

Darko Simović*

Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija u svetlosti Ustavnog suda Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Pravna priroda prava na penziju
3. Merilo ocene ustavnosti
4. Da li je povređeno ustavno načelo zabrane diskriminacije?
5. Da li zakonska mera umanjenja penzija narušava ustavnu garantiju zaštite dostignutog nivoa ljudskih prava?
6. Da li je povređeno pravo na pravno sredstvo?
7. Da li je povređeno načelo jedinstva pravnog poretka?
8. Da li je zakonska mera umanjenja penzija privremenog karaktera?
9. Da li je povređeno načelo o ekonomskoj sigurnosti građana?
10. Da li je trebalo održati javnu raspravu?
11. Zaključak

1. Uvod

Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija¹, od 25. oktobra 2014. godine, u cilju očuvanja finansijske održivosti penzionog sistema u Republici Srbiji (član 1), predvideo je smanjivanje penzija, počev od meseca novembra 2014. godine. Prema zakonskim rešenjima, korisnicima penzija čija je visina penzije veća od 25.000 dinara, a manja od 40.000 dinara, penzije će se isplaćivati u iznosu koji se dobija tako što se od ukupne visine penzije odbija iznos koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,22 sa razlikom između ukupne visine penzije i 25.000 dinara (član 2); dok korisnicima penzija čija je visina penzije veća od 40.000 dinara, penzije će se isplaćivati u iznosu koji se dobija tako što se od ukupne visine penzije odbija zbir iznosa koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,22 sa 15.000 dinara i iznosa koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,25 sa razlikom između ukupne visine penzije i 40.000 dinara (član 3). Penzije isplaćene u skladu sa ovim zakonom smatraju se konačnim (član 4).

* Autor je vanredni profesor Kriminalističko-policijske akademije u Beogradu.

¹ Sl. gl. RS 116/14.

Podnosilac inicijative (Udruženje sindikata penzionera) za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, istakao je više argumenata u prilog neustavnosti ovog zakona. Za prirodu ovoga rada potrebno je izdvojiti samo one najuverljivije. *Prvo*, naziv i sadržina osporenog Zakona su kontradiktorni, budući da ovim aktom nije predviđen rok do kada će važiti, zbog čega se osporava njegov privremeni karakter. *Drugo*, osporenim Zakonom se krši ustavno načelo jedinstva pravnog poretka i vladavine prava, jer se njime derogiraju odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji propisuje na koji način i pod kojim uslovima se stiče penzija, kao i kriterijume za utvrđivanje njene visine. *Treće*, Zakonom se „selektivno ograničavaju ljudska prava“ što je u direktnoj suprotnosti sa zabranom diskriminacije, kao i sa ustavnom proklamacijom da se dostignuti nivo ljudskih prava ne može smanjivati. Ta selektivnost u ograničenju prava ne odnosi se samo na različito tretiranje korisnika penzija, već i u odnosu na zaposlene u javnom sektoru, čije su zarade preko 25.000 linearno umanjene za 10%. *Četvrto*, umanjivanje penzija predstavlja zadiranje u stečena prava, pa se na taj način iznosi tvrdnja da osporeni zakon ima povratno dejstvo. *Peto*, zakonsko rešenje da se isplate penzija izvršene u skladu sa ovim zakonom imaju smatrati konačnim, podrazumeva izostanak pravnih mehanizama zaštite prava na penziju, što je nesaglasno sa ustavnim jemstvom na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo.

Ustavni sud je 23. septembra 2015. godine, dakle skoro godinu dana kasnije, doneo Rešenje kojim je odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, te istovremeno odbacio zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata donetih na osnovu tog zakona². Dalekosežnost posledica primene ovog zakona, delikatnost i kompleksnost otvorenih ustavnopravnih pitanja, kao i činjenica da je odluka Ustavnog suda imala četiri izdvojena mišljenja³, nameću potrebu za detaljnijom analizom iznetih argumenata koji su poslužili ovom organu kao opravdanje da se ne upusti u ocenu njegove ustavnosti.

2. Pravna priroda prava na penziju

Ustav Srbije od 2006. godine je predvideo da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom, kao i da se Republika Srbija stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera (član 70). Ovakva formulacija ustavne odredbe je navela Ustavni sud na gledište da najvišim pravnim aktom nije utvrđena sadržina ovog prava, čime je uređivanje svih pitanja koja se odnose na penzijsko osiguranje prepušteno zakonodavcu. „To znači da Ustav građanima garantuje penzijsko osiguranje, kao vid socijalnog osiguranja, ali da konkretna prava iz penzijskog osiguranja nisu Ustavom zajamčena prava, već je reč o pravima koja se ustanovljavaju zakonom. Izuzimajući načelo staranja o ekonomskoj sigurnosti penzionera, Ustav pred zakonodavca ne postavlja nikakve konkretne zahteve u odnosu na uređivanje pitanja iz oblasti penzijskog osiguranja, već njihovo uređivanje prepušta zakonodavcu“. Neposredna posledica ovakvog stanovišta je neograničeno ustavno ovlašćenje zakonodavne vlasti da menja postojeći zakonodavni okvir penzijskog osiguranja, pri čemu je jedino ograničen ustavnim načelima ostvarivanja ljudskih prava, kao i ustavnom obavezom da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera.

² Rešenje Ustavnog suda Srbije IUz-531/2014, Sl. gl. RS 88/2015, sa ispravkom u Sl. gl. RS 90/2015.

³ Izdvojena mišljenja su priložili sudije: prof. dr. Dragan Stojanović, dr. Bosa Nenadić, Katarina Manojlović Andrić i prof. dr. Olivera Vučić.

Nakon toga, Ustavni sud se, čini se sasvim suviše i predimenzionirano, upustio u objašnjavanje prirode postojećeg sistema penzijskog osiguranja u Srbiji. U tom kontekstu, Ustavni sud je pojasnio da penzijsko osiguranje „počiva na tzv. Bizmarkovom sistemu, što znači da se zasniva na obaveznim doprinosima koja osiguranik plaća tokom svog staža osiguranja (radnog veka), a da novčana davanja iz ovog sistema, koji se temelji na načelu solidarnosti (tzv. generacijska solidarnost), imaju javnopravni karakter“. Ovakav sistem penzijskog osiguranja ne akumulira uplaćena sredstva iz penzionog osiguranja, već trenutno zaposlena lica svojim doprinosima finansiraju postojeće korisnike penzija. Otuda, visina penzija ne zavisi samo od ukupnog iznosa uplaćenih doprinosa, već i od niza drugih ekonomskih faktora, od kojih su najznačajniji bruto društveni proizvod zemlje ili rast, odnosno pad privrede.

U nastavku svog obrazloženja Ustavni sud je, potpuno neočekivano, na nejasan i konfuzan način pokušao da razdvoji pravo na penzijsko osiguranje i pravo na penziju. Naime, „Ustavni sud posebno ističe da se pravo na penziju ne može poistovetiti sa pravom na penzijsko osiguranje, već prema stanovištu Suda u Republici Srbiji pravo na penziju iz obaveznog penzijskog osiguranja proizlazi iz zajamčenog prava na penzijsko osiguranje – to je pravo iz penzijskog osiguranja, pri čemu njegova sadržina nije garantovana niti utvrđena Ustavom, već se radi o pravu koje je, kao što je na početku istaknuto, ustanovljeno zakonom“. Stoga, budući da Ustav ne jamči, niti utvrđuje vrste penzija, kao ni uslove za njeno sticanje, izvesno je da najviši pravni akt ne jamči ni pravo na penziju u određenom iznosu. „Odnosno ustavne norme koje se odnose na penzijsko osiguranje ne daju osnova za tvrdnju da je jednom utvrđeni iznos penzije nepodložan zakonskoj promeni u celokupnom vremenu uživanja penzionog prava“. No, naravno, zakonodavac nije u potpunosti slobodan u segmentu uređivanja penzionog osiguranja, budući da u normiranju ove materije mora da sledi ustavna načela koja podrazumavaju da se zakonom ne sme uticati na suštinu zajamčenog prava, kao i da se poštuje zabrana diskriminacije.

Ovakav tok misli Ustavnog suda kritikovan je zbog nedoslednosti, budući da se isprva prihvata gledište da je pravo na penzijsko osiguranje Ustavom zajamčeno pravo, da bi se potom pravo na penziju proglasilo pravom koje se ustanovljava zakonom. „Kao da penzijsko osiguranje može da postoji nezavisno od penzije koja pripada korisniku tog osiguranja! (...) Umesto da se između prava na penzijsko osiguranje i prava na penziju uspostavi pojmovna identičnost ili odnos paralelizma, pravo na penziju se objašnjava jednom neobičnom, krajnje sumnjivom konstrukcijom“⁴. „Iz jednog Ustavom garantovanog prava, koje je “bez sadržine”, proizilazi pravo na penziju koje nema rang ustavnog prava, jer se jednostavno njegova sadržina u svemu ustanovljava zakonom“⁵. Najvažnija posledica takve pravne konstrukcije je, prema sudiji Draganu Stojanoviću, da se pravo na penziju zakonom može oblikovati po slobodnom nađenju zakonodavca, čak se može i ukinuti. Dakle, bar kada je o pravu na penziju reč, ovakvo pravno rezonovanje doprinosi zaobilaženju svih ustavnih garancija koje su predviđene pri ograničenju ustavom zajamčenih ljudskih prava. Ipak, na ovom polju moguće je ukazati na novu nedoslednost Ustavnog suda, jer je ovaj organ negirao ustavni rang prava na penziju, ali je veoma iscrpno pristupio ispitivanju opravdanosti zakonskog ograničenja ovog prava (zakonitost, legitimnost i proporcionalnost preduzete zakonske mere).

Sudija Dragan Stojanović zastupa stanovište da je penzijsko osiguranje institucionalna garancija Ustava u čijem jezgru se nalazi subjektivno pravo na penziju, imovinu stečenu pređašnjim

⁴ D. Stojanović, *Izdvojeno mišljenje u predmetu IUz-531/2014*.

⁵ *Ibid.*

radom. Ukoliko individualno pravo na penziju ne bi predstavljalo sastavni deo ove institucionalne garancije, pravo na penzijsko osiguranje bi ostala gola ljuštura, *nudum ius*. Dakle, pravo na penziju neminovno „pripada krugu Ustavom zajemčenih prava koja su posredovana zakonom ili su odobrena uz pridržaj zakona“. Osim toga, Dragan Stojanović smatra netačnom tvrdnju iz obrazloženja Rešenja da Ustav ne garantuje pravo na penziju u određenom iznosu, tj. u određenoj visini. Naime, bez obzira na to što ne postoji izričita ustavna norma o tome, visina penzije je bitan element ovog subjektivnog prava i ukoliko dođe do njenog pogrešnog obračuna jamči se sudska zaštita. U suprotnom i pravo na penziju postaje golo pravo ako rešenjem o njenom priznanju nije utvrđena i njena visina. Naime, „pravo osiguranika da ostvare penziju zavisno od dužine ulaganja i visine osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje i uz primenu načela solidarnosti, kako je propisano članom 5 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju – postaje iluzija, a pravo da se mirno uživa u stečenoj penziji određene visine – postaje zavisno od niza budućih neizvesnih okolnosti“⁶.

Odgonetanje pravne prirode prava na penziju od presudnog je značaja za procenu ispravnosti stanovišta Ustavnog suda, jer opredeljenje da li će jednom ljudskom pravu biti priznat ustavni ili zakonski rang ima dalekosežne posledice. *Prvo*, ukoliko se pravo na penziju tretira kao ustavom zajamčeno ljudsko pravo, ono bi nužno uživalo neposrednu ustavnosudsku zaštitu posredstvom ustavne žalbe. *Drugo*, propisivanje načina ostvarivanja i ograničenja ustavom zajamčenih ljudskih prava moguće je jedino zakonom, ali isključivo u ustavom predviđenom okviru⁷. Dijametralno suprotno gledište takođe ima dve bitne posledice. *Prvo*, ukoliko se pođe od zakonskog ranga ovog prava, pravo na penziju se može po slobodnom nahodjenju zakonodavca smanjivati, pa i ukinuti, jer nisu postavljene ustavne granice zakonodavnoj vlasti. *Drugo*, ustavna načela o ostvarivanju i ograničavanju ljudskih prava ostala bi neprimenjiva, jer se ona vezuju samo za ustavom zajamčena ljudska prava. Nakon ovih reči izvesno je da Ustavni sud nije bio konzistentan u svom pravnom rezonovanju, jer, s jedne strane, govori se o zakonskom rangu prava na penziju što podrazumeva slobodu zakonodavca da ga oblikuje po svom nahodjenju; a s druge strane, ističe se da su ispunjeni uslovi za preduzimanje zakonskih mera smanjenja penzija, budući da su one u skladu sa međunarodnopravnim standardima ljudskih prava i ustavnim rešenjima o ograničenju ljudskih prava.

3. Merilo ocene ustavnosti

Saglasno ustavnoj normi koja predviđa da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, u skladu sa važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i sa praksom međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18 stav 3), Ustavni sud se, obrazlažući svoje Rešenje, veoma iscrpno pozivao na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ubuduće: Evropski sud). Najpre, Ustavni sud je apostrofirao da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ubuduće: Evropska konvencija) ne jamči pravo na državnu penziju ili slična davanja koje finansira država. No, kada se nacionalnim pravom predviđa pravo na socijalno davanje zasnovano na sistemu doprinosa, onda se, prema jurisdikciji Evropskog suda, pravo proizišlo iz plaćanja doprinosa fondovima osiguranja može smatrati imovinskim pravom u smislu člana 1

⁶ K. Manojlović Andrić, *Izdvojeno mišljenje u predmetu IUz-531/2014*.

⁷ Stojanović (bel. 4).

Protokola 1 uz Evropsku konvenciju⁸. Ovo pravo se, kada je stečeno, ne može ukinuti ili uskratiti, ali se može menjati visina davanja, jer se davanje korisniku iz sistema socijalnog osiguranja ne može tumačiti kao davanje penzije u određenom iznosu. Stoga, eventualno smanjivanje iznosa davanja ne znači istovremeno i smanjivanje dostignutog nivoa prava⁹.

Posebno se zadržavajući na odluci Evropskog suda u predmetu *Valkov i drugi protiv Bugarske* iz 2011. godine, Ustavni sud je naglasio da član 1 Protokola 1 ne garantuje pravo na penziju u posebnom iznosu, kao takvo. „Međutim, ako je država predvidela pravo na penziju kao pravo, onda su stvoreni imovinski interesi i oni potpadaju pod zaštitu Evropske konvencije. Sledstveno tome, ako takva penzija bude umanjena ili ukinuta, to može da predstavlja mešanje u imovinu koje treba da bude opravdano od strane države u skladu sa zahtevima Evropske konvencije. Evropski sud je utvrdio da je, u konkretnom slučaju, ograničenje za svrhu imalo legitiman cilj koji je bio u javnom interesu i da je ograničenje davanja očigledno za posledicu imalo uštede u bugarskom penzijskom sistemu“. Takav rezon Evropski sud je ponovio i u skorašnjoj odluci iz 2015. godine, *Bélané Nagy protiv Mađarske*. Dakle, prema jurisdikciji Evropskog suda, umanjivanje prava iz socijalnog osiguranja je moguće u određenim okolnostima, ali je neophodno da to zadiranje u imovinske interese korisnika penzija bude zakonom ustanovljeno i da za tako nešto postoji legitiman javni interes.

U skladu sa takvim gledištem, „Ustavni sud zaključuje da se ne može *a priori* prihvatiti tvrdnja o neustavnosti privremenog načina uređivanja isplata penzija, tokom koga se prethodno utvrđene penzije koje prelaze određenu visinu isplaćuju u umanjenom iznosu“. Prema tome, u konkretnom slučaju treba ispitati da li osporeni Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija ispunjava standarde Evropskog suda ili predstavlja nedopušteno zadiranje u mirno uživanje imovine zajamčene članom 1 Protokolom 1 uz Evropsku konvenciju. Naime, ograničenja imovine, prema stanovištu Evropskog suda, opravdana su pod tri uslova: *prvo*, da su ustanovljena zakonom; *drugo*, da su učinjena radi postizanja legitimnog cilja, odnosno u opštem ili javnom interesu, a prilikom ograničavanja određenih socijalnih davanja moraju se uzeti u obzir ekonomski i socijalni činioci u datoj državi; *treće*, da su proporcionalna, što znači da se pravo pojedinca na mirno uživanje imovine mora odmeriti sa opštim interesom, odnosno sa ciljevima koji se moraju ostvariti radi opšteg dobra, pri čemu se proporcionalnost neće ostvariti ako se pojedincu nameće prekomeran teret.

Budući da je mera umanjivanja penzija predviđena zakonom, Ustavni sud je konstatovao da je ispunjen prvi uslov prema standardima Evropskog suda. S obzirom na to „da se Republika suočila sa enormnim budžetskim deficitom i da je smanjenje budžetskog deficita imperativna obaveza radi očuvanja finansijske i makroekonomske stabilnosti zemlje, jer u protivnom država uopšte ne bi bila u mogućnosti da finansira svoje nadležnosti u pojedinim segmentima društva, niti da dotira nedostajuću, gotovo polovinu sredstava za redovnu isplatu penzija“, Ustavni sud je utvrdio da postoji legitiman cilj zbog koga se penzije privremeno isplaćuju u umanjenom iznosu. Dakle, zakonskim rešenjima se, prema Ustavnom sudu, obezbeđuje finansijska održivosti penzijskog sistema, što se ocenjuje kao legitiman cilj za zadiranje u imovinu korisnika penzija. Naposljetku, najteže je bilo utvrditi ispunjenost trećeg uslova koji podrazumeva da su preduzete mere srazmerne legitimnom cilju. Najpre, Ustavni sud je konstatovao da su penzije do 25.000

⁸ Neill i drugi protiv Velike Britanije (2002).

⁹ Up. Janković protiv Hrvatske (2000), Müller protiv Austrije (1975), Skórkiewicz protiv Poljske (1999), Domalewski protiv Poljske (1999).

dinara izuzete od umanjenja, a da se ostalim korisnicima penzija umanjuje različit procenat u zavisnosti od visine penzije, koji podrazumeva veću opterećenost korisnika penzija čiji je iznos veći od 40.000 dinara. Na taj način, vodilo se računa o zahtevima socijalne pravde i socijalne sigurnosti penzionera sa nižim penzijama. S druge strane, Ustavni sud zaključuje da je reč o meri privremenog karaktera. No, imajući u vidu da osporeni Zakon samo u svom nazivu ima pojam privremenosti, a ne i u svojoj sadržini, Ustavni sud se pozvao na odredbe Zakona o budžetskom sistemu (člana 27e stav 28 i člana 29) koji predviđa da principi odgovornog fiskalnog upravljanja nalažu svodenje rashoda na održiv nivo. Tako da će se težiti ka tome da učešće penzija u BDP bude do 11% te da se povećanje penzija može vršiti samo u godini u kojoj se na osnovu odgovarajućih planskih dokumenata nadležnih organa očekuje da će učešće penzija u BDP biti do 11%, i to najviše dva puta godišnje, ali tako da očekivano učešće penzija u BDP nakon usklađivanja ne bude iznad navedenih procenata. Dakle, Ustavni sud je zaključio da se privremenost mere predviđene osporenim Zakonom može utvrditi na nesumnjiv i objektivna način, a to je učešće penzija u bruto društvenom proizvodu do 11%, zbog čega „zakonodavac propisivanjem navedene mere nije postupio na način koji dovodi u pitanje poštovanje i primenu načela srazmernosti u doprinosu podmirenja troškova javnih finansija“.

Jedna od glavnih primedbi iznetih u izdvojenim mišljenjima je stanovište da Ustavni sud svoje argumente nije trebalo prevashodno da zasniva na jurisdikciji Evropskog suda, budući da „socijalna prava nisu neposredno zaštićena Evropskom konvencijom, osim u onoj meri koja se može posredno izvoditi iz opšteg prava na imovinu i zaštiti imovinskih prava“¹⁰. Osim toga, Ustavni sud je konstatovao da je pravo na imovinu zajamčeno Evropskom konvencijom na istovetan način predviđeno i Ustavom Srbije. Međutim, to nije u potpunosti tačno, jer Ustav Srbije proklamuje viši stepen zaštite imovine, posebno u segmentu ograničenja njenog korišćenja. Naime, Ustav Srbije je predvideo da je zakonom moguće ograničiti samo način korišćenja imovine, ali ne i njenu visinu i obim (član 58 stav 3), dok Evropska konvencija omogućava državi da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine, ne vezujući to samo za način korišćenja imovine¹¹. U tom kontekstu izrečeno, tj. smanjenje visine stečene penzije nije u skladu sa Ustavom Srbije, jer se zakonom može samo ograničiti način korišćenja imovine, ali ne i njena visina ili njen obim. Saglasno toj konstataciji, premda su takve mere legitimne i nužne u situacijama ekonomske krize, zakonska mera smanjenja penzija je morala biti praćena i institucionalnim rešenjem koje bi predviđalo dinamiku povraćaja privremeno neisplaćenog novca, kada se za tako nešto steknu realni uslovi.

Ujedno, Ustav Srbije predviđa obavezu svih državnih organa, pa i zakonodavne vlasti, da pri ograničenju ljudskih i manjinskih prava vode računa o suština prava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se ona postigne manjim ograničenjem prava (član 20 stav 3). Da bi ovi ustavom predviđeni uslovi bili ispunjeni Ustavni sud je „morao utvrđivati kako su i koliko svi drugi rashodi u budžetu obuhvaćeni merama štednje; da li su iskorišćene sve mogućnosti povećanja prihoda budžeta; da li je pre donošenja osporenog zakona ispitana mogućnost da se deo sredstava u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja obezbedi i na drugi način (npr. iz imovine penzijskog Fonda), kao i mogućnost postojanja drugih alternativnih mera, koje bi prouzrokovale

¹⁰ Stojanović (bel. 4).

¹¹ V. Manojlović Andrić (bel. 6).

manji teret adresatima ovog zakona, a služile bi u javnom interesu u istoj meri¹². Dakle, preduzete zakonske mere smanjenja penzija trebalo bi da budu poslednja u arsenalu mogućih mera fiskalne konsolidacije, budući da je reč o zadiranju u imovinska prava korisnika penzija.

4. Da li je povređeno ustavno načelo zabrane diskriminacije?

Različito tretiranje korisnika prava na penziju u zavisnosti od visine penzije navelo je podnosioca inicijative za kontrolu ustavnosti osporenog Zakona da tvrdi da je njegovim rešenjima povređeno načelo zabrane diskriminacije utvrđeno odredbama člana 21 stav 1 i 3 Ustava. Oslanjajući se na dotadašnju praksu¹³, Ustavni sud je pojam diskriminacije shvatio na način na koji je definisan u stavu 7 Opšteg komentara broj 18 (37) Komiteta za ljudska prava Organizacije Ujedinjenih nacija, usvojenom 1989. godine. Po njemu termin „diskriminacija“ označava bilo kakvo razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti zasnovane na osnovama kao što su rasa, boja, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, imovina, rođenje ili drugi status, a koji za cilj ili posledicu imaju ugrožavanje ili onemogućavanje priznavanja, uživanja ili ostvarivanja svih prava i sloboda svih ljudi pod jednakim uslovima. Dakle, diskriminacija podrazumeva razlikovanje koje se odnosi na neko lično svojstvo ili na neki status.

Ustavni sud se osvrnuo i na jurisdikciju Evropskog suda na polju kršenja načela zabrane diskriminacije iz člana 14 Evropske konvencije, navodeći da ona podrazumeva situacije ne samo onda kada države ugovornice različito tretiraju lica koja se nađu u analognim situacijama, a da pri tome za takvo razlikovanje ne navedu objektivna i razumna opravdanja; već i onda kada, bez objektivnog i razumnog opravdanja, ne tretiraju različito ljude koji se nalaze u bitno različitim situacijama. Upravo zbog toga, Ustavni sud smatra da je kategorizovanje korisnika penzija prema visini penzija potpuno opravdano, jer se oni „nalaze u bitno različitoj (materijalnoj) situaciji, te da postoji objektivno i razumno opravdanje da na različit način snose posledice nastale krize i podnesu teret mera fiskalne konsolidacije“.

Na dilemu da li su korisnici penzija diskriminisani u odnosu na zaposlene u javnom sektoru čije su zarade veće od 25.000 dinara linearno umanjene za 10%, Ustavni sud je konstatovao da „korisnici penzija i zaposleni nisu u istom pravnom statusu, niti je ista pravna priroda primanja po osnovu penzije i primanja po osnovu zarade, odnosno plate, te se zato ni zakonske mere koje se preduzimaju prema ovim različitim subjektima ne mogu dovoditi u međusobnu vezu, bez obzira na to što im je cilj (fiskalna konsolidacija javnih finansija) isti“.

Međutim, istaknuto je i drugačije mišljenje koje počiva na uverenju da su preduzete mere selektivnog karaktera, jer nisu svi građani uključenu u ostvarenje tog opšteg cilja smanjenja budžetskog deficita, a i oni koji su obuhvaćeni zakonskim merama, obuhvaćeni su na različit način. Naime, mere fiskalne konsolidacije trebalo bi da obuhvate sve građane solidarno, saglasno njihovim ekonomskim mogućnostima. Ipak, činjenica je da veći ekonomski teret, prema zakonskim rešenjima, snose penzioneri u odnosu na zaposlene u javnom sektoru. Otuda, moglo bi se zaključiti da preduzete zakonske mere ne ispunjavaju uslov proporcionalnosti.

¹² B. Nenadić, *Izdvojeno mišljenje u predmetu IUz-531/2014*.

¹³ Odluka Ustavnog suda IU-347/2005, Sl. gl. RS 18/11.

Ilustrativan i poučan primer može biti gledište Ustavnog suda Portugalije, koji je apostrofirao da „sloboda zakonodavca u smanjenju penzija (...) radi postizanja budžetske ravnoteže (balansa), čak i u kontekstu ozbiljne ekonomske i finansijske krize, očigledno ne može da bude neograničen. Razlika u stepenu žrtve onih koji su pogođeni ovom merom i onih koji nisu, mora biti predmet ograničenja. Ako od većine drugih građana koji imaju prihode iz drugih izvora, nije tražen ekvivalentan napor, tada će se po oceni Suda kršiti princip jednakosti distribucije javnog opterećenja“¹⁴.

5. Da li zakonska mera umanjena penzija narušava ustavnu garantiju zaštite dostignutog nivoa ljudskih prava?

Ustav Srbije izričito proklamuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati (član 20 stav 2). Saglasno svojoj dotadašnjoj jurisdikciji Ustavni sud je „stao na stanovište da se pojam tzv. „stečenih ljudskih i manjinskih prava“ odnosi na prava i slobode koje su zajamčene samim Ustavom, a njihov „dostignuti nivo“ na vrstu prava i sloboda koje su zajamčene“¹⁵. U tom smislu ovo ustavno jemstvo podrazumeva obavezu svojevrnog samoograničenja ustavotvorca da pri vršenju ustavotvorne vlasti ne može da ukida ranije zajamčena ljudska prava. „Prema stavu Suda, to, *a contrario*, znači da se zakonom propisani način ostvarivanja jednog Ustavom zajamčenog ljudskog ili manjinskog prava ili slobode ne može smatrati stečenim pravom, te se zato ni promene u zakonskom uređivanju načina na koji se konkretno ljudsko ili manjinsko pravo (sloboda) ostvaruje ne bi mogle dovesti u ustavnopravnu vezu sa odredbom člana 20 stav 2 Ustava“. Ukoliko bi se na drugačiji način tumačilo ovo ustavno jemstvo, zakonodavac bi bio onemogućen da uređuje društvene odnose saglasno promenljivim društvenim okolnostima i potrebama. Naposletku, Ustavni sud je i u ovom kontekstu apostrofirao da „pravo na penziju nije ljudsko pravo zajamčeno Ustavom, te da je ustavotvorac u potpunosti prepustio zakonu uređivanje sadržine i načina ostvarivanja zajamčenog prava na penzijsko osiguranje“, zbog čega se može zaključiti da se „zakonsko uređivanje pitanja iz oblasti penzijskog osiguranja, pa tako i pitanje visine penzijskog davanja, ne može smatrati stečenim pravom čiji se dostignuti nivo ne može umanjiti u smislu načela ograničenja ljudskih i manjinskih prava iz člana 20 Ustava“.

Za sudiju Dragana Stojanovića upuštanje Ustavnog suda u ocenu da li je zakonskom merom povređen ustavni princip zabrane smanjivanja dostignutog nivoa ljudskih prava predstavlja ipak prećutno priznanje da pravo na penziju ima ustavni rang¹⁶. No, čak i da je pravo na penziju tretirano kao pravo ustavnog ranga, to ne znači da njeno privremeno ograničenje, iz legitimnih razloga, predstavlja odstupanje od ustavne garancije zaštite dostignutog nivoa ljudskih prava. Uostalom, ustavna proklamacija o poštovanju dostignutog nivoa ljudskih prava ima prevashodno moralno-politički, a ne pravni značaj.

¹⁴ Up. Odluka Ustavnog suda Portugalije, 353/2012,

dostupna na: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>, očitavanje 25. 03. 2016.

¹⁵ Up. Odluka Ustavnog suda Srbije IUz-479/2014, Sl. gl. RS 61/15.

¹⁶ Stojanović (bel. 4).

6. Da li je povređeno pravo na pravno sredstvo?

Ustav Srbije jamči pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (član 36 stav 2). Budući da nije predviđeno donošenje pojedinačnih akata o umanjenju penzija, već je izričito normirano da se isplate penzija izvršene u skladu sa osporenim Zakonom imaju smatrati konačnim, u podnetoj inicijativi za kontrolu ustavnosti istaknuto je da se na taj način krši ustavom zajamčeno pravo na pravno sredstvo.

Ustavni sud je stao na gledište da se osporenim Zakonom ne uređuju neka nova ili druga prava iz penzijskog osiguranja, jer su ona već utvrđena rešenjem nadležnog Fonda protiv koga se može izjaviti žalba, ali i voditi upravni spor pred sudom. To je razlog zbog kojeg je Ustavni sud zaključio da se primedba o „potrebi donošenja posebnih rešenja zasniva na pravno neutemeljenom polazištu da se korisnicima penzija osporenim Zakonom utvrđuju nova, drugačija prava iz penzijskog osiguranja“. Ovu situaciju Ustavni sud je upodobio sa usklađivanjem penzija 1. aprila i 1. oktobra tekuće godine sa kretanjem potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci, prema odredbama članova 80 i 80a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Budući da i ovo usklađivanje, koje ne predstavlja odlučivanje o novom pravu ili obavezi, već samo računsku primenu zakonskih kriterijuma koji su podrazumevali procentualno uvećanje penzije, nije praćeno izdavanjem novih rešenja, Ustavni sud je zaključio da i u ovoj situaciji umanjenja penzija ne treba donositi rešenja, već samo primeniti zakonom ustanovljene kriterijume njihovog smanjivanja. No, dodao je Ustavni sud, ukoliko bi došlo do računске greške, korisnicima penzija je ostavljena mogućnost prigovora obračunskoj službi Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Međutim, zakonska odredba koja predviđa da se „isplate penzija izvršene u skladu sa ovim zakonom smatraju konačnim“, po mišljenju sudije Bose Nenadić, je višestruko upitna, a ni u nomotehničkom smislu nije perfektna, niti je jednoznačna¹⁷. Prva dilema koja se otvara nad ovim institucionalnim rešenjem je da li korisnik penzije, po sili zakona, može biti lišen jednog dela svoje penzije bez pravičnog obeštećenja. Naime, budući da se zakonito ostvarena penzija smatra imovinskim pravom, pravo na pravičnu nadoknadu podrazumeva i Evropska konvencija i Ustav Srbije. Uostalom, komparativno posmatrano, ustavni sudovi pojedinih evropskih država koji su se izjašnjavali o ustavnosti sličnih zakona su izričito konstatovali da zakonske mere treba da predvide i način potonje nadoknade novca.¹⁸

Ovakvim zakonskim rešenjem korisnici penzija su ostavljeni na slobodu diskrecione ocene zakonodavca koji, usled zauzetog stanovišta Ustavnog suda, praktično ostaju bez pravnog mehanizma zaštite svojih imovinskih prava. Osim toga, zakonska rešenja podjednako zahvataju u imovinu određenih kategorija penzionera, iako oni ne žive u podjednakim socijalnim uslovima. Upravo zbog toga, za pojedine korisnike penzija predviđene zakonske mere mogu predstavljati „nečovečno ili ponižavajuće postupanje“, „narušavanje fizičkog ili psihičkog zdravlja“ ili čak „degradaciju nesaglasnu sa ljudskim dostojanstvom“. Međutim, ustavna žalba se ne može upotrebiti iz dva razloga. *Prvo*, ustavna žalba se može podneti isključivo prema pojedinačnim

¹⁷ Nenadić (bel. 12).

¹⁸ Odluka Ustavnog suda Litvanije od 20. 04. 2010; Odluka Ustavnog suda Letonije od 21. 12. 2009; up. T. Birmontiene, *Izazovi pred Ustavnim sudom Litvanije za vreme globalne ekonomske krize, Položaj i perspektiva ustavnog sudstva*, Beograd 2013, ss. 167-189; Nenadić (bel. 12).

aktima državne vlasti, a smanjenje penzija je predviđeno zakonom, dakle opštim pravnim aktom; i *drugo*, ustavna žalba se podnosi u cilju zaštite isključivo ustavom zajamčenih prava, a budući da se pravo na penziju tretira zakonskim pravom, nije ispunjen ni ovaj drugi uslov za podnošenje ustavne žalbe¹⁹. Prema tome, ustanovljena su zakonska rešenja koja korisnike penzija lišavaju svakog individualnog mehanizma zaštite svojih imovinskih prava. Opštost i apstraktnost predviđenih zakonskih rešenja praktično zanemaruju različitost socijalnih situacija u kojima se nalaze korisnici penzija, tako da u pojedinim konkretnim slučajevima zakonske mere smanjenja penzija mogu predstavljati ozbiljnu povredu ekonomske sigurnosti penzionera. Još jedan razlog više za kritiku izostanka pravnog sredstva zaštite je i činjenica da se „među adresatima Zakona nalaze i invalidi i ratni veterani, ali i deca korisnici porodičnih penzija – znači kategorija lica kojima takođe, po Ustavu, država mora pružiti posebnu zaštitu, a oni od primene ovih mera nisu izuzeti“²⁰. Dakle, sve ove različite korisnike penzija osporeni Zakon apstrahuje u jedinstvenu kategoriju, koju potom razvrstava jedino prema merilu visine penzija, uz zanemarivanje svih drugih objektivnih okolnosti.

7. Da li je povređeno načelo jedinstva pravnog poretka?

Ustav Srbije proklamuje načelo jedinstva pravnog poretka, ali ga sadržinski ne određuje (član 4 stav 1, član 194 stav 1). Razvijajući u svojoj praksi ovo ustavno načelo, Ustavni sud je kreirao i jedno novo načelo, „koje bi se moglo nazvati *načelom nadmoći sistemskih u odnosu na posebne zakone*“²¹. Ustavni sud je u svojoj odluci od 22. jula 2010. godine, kojom su ukinute kaznene odredbe Zakona o javnom informisanju, istakao: „ustavno načelo jedinstva pravnog poretka nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima koji se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu ispoštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačije uređivanja istih pitanja“²². Još precizniji je bio Ustavni sud u svojoj odluci od 19. aprila 2012. godine kojom je kasirana odredba Zakona o porezima na imovinu. Naime, u ovoj odluci Ustavni sud „nalazi da ustavno načelo jedinstva pravnog poretka podrazumeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u okviru pravnog sistema Republike Srbije, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna pravna oblast mogu menjati, odnosno dopunjavati pojedina zakonska rešenja sadržana u zakonu kojim se uređuje druga pravna oblast“²³. Rukovođen takvom jurisdikcijom Ustavnog suda, podnosilac inicijative za ocenu ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načinu isplate penzija je istakao da se njegovom primenom krši ustavno načelo jedinstva pravnog poretka, jer se na taj način derogiraju odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojim se propisuje na koji način i pod kojim uslovima se stiče penzija, kao i kriterijumi za utvrđivanje njene visine.

¹⁹ D. Simović, Ustavna žalba - teorijskopravni okvir, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 1/2012, ss. 203-223.

²⁰ Nenadić (bel. 12).

²¹ V. Petrov/S. Manojlović, *Ustavna načela u praksi Ustavnog suda Srbije*, s. 9. Dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov_i_Savo_Manojlovic.pdf, očitavanje 15. 03. 2016.

²² Odluka Ustavnog suda Srbije IUz 231/2009, Sl. gl. RS 89/2010.

²³ Odluka Ustavnog suda Srbije IUz 225/2005, Sl. gl. RS 57/2012.

Međutim, u operacionalizovanju ovog ustavnog načela, Ustavni sud nije bio potpuno dosledan. Naime, u svojoj praksi, bar kada je reč o ovom ustavnom načelu, Ustavni sud je više puta odbacio podnete inicijative uz obrazloženje da on nije nadležan da ceni međusobnu saglasnost zakona²⁴. Reč je, dakle, o nedovoljno jasnom i nekonzistentnom tumačenju načela jedinstva pravnog poretka u jurisdikciji Ustavnog suda koji je unekoliko slobodnom, a nije preterano reći i proizvoljnom, interpretacijom dopisivao ustavni tekst konstituišući novo ustavno načelo o primatu sistemskih zakona. Razume se, kreativna uloga Ustavnog suda je legitimna i nužna, jer je zadatak ustavnog pravosuđa da precizira i pojašnjava ustavna načela, ali i da popunjava uočene praznine u ustavnom tekstu radi zaokruživanja jednog ustavnog poretka. Ipak, ostaje dilema da li je Ustavni sud ispravno razvijao načelo jedinstva pravnog poretka²⁵?

Razjašnjenje ove dileme treba započeti od konstatacije da Ustav Srbije ne poznaje različite kategorije zakona. Svoju zakonodavnu vlast Narodna skupština ostvaruje u jednoobraznoj zakonskoj formi. Ne postoji razlikovanje između sistemskih i običnih zakona, a hijerarhiju među njima koju ustanovljava Ustavni sud, Ustav ne poznaje. Pravna konstrukcija sistemskih zakona podrazumeva da bi zakonodavno telo samo sebe obavezivalo da rešenja predviđena takvim zakonima ne mogu biti promenjena putem „običnih“ zakona. Ova doktrinarna konstrukcija samoobavezivanja zakonodavca ne može imati pravno dejstvo. Dakako, nameće se pitanje da li Ustavni sud može da ograničava zakonodavnu vlast Narodne skupštine tako što će je obavezati na postojanje sistemskih zakona? Nesumnjivo, ovakvu obavezu Ustavni sud ne može nametnuti nosiocu zakonodavne vlasti. Ovakvo stanovište Ustavnog suda negira jedno nepisano pravno pravilo koje datira još od antičkih vremena: *lex specialis derogat legi generali*. U sudaru ovog nepisanog pravnog pravila, koje predstavlja nespornu civilizacijsku tekovinu i naknadno iskreiranog nepisanog ustavnog načela od strane Ustavnog suda, prednost je svakako na strani ovog prvoimenovanog.

Stanovište Ustavnog suda u Rešenju kojim je odbacio inicijativu o kontroli ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načinu isplate penzija samo je potvrdilo njegovu nedoslednost u formulisanju i izgrađivanju načela jedinstva pravnog poretka, a ujedno i njegovo dotadašnje lutanje, nelogičnost i artifičijelnost u ustavnopravnom rezonovanju. Naime, Ustavni sud je zaključio da „se odredbama osporenog Zakona ne zadire u institute uređene Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, niti u način njihovog uređivanja, već je predmet osporenog akta, u suštini, isplata penzije kao novčanog davanja koje ima javnopravni karakter. Dakle, osporenim Zakonom se korisnicima penzije ne utvrđuje visina penzije, već se propisuje u kojim slučajevima i za koliko će isplata utvrđene visine biti umanjena, zbog očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema“. Opravdanje za ove reči Ustavni sud je pronašao u činjenici da je prethodno utvrđena visina penzije prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju preduslov za primenu osporenog zakona, koji u zavisnosti od visine penzije utvrđuje i stepen njihovog smanjenja. Osim toga, Ustavni sud je očigledno potvrdio svoju nedoslednost na ovom polju, te je podsetio „da je u svojoj dosadašnjoj praksi više puta izrazio stav da je stvar zakonodavne politike, o čijoj celishodnosti nije nadležan da odlučuje, to da li će zakonodavac

²⁴ Petrov/Manojlović (bel. 21), s. 9.

²⁵ V. Petrov/D. Simović, Četiri pitanja iz novije ustavne prakse u Republici Srbiji, *Pravna riječ*, Banja Luka 39/2014, ss. 117-127.

sva pitanja koja se odnose na jednu oblast društvenog života urediti u jednom zakonu ili će neka pitanja iz te oblasti biti predmet posebnog zakona“.²⁶

Uostalom, ni u izdvojenim mišljenjima nije bilo uverljivih argumenata koji bi potvrdili da je osporeni Zakon u neskladu sa ustavnim načelom jedinstva pravnog poretka. Imajući u vidu da je već istaknuta nekonzistentnost, pa tako i neodrživost ustavnosudske kreacije načela jedinstva pravnog poretka, izvesno je da ovo nije polje na kome bi mogla biti zasnovana neustavnost osporenog Zakona.

8. Da li je zakonska mera umanjenja penzija privremenog karaktera?

Glavna i suštinska primedba izneta u sva četiri izdvojena mišljenja na Rešenje Ustavnog suda odnosi se na osporavanje privremenog karaktera zakonske mere umanjenja penzija. Naime, izuzev nominalno, i to u samom nazivu, Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija u svom normativnom delu ne sadrži nijednu odredbu koja bi upućivala na njegov privremeni karakter. Upravo zbog toga je i izrečeno „da su naziv i sadržina osporenog zakona kontradiktorni, jer u osporenom zakonu nije naveden rok do kada će važiti“²⁷. Dakle, naziv Zakona ne samo da je neadekvatan, već je i netačan, jer se njime u stvari „propisuje “mera umanjenja penzije”, a ne “način isplate penzije”“²⁸. Dilemu da li je Zakon privremen je neminovno odgonetnuti, jer je upravo ta odlika zakonske mere poslužila kao argument Ustavnog suda u zaključivanju da je umanjenje penzija u saglasju sa principom proporcionalnosti.

Ustavni sud je svoje obrazloženje zasnovao na odredbama Zakona o budžetskom sistemu, „što može biti shvaćeno kao pokušaj da se indirektno, sistemskim povezivanjem dva zakona različitog predmeta, potvrdi ne privremenost, nego uslovno važenje mere“²⁹. Naime, penzije se neće povećavati sve dok njihovo učešće u BDP ne bude manje od 11%. Premda naizgled deluje da je reč o privremenoj meri, treba pojasniti da je reč o uslovnom važenju ovog zakonskog rešenja. „Uslovnost znači da će mera važiti sve dok ne nastupi buduća neizvesna okolnost, raskidni uslov, onda kada penzije učestvuju u BDP sa manje od graničnih 11 procenata, što znači da uslovno važenje praktično može da znači (dugo)trajni, vremenski potpuno neodređeni, čak više godišnji period važenja jednog navodno temporalnog zakona. Ne zna se da li i kada će uslov biti ostvaren. Uslovna mera je vremenski neodređena mera“. S obzirom na to da nije sigurno kada će nastupiti činjenica o kojoj je bilo reči, ne može se govoriti o privremenom karakteru predviđene zakonske mere, jer „nastupanje okolnosti koja se uzima kao istek važenja ovoga Zakona se ne može predvideti, garantovati i obezbediti“³⁰.

9. Da li je povređeno načelo o ekonomskoj sigurnosti građana?

Imajući u vidu da Ustav Srbije jamči ekonomsku sigurnost penzionera (član 70 stav 2), Ustavni sud je trebalo da odgovori i na pitanje da li se preduzetim zakonskim merama smanjenja penzija narušava ova ustavna odredba. Ustavni sud je načelo ekonomske sigurnosti penzionera tumačio u

²⁶ Odluka Ustavnog suda Srbije IU-256/2005, Sl. gl. RS 27/06; Rešenje Ustavnog suda IU-33/2008 od 05. 02 2009.

²⁷ Manojlović Andrić (bel. 6).

²⁸ Nenadić (bel. 12).

²⁹ Stojanović (bel. 4).

³⁰ O. Vučić, *Izdvojeno mišljenje u predmetu IUz-531/2014*.

kontekstu Evropske konvencije i garantuje da niko ne sme biti podvrgnut mučenju, ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (član 3). Dakle, Ustavni sud je trebao da odgovori na dilemu da li ustanovljena zakonska rešenja dovode do narušavanja mentalnog i fizičkog integriteta ove kategorije stanovništva ili do njihove degradacije nesaglasne sa ljudskim dostojanstvom. „U tom smislu, Ustavni sud primećuje da već sama činjenica da su osporenim Zakonom od umanjena prilikom isplate izuzeti svi penzioneri kojima je utvrđena visina penzije do 25.000 dinara, a što predstavlja gotovo dvostruki iznos trenutno najniže penzije u Republici, koji prema zvaničnim statističkim podacima iznosi 10.394 dinara kod tzv. poljoprivrednih penzionera, a 13.221,89 dinara kod ostalih penzionera; kao i da je Zakonom predviđeno da se penzionerima čija je visina penzije utvrđena u iznosu većem od 25.000 dinara isplaćuje iznos od 25.000 dinara, iako bi primena propisanog procenta umanjena dovela do nižeg iznosa, upućuje na zaključak da se osporeni Zakon ne bi mogao dovesti u vezu sa kršenjem člana 70 stav 2 Ustava, a vezano za garancije sadržane u članu 3 Evropske konvencije“. Ustavni sud je utoliko pre ostao na ovom stanovištu, jer je zaključio da daleko najveći broj penzionera u Republici Srbiji, njih 752.346, ostalo izvan domašaja predviđene zakonske mere. Osim toga, konstatovano je da se prilikom isplate umanjena licima čija je utvrđena penzija između 25.000 i 40.000 dinara, saglasno osporenim zakonskim odredbama, kreće se u rasponu od 0 do 3.300 dinara. Predviđenom zakonskom merom najdrastičnije su pogođeni penzioneri sa najvišim primanjima, oni čije su penzije veće od 40.000 dinara, jer se njima iznos koji se isplaćuje umanjuje za dodatnih 25% u delu koji prelazi 40.000 dinara.

Ovakav način rezonovanja navodi na zaključak da je Ustavni sud dao načelan i apstraktan odgovor na pitanje da li je došlo do povrede načela socijalne sigurnosti penzionera. Naime, Ustavni sud je ostao na nivou spekulisanja ne dajući realan, objektivan i na činjenicama zasnovan odgovor na pitanje da li preduzete mere ugrožavaju socijalnu sigurnost penzionera. Ostaje dilema na koji način je Ustavni sud utvrdio da predviđeno smanjenje penzija neće ugroziti mentalno zdravlje, fizički integritet ili ljudsko dostojanstvo pojedinih korisnika penzija. Osim toga, uočljivo je da je Ustavni sud na ovom polju nastupio kao apologeta koji donošenje ovog zakona opravdava razlozima celishodnosti. „Kada se već zaputio putem socijalnih i političkih analiza, a sasvim ovlaš putem pravnih razmatranja, Ustavni sud je morao ceniti ove standarde uzimajući u obzir cenu potrošačke korpe, stepen nezaposlenosti mladih koje roditelji penzioneri izdržavaju ili pomažu, odnos troškova života u Srbiji sa troškovima života u evropskim zemljama i s tim u vezi iznosima penzija u tim zemljama i iznosom od dve stotine evra koliko je “zaštićena” penzija u Srbiji danas, nakon stupanja na snagu ovog Zakona koji je osporen“³¹. Razumljivo je da bi ovakva analiza izašla iz okvira ustavnog sudovanja i upravo zbog toga Ustavni sud je sve vreme trebalo da ostane na pravnom terenu i da umesto celishodnosti ceni isključivo ustavnost osporenog Zakona.

Da se prevashodno bavio celishodnošću zakona svedoči i sledeći zaključak Ustavnog suda: „Kada se, pored navedenog, ima u vidu i to da su važećim propisima (odgovarajućim zakonima, podzakonskim aktima, opštim aktima jedinica lokalne samouprave, odnosno nadležnih fondova obaveznog socijalnog osiguranja) penzionerima, bez obzira na visinu njihovih primanja, omogućene i neke druge pogodnosti u oblasti zdravstva, korišćenja banja i lečilišta, korišćenja javnog prevoza, a koje takođe predstavljaju deo staranja o ekonomskoj sigurnosti penzionera, to, po nalaženju Suda, osporenim Zakonom nije dovedeno u pitanje načelo iz člana 70 stav 2

³¹ *Ibid.*

Ustava, niti isplata penzija u umanjenom iznosu predstavlja takvo umanjenje koje se može smatrati, u smislu člana 3 Evropske konvencije, kao zlostavljanje ili “narušavanje mentalnog i fizičkog zdravlja”, odnosno “degradaciju nesaglasnu sa ljudskim dostojanstvom”³². Dakle, i u ovom opravdanju preduzetih mera Ustavni sud je ostao načelan, proizvoljno konstatujući da osporeni Zakon ne narušava načelo socijalne sigurnosti penzionera, jer postoji niz drugih mera koje, po ovom organu, popravljaju socijalni položaj ove kategorije stanovništva.

10. Da li je trebalo održati javnu raspravu?

Saglasno Zakonu o Ustavnom sudu³² održavanje javne rasprave u postupku kontrole ustavnosti zakona je pravilo, dok Ustavni sud može odlučiti da se ne održi javna rasprava u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti: ako oceni da je u toku postupka stvar dovoljno razjašnjena i da, na osnovu pribavljenih dokaza, može odlučiti i bez održavanja javne rasprave; ako je o istoj stvari već odlučivao, a nisu dati novi razlozi za drugačije odlučivanje u toj stvari, kao i ako postoje uslovi za obustavu postupka. Ujedno, Ustavni sud može održati javnu raspravu i u drugim slučajevima kad oceni da je održavanje javne rasprave potrebno, a naročito kad se radi o složenom ustavnopravnom pitanju ili kad se postavi pitanje ustavnosti ili zakonitosti o kome ne postoji stav Ustavnog suda (član 37).

Bez obzira na to što nije postojala zakonska obaveza o održavanju javne rasprave, jer ga na to ne obavezuje podneta inicijativa za pokretanje postupka kontrole ustavnosti zakona, u stručnoj javnosti, a i saglasno stavovima iznetim u izdvojenim mišljenjima, prevladava gledište da je Ustavni sud trebao da održi javnu raspravu u ovoj spornoj ustavnopravnoj stvari. Više je razloga koji opravdavaju ovakav način razmišljanja. Imajući u vidu broj penzionera kojima se smanjuje penzija i na taj način zadire u imovinu, nesumnjivo da je postojao nemerljiv društveni interes, ne samo da se održi javna rasprava, već i da se pokrene postupak o kontroli ustavnosti ovog zakona. Međutim, Ustavni sud „je sam sebe lišio prilike da meritorno razmotri jedan izuzetno važan ustavnosudski spor u domenu zaštite ljudskih prava”³³. Reč je o ozbiljnom propustu Ustavnog suda jer se opredelio „da jednom po izreci procesnom odlukom odbaci inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti osporenog Zakona, a da pri tome ide u pravcu svojevrsnog odlučivanja u „tzv. malom meritumu”³⁴. Istovremeno, može se reći da je Ustavni sud bio izrazito nedosledan u svom postupanju, jer, iako nije smatrao da treba da pokrene postupak za kontrolu ustavnosti osporenog zakona, on se upustio u detaljno argumentovanje svoje odluke. „To znači, da u ovom slučaju Sud nije ocenjivao ustavnost osporenog zakona, već samo prihvatljivost navoda i razloga iznetih u inicijativama”³⁵. Ujedno, upuštajući se u izrazito iscrpno argumentovanje Rešenja kojim je odbacio predlog inicijatora, Ustavni sud je „svoje obrazloženje sastavio kao detaljniju razradu obrazloženja koje je sastavio donosilac osporenog Zakona, sam zakonodavac. (...) Tako se Ustavni sud našao u neprimerenoj ulozi sadejstvenika zakonodavnog delovanja, baveći se jednako kao i zakonodavac razlozima koji pravdaju ovakvo normativno

³² Sl. gl. RS 109/2007, 99/2011, 18/13-Odluka US, 40/15 i 103/15.

³³ Nenadić (bel. 12).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Manojlović Andrić (bel. 6).

rešenje i navođenjem društvenih (ne)prilika i nastalih okolnosti čije postojanje i priroda nalažu donošenje ovakvih zakonskih rešenja³⁶.

Dakle, podneta inicijativa je bila adekvatan povod za Ustavni sud „da u meritornoj odluci precizno i argumentovano iskaže svoje stanovište o ustavnoj zasnovanosti odredaba ovog Zakona, istovremeno gradeći jasnu ustavnu doktrinu o ograničenju zajamčenih prava iz oblasti socijalne zaštite u vreme ekonomske krize“³⁷. Bila je to prilika da se na javnoj raspravi, pre sednice o većanju i glasanju, pored učesnika, čuje mišljenje i predstavnika nauke i struke iz oblasti koje su najrelevantnije za rešenje ustavnog spora: ustavnog prava, radnog prava, socijalnog prava, prava socijalnog osiguranja, finansijskog prava i obligacionog prava. Ovaj ustavni spor je bio takav da je zahtevao produbljeno bavljenje pokrenutim ustavnopravnim pitanjima, a neka od njih su ostala potpuno neodgovorena, kao što su: „šta sve podrazumeva ustavna obaveza države Srbije da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera; gde je granica mešanja države u zakonito ostvarenom pravu na penziju; ima li ustavne mogućnosti za „smanjenje“ visine zakonito ostvarene i isplaćivane penzije; kako od strane Ustavnog suda utvrđivati da li zakonom propisana mera (umanjenje visine penzije) ispunjava kriterijume iz testa proporcionalnosti; imaju li adresati ovog zakona pravo na pravično obeštećenje i pod kojim uslovima; šta je sa načelom pravednosti, jednakosti i srazmernosti u podmirivanju javnih troškova, odnosno u raspodeli javnih opterećenja i dr“³⁸.

11. Zaključak

Analiza Rešenja Ustavnog suda, povodom inicijative za ocenu ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija, navodi na zaključak da je ovaj organ, od organa kontrole ustavnosti akata političkih vlasti, preobražen u apologetu trenutne politike. Naime, prema rečima sudije Olivera Vučić, „Ustavni sud se najmanje bavio odgovorom na osnovno pravno pitanje da li je osporeni Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija saglasan Ustavu ili je neustavan, te ga treba kasirati i onemogućiti dalje važenje normi koje su u njemu sadržane, zato što se protive Ustavu. U mnogo većoj meri, Ustavni sud se bavio pitanjem celishodnosti donošenja ovog Zakona i obrazlaganjem opravdanja za njegovo donošenje“. Dakle, kao što je i dosadašnja analiza rezonovanja Ustavnog suda ukazala, ovaj organ je pružio prevashodno politički, a daleko manje pravni odgovor o spornim ustavnopravnim pitanjima. Osim toga, sve činjenice su ukazivale na opravdanost pokretanja postupka ocene ustavnosti osporenog Zakona, a nakon toga i organizovanje javne rasprave, koja bi prethodila donošenju meritorne odluke.

Premda se prevashodno fokusirao na odlučivanje o opravdanosti preduzetih mera, odnosno o celishodnosti donošenja osporenog Zakona, izvesno je da Ustavni sud nije raspolagao nizom relevantnih podataka koji su neophodni za procenjivanje proporcionalnosti ustanovljenih zakonskih mera smanjenja penzija³⁹. Ustavni sud se u potpunosti oslonio na obrazloženje

³⁶ Vučić (bel. 30).

³⁷ Nenadić (bel. 12).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ „Sud tako nije raspolagao ni sa podacima o ukupnom broju penzionera, niti podacima o strukturi korisnika penzija po vrstama (odnosno korisnika starosne, invalidske i porodične), niti o broju korisnika penzije na koje se odnosi čl. 2, odnosno čl. 3 Zakona; nema podataka ni o prosečnoj penziji u RS. Takođe, nedostajao je i podatak o tome koliko je Zakon u svojoj skoro jednogodišnjoj primeni doprineo ostvarenju legitimnog cilja. Sud je pribavio samo podatke od Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje o tome koliko je sredstava obezbeđeno iz budžeta

Predloga zakona. Takođe, održavanje javne rasprave je moglo da rasprši dilemu da li su uštede u budžetu mogle da se ostvare preduzimanjem nekih drugih ekonomskih mera, odnosno da li je smanjenje penzija zaista taj nužni, poslednji korak za spas javnih finansija Srbije.

Neodrživo je pravno gledište Ustavnog suda u pogledu određivanja pravne prirode prava na penziju, jer je ovo pravo nelogično razdvojeno od prava na penzijsko osiguranje i devalvirano na rang zakonskog prava. S druge strane, Ustavni sud nije ni pokušao da utvrdi prirodu preduzete zakonske mere⁴⁰, već je, imajući u vidu da je pravo na penziju zakonsko pravo, prepustio zakonodavcu da ga svojevolumno oblikuje. „Ustavni sud je ovakvim odnosom prema pitanju smanjenja penzija uspostavio legalnu i legitimnu mogućnost vlasti da uvek kada to nađu društveno opravdanim, iz razloga ekonomski rđavih prilika koje su nastupile, posegnu za sredstvima iz zakonito zarađenih penzija i tako, po nekoj formuli koja će odgovarati tadanjem trenutku, sprovodeći načelo socijalne pravde, ostvaruju naznačeni društveni interes kao legitimni cilj“⁴¹. Osim toga, izostao je odgovor na pitanje koja je to granica koju zakonodavac ne može da pređe u situacijama nužnosti smanjenja penzija kada to zahtevaju promenjive ekonomske i socijalne prilike.

Ustavni sud, takođe, nije bio uverljiv kada je obrazlagao privremeni karakter osporenog Zakona. Naime, trajanje zakonskih mera o smanjenju penzija, kada već izričito nije vremenski limitirano, vezuje se za okolnosti koje nisu izvesne i koje se ne mogu predvideti. Ustavni sud je propustio da odgovori na najbitnije pitanje kada je reč o zakonskoj meri smanjenja penzija, „da li postoje i gde su ustavne granice zakonske mere kojom se umanjuju zakonito stečena imovinska prava, odnosno penzije. Kako je reč o privremenom (!) važenju mere umanjavanja penzija, trebalo je dati odgovor i na pitanje od kojeg momenta jedna pretpostavljeno u svemu zakonita, legitimna i razumna mera postaje nezakonita, nelegitimna i nerazumna“⁴². U tom smislu, predviđeno je smanjenje penzija na neizvesno dug period, pa se istovremeno može osporiti i činjenica da preduzeta zakonska mera ispunjava test proporcionalnosti. Dakle, zakonodavac nije u potpunosti uvažio sve ustavne pretpostavke koje su neophodne da bi se pristupilo ograničenju ovog ljudskog prava. Sudija Dragan Stojanović je izneo mišljenje da bi, bez obzira na to što zakonodavac nije izričito predvideo trajanje osporenog Zakona, trebalo periodično preispitivati, za svaku budžetsku godinu, da li su ispunjeni svi oni uslovi koji se zahtevaju za primenu zakonske mere smanjenja penzija.

Republike Srbije kao donacije Fondu za isplatu penzija u periodu od 2011-2014, a koji su navedeni u obrazloženju odluke“⁴³. Up. Nenadić (bel. 12).

⁴⁰ „Da li je ta mera po svojoj prirodi umanjavanje u stvari lišenje – oduzimanje dela imovine (sa ili bez naknade), odnosno bespovratno obavezno novčano davanje, izdvajanje ustanovljeno aktom vlasti sa dejstvom eksproprijacije, posebna javna dažbina, poseban porez, pozajmica, konfiskacija i dr.“ Up. Nenadić (bel. 12).

„Da li je to dažbina, porez na imovinska prava koja su delom alimentirana iz javnih prihoda, da li je to obavezna državna pozajmica, kao raniji obavezan otkup poljoprivrednih proizvoda, da li je u pitanju javni dug, legitimna mera budžetske ravnoteže *sui generis*, prirodna obligacija (ako država vrati umanjene iznose vratila je dugovano), privremeni zahvat u imovinu ili je to prosto obesvojenje bez naknade u stanju državne nužde, neka vrsta konfiskacije? Čini se da je po svojoj prirodi, ako se umanjena sredstva računaju kao prihod budžeta, sporna zakonska mera kojom se prinudno zahvata u postojeću imovinu, najbliža posebnom porezu na imovinska prava koji, za razliku od redovnih fiskalnih davanja, ima poseban cilj i ograničeni period važenja. Postoje obveznik (penzioner, odnosno korisnik penzionog osiguranja), oporezovana osnovica (penzije preko određenog iznosa) i stopa za oporezivanje“, V. Stojanović (bel. 4).

⁴¹ Vučić (bel. 31).

⁴² Stojanović (bel. 4).

U svom izdvojenom mišljenju Katarina Manojlović Andrić se poziva na dotadašnju jurisdikciju Ustavnog suda, koji je u više svojih odluka, povodom kvaliteta zakonskih normi, zauzeo stav koji glasi: „Da bi se jedan opšti akt smatrao zakonom, ne samo formalno, nego i u sadržinskom smislu, taj zakon, odnosno njegove norme moraju biti u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive“⁴³. Izvesno je da osporena zakonska rešenja nisu saglasna sa zahtevom pravne sigurnosti i načelom vladavine prava. Inače, Ustavni sud je u nekoliko simplifikovao ustavno načelo vladavine prava i izjednačio ga sa načelom legalnosti. Naime, prema rezonu Ustavnog suda osporeni Zakon nije povredio načelo vladavine prava, budući da „sadržina prava na penzijsko osiguranje nije utvrđena Ustavom, već se u celini uređuje zakonom, a u konkretnom slučaju, mere privremenog umanjenja penzija ustanovljene su upravo zakonom, koji je, pored Ustava, osnovni izvor prava, a ne podzakonskim aktima Vlade ili opštim aktima koje donosi Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje“. Kada je reč o primedbi inicijatora da osporeni Zakon ima retroaktivno dejstvo, nema sumnje da je u pitanju proizvoljna konstatacija, jer je ovaj akt stupio na snagu narednog dana od dana objavljivanja, a njegova primena je počela od isplate penzija za novembar 2014. godine.

Naposletku, čitavo dosadašnje izlaganje bi se moglo sumirati u konstataciji da je Ustavni sud trebalo da pokrene postupak kontrole ustavnosti zakona, ali i da osporeni Zakon proglasi neustavnim. Međutim, budući da Ustavni sud nije zauzeo ovakvo stanovište, istaknuto je da ova odluka ne predstavlja nužno i kraj ustavnosudskog angažovanja na ovom polju. O ponavljanju postupka ne bi moglo biti reči samo u slučaju da je Ustavni sud doneo utvrđujuću odluku. Budući da je Ustavni sud odbio da se izjasni o ustavnosti osporenog Zakona, protek vremena bi opravdao da se iznova pokrene ustavni spor, jer bi se privremenost zakona, kao suštinski element opravdanja preduzetih mera, mogla uverljivije osporavati.

⁴³ Odluke Ustavnog suda Srbije: IUz-27/2009, IUz-107/2011, IUz-299/2011 i IUz-920/2012. Manojlović Andrić (bel. 6).