дажбина, посебан порез, позајмица, конфискација и др.

IV

Крупан је пропуст дакле Суд учинио опредељујући се да једном по изреци процесном одлуком одбаци иницијативе за покретање поступка за оцену уставности оспореног Закона, а да при томе иде у правцу својеврсног одлучивања у „тзв. малом меритуму“, уместо да је покренуо поступак, и да се испи­ти­ва­ње уставности оспореног закона усмерило ка развијенијој интерпретацији релевантних одредаба Устава, а потом и на утврђивање значења појединих одредаба Закона и њихове усаглашености са основним уставним принципима и одредбама - те да је своју доктрину одлучивања започету у више одлука донетих у предметима оцене уставности закона којима су уређивана права из пензијско-инвалидског осигурања, услови и начин њиховог остваривања или утврђивања висине пензија,[[8]](#footnote-8) па и ограничавана поједина права из области социјалне заштите или којима се држава мешала у остваривање ових права[[9]](#footnote-9) уобличи до краја. За утврђење такве доктрине Суд је имао и додатну и снажну потпору у својим бројним одлукама по уставним жалбама, у којима је јасно исказивао став да се остварено право на пензију сматра имовинским правом. Дакле, по мом мишљењу, овај предмет је био прилика да Суд утврди доктринарне ставове везане за оцену уставности закона донетих у време економске кризе којима се ограничавају социјална права и да тако своје будуће поступање учини ефикаснијим и конзистентним. Ово тим пре, што се пред Судом налазе и други, изузетно важни закони који су донети из истих разлога и са истим циљем.

Уставни судови у више европских земаља, а који такође не споре уставно овлашћење (па и обавезу) законодавца да у одређеним околностима (укључујући и економску кризу) уводи мере штедње, су у својој пракси изградили посебна доктринарна становишта о ограничавању права из области социјалне заштите, односно социјалне сигурности грађана, укључив и ограничења која се огледају у смањењу пензија у време економске кризе. Тако се широка и препознатљива доктрина Уставног суда Литваније о могућности ограничења социјалних права за време економске кризе, заснива на становишту о пензији као гаранту социјалне сигурности. Наиме, у бројним одлукама овог Суда, а пре свега у одлуци од 20. априла 2010. године, Суд је „у вези са законским смањењем додељених и већ исплаћиваних пензија у условима економске и финансијске кризе, утврдио становишта која се морају поштовати када је законодавцу допуштено да усвоји одлуке о смањењу зајамчених права, уколико се у држави јавила економска криза“. У поменутој одлуци, поред осталог, стоји да: (а) Уставни концепт државног буџета подразумева да је у условима економске кризе смањење – зарада и пензија допуштено најдуже на једну буџетску годину, те да је у току одобравања државног буџета за следећу годину законодавац дужан да поново процени економску ситуацију у држави и да поново одлучи у погледу смањења поменутих социјалних гаранција; (б) Када се у држави јави економска криза закoнодавац приликом усвајања одговарајућих одлука у вези са ограничењем зајамчених права из области социјалне заштите, мора водити рачуна о уставним императивима правне државе, једнаким правима, правди, пропорционалности, заштити легитимних очекивања, правној сигурности, правној извесности, социјалној солидарности...; (в) Права из области социјалне заштите је допуштено смањити само након што су искоришћене све друге могућности и није могуће акумулирати фондове неопходне за испуњење обавеза које је држава преузела у овој области; (г) Смањење пензија .... мора бити засновано на околностима изузетно тешке економске ситуације у земљи. Законодавац може привремено смањити пензије .... једино када постоји званично утврђење (саопштење) да у држави постоје ванредно тешка економска и финансијска ситуација која није краткорочна, због које држава не може испунити обавезе које је законом на себе преузела; (д) Смањење мора бити привремено и не сме реметити пропорционални однос између пензија и зарада који је постојао пре кризе; (ђ) Принцип једнаких права, пропорционалности и правичности неће бити нарушени ако законодавац утврди границу испод које се пензије и (зараде) не могу смањити чак ни у време економске кризе...; (е) Старосне пензије које су смањене због економске и финансијске кризе морају се надокнадити (овај захтев је повезан и са везом пензије, као сигурне исплате са правом на власништво заштићено члано 23. Устава). Смањујући пензије, законодавац мора успоставити механизам за компензацију губитака нанесених дотичним лицима, чиме држава преузима обавезу да након завршетка ванредне ситуације праведно и у разумном року овим лицима надокнади поменуте губитке.[[10]](#footnote-10)

V

Одредба члана 4. оспореног Закона, која каже да се „исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним“, по мом мишљењу, заслужује посебну пажњу, јер је вишеструко упитна, и као таква захтевала је мериторно изјашњење Суда. Oва одредба, ни у номотехничком смислу није перфектна, нити је једнозначна. Уколико би она значила да се „привремено“ умањени износи пензија неће надокнадити корисницима пензија у периоду након испуњења циља због кога је Закон донет, неминовно би следило питање да ли су та средства по сили закона узета „бесповратно“ и може ли корисник пензије бити лишен дела пензије по сили закона (без своје воље), и без одговарајуће надокнаде, односно правичног обештећења. Таква одредба би морала бити подведена под одредбу члана 58. став 2. Устава *(in fine),* тим пре, што је и ставСуда исказан и у овом Решењу, а уз позив на праксу и став Европског суда у Стразбуру да се законито остварена пензија у систему обавезног социјалног осигурања сматра имовинским правом и као таква ужива заштиту и по Уставу и по Конвенцији.[[11]](#footnote-11) При томе, Устав је у члану 58. став 2. отишао корак даље од Конвенције у поглeду јемства права на имовину, јер изричито гарантује и право на правичну накнаду. У тексту образложења одлуке IУз-531/2014 нема посебне назнаке и осврта на наведено јемство Устава из члана 58. став 2., а морало га је бити. За разлику од тога, у јуриспруденцији европских уставних судова по овом питању постоје јасна становишта. Тако је Уставни суд Литваније изразио став „да лице које испуњава услове утврђене законом за стицање старосне пензије и коме је та пензија додељена и исплаћује се, има право на исплату одговарајуће новчане накнаде у случају њеног умањења... Ово право се мора штитити и бранити према члану 23. Устава као право власништва.“ Слична је пракса и Уставног суда Летоније (вид. Одлуку Суда од 21. децембра 2009). Овај Суд тако сматра „да се смањење пензије може спровести једино ако се истовремено усвоји и правна обавеза о каснијој надокнади новца“, тј. „законодавац је дужан да привремено смањујући пензије обезбеди каснију поштену накнаду“.[[12]](#footnote-12)

Дакле, ако из образложења Решења IУз-531/2014 следи да ни за Уставни суд није спорно да је кроз „привремено умањење пензијa“, дошло до мешања државе у мирно уживање имовинског права, односно ограничења права на имовину, то је захтевало да се Суд - полазећи од одредбе члан 58. став 2. Устава, истовремено упита шта је са правним основом за повраћај привремено неисплаћеног новца, односно са „накнадом“ тог умањења, кад се за то стекну реални услови. Ово тим пре, што је законодавац оставио недирнуте одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које се односе на висину пензије, и која је у сваком појединачном случају утврђена правоснажним и коначним решењима Фонда пензијског и инвалидског осигурања.

VI

*Prima facie,* могао би се стећи утисак да су Устав и његова решења остала у сенци навођења ставова и праксе Европског суда приликом оцене Уставног суда да ли оспорени Закон испуњава критеријуме из теста пропорционалности. Овом утиску погодује и чињеница да се анализа сагласности Закона, који својом садржином неспорно представља меру мешања државе у мирно уживање пензије као имовинског права, тј. тест пропорционалности Суд није примарно спроводио и у односу на одредбе члана 20. став 3. и члана 58. став 2. Устава, које су ипак захтевније, већ у односу на члан 20. став 1. Устава, и с превасходним позивом на ставове исказане у пракси Европског суда. То је имало за последицу да у образложењу Решења нема констатације, да Устав, поред онога што тражи Европска конвенција, односно стандарди изграђени у пракси Европског суда, захтева и испуњеност и додатних критеријума - а пре свега да су при ограничењу права зајамчених Уставом као и законом, сви државни органи, а нарочито судови дужни да воде рачуна не само о суштини права која се ограничава и важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења“, већ и о томе „*да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим органичењем* *прав*а“ (члан 20. став 3. Устава).

Стога се намеће и питање да ли би Суд приликом испитивања испуњености критеријума из члана 20. Устава, морао утврђивати како су и колико сви други расходи у буџету обухваћени мерама штедње; да ли су искоришћене све могућности повећања прихода буџета; да ли је пре доношења оспореног закона испитана могућност да се део средстава у Фонду пензијског и инвалидског осигурања обезбеди и на други начин (нпр. из имовине пензијског Фонда), као и могућност постојања других алтернативних мера, које би проузроковале мањи терет адресатима овог закона, а служиле би у јавном интересу у истој мери.[[13]](#footnote-13) Одговор на ово питање тражи посебну анализу, а пре свега, с обзиром на положај Уставног суда и устаљено становиште да Суд није надлежан ценити, односно вредновати сврсисходност, рационалност и делотворност законских мера, па тако ни оних предузетих током претходних година у условима привредне кризе у земљи, ни појединачно ни у њиховој укупности. При томе, не треба заборавити да су мере финансијске консолидације буџета које је предузимала Република Србија у претходном периоду биле веома бројне и различите у зависности од тога да ли се њима вршило повећање прихода буџета или умањење предвиђених расхода буџета.

Иако сам сагласна са оценом Суда, да је неоспорно легитимно право законодавца да, у ситуацији када је држава суочена са економском кризом у континуитету, односно економским и финансијским проблемима, који су такве природе, да се њиховим неотклањањем доводи у питање функционисање државе, прибегне мерама финансијске консолидације буџета, ипак сматрам да је Суд требало да размотри и питање које је, по мом мишљењу, са становишта Устава и принципа на којима се темељи правни поредак Републике Србије оправдано, а то је: које је то објективно и разумно оправдање да се умањују пензије, и да законодавац иде са селективним мерама (у јавном сектору), са циљем ''смањењa буџетског дефицита и омогућавања функционисања Републике Србије'', а да у остварењу тог општег циља не укључује и све грађане, сагласно начелу праведне сразмерности, на основу којег је у условима привредне кризе и финансијских проблема у земљи свако дужан солидарно учествовати у подмирењу јавних трошкова сразмерно својим економским могућностима. У прилог наведеном указаћемо и на став Уставног суда Португалије, исказан у Одлуци број 353/2012. од 5. јула 2012. године, у којој стоји да „слобода законодавца у смањењу пензија......ради постизања буџетске равнотеже (баланса), чак и у контексту озбиљне економске и финансијске кризе, очигледно не може да буде неограничен. Разлика у степену жртве оних који су погођени овом мером и оних који нису, мора бити предмет ограничења. Ако од већине других грађана који имају приходе из других извора, није тражен еквивалентан напор, тада ће се по оцени Суда кршити принцип једнакости дистрибуције јавног оптерећења.

VII

Како се било који закон, па тако и оспорени Закон, у поступку нормативне контроле уставности може искључиво оцењивати *in apstracto*, те да у надлежност Суда у поступку нормативне контроле неспадају питања примене Закона, ипак нам се чини да је Уставни суд, због природе и дејства оспореног Закона, остао дужан да пружи одговор на питање, како, тј. на који се начин може обезбедити индивидуална заштита права оних корисника пензије (пре свега мислим на адресате из члана 2. Закона) који живе у сиромаштву а које је мера смањивања пензије додатно погодила. Тим лицима и најмањи нови законски или административни терет може постати прекомеран. Наиме, Суд није нашао да има разлога доводити у сумњу процену Владе и законодавца да је у условима економске кризе која се одразила и на исплату пензија у чијем значајном делу учествује Република Србија, да мера из члана 2. оспореног Закона не представља прекомеран терет за њене адресате. Међутим, питање је да ли је Суд спроводећи тест пропорционалности требао и да се запита да ли мера предвиђена чланом 2. Закона, а у контексту постојећег тешког економског и финансијског стања у земљи и немаштине, може у примени добити обележје тешко подношљивог терета, и како је могуће да се таквим појединцима пружи уставносудска заштита. Подсећам и да је начелно становиште Европског суда да укупан износ новчаних примања појединца (нпр. пензије) заједно са свим повластицама и олакшицама које једно лице ужива (на шта се указује и у образложењу Решења) може - због своје недостатности (недовољности) у одређеним, особеним околностима неког конкретног случаја отворити питање „нечовечног или понижавајућег поступања“, односно „нарушавања физичког или менталног здравља“ или до „деградације несагласне с људским достојанством“.[[14]](#footnote-14) Како та оцена међутим зависи од околности сваког појединачног случаја и није подобна за уопштавање у поступку апстрактне контроле оспореног Закона, а да примена Закона нужно претпоставља конкретизацију на сваки појединачан случај и то кроз посебан поступак (обрачуна пензије и других примања за сваког адресата, кога спроводе надлежни органи или службе које примењују закон), оцену о могућем уставноправно неприхватљивом утицају оспореног Закона на појединачну правну судбину конкретног адресата, по мом мишљењу, Суд би могао доносити у поступку по уставној жалби тих лица. Међутим, отвара се питање како ће појединац коме мера установљена чланом 2. Закона представља прекомерни терет моћи остварити уставносудску заштиту, тј. „стићи“ до Уставног суда, с обзиром на чињеницу да је Суд констатовао да није неопходно доношење посебних (појединачних) решења о умањењу пензије.

VIII

Један од разлога зашто је Суд морао ући у право мериторно одлучивање у овом предмету јесте и то што се међу адресатима Закона налазе и инвалиди и ратни ветерани, али и деца корисници породичних пензија – значи категорија лица којима такође, по Уставу, држава мора пружити посебну заштиту, а они од примене ових мера нису изузети. Указујем, да су поједини уставни судови, заузомали становиште „да је у складу са општим друштвеним интересима“ законодавац морао дефинисати и ове групе пензионера – које би биле изузете из оваквог смањења, или на које ће се приликом смањења применити другачији критеријуми.[[15]](#footnote-15)

IX

Образложење Решења садржи и једно, по мом мишљењу, неприхватљиво становиште Суда о временском важењу Закона, односно његовој привремености. Као аргумент за свој став о привременом важењу закона Суд налази у одредбама другог Закона - Закона о буџетском систему. Међутим, сматрам да се те одредбе Закона о буџетском систему, с обзиром на време њиховог доношења и њихов предмет уређивања, не могу довести ни по садржини, а ни логички у везу са важењем оспореног Закона. Наиме, поменуте одредбе члана 27. Закона о буџетском систему односе се, пре свега на усклађивање раста (висине) пензија у периоду од 2011. до 2016. године.[[16]](#footnote-16)

Из назива Закона следи да се Законом „привремено уређује начин исплате пензија“, што би значило да је Закон темпоралног карактера. Међутим, у члану 1. Закона којим се уређује предмет и почетак примене Закона, се не помиње привременост Закона, већ се само утврђује почетак његове примене - везан за исплате пензија од 1. новембра 2014. године.[[17]](#footnote-17) Напомињемо, да је у тексту члана 1. Предлога закона који је Влада доставила Народној скупштини, био утврђен период важења овог закона, тако што је стајало да се законом «уређује начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд пензијско инвалидског осигурања *почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године закључно са исплатом пензија за месец децембар 2017. године,* са циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији». То исто стајало је и у Делу III образложења Предлога закона.

С обзиром на циљ доношења Закона и његову садржину, те чињеницу да одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које се односе на висину пензија нису мењане - тј. да су на снази, важење оспореног Закона и других закона који се доносе ради истог циља, у принципу требало би да буде везано за буџетску годину. Наравно, његова важност може бити и преиспитивана, а продужавана само под условом да се поново - приликом усвајања буџета за наредну годину утврди да су поремећаји у буџетском систему и даље истог интензитета, и да захтевају и меру умањења пензија.

X

И на крају, с обзиром на очигледну контрадикторност назива Закона и његове садржине, питање које се *prima facie* поставља јесте да ли оспорени Закон испуњава одређене стандарде који се тичу квалитета норми (трајања, извесности и предвидивости), који мора бити у функцији обезбеђивања уставних начела владавине права и правне сигурности. Мишљења сам, да су одредбе овог закона биле добар повод за указивање Суда на потребу унапређења квалитета закона, нарочито технике њиховог писања, и да је Уставни суд својом мериторном интерпретативном одлуком могао допринети извесности и предвидивости времена важења Закона, али и појединих одредби Закона утврђујући уставноправно прихватљиво значење његових норми.

XI

Подвргавање уставу и праву извршне и законодавне власти у условима економске и финансијске кризе, једно је од најтежих, па можда и централних питања са којима се суочава савремено уставно судство. Економски и финансијски проблеми, са којима је суочена и Република Србија, а на које се због дужине њиховог трајања може гледати као на економску кризу у континуитету, покрећу и пред нашим Уставним судом бројна и сложена питања која захтевају установљену уставносудску доктрину о ограничењу права у области социјалне заштите, с обзиром да мере економске штедње погађају, по правилу, најосетљивија подручја, као што су зараде, пензије и друга примања из области социјалне сигурности. Упоредно искуство показује да је у земљама са изграђеним доктринарним становиштима уставних судова у овој области, увелико олакшано поступање судова и обезбеђена конзистентност њиховог одлучивања, те да су ти ставови, односно становишта уставних судова од изузетне важности и за законодавца и предлагаче закона, као и грађане чија права уставни судови штите.

судија Уставног суда др Боса Ненадић

"На основу члана 95. Пословника о раду Уставног суда ("Службени гласник РС", број 103/13), даје се

**И С П Р А В К А**

**текста издвојеног мишљења др Босе Ненадић, судије Уставног суда**

У тексту издвојеног мишљења судије Уставног суда др Босе Ненадић на решење Уставног суда IУз-531/2014 од 23. септембра 2015. године, објављеног у "Службеном гласнику РС", број 88/15 од 23. октобра 2015. године, врше се исправке, које гласе:

- на стр. 107, у фусноти 7 уместо речи: "С. Јанчаревић" треба да стоје речи: "С. Јашаревић";

- на стр. 108, у фусноти 13 бришу се речи: "Вид. Одлуку Уставног суда Летоније од 21. децембра 2009. године".

Секретар Уставног суда

Радован Безбрадица, с. р."

РК

1. То потврђују и становишта која се износе у нашој теорији радног и социјалног права. Упореди Б. Шундерић, *Социјално право,* Београд, 2009, стр. 46. и д., П. Јовановић, *Радно право,* Нови Сад, 2012, стр. 399. и д., Б. Лубарда, *Увод у радно право*, Београд, 2013, стр. 474. и д. [↑](#footnote-ref-1)
2. Тако је Суд учинио у предмету број IУз-60/2014, поводом поднетих иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору (''Службени гласник РС'', број 108/13), доносећи 20. новембра 2014. године Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности овог Закона. Међутим, због различитих становишта исказаних у Суду како у вези даљег тока поступка, тако и у вези спорних уставноправних питања, Суд још увек није донео коначну одлуку. [↑](#footnote-ref-2)
3. Иначе, по мом мишљењу, Суду су недостајали бројни подаци неопходни за оцену да ли Закон испуњава критеријуме теста сразмерности, када се Суд већ упустио у својеврсно „мериторно“ одлучивање о иницијативама које је изреком одбацио. Суд тако није располагао ни са подацима о укупном броју пензионера, нити подацима о структури корисника пензија по врстама (односно корисника старосне, инвалидске и породичне), нити о броју корисника пензије на које се односи члан 2., односно члан 3. Закона; нема података ни о просечној пензији у РС. Такође, недостајао је и податак о томе колико је Закон у својој скоро једногодишњој примени допринео остварењу легитимног циља. Суд је прибавио само податке од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање о томе „колико је средстава обезбеђено из буџета Републике Србије као дотације Фонду за исплату пензија у периоду од 2011-2014, а који су наведени у образложењу одлуке. [↑](#footnote-ref-3)
4. Увид у праксу и поступање појединих уставних судова приликом одлучивања о уставности закона или других аката којима су непосредно или посредно умањиване пензије или друга социјална давања говори да су ти судови поступали другачије, спроводећи „опсежна истраживања и анализе“, у вишефазном поступку, пре мериторног одлучивања. Илустрације ради, тако је Уставни суд Хрватске приликом оцене уставности Закона о посебном порезу на плаће, мировине и друге примитке, по његовом навођењу „… спровео поступак у којем је: „прибавио очитовање и радне материјале Хрватског сабора (доноситеља Закона); прибавио очитовање Владе Републике Хрватске (предлагатеља Закона); прибавио писана знанствена мишљења знанствених савјетника Уставног суда; одржао савјетодавну јавну расправу на којој су судјеловали представници подноситеља захтјева, позвани предлагатељи, представници Хрватског сабора, представници Владе Републике Хрватске и позвани знанственици из подручја уставног права, финанцијског права, социјалне политике и филозофије политике; одржао више савјетодавних радних састанака са знанственим савјетницима Уставног суда с Катедре за радно и социјално право и Катедре за еуропско јавно право Правног факултета Свеучилишта у Загребу о појединим конкретним питањима везаним уз одређене аспекте оспореног Закона; путем Венецијанског форума прибавио очитовања 21 државе чланице Вијећа Еуропе и три државе нечланице с подацима о одговарајућим мјерама које су подузеле због глобалне господарске и финанцијске кризе, а које су успоредиве са законском мјером из Закона; користио мјеродавну судску праксу Еуропског суда за људска права ... и праксу њемачког Савезног уставног суда која има универзално значење за расвјетљавање питања везаних уз порезну политику у социјалној држави, односно за расвјетљавање обвеза законодавца у примјени начела порезне једнакости и праведности“. Вид. S. Bagić, *Iskustva Ustavnog suda Republike Hrvatske u odlukama s osobitim socijalnim učincima“*, dokumentacija Ustavnog suda Hrvatske, Zagreb, 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Указујемо, да Уставни суд приликом доношења Одлуке није имао изјашњење (тј. одговор) Народне скупштине на наводе из иницијатива, што је свакако утицало и на садржај Одлуке. Суд се превасходно ослонио на образложење Предлога закона. Но, образложење било којег закона, па тако и оспореног, само по себи није довољно за изјашњавање Уставног суда о уставности једног закона, а посебно када се Суд определи да спроведе тест сразмерности ограничења људских права. Наиме, у нашој парламентарној пракси већ више година, образложења закона су доста штура, и пре свега се припремају с циљем да увере посланике и парламент у политичку целисходност, односно потребу доношења закона. Тако је у образложењу Предлога закона најобимнији одељак II посвећен „разлозима за доношење закона“. Одељак III под називом „Објашњење поједних решења“ само у по једној реченици садржи парафразу одредаба чл. 1. до 5. Закона. Треба рећи да Суд приликом одлучивања није имао на располагању ни релевантне документе Владе и Народне скупштине о припреми и доношењу Закона, на основу којих би ценио испуњеност услова, односно критеријума из теста пропорционалности, односно тражењу одговора на питања која је поставио: који је циљ законодавац желио постићи доношењем оспореног Закона и да ли је тај циљ легитиман; доприноси ли Закон остваривању тог циља и чини ли део укупних мера јавне политике које заједно делују у смеру његовог остваривања; да ли је прописана мера умањења пензија сразмерна циљу којег је законодавац желео постићи; представља ли прописана мера прекомеран терет за његове адресате и др. [↑](#footnote-ref-5)
6. Када Суд опредељује своје ставове о пензијском систему и пензијском осигурању, тешко може то ваљано и потпуно учинити без ослањања на теорију радног и социјалног права, односно без ослонца на етаблирана мишљења правне струке и науке у овој области*.* Рећи шта све из Устава, међународног права и закона произлази када је у питању тако сложени систем као што је пензијски систем и пензијско осигурање и када се поједина права у овој области, у условима економске кризе могу ограничити и под којим условима нужно претпоставља да Суд „мора знати много о предмету спора“, а за шта треба време, специјализовано продубљено знање, бројни подаци и информације са којима, по правилу, Суд иницијално не располаже. [↑](#footnote-ref-6)
7. О томе видети више код П. Јовановић, *Радно право*, Нови Сад, 2012, стр. 443. и д., Б. Шундерић, *Радно и социјално право*, Београд, 2012, Б. Лубарда, *Радно и социјално право*, Београд, 2012, С. Јашаревић, *Социјално право,* Нови Сад, 2010. и А. Петровић, *Међународни стандарди рада,* Ниш, 2009. [↑](#footnote-ref-7)
8. Oцењујући Закон о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник РС", бр. 34/03), којим су знатно умањене пензије у односу на ранији закон, Суд је у Одлуци IУ-416/2003 изразио становиште да „Ограничавање највишег износа пензије дужином пензијског стажа и утврђивање висине најнижег износа старосне, односно инвалидске пензије није несагласно с Уставом“. Исто становиште Суд је изразио и у одлукама IУ-120/2007, IУм-215/2008, IУ-279/2006, IУз-90/2008, IУз-96/200, IУз-912/2010, IУм-67/2011, IУ-146/2013 и др. [↑](#footnote-ref-8)
9. Пред Уставним судом био је и Закон о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору (''Службени гласник РС'', број 31/09), који се примењивао од маја 2009 до децембра 2009. Вид. Решење Суда у предмету IУз-97/2009, од 17. јануара 2013. године. Том приликом, три су разлога била од превасходне важности за одлучивање Суда, и то: значај легитимног циља законодавца, начело социјалне правде и привременост мере. У наведеном решењу Суд је изнео становиште да је ''доношењем оспореног Закона, тј. прописивањем једне посебне привремене мере смањења плата, односно зарада одређеном делу државне администрације и јавног сектора са високим примањима, држава интервенисала на начин да се несклад између ограничених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу отклони и обезбеди праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се отклонила екстремна неједнакост у условима светске економске кризе.'' [↑](#footnote-ref-9)
10. Наведено према T. Birmontiene, *Изазови пред Уставним судом Литваније* *за време глобалне економске кризе,* Положај и перспектива уставног судства, Београд, 2013. стр. 175. и д. [↑](#footnote-ref-10)
11. Суд у Стразбуру је више пута констатовао, да кад национално законодавство предвиђа право на социјално давање утемељено на систему доприноса, онда се право произашло из плаћања доприноса фондовима осигурања може сматрати имовинским правом у смислу члана 1. Протокола 1. уз Конвенцију која јемчи његову заштиту. [↑](#footnote-ref-11)
12. Вид. T. Birmontiene, *исто.* [↑](#footnote-ref-12)
13. У јавности, па и оној стручној износе се мишљења да проблеми у буџетском систему произилазе Вид. Одлуку Уставног суда Летоније од 21. децембра 2009. године и из разлога што и даље имамо неадекватан порески систем и неправичан када су у питању најбогатији; да држава неефикасно убира своје приходе и да нерационално управља државном имовином; да надлежни органи толеришу неплаћање услуга које пружају јавна предузећа; да је „приватни сектор без изузетка ослобођен солидарности у превазилажењу буџетског дефицита“; да су бројне друге накнаде у јавном сектору које се исплаћују из буџета остале не умањене иако неке од њих у суштини представљају привилегију и сл. [↑](#footnote-ref-13)
14. У том правцу и становиште изнето у одлуци Уставног суда Хрватске U-1/381/2014 од 12. јуна 2014. године. [↑](#footnote-ref-14)
15. Упореди T. Birmontiene, *стр.* 180. Вид. и Одлуку Уставног суда Летоније од 21. децембра 2009. године. [↑](#footnote-ref-15)
16. Вид. пре свега члан 27. Закона о буџетском систему у целини који уређује „посебна фискална правила“ којима се одређују кретање плата и пензија, као и начин обухвата јавних инвестиција при рачунању фискалног дефицита и јавних расхода и издатака у периоду од 2011. до 2016. године. [↑](#footnote-ref-16)
17. Уз све то, треба имати у виду и да је Закон ступио на снагу наредног дана од дана објављивања у «Службеном гласнику РС», број 116 од 27. октобра 2014. [↑](#footnote-ref-17)