

Verica Jakovljević\*

**Iz prakse Evropskog suda za ljudska prava o primeni  
Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i  
osnovnih sloboda u vreme ekonomske krize**

Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Član 1 Protokola 1 i njegova primenljivost u pogledu penzija i plata
3. Odluka *Mockienė v. Lithuania*
  - 3.1. Činjenice
  - 3.2. Pritužba na osnovu člana 1 Protokola 1
    - 3.2.1. Primenljivost člana 1 Protokola 1
    - 3.2.2. Saglasnost sa članom 1 Protokola 1
      - 3.2.2.1. Postojanje mešanja
      - 3.2.2.2. Zakonitost mešanja
      - 3.2.2.3. Da li je mešanje imalo legitiman cilj
      - 3.2.2.4. Srazmernost mešanja
  - 3.3. Pritužba na osnovu člana 14 u vezi sa članom 1 Protokola 1
4. Odluka *Da Conceição Mateus v. Portugal and Santos Januário v. Portugal*
5. Odluka *Koufaki and ADEDY v. Greece*
6. Odluka *Mihăieș v. Romania and Senteș v. Romania*
7. Presuda *Valkov and Others v. Bulgaria*
8. Završne napomene

### 1. Uvodne napomene

Poslednjih godina, Evropskom sudu za ljudska prava (ESLJP) podnete su brojne predstavke u kojima se podnosioci žale povodom mera štednje kojima su države pribegle zbog ekonomske krize.

Obraćajući se učesnicima seminara o implementaciji Evropske konvencije o ljudskim pravima u vreme ekonomske krize<sup>1</sup>, u januaru 2013. godine, sudija ESLJP Julia Laffranque je konstatovala da se postavljaju dva glavna pitanja: u kojoj meri obim zaštite koju pruža Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Konvencija) obuhvata ozbiljne teškoće izazvane

\* Viši analitičar strane sudske prakse u Ustavnom sudu Srbije.

<sup>1</sup> Dialogue between judges, European Court of Human Rights, Council of Europe, 2013.

ekonomskom krizom i kakav uticaj ekonomska kriza ima na obaveze država iz Konvencije i njihovo polje slobodne procene? Sudija Laffranque je ukazala i na sledeća pitanja: da li ekonomska kriza utiče na to kako ESLJP procenjuje akte i propuste javnih vlasti; kakva je uloga nacionalnih sudova u tom pogledu; i, u kojoj meri ESLJP treba da uzme u obzir društveno-ekonomsku stvarnost koja proizlazi iz krize ?

U dosadašnjoj praksi ESLJP, pritužbe podnosilaca predstavki povodom mera štednje kao odgovora država na ekonomsku krizu najčešće su odnosile na smanjenje penzija i plata. Bilo je, međutim, i drugačijih pritužbi. Tako se, na primer, u predmetu *N.K.M. v. Hungary*<sup>2</sup> ESLJP bavio porezom na otpremninu, a u predmetu *Mamatas and Others v. Greece*<sup>3</sup> zamenom državnih obveznica drugim hartijama od vrednosti, manje vrednosti.

Pitanja su postavljena i razmatrana najčešće na osnovu člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju (zaštita imovine), samostalno ili u vezi sa članom 14 (zabrana diskriminacije), ali bilo je i predmeta koji su uključili i neke druge članove Konvencije<sup>4</sup>. U nastavku ću najpre podsetiti na jemstva člana 1 Protokola 1. Zatim ću prikazati nekoliko odluka koje se odnose na smanjenje penzija i plata u različitim državama članicama Saveta Evrope – Litvaniji, Portugalu, Grčkoj, Rumuniji i Bugarskoj, hronološki od najnovije ka starijim.

## 2. Član 1 Protokola 1 i njegova primenljivost u pogledu penzija i plata

Član 1 Protokola 1 u suštini garantuje pravo na imovinu<sup>5</sup>. U predmetu *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*<sup>6</sup>, ESLJP je analizirao član 1 Protokola 1 i konstatovao da on sadrži tri različita pravila. Prvo pravilo, koje je generalne prirode, utvrđeno je u prvoj rečenici prvog stava i ono izražava načelo mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo je sadržano u drugoj rečenici prvog stava i ono obuhvata lišenje imovine i podvrgava ga određenim uslovima. Treće pravilo je sadržano u drugom stavu i ono ovlašćuje državu, između ostalog, da kontroliše upotrebu imovine u skladu sa opštim interesom, sprovodeći zakone koje smatra neophodnim za tu svrhu.

Još pre četrdesetak godina, u predmetu *Müller v. Austria*<sup>7</sup>, Evropska komisija za ljudska prava<sup>8</sup> je konstatovala da pravo na penziju kao takvo nije uključeno u konvencijska prava, ali da je već

<sup>2</sup> Predstavka br. 66529/11, presuda od 14. 05. 2013.

<sup>3</sup> Predstavke br. 63066/14, 64297/14 i 66106/14, presuda od 21. 07. 2016.

<sup>4</sup> Svojevremeno je, na primer, u predmetima *Larioshina v. Russia* (predstavka br. 56869/00, odluka od 23. 04. 2002) i *Budina v. Russia* (predstavka br. 45603/05, odluka od 18. 06. 2009), ESLJP konstatovao da pritužba o nedovoljnom iznosu penzije i drugih socijalnih davanja može, u načelu, da pokrene pitanje na osnovu člana 3 Konvencije, koji zabranjuje nečovečno i ponižavajuće postupanje, ali da je za to potrebno da bude dostignut visok prag člana 3.

<sup>5</sup> *V. Marckx v. Belgium*, predstavka br. 6833/74, presuda od 13. 06. 1979. Čl. 1 Protokola 1 glasi:

“Zaštita imovine

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.”

<sup>6</sup> Predstavke br. 7151/75 i 7152/75, presuda od 23. 09. 1982.

<sup>7</sup> Predstavka br. 5849/72, odluke od 16. 12. 1974. i 07. 04. 1976.

<sup>8</sup> Komisija je, između ostalog, odlučivala o dopuštenosti (prihvatljivosti) predstavki - o tome koji predmet može da bude iznet pred Evropski sud za ljudska prava. Mogla je, takođe, da odlučuje i o meritumu. Ukinuta je 1998. godine.

imala priliku da utvrdi da plaćanje obaveznih doprinosa penzijskom fondu može da stvori imovinsko pravo u delu takvog fonda i na njega može da utiče način distribuiranja sredstava iz fonda. Komisija je takođe bila spremna da prihvati da dobrovoljni penzijski doprinosi podjednako mogu da pokrenu pitanje prava garantovanog članom 1 Protokola 1.<sup>9</sup> Ova odluka je značajna zbog toga što je pokazala da penzijska prava zasnovana na doprinosima fondu mogu da spadaju pod zaštitu člana 1 Protokola 1. Naravno, ovo ne znači da član 1 Protokola 1 garantuje pravo na penziju ili socijalna davanja kada u domaćem pravu ne postoji osnov za takva davanja.

ESLJP je kasnije mnogo puta ponovio da su načela koja se generalno primenjuju u predmetima na osnovu člana 1 Protokola 1 podjednako relevantna kada se radi o penzijama ili platama, ali da on ne garantuje, kao takvo, pravo na penziju u određenom iznosu, niti pravo na nastavak isplate plate u određenom iznosu, kao i da je diskreciono pravo države da utvrdi koja davanja će biti isplaćena njenim zaposlenima iz državnog budžeta; međutim, kada je iznos davanja smanjen ili je isplata prekinuta, to može da predstavlja mešanje u imovinu koje treba da bude opravdano<sup>10</sup>.

### 3. Odluka *Mockienė v. Lithuania*

S obzirom na to da je ESLJP u ovoj nedavnoj odluci<sup>11</sup> ponovio i potvrdio svoje stavove u vezi predmetnih pitanja, sledi njen detaljan prikaz.

#### 3.1. Činjenice

Podnositeljka predstavke, litvanska državljanka, kao bivša službenica u Odeljenju za zatvore, nakon otkaza iz zdravstvenih razloga, 2004. godine, imala je pravo na penziju za službu - državnu penziju (*valstybinė pensija, service pension*) u mesečnom iznosu od LTL 854 (oko 247 evra). Ova penzija nije u vezi sa doprinosima za socijalno osiguranje, već se pojedincima isplaćuje iz državnog budžeta, zbog njihovih zasluga ili službe za državu. Državni službenici koji imaju pravo na nju takođe su osigurani prema obaveznoj državnoj shemi osiguranja i, osim izuzetno, imaju prava na druge vrste socijalnih davanja.

Dana 01. januara 2010. godine, u Litvaniji je stupio na snagu Privremeni zakon o ponovnom obračunu i isplati socijalnih davanja (Privremeni zakon). U preambuli je navedeno da su zbog konstantnog povećavanja deficita državnog budžeta usled ekonomske krize neophodne mere za njegovu stabilizaciju. Privremenim zakonom su utvrđena pravila za preračun različitih socijalnih davanja (starosnih penzija, invalidnina, roditeljskih naknada, naknada za slučaj bolovanja, naknada za nezaposlenost, državnih penzija itd).

<sup>9</sup> Podnosilac predstavke u ovom predmetu je austrijski državljanin, koji je godinama radio u Austriji i Luksemburgu, uplaćujući obavezne i dobrovoljne doprinose u državnu shemu penzijskog osiguranja. Nakon što su Austrija i Luksemburg zaključili sporazum, deo tih doprinosa više nije računat za njegovu glavnu (osnovnu) penziju, već samo za dopunsku penziju. Ovo je značilo da, kada se penzionisao, on nije dobio penziju u iznosu koji je očekivao. Žalio se da je primena sporazuma povredila njegovo pravo na imovinu iz člana 1 Protokola 1. Komisija je proglasila predstavku dopuštenom, a Komitet ministara Saveta Evrope je doneo meritornu odluku o odbijanju zahteva podnosioca predstavke i to na osnovu toga što, iako član 1 Protokola 1 osobi može da garantuje korist (benefit), on ne može da bude protumačen tako da joj daje pravo na određeni iznos.

<sup>10</sup> V. npr. *Panfile v. Romania*, predstavka br. 13902/11, odluka od 20. 03. 2012.

<sup>11</sup> Predstavka br. 75916/13, odluka doneta 04. 07. 2017.

U obrazloženju uz Privremeni zakon navedeno je da je ekonomska kriza dovela do izmene brojnih zakonskih akata, u pokušaju da se stabilizuje deficit državnog budžeta (smanjene su plate državnih službenika i izmenjeno je poresko zakonodavstvo), ali da su za rešenje krize potrebne i druge mere i da su planom rada Vlade utvrđene smernice za rešavanje ekonomskog usporavanja pred globalnom finansijskom krizom. Takođe je ukazano na nekoliko odluka Ustavnog suda, usvojenih od 2002. do 2007. godine, u kojima je utvrđeno da pojedinci koji imaju pravo na određene socijalne beneficije imaju legitimno očekivanje da će nastaviti da ih primaju; međutim, u izuzetnoj situaciji, kada država ne može da stekne dovoljno sredstava za nastavak isplate socijalnih beneficija, one mogu da budu privremeno smanjene u meri koja je neophodna za obezbeđivanje zaštite ustavnih vrednosti i ravnoteže između interesa pojedinaca i interesa društva. U skladu sa članom 4 Privremenog zakona državne penzije su, u zavisnosti od visine, smanjene za od 5 do 20 %, s tim što najniži iznos posle preračuna nije mogao da bude ispod LTL 650 (oko 188 evra) mesečno.

Odredbom člana 15 Privremenog zakona propisano je da će ovaj zakon prestati da važi 31. decembra 2011. godine, ali ta odredba je kasnije više puta menjana. Privremeni zakon je prestao da važi 31. decembra 2011. godine u pogledu starosnih penzija, invalidnina, roditeljskih naknada, bolovanja i dečijih dodataka. U pogledu državnih penzija važio je do 31. decembra 2013. godine. Član 16 § 4 Privremenog zakona uputio je Vladu da pripremi neophodne pravne akte za uspostavljanje mehanizma naknade za smanjene starosne penzije i davanja za izgubljenju radnu sposobnost, ali nije pomenuo mehanizam za naknadu drugih umanjanih davanja.

Ustavni sud je 2010. godine utvrdio da član 16 § 4 Privremenog zakona nije u saglasnosti sa Ustavom, utoliko što ne zahteva mehanizam naknade za one državne penzije koje su *značajno* smanjene. Ustavni sud je, između ostalog, 2012. godine ispitivao saglasnost sa Ustavom člana 4 § 1 Privremenog zakona. U odluci Ustavnog suda je navedeno da je uvođenje privremenih umanjanih različitih socijalnih davanja zbog ekonomske krize opravdano, sve dok se poštuju, između ostalog, ustavna načela vladavine prava i nediskriminacije. Ustavni sud je zaključio da je član 4 § 1 u saglasnosti sa Ustavom, zbog toga što je predvideo da državne penzije ne mogu da budu smanjene za više od 20 %, što se ne može smatrati „značajnim“, pa stoga odsustvo mehanizma naknade za državne penzije smanjene u skladu sa članom 4 § 1 nije povredilo Ustav. Ustavni sud je 2015. godine utvrdio da su različiti datumi prestanka umanjanih državnih penzija i drugih socijalnih davanja iz člana 15 Privremenog zakona u saglasnosti sa Ustavom, s obzirom na „različitu prirodu i karakter“ državne penzije u poređenju sa drugim davanjima.

U skladu sa članom 4 § 1 Privremenog zakona, državna penzija podnositeljke predstavke je 01. januara 2010. godine smanjena za oko 15 % - na LTL 724 (oko 210 evra). Podnositeljka predstavke je podnela tužbu protiv države, zahtevajući da joj državna penzija bude vraćena na nivo pre 2010. godine i da joj smanjenje bude nadoknađeno. Takođe je tražila da sud zahteva od Ustavnog suda da oceni saglasnost sa Ustavom više odredaba Privremenog zakona.

Regionalni upravni sud je zastao sa postupkom do donošenja odluke Ustavnog suda iz 2012. godine. Nakon toga, odbio je tužbeni zahtev, utvrđujući da je državna penzija podnositeljke predstavke smanjena u skladu sa članom 4 § 1 Privremenog zakona, za koji je Ustavni sud utvrdio da je saglasan sa Ustavom, pa stoga ne postoji osnov za vraćanje njene penzije na nivo pre 2010. godine ili za naknadu za period smanjenja. Vrhovni upravni sud je potvrdio presudu prvostepenog suda.

### 3.2. Pritužba na osnovu člana 1 Protokola 1

Pozivajući se na član 1 Protokola 1, podnositeljka predstavke se žalila da je smanjenjem državne penzije lišena imovine i da joj to smanjenje nije nadoknađeno.

#### 3.2.1. Primenljivost člana 1 Protokola 1

ESLJP je najpre podsetio da su principi koji se generalno primenjuju u predmetima u vezi člana 1 Protokola 1 podjednako relevantni kada se radi o socijalnim davanjima. Ponovio je da član 1 Protokola 1 ne garantuje pravo da se postane vlasnik imovine, niti garantuje pravo na određeni iznos penzije. Pored toga, on ne ograničava slobodu država da odluče da li će uspostaviti bilo kakav oblik sheme socijalnog osiguranja ili da izaberu vrstu ili iznos davanja na osnovu takve sheme. Međutim, ako država ima na snazi zakonodavstvo koje predviđa pravo na isplatu socijalnog davanja, bez obzira na to da li je to uslovljeno prethodnom uplatom doprinosa, mora se smatrati da to zakonodavstvo generiše materijalni interes koji spada u granice člana 1 Protokola 1 za osobe koje zadovoljavaju njegove zahteve. Smanjenje ili ukidanje penzije stoga može da predstavlja mešanje u imovinu koje treba da bude opravdano.

ESLJP je zatim konstatovao da je podnositeljka predstavke imala pravo na penziju za službu u iznosu od oko 247 evra mesečno i da je imala legitimno očekivanje da će nastaviti da je prima u tom iznosu, pa je član 1 Protokola 1 stoga primenljiv.

#### 3.2.2. Saglasnost sa članom 1 Protokola 1

##### 3.2.2.1. Postojanje mešanja

ESLJP je naveo da je nesumnjivo da je privremeno smanjenje državne penzije, za koju je postojalo legitimno očekivanje podnositeljke predstavke da nastavi da je prima, propisano Privremenim zakonom, predstavljalo mešanje u njena imovinska prava. Pored toga, smatrao je da ograničenje propisano osporenim zakonom ne predstavlja „lišenje imovine“, već pre mešanje u pravo na mirno uživanje imovine u smislu prve rečenice prvog stava člana 1 Protokola 1.

##### 3.2.2.2. Zakonitost mešanja

ESLJP je podsetio da je osnovni uslov da mešanje u pravo zaštićeno članom 1 Protokola 1 bude saglasno sa ovom odredbom da ono bude zakonito. S obzirom na to da je penzija podnositeljke predstavke privremeno smanjena u skladu sa članom 4 § 1 Privremenog zakona, za koji je Ustavni sud utvrdio da je saglasan sa Ustavom, ESLJP je zaključio da nema sumnje da je mešanje bilo u skladu sa zakonom.

##### 3.2.2.3. Da li je mešanje imalo legitiman cilj

ESLJP je podsetio da mešanje javne vlasti u mirno uživanje imovine može da bude opravdano samo ako služi legitimnom javnom (ili opštem) interesu, kao i da su domaće vlasti, zbog neposrednog poznavanja njihovog društva i njegovih potreba, u principu u boljem položaju nego međunarodni sudija da odluče šta je „u javnom interesu“. Stoga je, prema sistemu zaštite

ustanovljenom Konvencijom, na domaćim vlastima da izvrše inicijalnu ocenu što se tiče postojanja problema od javnog interesa koji opravdava primenu mera mešanja u mirno uživanje imovine.

Pojam „javni interes“, ukazao je ESLJP, je nužno širok. Odluka o donošenju zakona u vezi primanja iz socijalnog osiguranja obično uključuje razmatranje ekonomskih i socijalnih pitanja i ESLJP smatra da je prirodno da polje slobodne procene koje je zakonodavcu na raspolaganju u sprovođenju ekonomske i socijalne politike treba da bude široko, pa će poštovati odluku zakonodavca o tome šta je „u javnom interesu“ osim ako je ta odluka očigledno bez razumnog osnova. Ovo je posebno slučaj, na primer, kada se donose zakoni u kontekstu promena političkog i ekonomskog režima, usvajaju politike za zaštitu javnog novca ili preraspodelu sredstava ili mere štednje usled velike ekonomske krize.

ESLJP je primetio da je privremeno smanjenje državnih penzija i drugih socijalnih davanja, propisano Privremenim zakonom, za cilj imalo smanjenje izdataka države tokom ekonomske krize, stabilizaciju rasta budžetskog deficita i obezbeđivanje nastavka mogućnosti pružanja zaštite najosetljivijim grupama. U slučajevima u vezi sličnih mera štednje usvojenih za vreme ekonomske krize sa ciljem smanjenja javne potrošnje u Rumuniji, Grčkoj i Portugalu, kao i za vreme ranije ekonomske krize u Litvaniji, ESLJP je smatrao da su takvi ciljevi legitimni u smislu člana 1 Protokola 1 i ne vidi razlog da u ovom predmetu zaključi drugačije, pa je, shodno tome, uveren da je i ovo privremeno smanjenje državnih penzija i drugih socijalnih davanja imalo legitiman cilj u javnom interesu.

#### 3.2.2.4. Srazmernost mešanja

Svako mešanje u mirno uživanje imovine, podsetio je ESLJP, mora da bude razumno proporcionalno cilju koji se želi ostvariti. Drugim rečima, mora se uspostaviti „pravična ravnoteža“ između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca. Ta ravnoteža će nedostajati kada pojedinac mora da snosi pojedinačno i prekomerno opterećenje.

Takođe je važno da se proverí da li je pravo osobe na davanja iz sheme socijalnog osiguranja povređeno na način koji je rezultirao narušavanjem suštine njenih penzijskih prava. Pri tome, ne sme se zanemariti da član 1 Protokola 1 ne ograničava slobodu države da izabere vrstu ili iznos davanja u okviru sheme socijalnog osiguranja. Može se uzeti u obzir priroda oduzetog davanja, posebno, da li ono potiče iz posebno povoljne penzijske sheme dostupne samo određenim grupama osoba. Ocena će zavisiti od konkretnih okolnosti slučaja i lične situacije osobe, pa će tako potpuno lišenje prava koje rezultira gubitkom sredstava za izdržavanje u načelu predstavljati povredu prava na imovinu, dok nametanje razumnog i srazmernog smanjenja to ne bi bilo. ESLJP je dalje podsetio da moguće postojanje alternativnih solucija za rešavanje ekonomske krize samo po sebi ne čini osporene mere neopravdanim. Pod uslovom da vlasti ostanu u okviru njihovog polja slobodne procene, nije na ESLJP da odluči da li su osporene mere predstavljale najbolje rešenje za bavljenje problemom ili da li je trebalo da vlasti ostvaruju svoje diskreciono pravo na drugi način.

Pritužba podnositeljke predstavke se, primetio je ESLJP, odnosi na državnu penziju – posebnu vrstu primanja koje joj je dodeljeno zbog zatvorske službe i koje nije zavisilo od prethodne uplate doprinosa. Pojedinaci koji imaju pravo na državnu penziju istovremeno su osigurani prema

obaveznoj državnoj shemi osiguranja i stoga takođe imaju pravo na druge vrste socijalnih davanja. Dalje, na osnovu Privremenog zakona državna penzija podnositeljke predstavke smanjena je za oko 15 % i Ustavni sud je utvrdio da se takvo smanjenje ne može smatrati značajnim. S obzirom na ograničenu ulogu kada se radi o zameni sopstvenom ocenom ocene domaćih sudova, ESLJP nije video uverljive razloge za dovođenje u pitanje ocene Ustavnog suda u ovom predmetu. Takođe je konstatovao da je posle smanjenja (na oko 210 evra) državna penzija podnositeljke predstavke bila viša od minimuma utvrđenog Privremenim zakonom (oko 188 evra). Uzimajući u obzir sve ove okolnosti, ESLJP nije mogao da zaključi da je smanjenje potpuno oduzelo podnositeljki njena jedina sredstva za izdržavanje ili je dovelo u opasnost da ima nedovoljna sredstva za život.

ESLJP je dalje primetio da je smanjenje državne penzije podnositeljke predstavke bilo privremeno – kako je predviđeno članom 15 Privremenog zakona, trajalo je četiri godine, pa je stoga mešanje u njeno pravo na imovinu bilo ograničeno, ne samo u kvantitativnom smislu, već i vremenski. Konačno, uzeo je u obzir i činjenicu da je smanjenje državnih penzija bilo deo šireg programa mera štednje, koji je uticao na mnoge druge vrste socijalnih davanja, plate državnih službenika i koji je takođe uključio različite izmene poreskih zakona.

Stoga, u svetlu ozbiljnih ekonomskih teškoća sa kojima se suočila Litvanija u vremenu globalne finansijske krize i s obzirom na ograničen obim i privremeno dejstvo smanjenja državne penzije podnositeljke predstavke, ESLJP nije video osnov za utvrđivanje da vlasti nisu uspostavile pravičnu ravnotežu između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite pojedinačnih osnovnih prava podnositeljke predstavke. Posebno, ne čini se da je ona morala da snosi pojedinačno i preterano opterećenje.

Zaključio je da je ova pritužba očigledno neosnovana u smislu člana 35 § 3(a) i da treba da bude odbačena u skladu sa članom 35 § 4 Konvencije.

### *3.3. Pritužba na osnovu člana 14 u vezi sa članom 1 Protokola 1*

Na osnovu člana 14 u vezi sa članom 1 Protokola 1, podnositeljka predstavke se žalila da je diskriminisana zbog toga što su druge kategorije korisnika – posebno oni koji primaju starosne penzije – imali pravo na naknadu za umanjena primanja. ESLJP je najpre podsetio da član 14 Konvencije nema nezavisno postojanje, jer ima dejstvo isključivo u odnosu na prava i slobode zajemčene drugim materijalnim odredbama Konvencije i Protokolima uz nju. Njegova primena ne pretpostavlja nužno povredu jednog od materijalnih prava zajemčenih Konvencijom – neophodno je, ali takođe i dovoljno, da činjenice slučaja padaju „u okvir“ jedne ili više odredaba u pitanju.

U ovom predmetu, ESLJP je smatrao da pritužba podnositeljke predstavke u vezi smanjenja njene državne penzije ulazi u okvir člana 1 Protokola 1 i prava na mirno uživanje imovine koje on garantuje, što je dovoljno da učini član 14 Konvencije primenljivim. Prema ustanovljenoj sudskoj praksi ESLJP, diskriminacija znači različito postupanje, bez objektivnog i razumnog opravdanja, prema osobama u sličnim situacijama. Za postavljanje pitanja na osnovu člana 14 mora da postoji razlika u postupanju prema osobama koje su u analognim ili bitno sličnim situacijama.

Podnositeljka predstavke se žalila da je bila tretirana različito od osoba koje primaju druge vrste socijalnih davanja – posebno, da su bili predviđeni mehanizmi naknade za smanjene starosne penzije, ali ne i za državne penzije. Međutim, ESLJP nije bio uveren da su dve grupe – primaoci starosnih i primaoci državnih penzija – u analognim ili bitno sličnim situacijama. Kako je obrazložio Ustavni sud, obaveza države da obezbedi starosne penzije proizlazi iz Ustava, dok je dodeljivanje državnih penzija diskreciono pravo i zavisi od finansijskih sredstava države. ESLJP je dalje primetio da su državne penzije dodeljivane na osnovu službe pojedinaca u državnim institucijama, njihovih zasluga, ili drugih sličnih okolnosti, a ne na osnovu potrebe ili osetljivosti; one su isplaćivane iz državnog budžeta, a ne iz budžeta državnog fonda za socijalno osiguranje, koji čine doprinosi pojedinaca. Ustavni sud je smatrao da ove razlike opravdavaju razlike u postupanju između primalaca državnih i primalaca starosnih penzija i ESLJP nije video razlog da utvrdi drugačije.

Stoga je zaključio da se ne može smatrati da je podnositeljka predstavke, kao primalac državne penzije, u analognoj ili bitno sličnoj situaciji kao primaoci starosnih penzija u smislu člana 14 Konvencije, pa je ova pritužba očigledno neosnovana u smislu člana 35 § 3 (a) i odbačena je u skladu sa članom 35 § 4 Konvencije.

#### **4. Odluka *Da Conceição Mateus v. Portugal and Santos Januário v. Portugal***

I u ovom predmetu<sup>12</sup>, osnovno pitanje je bilo da li su, primenjujući mere štednje, vlasti uspostavile pravičnu ravnotežu između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite pojedinačnih osnovnih prava podnosilaca predstavki. Podnosioci predstavki su dvojica portugalskih državljana, penzioneri, sa pravom na socijalna davanja na osnovu penzijske sheme javnog sektora. Ova davanja uključuju subvencije za odmor i Božić, koje odgovaraju trinaestoj i četrnaestoj punoj mesečnoj penziji.

Portugal je 2011. godine pregovarao sa Evropskom unijom, državama članicama euro zone i Međunarodnim monetarnim fondom o Programu ekonomskog prilagođavanja; Vladi Portugala je obezbeđeno 80 milijardi evra i Portugal je potpisao memorandum o sporazumevanju u kome se navodi da će država sprovesti razna smanjenja troškova, uključujući i smanjenje penzija. Zakon o državnom budžetu za 2012. godinu je sadržao odredbe o smanjenju penzija javnog sektora umanjemjem iznosa predviđenih isplata za odmor i Božić od 2012. do 2014. godine. Podnosiocu prve predstavke, čija mesečna penzija je iznosila 722,87 evra, za 551,20 evra su smanjene subvencije za odmor i Božić, što je kumulativan gubitak od 1.102,40 evra u 2012. godini; podnosiocu druge predstavke, čija mesečna penzija je iznosila 910,92 evra, smanjenje je iznosilo 684,02 evra, odnosno kumulativan gubitak od 1.368,04 evra u 2012. godini. Ovi kumulativni gubici su iznosili 10,8 % i 10,7 % ukupnih godišnjih penzijskih isplata.

U januaru 2012. godine ova smanjenja su osporena pred Ustavnim sudom. Ustavni sud je, u odluci iz jula te godine, utvrdio da su, s obzirom na to da u privatnom sektoru nije bilo sličnih smanjenja, ova smanjenja neustavna. Međutim, odlučio je da suspenduje dejstvo sopstvene odluke, s obzirom na to da je budžet za 2012. godinu već bio u odmakloj fazi sprovođenja i da bi bilo nemoguće da se osmisle alternativne mere radi ispunjenja budžetskih ciljeva i obezbeđenja

<sup>12</sup> Predstavke br. 62235/12 i 57725/12, odluka doneta 08. 10. 2013.



finansijske podrške kreditora, što je od „izuzetno značajnog javnog interesa“. Ovo je praktično značilo da smanjenja mogu da budu sprovedena u 2012. godini.

Ne pozivajući se ni na jednu konkretnu odredbu Konvencije, podnosioci predstavki su se pred ESLJP žalili zbog uticaja koji je smanjenje penzija imalo na njihovu finansijsku situaciju i uslove života. ESLJP je odlučio da pritužbe razmatra u kontekstu člana 1 Protokola 1. Navodeći relevantno domaće pravo i praksu, ESLJP je, osim odredaba Ustava Portugala, Zakona o državnom budžetu za 2012. godinu i Izveštaja Ministarstva finansija o državnom budžetu za 2012. godinu, citirao i veliki deo odluke Ustavnog suda Portugala iz jula 2012. godine. Odluka takođe sadrži i navode o oceni ekonomske situacije u Portugalu u 2011. godini iz dokumenata Evropske unije.

ESLJP je ponovio da su svi principi koji se generalno primenjuju u predmetima u vezi člana 1 Protokola 1 podjednako relevantni kada se radi o penzijama. Član 1 Protokola 1 ne garantuje pravo da se postane vlasnik imovine, niti garantuje pravo na određeni iznos penzije; on ne ograničava slobodu država da odluče da li će ili ne uspostaviti bilo kakav oblik sheme socijalnog osiguranja ili da izaberu vrstu ili iznos davanja na osnovu takve sheme; ako država ima na snazi zakonodavstvo koje predviđa pravo na penziju, bez obzira na to da li je uslovljeno prethodnom uplatom doprinosa, mora se smatrati da to zakonodavstvo generiše materijalni interes koji spada u granice člana 1 Protokola 1 za osobe koje zadovoljavaju njegove zahteve; smanjenje ili ukidanje penzije može da predstavlja mešanje u imovinu koje treba da bude opravdano. U slučajevima kada osoba ima zakonsko pravo na isplatu penzije, član 1 Protokola 1 dozvoljava državi da smanji iznos penzije kada je to u javnom interesu, sve dok je uspostavljena pravična ravnoteža između opšteg interesa zajednice i zaštite individualnih prava osobe.

U svetlu izuzetnih finansijskih problema sa kojima se Portugal suočio i s obzirom na ograničenu prirodu smanjenja penzijskih isplata, kako kvantitativno, tako i vremenski, ESLJP je zaključio da je uspostavljena pravična ravnoteža između interesa opšte zajednice i prava podnosilaca predstavki, pa su predstavke očigledno neosnovane i kao takve nedopuštene.

## 5. Odluka *Koufaki and ADEDY v. Greece*

Podnosioci predstavki su grčka državljanica zaposlena u javnom sektoru i Konfederacija sindikata javnog sektora. Pozivajući se na član 1 Protokola 1, oni su se žalili zbog smanjenja plata i penzija na osnovu određenih zakona.<sup>13</sup> ESLJP je podsetio da je njegova dobro ustanovljena sudska praksa da su principi koji se primenjuju u predmetima u vezi člana 1 Protokola 1 podjednako relevantni kada se radi o platama i socijalnim davanjima. Dalje je konstatovao da ograničenja uvedena osporenim zakonima ne treba da budu smatrana lišenjem imovine, već mešanjem u pravo na mirno uživanje imovine. To mešanje je bilo predviđeno zakonom.

U proceni javnog interesa, ESLJP je dao posebnu težinu izveštaju uz jedan od zakona i obrazloženju jedne presude Vrhovnog upravnog suda. Najpre je konstatovao da je usvajanje osporenih mera bilo opravdano postojanjem izuzetne krize bez presedana u skorijoj grčkoj istoriji. Kako je istaknuto u izveštaju, u pitanju je bila „najgora kriza u javnim finansijama u decenijama“, koja je „narušila kredibilitet zemlje, omela napore za ispunjenje kreditnih potreba

<sup>13</sup> Predstavke br. 57665/12 i 57657/12, odluka doneta 07. 05. 2013.

zemlje i predstavlja(la) ozbiljnu pretnju za nacionalnu ekonomiju“. U izveštaju je navedeno da je pronalaženje puta iz krize predstavljalo „istorijsku odgovornost i nacionalnu dužnost“ i da je Grčka preduzela da „postigne fiskalnu konsolidaciju na osnovu preciznih ciljeva i preciznog rasporeda“ ... Vrhovni upravni sud je konstatovao da je smanjenje plata, naknada, bonusa i penzija osoba koje rade u javnom sektoru bilo deo šireg programa prilagođavanja javnih finansija i strukturalne reforme grčke ekonomije koja je, kao celina, osmišljena da zadovolji hitne finansijske potrebe zemlje i da poboljša njene buduće ekonomske i finansijske izgleda. Ovi ciljevi su bili u opštem interesu i takođe su koincidirali sa onima država članica euro zone, s obzirom na zahtev prema zakonima Evropske unije da se obezbedi budžetska disciplina i očuva stabilnost euro zone. Po svojoj prirodi, mere u pitanju su stoga doprinele trenutnom smanjenju javne potrošnje.

ESLJP je ponovio da je pojam „javni interes“ nužno širok. Odluka da se donesu zakoni radi balansiranja državnih rashoda i prihoda obično uključuje razmatranje političkih, ekonomskih i socijalnih pitanja i polje slobodne procene koje je na raspolaganju zakonodavstvu u sprovođenju socijalnih i ekonomskih politika je široko. Ono je još šire kada se radi o proceni prioriteta u pogledu raspodele ograničenih državnih sredstava. ESLJP će stoga poštovati odluku zakonodavstva o tome šta je „u javnom interesu“, osim ako je odluka očigledno bez razumnog osnova.

Konstatovao je da su, pored mera u vezi plata utvrđenih osporenim zakonima, drugim zakonima usvojene i druge mere sa ciljem, između ostalog, obnavljanja poreske pravičnosti i borbe protiv poreske evazije, reformisanja sistema socijalnog osiguranja i penzijske sheme državnih službenika, razmatranja postupaka za proveru i reviziju javnih finansija, otvaranja određenih zatvorenih zanimanja i postavljanja kompanija u državnom vlasništvu na zdravije osnove. Zaključio je da, s obzirom na navedena razmatranja, nema razloga da sumnja da je, odlučujući o smanjenju plata i penzija javnih službenika, zakonodavac postupao u opštem interesu.

Preostalo je da se utvrdi da li je uspostavljena pravična ravnoteža između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava podnositeljke prve predstavke i članova podnosioca druge predstavke. Jedan od osporenih zakona je smanjio za 12 % plate i penzije svih osoba koje rade ili su radile u javnoj službi. Drugi zakon, usvojen dva meseca kasnije, smanjio je plate i penzije za još 8 %, smanjio je božićna, uskršnja i davanja za odmor na 500 evra, 250 evra i 250 evra - respektivno i dalje utvrdio da ukupna mesečna primanja ne mogu da pređu 3.000 evra. Mere predviđene drugim zakonom zakonodavac je smatrao neophodnim, s obzirom na činjenicu da su se mere usvojene prvim zakonom pokazale nedovoljnim za rešavanje ekonomske situacije u zemlji.

ESLJP je dao posebnu težinu razlozima koje je naveo Vrhovni upravni sud, koji je odbacio više argumenata u smislu da su mere u pitanju prekršile princip proporcionalnosti. Konkretnije, Vrhovni upravni sud je smatrao da je činjenica da smanjenja plata i penzija nisu samo privremena bila opravdana, s obzirom na to da cilj zakonodavstva nije bio samo da popravi akutnu budžetsku krizu u to vreme, već i da konsoliduje državne finansije na trajnoj osnovi. Takođe se pozvao na sudsku praksu ESLJP u vezi smanjenja plata i penzija ove vrste koje je izvršio jedan broj država u istom opštem kontekstu ekonomske krize. Dalje je primetio da podnosioci predstavki pred njim nisu tvrdili posebno da se njihova situacija pogoršala u meri da su u opasnosti da padnu ispod egzistencijalnog praga.

Na osnovu detaljnih informacija koje je o svojim prihodima pre i posle osporenih zakona pružila podnositeljka prve predstavke - njena neto plata je pala sa 2.435,83 evra na 1.885,79 evra - ESLJP je smatrao da obim smanjenja nije takav da je dovede u opasnost da nema dovoljno sredstava za život i da stoga ne predstavlja kršenje člana 1 Protokola 1, te da s obzirom na napred navedeno i konkretan kontekst krize u kojoj je došlo do mešanja u pitanju, ne bi moglo da se kaže da joj je nametnut preteran teret.

Kada se radi o proporcionalnosti osporenih mera s obzirom na plate i penzije javnih službenika, članova podnosioca druge predstavke, ESLJP se jednostavno pozvao na sam tekst memoranduma o sporazumevanju, koji su 2010. godine potpisali ministar finansija i guverner Narodne banke Grčke sa komesarom za ekonomska i monetarna pitanja Evropske unije. Prema memorandumu, ukidanje trinaeste i četrnaeste penzije je bilo kompenzovano sa, u slučaju osoba koje primaju manje od 2.500 evra mesečno, uvođenjem paušalnog bonusa od 800 evra godišnje. Pored toga, dok su trinaesta i četrnaesta plata ukinute preko granice, uveden je godišnji bonus od 1.000 evra, finansiran iz smanjenja primanja koja su prethodno isplaćivana onima koji su više zarađivali. Ovaj bonus je uveden sa ciljem zaštite osoba sa najnižim primanjima (osobe koje primaju manje od 3.000 evra mesečno).

ESLJP je ponovio i svoj stav da kada se radi o alternativnim solucijama za rešenje krize, njihovo moguće postojanje samo po sebi ne čini osporene zakone neopravdanim. Pod uslovom da zakonodavac ostane u granicama svog polja slobodne procene, nije na ESLJP da kaže da li zakoni predstavljaju najbolje rešenje za problem ili da li je diskreciono pravo zakonodavca trebalo da bude vršeno na drugi način.

## **6. Odluka *Mihăieş v. Romania and Senteş v. Romania***

Podnosioci predstavki, dvoje rumunskih državljana, zaposleni su u gradskoj skupštini.<sup>14</sup> Odlukom iz juna 2010. godine na osnovu Zakona o uvođenju mera za uravnoteženje državnog budžeta, njihove plate su smanjene za 25 % u periodu od šest meseci (od 3. jula do 31. decembra 2010. godine). Podnosioci predstavki su osporili ovu meru pred domaćim sudovima, koji su odbili tužbu, utvrđujući da je na državi, u okviru njenih diskrecionih ovlašćenja, da utvrdi plate svojih zaposlenih; smanjenje plata koje je primenjeno na sve zaposlene u javnom sektoru, bez diskriminacije, bilo je predviđeno zakonom za privremeni period od šest meseci i služilo je cilju u javnom interesu. Obraćajući se ESLJP, podnosioci predstavki su se pozvali na član 1 Protokola 1.

ESLJP je ponovio da na osnovu Konvencije ne postoji pravo nastavka isplate plate u određenom iznosu, kao i da potraživanje može da bude smatrano „imovinom“ samo kada ima dovoljan osnov u nacionalnom zakonu; diskreciono ovlašćenje države je bilo da utvrdi kolike naknade će isplaćivati svojim zaposlenima i ona je imala pravo da uvede, obustavi ili okonča isplatu određenih davanja, putem odgovarajućih zakonskih izmena; kada je na snazi zakonska odredba koja predviđa isplatu određenih naknada i kada su ispunjeni uslovi koji su propisani, vlasti ne mogu da odbiju takvu isplatu dok je zakonska regulativa na snazi; slično, žalilac ima pravo da se žali na mešanje u njegovo pravo na uživanje imovine u odnosu na platu kada je pravosnažnom odlukom priznato da je takva naknada dospela.

<sup>14</sup> Predstavke br. 44232/11 i 44605/11, odluka doneta 06. 12. 2011.

Konstatovao je da je na osnovu Zakona broj 118/2010 država odlučila da smanji plate zaposlenima u javnom sektoru, kao što su podnosioci predstavki, za 25 %, kao i da sudskom odlukom nije priznato da su podnosioci predstavki imali pravo na višu platu od one utvrđene zakonom u pitanju. Utvrdio je da je osporeno mešanje bilo predviđeno zakonom i da je služilo cilju u javnom interesu: garantovanju budžetske ravnoteže između rashoda i prihoda države, koja se suočava sa ekonomskom krizom. Ponovio je da su, zbog njihovog neposrednog poznavanja svog društva i njegovih potreba, nacionalne vlasti u principu u boljem položaju od međunarodnog sudije da cene šta je „u javnom interesu“; na njima je da inicijalno ocene postojanje problema od javnog značaja i domaći zakonodavac ima široko diskreciono pravo u ostvarivanju ciljeva ekonomske i socijalne politike, pod uslovom da postupa na razumnoj osnovi.

Potvrdio je da je intervencija zakonodavca sa ciljem reformisanja ekonomije iz razloga socijalne pravde uspostavila pravičnu ravnotežu između relevantnih interesa i zaključio je da država nije prešla svoje polje slobodne procene, pa je predstavke proglasio neprihvatljivim.

### 7. Presuda *Valkov and Others v. Bulgaria*<sup>15</sup>

Podnosioci predstavki su devetorica bugarskih državljana koji su se penzionisali u periodu od 1979. do 2002. godine. Na osnovu zakona koji je regulisao maksimalni iznos penzija, do kraja 1999. godine - Zakona o penzijama iz 1957. godine, a od početka 2000. godine, na osnovu Zakonika o socijalnom osiguranju, kad god su nominalni mesečni iznosi penzija podnosilaca predstavki prelazili maksimalni iznos penzija predviđen zakonom, one su limitirane. Glavni tužilac je pred Ustavnim sudom osporio relevantne odredbe Zakona o penzijama, tvrdeći da su neustavne. Ustavni sud je odbio zahtev u presudi iz jula 1998. godine. U februaru 2010. godine, Ustavni sud je odbio da razmatra sličan zahtev u vezi relevantnih odredaba Zakonika o socijalnom osiguranju, koji mu je uputio Vrhovni upravni sud. Pozivajući se na član 1 Protokola 1, podnosioci predstavki su se žalili zbog zakonskog limitiranja njihovih starosnih penzija.

ESLJP je smatrao da je limitiranje predstavljalo mešanje u pravo podnosilaca predstavki na mirno uživanje imovine, u smislu prve rečenice prvog stava, a ne lišenje imovine u smislu druge rečenice prvog stava. Ukazao je da član 1 Protokola 1 ne garantuje pravo na penziju u određenom iznosu, kao takvo, ali da su, ako je država predvidela pravo na penziju kao pravo, stvoreni imovinski interesi i oni potpadaju pod zaštitu Konvencije. Sledstveno, ako takva penzija bude smanjena ili ukinuta, to može da predstavlja mešanje u imovinu koje treba da bude opravdano od strane države u skladu sa zahtevima Konvencije.

Među stranama nije bilo sporno da je mešanje u prava podnosilaca predstavki bilo zakonito, i to kako prema domaćem, tako i prema pravu Konvencije. ESLJP, konstatujući da je mešanje bilo propisano odredbama zakona čiju ustavnost je potvrdio Ustavni sud, nije video razlog da smatra drugačije. Preostalo je da se utvrdi da li je mešanje služilo legitimnom javnom interesu i da li je bilo razumno proporcionalno cilju koji se želeo ostvariti.

ESLJP je ukazao da su, prema njegovoj sudskoj praksi, nacionalni organi, zbog direktnog poznavanja njihovog društva i njegovih potreba, u principu u boljem položaju nego međunarodni sudija da odluče šta je „u javnom interesu“; prema sistemu Konvencije, na njima je da izvrše

<sup>15</sup> Predstavke br. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 i 2041/05, presuda od 25. 10. 2011.

inicijalnu procenu postojanja problema od javnog interesa koji opravdavaju mere mešanja u mirno uživanje imovine. Pored toga, pojam „javni interes“ je nužno širok. Posebno, odluka o donošenju zakona u vezi penzija i socijalnih davanja uključuje razmatranja različitih ekonomskih i socijalnih pitanja; stoga polje slobodne procene koje je na raspolaganju zakonodavcu u sprovođenju takvih politika mora da bude široko i njegova odluka o tome šta je „u javnom interesu“ treba da bude poštovana, osim ako je očigledno bez razumnog osnova.

Utvrдио je da je ograničenje imalo legitiman cilj u javnom interesu i da je očigledno za posledicu imalo uštede u bugarskom penzijskom sistemu. Ustavni sud, kada je odlučivao o ograničenju, 1998. godine, utvrдио je da ono odražava „zahteve socijalne pravde“. Pogled bugarskog zakonodavstva i pravosuđa na socijalna pitanja je bio razumno opravdan. Prema studijama Svetske banke i OEBS-a, penzijski sistemi različitih država se razlikuju i ograničenje javnih penzija nije jedinstven bugarski fenomen. Tako su neke države propisale penzijske stope koje striktno zavise od primanja pre penzionisanja, dok u drugim državama penzije imaju malo ili nimalo veze sa primanjima pre penzionisanja. Koji sistem će se slediti u kojoj zemlji zavisi od domaćih vlasti, koje su bolje pozicionirane nego međunarodni sud da procene lokalne potrebe i uslove.

Svako mešanje takođe mora da bude razumno proporcionalno cilju koji se želi ostvariti. Drugim rečima, mora da bude uspostavljena „pravična ravnoteža“ između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca. Ta ravnoteža neće postojati kada osoba u pitanju mora da snosi pojedinačni i preteran teret. U vezi sa tim, takođe je važno da se proveriti da li je pravo podnosioca predstavke na davanja iz sheme socijalnog osiguranja u pitanju povređeno na način koji je rezultirao oštećenjem same suštine njegovih penzijskih prava. Sa druge strane, ne sme se prevideti da član 1 Protokola 1 ne ograničava slobodu države da izabere vrstu i iznos davanja na osnovu sheme socijalnog osiguranja.

Ispitujući da li su vlasti uspostavile pravičnu ravnotežu između opšteg javnog interesa i potreba podnosilaca predstavki, ESLJP je posmatrao da su do 1996. godine doprinose za penzije uplaćivali isključivo poslodavci, kojima nije bilo dozvoljeno da ih odbijaju od zarada zaposlenih. To je nastavljeno u slučajevima vojnog osoblja i državnih službenika. Pored toga, doprinosi koje su podnosioci predstavki uplaćivali nisu bili isključivo povezani sa njihovim starosnim penzijama. To je bilo tako zbog *pay-as-you-go*, prvog stuba bugarskog penzijskog sistema, kome su podnosioci predstavki pripadali. Stoga je bilo nemoguće povezati uplatu viših doprinosa za socijalno osiguranje, koje su podnosioci predstavki uplaćivali, sa dovoljnim osnovom, samim po sebi, za pravo na odgovarajuća penzijska primanja. U slučaju podnosilaca predstavki, najveći deo ovih doprinosa je uplaćivan u različitom privrednom režimu, kada je penzijski fond bio sastavni deo opšteg državnog budžeta.

Penzijsko ograničenje je održavano u vreme kada je bugarski penzijski sistem prošao kroz sveobuhvatnu reformu kao deo tranzicije zemlje u potpunosti u državnom vlasništvu i centralno planirane privrede u privatno vlasništvo i tržišnu privredu. Održavanje ograničenja može da se posmatra kao tranziciona mera koja prati kompletnu transformaciju penzijskog sistema. ESLJP je u prošlosti prepoznao da države imaju široko diskreciono pravo kada donose zakone u kontekstu promena političkog i privrednog režima.

Dalje, podnosioci predstavki su morali da podnesu razumno umanjenje, a ne potpuni gubitak njihovih ličnih primanja. U stvari, oni nisu trpeli stvarno smanjenje mesečnih primanja koja su

dobijali, već jednostavno nisu videli podizanje ograničenja koje su očekivali da će se dogoditi krajem 2003. godine. Ne može se smatrati da su podnosioci predstavki, čiji prihodi su među najvišim između više od dva miliona bugarskih penzionera, trpeli preteran i nesrazmeran teret, kao rezultat ograničenja penzija. Dodatno, javne penzijske sheme su bile zasnovane na principu solidarnosti između uplatilaca doprinosa i korisnika. Kao i druge sheme socijalnog osiguranja, one su predstavljale izraz društvene solidarnosti sa osetljivijim članovima i stoga nisu uporedive sa privatnim shemama osiguranja. Konačno, iznos ograničenja se postepeno menjao, sa efektom da se maksimalni iznos penzije tokom godina povećavao. Posledica je bila da je, kao generalni trend, manje penzionera bilo pogođeno ograničenjem. Sledstveno, ESLJP je zaključio da osporeno ograničenje maksimalnog iznosa penzije spada u polje slobodne procene Bugarske u regulisanju politike socijalnog osiguranja, pa stoga član 1 Protokola 1 nije povređen.

## 8. Završne napomene

ESLJP je dosledno smatrao da države uživaju veoma široko polje slobodne procene kada se radi o proceni i određivanju prioriteta u pogledu raspodele ograničenih državnih sredstava. S obzirom na to da donošenje zakona radi balansiranja državnih prihoda i rashoda po pravilu uključuje razmatranje političkih, ekonomskih i socijalnih pitanja, ESLJP je smatrao da su nacionalne vlasti u principu u boljem položaju nego međunarodni sud da izaberu najprikladnija sredstva za postizanje ovoga i poštovaće njihovu odluku, osim ako je ona očigledno bez razumnog osnova.

Ipak, kako je dobro ustanovljen princip u sudskoj praksi ESLJP da nedostatak sredstava ne može da opravda nepoštovanje Konvencije, ESLJP je u svim slučajevima ocenjivao da li je mešanje javnih vlasti u prava iz člana 1 Protokola 1 bilo zakonito i da li je služilo legitimnom cilju u javnom interesu, kao i da li je bilo razumno proporcionalno cilju koji se želi postići. Ocena zavisi i od konkretnih okolnosti slučaja i lične situacije osobe, pa će tako potpuno lišenje prava koje rezultira gubitkom sredstava za održavanje u načelu predstavljati povredu prava na imovinu, dok nametanje razumnog i srazmernog smanjenja to ne bi bilo.

ESLJP, s obzirom na svoju ograničenu ulogu kada se radi o zameni sopstvenom ocenom ocene domaćih sudova, u prikazanim predmetima nije video uverljive razloge za dovođenje u pitanje ocene domaćih sudova. Takođe, ukazivao je da moguće postojanje alternativnih solucija za rešavanje ekonomske krize samo po sebi ne čini osporene mere neopravdanim. Pod uslovom da vlasti ostanu u okviru njihovog polja slobodne procene, nije na ESLJP da odluči da li su osporene mere predstavljale najbolje rešenje za bavljenje problemom ili da li je vlasti trebalo da ostvaruju svoje diskreciono pravo na drugi način.