



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УЗ-531/2014
16/10 2015. године
Београд

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

РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14).
2. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног Закона из тачке 1.

Образложење

I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о привременом уређивању начина исплата пензија („Службени гласник РС“, број 116/14). Подносиоци иницијатива, поред осталог, наводе да су већ сам назив и садржина оспореног Закона контрадикторни, јер Законом није предвиђен рок до када ће важити, из чега даље закључују да Закон нема привремено дејство. По мишљењу иницијатора, оспорени Закон је несагласан са одредбама чл. 3, 19, 20, 21, 22, 58. и 70, члана 194. ст. 3. и 5. и члана 197. став 1. Устава. Истичу да оспорени Закон представља кршење начела јединственог правног поретка и владавине права, јер је „потпуно игнорисао“ важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању, којим је прописано на који начин и под којим условима се стиче старосна, инвалидска и породична пензија, којим су утврђени критеријуми који одређују висину пензије, и којим је одређено под којим условима и у којим случајевима се коначно решење о висини пензије може изменити новим решењем. Тиме се, како иницијатори закључују, „нарушавају основна људска права грађана који су право на пензију остварили на основу свога рада и одвајања одређеног процента од зарада“, јер се

Законом смањује висина пензија које су утврђене коначним решењима донетим на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Иницијатори, даље, сматрају да се Законом умањују пензије одређеној категорији пензионера, чиме се задира у саму суштину права и врши „селективно ограничење људских права“, што је у супротности са одредбама члана 21. Устава, којима је утврђена забрана дискриминације, као и са одредбом члана 20. став 2. Устава, којом је предвиђено да се достигнути ниво људских права не може смањивати. Уставно начело правне једнакости и забране дискриминације из члана 21. Устава, по мишљењу иницијатора, повређено је одредбама чл. 2. и 3. Закона због неравноправног третмана пензионера, с обзиром на то да се смањсње пензија односи само на пензионере чије су пензије веће од 25.000 динара, с тим што је ова категорија пензионера неједнако третирана тако што су одређени различити проценти умањења пензија у зависности од тога да ли су у питању пензије изнад или испод 40.000 динара. Такође се наводи да су оспореним Законом пензионери дискриминисани и у односу на запослене у јавном сектору, чије су зараде преко износа од 25.000 динара линеарно умањене за 10%. Иницијатори сматрају да је пензија лична својина стечена уплатом доприноса током целог радног века, па стога свако задирање државе у стечена права представља мешање у имовину и повреду тог права, које је зајемчено одредбом члана 58. став 1. Устава. Оспорени Закон је, по мишљењу иницијатора, у супротности и са одредбама члана 70. Устава, којима се утврђује да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера. Оспореним Законом се мења износ пензије утврђен према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, који је, према мишљењу иницијатора, стечено право, па је стога овај закон у супротности и са одредбом члана 197. став 1. Устава, којом се одређује да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство. Осим тога, одредба члана 4. Закона, према којој се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним и која не предвиђа право жалбе нити другог правног средства против овако утврђених пензија, по мишљењу иницијатора, супротна је са одредбама члана 36. Устава, којима се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство. Иницијатори, такође, сматрају да је оспорени Закон несагласан и са одредбама члана 12. тач. 1. до 3. Европске социјалне повеље, члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана 1. Протокола 1 и члана 1. Протокола 12 уз ову европску конвенцију, а самим тим, да је овај закон несагласан и са одредбама члана 194. Устава, које одређују да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Иницијатори су предложили да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави извршење појединачних аката, односно радњи које се предузимају на основу оспореног Закона.

II

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

- да се овим законом уређује начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање почев од исплате

пензија за месец новембар 2014. године, с циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији (члан 1.);

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

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

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

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

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

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

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

начела социјалне правде, а нарочито имајући у виду прилике у којима се Република Србија нашла, као и велике социјалне разлике у тренутку постојања несклада између ограђених буџетских средстава и социјалних циљева који су постављени у Уставу, доношењем предложеног закона, тј. прописивањем једне посебне привремене мере смањења пензија, држава интервенише на начин да се наведени несклад отклони и обезбеди праведна и једнака редистрибуција националних ресурса, како би се ублажила неједнакост у условима кризе;

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

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

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

III

За уставноправну оцену основаности навода садржаних у поднетим иницијативама, од значаја су и одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14), којима је прописано: да пензијско и инвалидско осигурање обухвата обавезно и добровољно пензијско и инвалидско осигурање (члан 1.); да се овим законом уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање (члан 2. став 1.); да се права из пензијског и инвалидског осигурања стичу и остварују зависно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела солидарности (члан 5. став 1.); да обавезно осигурана лица (у даљем тексту: осигураници), у смислу овог закона, јесу – 1) запослени, 2) лица која самостално обављају делатност и 3) пољопривредници, а да се обавезе за плаћање доприноса по основу осигурања утврђују у складу са овим законом (члан 10. ст. 1. и 3.); да осигураник стиче право на старосну пензију – 1) кад наврши 65 и најмање 15 година стажа осигурања, 2) кад наврши 45 година стажа осигурања (члан 19.); да се висина старосне и инвалидске пензије одређује тако што се лични бодови помноже са вредношћу општег бода на дан остваривања права (члан 61.); да се лични бодови осигураника утврђују множењем личног коефицијента осигураника и

његовог пензијског стажа (члан 62.); да приход и примања фонда чине средства – 1) доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, 2) средства за пензијско и инвалидско осигурање које се у случајевима и под условима утврђеним законом обезбеђују у буџету, 3) средства од имовине којом располаже фонд, 4) средства од камата остварених пласманом сопствених прихода фонда, у складу са законом, пословном банкарству, на тржишту новца или куповином обвезница чији емитент је држава, 5) субвенције и донације, 6) средства остварена продајом друштвеног капитала, друштвених и јавних предузећа или њихових делова, у складу са законом, 7) дивиденде на акције по основу ранијих улагања средстава за пензијско и инвалидско осигурање, у складу са законом, 7а) средства буџета за обавезе Републике Србије утврђене законом, 8) средства из других извора (члан 169. став 1.).

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

IV

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражено покретање поступка за оцену уставности оспореног Закона, као и одредбама Устава за које Уставни суд налази да су од значаја за сагледавање спорних уставноправних питања на која указују иницијатори, утврђено је: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да се законом може прописати начин остваривања зајемчених људских и мањинских права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2, реченица друга); да јемства неотуђивих људских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако

ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. ст. 1. и 2.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. став 3.); да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (члан 58. став 1.); да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (члан 70.); да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности (члан 97. тачка 8.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. ст. 3. и 5.); да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (члан 197. став 1.).

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

Измењеном Европском социјалном повељом чланице Савета Европе су се обавезале да прихватају као циљ своје политике, којем теже свим одговарајућим средствима, како националним, тако и међународним, постизање услова у којима се права утврђена овом повељом и принципи могу делотворно

остварити. Чланом 12. тач. 1. до 3. ове повеље, у намери да обезбеде ефективно остваривање права на социјалну сигурност, стране уговорнице се обавезују да успоставе или одржавају систем социјалне сигурности, да тај систем одржавају на задовољавајућем нивоу, барем на оном који је неопходан за ратификацију Европског кодекса социјалне сигурности, као и да настоје да поступно подигну систем социјалне сигурности на виши ниво.

V

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

Систем пензијског осигурања у Републици Србији, какав је успостављен сада важећим Законом о пензијском и инвалидском осигурању, а који је био предвиђен и раније важећим законима који су уређивали ову област, почива на тзв. Бизмарковом систему, што значи да се заснива на обавезним доприносима која осигураник плаћа током свог стажа осигурања (радног века), а да новчана давања из овог система, који се темељи на начелу солидарности (тзв. генерацијска солидарност), имају јавноправни карактер. Наиме, из уплате доприноса по основу пензијског осигурања произлази и право осигураника на остваривање социјалних давања из тог система, у конкретном случају – пензије, која се обрачунава према унапред одређеној пензијској формули (тако што се пензијски фактор помножи са актуелном вредношћу пензије и личним бодовима), а не према укупном износу доприноса које је осигураник уплатио током свог активног рада. Висина пензије, према код нас прихваћеном

„Бизмарковом систему“, одређује се према формули која представља производ личних бодова и вредности општег бода, који је исти за све осигуранике, и то на дан остваривања права. „Бизмарков систем“ финансирања обавезног пензијског и инвалидског осигурања је систем текућег финансирања, што значи да надлежни фонд пензијског и инвалидског осигурања не акумулира средства како би исплаћивао будуће пензије већ, уместо тога, актуелно запослена генерација (осигураници) плаћају доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника пензија. Дакле, доприноси за обавезно пензијско и инвалидско осигурање не прикупљају се ради финансирања пензија генерације која тренутно ушлађује доприносе, већ ради финансирања пензија генерације која тренутно користи право на пензију (корисници). То значи и да нема капитализације прикупљених доприноса, али и да запослени и други осигураници, заузврат, од државе (надлежног фонда обавезног пензијског и инвалидског осигурања) добијају јемство да ће у будућности, када престану да раде (када им престане својство осигураника) добити припадајуће пензијско давање. Другачије речено, корисницима пензије не исплаћују се средства која су они сами уплатили у виду доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, већ им се пензије исплаћују из доприноса које ће уплатити актуелна радно активна генерација осигураника. Стога и висина давања по основу оствареног права из пензијског осигурања, односно висина пензије која се у сваком појединачном случају утврђује лицу које је остварило право, не зависи само од укупног износа ушлаћених доприноса, већ непосредно зависи и од раста или пада привреде, бруто друштвеног производа земље у датом тренутку (разлози економске и финансијске природе), те и других значајних фактора, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијских давања, демографских кретања и сл.

У односу на наводе иницијатора да оспорени Закон није могао да предвиди умањење пензија и да то представља кршење начела владавине права и јединствена правног поретка, јер је важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању прописао на који начин и под којим условима се стиче старосна, инвалидска и породична пензија и утврдио критеријуме који одређују висину пензије, Уставни суд најпре указује да изнети разлози иницијатора не поткрепљују тврдњу о повреди начела владавине права из члана 3. Устава. Ово стога што, као што је претходно речено, садржина права на пензијско осигурање није утврђена Уставом, већ се у целини уређује законом, а у конкретном случају, мере привременог умањења пензија установљене су управо законом, који је, поред Устава, основни извор права, а не подзаконским актима Владе или општим актима које доноси Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд). Када је реч о повреди начела јединства правног поретка из члана 4. Устава, Уставни суд констатује да се одредбе оспореног Закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона. Законом се прописује да ће се, почев од тачно одређене исплате, корисницима пензија чија висина пензије, одређена у складу са законом (Законом о пензијском и инвалидском осигурању), прелази износ од 25.000, односно 40.000 динара, пензија исплаћивати у процентуално умањеном износу, на начин како је то одређено одредбама чл. 2. и 3. Закона, а са циљем очувања финансијске одрживости

пензијског система у Републици. У том смислу се одредбама оспореног Закона не задире у институте уређене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, нити у начин њиховог уређивања, већ је предмет оспореног акта, у суштини, исплата пензије као новчаног давања које има јавноправни карактер. Дакле, оспореним Законом се корисницима пензије не утврђује висина пензије, већ се прописује у којим случајевима и за колико ће исплата утврђене висине бити умањена, због очувања финансијске одрживости пензијског система. Напротив, претходно утврђена висина пензије у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, представља услов за примену оспореног Закона, јер се пензије утврђене у износу до 25.000 динара исплаћују и даље у пуном износу, а умањење износа који се исплаћује различито је за пензије чија је утврђена висина до 40.000 динара и више од 40.000 динара. Стога се оспорена законска решења не би могла довести у уставноправну везу са начелом јединства правног поретка, јер се њима не мења начин самог утврђивања висине пензија предвиђен Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Са друге стране, Уставни суд подсећа да је у својој досадашњој пракси више пута изразио став да је ствар законодавне политике, о чијој целисходности није надлежан да одлучује, то да ли ће законодавац сва питања која се односе на једну област друштвеног живота уредити у једном закону или ће нека питања из те области бити предмет посебног закона (видети, примера ради, Одлуку Уставног суда IV-256/2005 од 23. фебруара 2006. године, објављену у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 27/06, Решење Уставног суда IV-33/2008 од 5. фебруара 2009. године).

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

VI

Испитујући уставни домаћај Уставом зајемченог права на пензијско осигурање, Уставни суд је утврдио да јемство пензијског осигурања које укључује обавезу државе да се стара о економској сигурности пензионера индиректно подразумева да систем пензијског осигурања који се уређује законом, као облик овог осигурања, мора да предвиди и обавезно пензијско осигурање, што подразумева и обавезне (државне) фондове пензијског осигурања, јер прописивањем правила на којима се заснивају и којима се уређују добровољно пензијско осигурање и приватни пензиони фондови, Република, по природи ствари, не може да гарантује остварење своје уставне обавезе да се стара о економској сигурности пензионера. У том смислу, Уставни суд посебно истиче да се право на пензију не може поистоветити са правом на пензијско осигурање, већ, према становишту Суда, у Републици Србији право на пензију из обавезног пензијског осигурања произлази из зајемченог права на

пензијско осигурање – то је право из пензијског осигурања, при чему његова садржина није гарантована нити утврђена Уставом, већ се ради о праву које је, као што је на почетку истакнуто, установљено законом. Изнето становиште Уставног суда потврђује то што Устав чак ни на најопштији начин не утврђује садржину зајемченог права, већ одредбом члана 70. став 1. одређује да се пензијско осигурање, које представља један вид социјалног осигурања, уређује законом. То даље значи да се Уставом не јемче, нити утврђују врсте пензија, услови које неко лице треба да испуњава да би имало статус осигураника, услови под којима се стиче право на одређену врсту пензије, начин утврђивања висине пензије, њено увећање или умањење, услови под којима престаје, односно под којима се губи право на пензију, као ни друга питања која се тичу остваривања законског права на пензију. Дакле, како је пензија право установљено законом чији се сви елементи, укључујући и висину, уређују законом, то следи да Устав не гарантује ни право на пензију у одређеном износу, односно уставне норме које се односе на пензијско осигурање не дају основа за тврдњу да је једном утврђени износ пензије неподложен законској промени у целокупном времену уживања пензионог права. Са друге стране, Уставни суд закључује да је слобода законодавца у уређивању система пензијског осигурања, утемељеног на генерацијској солидарности, подложна само општим уставним ограничењима која произлазе из начела у складу са којима се остварују сва зајемчена права и слободе, а што значи, пре свега, да се доношењем закона којима се уређује, у целини или у односу на поједина питања, пензијско осигурање, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, не сме утицати на суштину зајемченог права на пензијско осигурање, као и да се не смеју предвидети законска решења која производе забрањене дискриминаторске последице из члана 21. Устава. Такође, везано за наводе у иницијативама да је свака законска промена висине утврђеног износа пензије „недопуштено задирање и укидање стечених права“, Уставни суд указује да је у својој Одлуци IУз-479/2014 од 9. априла 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15) посебно разматрао питање шта је суштина и циљ уставне гаранције заштите достигнутог нивоа људских и мањинских права из члана 20. став 2. Устава. Полазећи од тога да се људска и мањинска права и слободе јемче Уставом, из чега следи да Устав утврђује која то конкретна права грађана имају значај неотуђивих људских и мањинских права и слобода, због чега се њихово остваривање и јемчи самим Уставом, Уставни суд је стао на становиште да се појам тзв. „стечених људских и мањинских права“ односи на права и слободе које су зајемчене самим Уставом, а њихов „достигнути ниво“ на врсту права и слобода које су зајемчене. Из наведеног даље следи оцена Уставног суда да је суштина и циљ уставне гаранције о забрани смањења достигнутог нивоа људских и мањинских права у својеврсном самоограничењу уставотворца да ни променама највишег правног акта не може бити укинута неко право или слобода који су претходно били зајемчени. Према ставу Суда, то, *a contrario*, значи да се законом прописани начин остваривања једног Уставом зајемченог људског или мањинског права или слободе не може сматрати стеченим правом, те се зато ни промене у законском уређивању начина на који се конкретно људско или мањинско право (слобода) остварује не би могле довести у уставноправну везу са одредбом члана 20. став 2. Устава. Суд је оценио да би другачије схватање суштине одредбе члана 20. став 2. Устава онемогућило законодавца да уређује друштвене односе у зависности од промена које у тим односима настају, односно онемогућило би га да укида до тада постојеће или

уводи нове законске институте сагласно насталим друштвеним потребама. С обзиром на то да, у конкретном случају, право на пензију није људско право зајемчено Уставом, те да је уставотворац у потпуности препустио закону уређивање садржине и начина остваривања зајемченог права на пензијско осигурање, то се, по оцени Уставног суда, супротно схватањима израженим у поднетим иницијативама, законско уређивање питања из области пензијског осигурања, па тако и питање висине пензијског давања, не може сматрати стеченим правом чији се достигнути ниво не може умањити у смислу начела ограничења људских и мањинских права из члана 20. Устава.

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

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

примања пре пензионисања, док у другима пензије имају мало или нимало везе са примањима пре пензионисања, Европски суд закључује да од домаћих власти зависи који систем ће се следити у којој земљи, јер су домаће власти боље позициониране него међународни суд да процене локалне потребе и услове.

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

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

Полазећи од одредбе члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију, према којој свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, ограничења имовине, према становишту Европског суда за људска права, оправдана су под условима: 1) да су законита, тј. да су утврђена законом, јер се тако обезбеђује владавина права; 2) да су учињена ради

постизања легитимног циља, односно у општем или јавном интересу, а приликом ограничавања одређених социјалних давања морају се узети у обзир економски и социјални чиниоци у датој држави; 3) да су пропорционална, што значи да се право појединца на мирно уживање имовине мора одмерити са општим интересом, односно са циљевима који се морају остварити ради општег добра, при чему се „пропорционалност неће остварити ако се појединцу у питању намеће прекомеран терет“.

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

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

Према Закону о пензијском и инвалидском осигурању, право на пензију се у Републици Србији стиче на основу доприноса за обавезно пензијско (и инвалидско) осигурање које осигураник уплаћује током свог стажа осигурања. Друго, као што је на почетку детаљно изложено, финансирање обавезног пензијског и инвалидског осигурања које је уређено Законом о пензијском и инвалидском осигурању засновано је на тзв. Бизмарковом систему генерацијске солидарности чија је једна од основних карактеристика да се корисницима пензије не исплаћују средства која су они сами уплатили у виду доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, већ им се пензије исплаћују из доприноса које уплаћује актуелна радно активна генерација осигураника. Стога се право на пензију не остварује у висини која је одређена износом сопствених укупно уплаћених доприноса током стажа осигурања, већ су давања по основу оствареног права из пензијског осигурања јавноправног карактера и њихова висина, према законом прописаној формули, непосредно зависи од раста или пада привреде, бруто друштвеног производа земље у датом тренутку (разлози економске и финансијске природе) и других објективних околности, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијских давања, демографских кретања, итд. Даље, циљ доношења оспореног Закона – очување финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији, изричито је наведен већ у одредби члана 1, а такође подробије изложен у посебном делу образложења Предлога Закона (потреба да се обезбеди финансијска одрживост пензијског система, а тиме и одрживост буџета Републике Србије и макроекономска стабилност земље). Коначно, иако са становишта Европског суда за људска права за оцену легитимности умањења пензијских давања није од значаја то да ли се њихова исплата врши и из средстава државног буџета или само из средстава уплаћених доприноса, Уставни суд је анализирао и структуру средстава из којих се врши месечна

исплата пензија. Према подацима прибављеним од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Министарства финансија, средства доприноса уплаћених Републичком фонду, у периоду који обухвата више година уназад, нису довољна за исплату пензија у износу утврђеном у складу са Законом, због чега се директно из буџета Републике Србије на име дотација Републичком фонду обезбеђује око 45% од укупно потребних средстава за исплату пензија. Конкретно, у периоду од 2011. до 2014. године, учешће средстава буџета Републике Србије у исплати пензија износило је: у 2011. години 223.616.530.000,00 динара или 44,59%, у 2012. години 271.151.918.000,00 динара или 48,22%, у 2013. години 261.295.101.000,00 динара или 44,68% и у 2014. години 250.358.671.000,00 динара или 41,86%.

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

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

У погледу испуњености трећег услова који се односи на то да ли су мере прописане оспореним Законом сразмерне легитимном циљу, Уставни суд је, имао у виду чињеницу да су пензије до 25.000,00 динара изузете од умањења, те да се према одредбама чл. 2. и 3. Закона, осталим корисницима пензија износ пензије који се исплаћује умањује у различитим процентима у зависности од висине пензије, те да су умањењем више оптерећени корисници пензија чија је пензија одређена у складу са законом већа од 40.000,00 динара. Из наведеног, Уставни суд закључује да се прописаним начином умањења износа пензија преваходно водило рачуна о захтевима социјалне правде и

социјалне сигурности пензионера са нижим пензијама. Са друге стране, Суд је имао у виду да је у питању мера привременог карактера. Када је реч о привремености уведене мере, коју иницијатори такође доводе у питање, Уставни суд указује да се закључак о томе да ли се ради о мери привременог карактера не изводи само из назива оспореног Закона, као што се то у иницијативама погрешно истиче, већ је потребно имати у виду одредбе члана 27е став 28. и члана 29. Закона о буџетском систему, којима је прописано, када је о пензијама реч, да принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће пензија у БДП буде до 11% и да се повећање пензија може вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће пензија у БДП да буде до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће пензија у БДП пакон усклађивања не буде изнад наведених процената. С обзиром на то да су Законом о буџетском систему, којим се утврђују фискални принципи и правила за дугорочну одрживост фискалне политике, одређени услови чијим испуњавањем се стичу услови за престанак исплате пензија у умањеном износу (у целини или делимично), то је Уставни суд закључио да се привременост мере предвиђене оспореним Законом може утврдити на несумњив и објективан начин, а то је учешће пензија у бруто друштвеном производу до 11%. Из наведених разлога, Уставни суд налази да је мера привременог умањења исплате пензија предвиђена оспореним Законом, сразмерна легитимном циљу који се жели постићи и да законодавац прописивањем наведене мере није поступио на начин који доводи у питање поштовање и примену начела сразмерности у доприносу подмирењу трошкова јавних финансија.

Поводом питања намећу ли оспорена законска решења прекомеран терет за оне на које се односе, а с тим у вези и питања да ли је повређено начело о економској сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава, Уставни суд је, такође, имао у виду ставове Европског суда за људска права који се односе на то да ли висина пензије може да покрене питања на основу члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, према коме нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. Уставни суд налази да је уставна обавеза законодавца из члана 70. став 2. Устава у непосредној корелацији са обезбеђивањем гаранција из члана 3. Европске конвенције, што конкретно значи да свеукупна нормативна решења, како она која се односе на остваривање права на пензију и висину пензије, али исто тако и она која се односе на друге погодности које се у правном систему обезбеђују корисницима пензија, буду усмерена на то да не дође до нарушавања менталног и физичког интегритета ове категорије становништва или до њихове деградације несагласне са људским достојанством. У том смислу, Уставни суд примећује да већ сама чињеница да су оспореним Законом од умањења приликом исплате изузети сви пензионери којима је утврђена висина пензије до 25.000,00 динара, а што представља готово двоструки износ тренутно најниже пензије у Републици, који према званичним статистичким подацима износи 10.394,00 динара код тзв. пољопривредних пензионера, а 13.221,89 динара код осталих пензионера, као и да је Законом предвиђено да се пензионерима чија је висина пензије утврђена у износу већем од 25.000,00 динара исплаћује износ од 25.000,00 динара иако би примена прописаног процента умањења довела до нижег износа, упућује на закључак да се оспорени Закон не би могао довести у везу са кршењем члана 70. став 2.

Устава, а везано за гаранције садржане у члану 3. Европске конвенције. Ово посебно када се има у виду да је прописаним лимитом заштићен далеко највећи број пензионера у Републици Србији, (752.346 је пензионера бивших запослених), с обзиром на износе пензија утврђене у складу са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Са друге стране, износ који се приликом исплате умањује лицима чија је утврђена пензија између 25.000,00 и 40.000,00 динара, сагласно оспореним законским одредбама, креће се у распону од 0 до 3.300,00 динара. Прописаном мером јесу неспорно највише погођена лица чије су пензије веће од 40.000,00 динара, пошто се њима износ који се исплаћује умањује за додатних 25% у делу који прелази 40.000,00 динара. Када се, поред наведеног, има у виду и то да су важећим прописима (одговарајућим законима, подзаконским актима, општим актима јединица локалне самоуправе, односно надлежних фондова обавезног социјалног осигурања) пензионерима, без обзира на висину њихових примања, омогућене и неке друге погодности у области здравства, коришћења бања и лечилишта, коришћења јавног превоза, а које такође представљају део старања о економској сигурности пензионера, то, по налажењу Суда, оспореним Законом није доведено у питање начело из члана 70. став 2. Устава, нити исплата пензија у умањеном износу представља такво умањење које се може сматрати, у смислу члана 3. Европске конвенције, као злостављање или „парушавање менталног и физичког здравља“, односно „деградацију несагласну са људским достојанством“. Уставни суд закључује да наведена умањења свакако представљају значајан терет за кориснике пензија, али да тај терет, када се узму у обзир сви напред наведени чиниоци, а нарочито то да се значајнија умањења односе само на највише пензије, не представља прекомеран терет за лица на која се односи у смислу члана 3. Европске конвенције, као и да није доведено у питање начело економске сигурности пензионера из члана 70. став 2. Устава. По налажењу Суда, оспорени Закон није у супротности ни са одредбама члана 12. тач. 1. до 3. Измењене Европске социјалне повеље, јер управо привремене мере које су Законом предвиђене имају за циљ да обезбеде ефективно остваривање права на социјалну сигурност у мери у којој је то у датом тренутку могуће, а дугорочно да путем одржања пензијског система, обезбеде стварање услова за поступно унапређење и подизање тог система на виши ниво.

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

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, а што је само по себи искључило могућност да се циљ постигне умањењем вредности општег бода или неког другог законског елемента на основу кога се утврђује висина права из пензијског осигурања.

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

из члана 21. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, различито уређење права и обавеза ће се сматрати дискриминирајућим само ако прописано разликовање нема објективног и разумног оправдања, односно ако се тиме не остварује легитиман циљ или ако не постоји сразмерност између прописане законске мере и циља који се жели постићи, а што овде, по схватању Уставног суда, није случај. Осим тога, Уставни суд указује да се наводи иницијатора да су оспореним Законом пензионери дискриминисани и у односу на запослене у јавном сектору чије су зараде веће од износа од 25.000 динара линеарно умањене за 10%, не могу довести у уставноправну везу са начелом забране дискриминације, управо из разлога што корисници пензија и запослени нису у истом правном статусу, нити је иста правна природа примања по основу пензије и примања по основу зараде, односно плате, те се зато ни законске мере које се предузимају према овим различитим субјектима не могу доводити у међусобну везу, без обзира на то што им је циљ (фискална консолидација јавних финансија) исти.

У поднетим иницијативама се у прилог тврдње о неуставности оспореног Закона истиче и то да је тиме што није предвиђено доношење појединачних аката о умањењу пензија лицима на које се Закон односи, повређено право на правно средство из члана 36. став 2. Устава. Испитујући уставноправну утемељеност изнете тврдње, Уставни суд је пошао од Уставом утврђене садржине зајемченог права на правно средство. Одредбом члана 36. став 2. Устава свакоме је зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Дакле, смисао означеног уставног права је да свако има могућност да пред надлежним, пре свега другостепеним органом тражи преиспитивање законитости донете првостепене одлуке којом је одлучено о неком његовом праву или обавези. Уставни суд примећује да се наводи иницијатора заправо не би ни могли довести у везу са садржином права на правно средство, јер се и не односе на ускраћивање права на жалбу или друго правно средство против првостепеног појединачног акта, већ на недоношење самог првостепеног акта. Са друге стране, поставља се питање да ли у конкретном случају уопште има места доношењу појединачног, управног акта. Одговор на ово питање, по мишљењу Уставног суда, зависи од тога да ли се привременом исплатом за одређени проценат умањеног износа раније утврђене пензије одлучује о неком праву из пензијског осигурања корисника пензије. Пошто су, са једне стране, права сваког корисника сваке врсте пензија утврђена сагласно Закону о пензијском и инвалидском осигурању, о чему надлежни Фонд доноси решење против кога се може не само изјавити жалба, већ и водити управни спор пред судом, и пошто се, са друге стране, оспореним Законом не уређују нека нова или друга права из пензијског осигурања, већ је Законом предвиђено да ће се, у случајевима и на начин прописан тим законом, приликом исплате пензије износ чија је висина већ била утврђена Законом о пензијском и инвалидском осигурању процентуално умањити, то Уставни суд налази да се схватање иницијатора о потреби доношења посебних решења заснива на правно неутемељеном полазишту да се корисницима пензија оспореним Законом утврђују нова, другачија права из пензијског осигурања. У том смислу Уставни суд указује да се ова правна ситуација не би могла уподобити са доношењем решења о утврђивању права на пензију и одређивањем њене висине, већ са ситуацијом када су се на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању били стекли услови за усклађивање пензија 1. априла и 1. октобра текуће године

са кретањем потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци, према одредбама чл. 80. и 80а Закона. Пошто и ово усклађивање, које је фактички резултирало процентуалним увећањем пензије (при чему је теоријски могло довести и до њихових умањења уколико би дошло до пада цена), као и умањење из оспореног Закона, не представља одлучивање о новом праву или обавези, већ само математичку (рачунску) примену законских критеријума, то није било, нити је морало бити праћено доношењем посебног решења. Неоспорно, уколико би дошло до нетачног обрачуна износа умањене пензије у појединачном случају, такав случај би као и сваки други случај рачунске грешке могао бити исправљен упућивањем приговора обрачунској служби Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

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

VII

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

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

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

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

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Весна Илић Прелић, с.р.

За тачност отправка:

В. Савет