

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

Проф. др Оливера Вучић*

УСТАВНОСУДСКА РАЗМАТРАЊА О УМАЊЕЊУ ПЕНЗИЈА – српски и европски приступ –

Апстракт

Уставни суд Републике Србије је својим решењем одбацио све поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности Закона о привременом начину обрачуна пензија који је донет 2014. године. Оцењујући све до тада поднете иницијативе неприхватљивим, Уставни суд је стигао на становиште да разлозима оспоравања који су у њима изнети није била довољно истражена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности оспореног закона. Судије тадашње састава Уставног суда износиле су различиту аргументацију, што је за последицу имало четири издвојена мишљења. Недавно је двоје судија из сада већ бивше састава Уставног суда поднело нову иницијативу, сматрајући да доношењем поменутог решења, сагласно правилима уставног суда, није савремено дефинитивна тачка на било какву могућност да се изнова отвори питање уставности овог закона.

Кључне речи: Умањење пензија. Сачувана права. Привременост закона. Уставни суд. Европско уставно судство.

Уставни суд Републике Србије је још 2014. године разматрао иницијативе које су поднете за покретање поступка за оцену уставности Закона о привременом начину обрачуна пензија (укључујући захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих, на основу овог оспореног Закона), и нашавши да „нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности овог Закона и његове несагласности са потврђеним међународним уговорима“, све их одбацио.¹ У питању је закон који је Република Србија донела пре три

* Др Оливера Вучић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије (179059)*, који подржава Министарство науке Републике Србије.

1 У свом саопштењу Уставни суд констатује да је „након анализе одредаба оспореног Закона са становишта свих битних навода иницијатора, нашао (је) да

године као закон привременог карактера,² а у циљу „очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији“,³ којим је уредила начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО фонд). Најкраће, овим Законом (у даљем тексту ЗПП), пензије су умањене само корисницима чија је висина пензије већа од 25.000 динара (чл. 2). Чак и у том опсегу, ЗПП је предвидео већа умањења за оне пензионере којима висина пензије прелази 40.000 динара. На тај начин је испољена неједнакост у примени законских одредби према пензионерима као категорији лица која на ос-

нема основа за покретање поступка за утврђивање неуставности овог Закона и његове несагласности са потврђеним међународним уговорима.“ У даљем тексту саопштења Уставни суд истиче да је „утврдио да из оспореног Закона следи да се њиме уводе интервентне мере које се предузимају да би се у условима економске кризе очувала финансијска одрживост пензијског система, што конкретније значи могућност редовне исплате пензија“, и да је, по исказу самог Суда, за ову институцију „од нарочитог значаја било то што се прописане мере не односе на пензионере чија је висина утврђене пензије до 25.000,00 динара, којих, према подацима које је Суд прибавио, у Републици има више од 750.000, а што, с обзиром на укупан број пензионера и висине пензија у Србији, заправо значи да највећи број пензионера није обухваћен прописаним мерама.“ Пошавши од чињенице „да у овом тренутку најнижа пензија утврђена у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању износи свега нешто више од 13.000,00 динара (при чему је за тзв. пољопривредне пензионере најнижа пензија чак око 10.000,00 динара)“, Уставни суд је оценио „да је „заштићеним“ износом од 25.000,00 динара, у реалним економским приликама у којима се друштво налази, спорним Законом обезбеђено старање о економској сигурности пензионера, а што представља уставни налог из члана 70. став 2. Устава.“ У погледу пензија „које су обухваћене законом предвиђеним мерама, Уставни суд сматра да су основане тврдње иницијатора да пензија која је стечена у складу са законом представља имовину пензионера, али указује да из Устава не произлази гаранција пензијског давања у одређеном износу, јер је ограничење имовинских права, под одређеним условима, дозвољено и према нашем Уставу и према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.“ Надаље, Суд констатује да се „у складу са оспореним Законом, пензионерима чија је пензија виша од 25.000,00 динара исплата пензије врши у умањеном износу што неспорно представља умањење њихове имовине“ и да је „зато Суд испитивао да ли Закон испуњава услове дозвољеног ограничења имовинских права.“ Уставни суд је пошао од чињенице „да су прописане мере уређене законом, а не актом ниже правне снаге, да се Законом не дира у право на пензију, да су мере прописане ради постизања легитимног циља јер је стварање услова за редовну исплату пензија макар и у умањеном износу у општем и јавном интересу, затим да постоји сразмерност у прописивању мера јер су овим мерама мање погођена лица са нижим пензијама, што се постиже управо тиме што проценат умањења није исти за све пензије више од 25.000,00 динара, и коначно, с обзиром на то да је реч о мерама привременог карактера, а што је Суд утврдио из одредаба Закона о буџетском систему којима се ограничење у исплати пензија везује за учешће пензија у БДП-у“, те је „оценио да се не могу прихватити као основани наводи иницијатора о несагласности оспореног Закона са Уставом и потврђеним међународним уговорима.“

2 Закон о привременом уређивању начина исплата пензија (у даљем тексту Закон о привременим пензијама – ЗПП), *Службени гласник РС*, бр. 116/14.

3 ЗПП, чл. 1.

нову Закона о пензијском и инвалидском осигурању,⁴ стичу пензију под једнаким условима, у смислу да то право стичу уплаћивањем доприноса у законски фонд обавезног осигурања током свог радног века. ЗПП је предвидео да се исплате тако промењених пензија сматрају коначним (чл. 4) као и да се њихова исплата примењује на затечене и будуће кориснике пензија (чл. 5).

Образложење Закона заснива се на обавези државе да уређује и обезбеђује систем у области социјалног осигурања. Да би се то постигло на основи идеје социјалне правде, оправдана је државна интервенција. Како предлагач примењује да у условима привредне кризе буџетска средства нису неограничена и последице не погађају једнако све друштвене субјекте, те негативне последице се морају равномерније расподелити, ради обезбеђења бар неког минимума социјалних давања. Зато је смањење пензија предвиђено само за оне субјекте са већим пензијама, а не и за све пензионере, јер предлагач сматра да пензионери са испод 25.000 динара пензије не могу солидарно да дају допринос у превазилажењу негативних последица кризе. Ипак, истиче се да је то само привремена мера која важи само у ванредним условима кризе. У таквим ванредним условима најпречи је јавни интерес да се очува стабилност економског система ради успешног функционисања државе.

Ова законска мера изазвала је негативну реакцију у јавности и као једна од последица проистекле су и иницијативе за покретање поступка за оцену уставности ЗПП, као и његове сагласности са потврђеним међународним уговорима, те и за обуставу извршења појединачних аката или радњи донетих, односно предузетих на основу оспореног закона.

Суштина примедби иницијатора своди се на следеће: 1) ЗПП није предвидео рок свог важења, иако је сам себе назвао привременим; 2) ЗПП је у супротности са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању (ЗПИО), чиме су нарушена „основна људска права грађана који су право на пензију остварили на основу свога рада и одвајања одређеног процента од зарада“; 3) С обзиром на неједнака умањења, ЗПП је нарушио уставну забрану дискриминације; 4) Пензија је стечено имовинско право и њено законско умањење задира у уставно право на својину; 5) ЗПП има повратно дејство у односу на већ стечено право, што је у супротности са општом уставном забраном ретроактивности закона и других општих аката; 6) Одредба ЗПП о коначности исплате промењених пензија повређује уставно право на правно средство; 7) ЗПП је несагласан са одредбама Европске социјалне повеље, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Протокола 1 и 12 уз ову конвенцију, самим тим и са Уставом, који одређује 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

4 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.

Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

Међутим, као што сам већ истакла, Уставни суд Републике Србије је решењем одбацио све поднете иницијативе.⁵ Суд је нашао да чл. 70 Устава утврђује право на пензијско осигурање као једно од људских права, али као право без садржине, право чија се садржина уређује законом, тако да се економска сигурност пензионера препушта на вољу законодавца. Дакле, гарантује се један оквир права на пензијско осигурање, али се конкретна права не уређују уставом већ законом, те се и не могу сматрати уставно зајемченим правима. То важи и за право на пензију у одређеном износу, те једном утврђени износ пензије није неподложен законској промени у целокупном времену уживања пензионог права. Тиме је избегнут приговор о повреди владавине права, јер се права законом дата могу законом и одузети.

Приговор подносиоца иницијативе да је право на пензију стечено право Уставни суд одбио је на сличан начин. С обзиром на то да право на пензију није људско право зајемчено Уставом, те да је уставотворац у потпуности препустио закону уређивање његове садржине и начина остваривања, питање висине пензијског давања се не може сматрати стеченим правом у смислу уставно зајемчених људских и мањинских права. Уставни суд даље истиче да је систем финансирања ПИО осигурања текуће природе, где „актуелно запослена генерација (осигураници) плаћају доприносе којима се финансирају пензије тренутних корисника пензија“. Дакле, 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 пензије која се у сваком појединачном случају утврђује лицу које је остварило право, не зависи само од укупног износа уплаћених доприноса, већ непосредно зависи и од тренутних привредних околности, односа броја осигураника и корисника, па чак и од „демографских кретања“.

ЗПП, у тумачењу Уставног суда, не утврђује висину пензије, већ прописује у којим случајевима и за колико ће исплата утврђене висине бити умањена, због очувања финансијске одрживости пензијског система. При томе се, разлика између утврђивања висине и утврђивања умањења висине, по моме суду, не може најјасније разабрати из образложења решења.

Уставни суд поткрепљује своје ставове праксом Европског суда за људска права. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не јемчи право на државну пензију или слична давања која финансира држава, али, када национално законодавство предвиђа право на социјално давање засновано на систему доприноса, пракса ЕСЉП допушта да се право настало на основу плаћања доприноса сматра имо-

5 Решење бр. IУз-531/2014, *Службени гласник РС*, бр. 88/15.

винским правом у смислу чл. 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију.⁶ ЕСЉП сматра да се стечено право не може укинути или ускратити, али се може мењати висина давања, „јер се давање кориснику из система социјалног осигурања не може тумачити као давање пензије у одређеном износу, те стога, евентуално смањивање износа давања не значи истовремено и смањивање достигнутог нивоа права“.⁷ Међутим, овакво тумачење праксе ЕСЉП сам Уставни суд у наредном одељку свог решења демантује, истичући како у предмету *Valkov и други против Бугарске*, ЕСЉП указује да: „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 представља мешање у имовину које треба да буде оправдано од стране државе у складу са захтевима Европске конвенције“. ЕСЉП само тврди да права из социјалног осигурања у одређеним околностима могу бити умањена,⁸ при чему та умањења представљају мешања у имовину која се морају оправдати.⁹ Оправдање мора притом да служи легитимном јавном (или општем) интересу.

У наставку решења Уставни суд се бави тумачењем праксе ЕСЉП које се тичу могућности задирања у право на имовину и налази да се та задирања могу оправдати под условом да су: 1) законита, тј. да су утврђена законом; 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“. Према томе, наставља Уставни суд, случај умањења пензија српским пензионерима испуњава први услов, јер је умањење прописано привременим законом. Други услов је испуњен према ставу Суда јер висина пензија, „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 и броја корисника пензијских давања, демографских кретања, итд“. Осим тога Уставни суд истиче „општепознату“ чињеницу да се Србија „суочила са енормним буџетским дефицитом и

6 *Neill и други против Велике Британије*, бр. 56721/00, од 29. јануара 2002. године.

7 Уставни суд у прилог овом ставу наводи следеће пресуде ЕСЉП: *Јанковић против Хрватске*, број 43440/98, одлука од 12. октобра 2000. године, *Müller против Аустрије*, бр. 5849/72, одлука од 1. октобра 1975. године, *Skórkiewicz против Пољске*, бр. 39860/98, одлука од 1. јуна 1999. године, *Domalewski против Пољске*, бр. 34610/97, одлука од 15. јуна 1999. године.

8 *Bélané Nagy против Мађарске*, бр. 53080/13.

9 *Kjartan Ásmundsson против Исланда*, бр. 60669/00, од 12. октобра 2004. године, став 40. и *Rasmussen против Пољске*, бр. 38886/05, од 28. априла 2009. године, став 71.

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 такође, према подацима прибављеним од ПИО фонда и Министарства финансија, закључује да средства доприноса уплаћених Републичком фонду, у периоду који обухвата више година уназад, нису довољна за исплату пензија у износу утврђеном у складу са Законом о ПИО. Трећи услов, сразмерност, испуњен је према Уставном суду због изузећа од примене ЗПП пензија до 25.000 динара, као и због различитог умањења пензија до 40.000 и оних висине преко те суме. Иста аргументација служи како би се оправдало одбијање разумевања, односно тумачења, да би умањења могла бити прекомеран терет за појединца на кога се примењује.

У односу на приговор о дискриминацији одредаба ЗПП, Уставни суд полази од става да је Уставом загарантована општа забрана дискриминације, она која се односи на неко лично својство или на неки статус. Међутим, сразмерност умањења пензија коју Уставни суд налази у одредбама ЗПП искључује могућност повреде забране дискриминације, јер се различито уређење права и обавеза може „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“.

У погледу приговора о повреди права на правно средство, Уставни суд сматра да је „смисао означеног уставног права“ да свако има могућност да пред надлежним органом тражи преиспитивање законитости „донете првостепене одлуке којом је одлучено о неком његовом праву или обавези“. Међутим, у посматраном случају, по ставу Уставног суда, уопште није био донет првостепени акт, нити је то било потребно, с обзиром да ЗПП предвиђа само да се већ утврђена висина пензије првостепеним актом на основу Закона о ПИО само приликом исплате умањује, односно, како истиче Уставни суд, ова се „правна ситуација не би могла уподобити са доношењем решења о утврђивању права на пензију и одређивањем њене висине“. Уставни суд доводи у везу овај став са усклађивањем пензија према расту цена на мало, те закључује да се на исти начин како се оне повећавају са инфлацијом, исто тако могу и умањити, те да се таква ситуација, аналогна посматраној у овом решењу, не сматра кршењем права на пензију.

Конечно, Уставни суд таутолошки одбацује приговор ретроактивности, јер сматра да ЗПП изричито наводи да ће се са умањењем пензија почети након његовог ступања на снагу.

Четворо судија Уставног суда је издвојило своја мишљења на овакву одлуку овога Суда. Већ број судија који се нису сложили са оваквом одлуком Уставног суда говори о бројним аргументима који се против те

одлуке могу истаћи, односно о јакој судијској „опозицији“ ставу Суда који је у њој садржан. У наставку ће бити ближе изнети аргументи на којима се заснивају издвојена мишљења.

Судија Драган М. Стојановић примећује да одлука Уставног суда најмање пажње посвећује управо суштини посматраног питања – тумачењу граница „законодавног захватања у Уставом гарантована права“. Тако, овај судија износи став да пракса ЕСЉП, која ионако сматра да је право на пензију заштићено као имовинско право, није пресудна у овом спору, јер „социјална права нису непосредно заштићена Европском конвенцијом, осим у оној мери која се може посредно изводити из општег права на имовину и заштити имовинских права“, док су, с друге стране, сва ова права која ЕСЉП у пракси изводи из права на имовину зајемчена у потпуности нашим Уставом. Стојановић указује да чл. 20. став 3. Устава установљава дужност свих државних органа да при ограничењу уставних права „воде рачуна о суштини права, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права“, што „везује не само судску, него и законодавну власт“. Такође, Стојановић указује да одлука Уставног суда пропушта да понуди одговор докле траје привременост примене ЗПП, докле постоје те ванредне околности које оправдавају ограничење људских права садржано у његовим одредбама, а које сам ЗПП не уређује. Стојановић критикује кључни аргумент одлуке Уставног суда, да право на пензијско осигурање представља начелно право које нема своју уставну садржину. Он указује „да није задатак Устава да дефинише кључне појмове које користи нити да прецизно одреди њихову садржину. Ни праву својине није тачно одређена уставна садржина, али се оно сматра Уставом гарантованим правом које је стуб грађанског привредног поретка.“ Уставносудско тумачење релативно неодређених уставних појмова увек испуњава ту садржину, као што је испуњава и законодавна конкретизација по снази више уставне норме. Насупрот томе, како примећује Стојановић, у образложењу одлуке Уставног суда се „најпре прихвата да је право на пензијско осигурање Уставом зајемчено право, да би се потом право на пензију прогласило правом које се установљава законом“, закључујући да из оваквог резонувања Суда може уследити закључак да „пензијско осигурање може да постоји независно од пензије која припада кориснику тог осигурања!“. Колико је оваква конструкција логички неодржива, судија Стојановић показује у следећем пасусу где каже: „Из једног Уставом гарантованог права, које је „без садржине,“ произлази право на пензију које нема ранг уставног права, јер се једноставно његова садржина у свему установљава законом. Из права без садржине произлази право које такође нема садржину!“. Такође, нешто даље, Стојановић указује на још једну логичку празнину Одлуке Уставног суда коју оспорава: „Недоследност ове конструкције касније се показује тиме што се за право на пензију, без обзира што се тврди да је

реч о праву које је установљено законом, ипак прихватају меродавним све уставне гаранције (допустивост ограничења, забрана смањивања достигнутог нивоа, гаранција суштине права приликом прописивања начина остваривања и сл.) које се односе на „права“ основна права, тј. индивидуална права зајемчена Уставом.“

Нужно је истаћи да је опасно правно-технички начин писања уставног документа, по природи концизан и усредсређен на основна начела и норме које у погледу људских права и слобода у себи садрже сву даљу потенцијалну законодавну разраду, узети као пример његовог садржинског недостатка. То значи да, како исправно примећује и Стојановић, пензијско осигурање које изричито помиње Устав, у себи садржи право „корисника пензијског осигурања за периодичним материјалним примањима из јавних пензионих фондова у висини која значајно зависе од његових личних заслуга (доприноса) и при томе обезбеђује његову економску сигурност“.

У свом издвојеном мишљењу судија Стојановић посматра право на пензију, не само као људско право већ и као правну установу, које се у неким случајевима ради трајности и стабилности правног поретка стављају ван домашаја законодавца под заштиту уставне норме: „Такве гаранције не циљају примарно на одобравање индивидуалних права, већ на одржавање установе као такве, а да се при томе не утврђује њен садржај у потпуности“. Тако је својина, на пример, гаранција института, али и основно право, односно пензија је уставно право које се садржи у праву на пензијско осигурање као аспект уставног института социјалног осигурања.

Судија Стојановић се не слаже ни са ставом из одлуке Уставног суда да, чак и да право на пензију јесте уставно право, то није и сама висина пензије која се пак одређује у складу са условима који су прописани законом. У вези с оваквим ставом Суда Стојановић оправдано поставља питање: „Да ли може постојати пензија, а да решењем о њеном признању није утврђена њена висина?“, и на истом месту одговара: „Пензија без висине је *nudum ius*, тако да је висина или обим (износ) битан елемент пензије за чије погрешно израчунавање се увек може захтевати судска заштита“. Дакле, како сасвим исправно закључује судија Стојановић, уставно право на пензијско осигурање, као уставом зајемчено људско право, иако изричито тога у уставном тексту нема, садржи у себи имплицитно и право на пензију и одређивање висине пензије, јер без тога гарантовање права на пензијско осигурања нема смисла.

Надаље, критикујући одлуку Уставног суда, Стојановић истиче да је Уставни суд неоправдано пропустио да одреди правну природу мере умањења пензија. Он је поистовећује са посебним порезом на имовину, који, зато што је посебан, има посебан циљ и ограничени период важења. Та мера је према Стојановићу, мера ограничења и одступања од Уставом зајемчених људских права, јер је „начин остваривања права на пензију уређен *in toto*, у целини, Законом о инвалидском и пензијском

осигурању“. Међутим, „као што је својина либерално, али и економско право, тако је право на пензију социјално, али и либерално право“. Независно од тога, закон мора да одреди услове за остварење и једних и других права, и не сме се правити разлика у том погледу између либералних и социјалних права без обзира да ли су ова прва садржински уставом прецизирана у већој мери него друга. У том смислу, и социјална права су заштићена уставној судској, у смислу права на уставну жалбу. То је имплицитно признато и одлуком Уставног суда која, иако право на пензију експлицитно не сматра Уставом гарантованим правом, ипак приступа испитивању законског ограничења овог права (законитост, легитимност и пропорционалност законске мере), уз закључак да је законска мера у свему сагласна са Уставом.

Критици судије Стојановића није измакло ни тумачење принципа забране смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права које се даје у образложењу одлуке Уставног суда, те примећује да Устав не прави никакву разлику формалне природе између права која захтевају или не захтевају законско конкретизовање. Он у наставку исправно констатује да је „уставна гаранција достигнутог нивоа људских права у првом реду ипак упућена свагдашњем законодавцу коме је претходно дозвољено да под одређеним претпоставкама ограничи људска и мањинска права“.

У свом издвојеном мишљењу судија Стојановић критикује и део одлуке Уставног суда у коме се доказује да је мера умањења пензија пропорционална управо зато што је привремена. Сам ЗПП ту привременост ближе не одређује. Уставни суд покушава да привременост мере објасни систематским повезивањем ЗПП са Законом о буџетском систему, према коме ће умањење пензија трајати све дотле док њихово учешће у БДП не буде мање од 11 %. Међутим, Стојановић сматра да се овде не ради о привремености, него о условности: „Условност значи да ће мера важити све док не наступи будућа неизвесна околност, раскидни услов, онда када пензије учествују у БДП са мање од граничних 11 процената, што значи да условно важење практично може да значи (дуго)трајни, временски потпуно неодређени, чак вишегодишњи период важења једног наводно темпоралног закона. Не зна се да ли и када ће услов бити остварен. Условна мера је временски неодређена мера.“ Са друге стране, Стојановић с правом истиче да „Привременост, међутим, значи прецизно временско орочавање важења једне мере, према правилу *Dies certus an et certus quando*. Сигурно је да ће наступити и када ће наступити (престанак мере)“. Дакле, закључује Стојановић, „имовинска права су умањена, периодично се умањује имовина у тачно одређеном обиму, без икакве накнаде или услуге“, напомињући да притом нема никаквих гаранција државе да ће у догледно време одузета имовина постепено бити враћена.

Исти судија указује и на дубоку погрешност једног става који одлука Уставног суда често помиње, а то је да разлика у умањењу пензија,

односно изузимање пензија у висини мањој од 25.000 од примене ЗПП, потврђује оправданост намере законодавца. По њему, из овога следе бар две ствари. Прва, да су „више“ пензије социјално неправичне“, и друга, да је произвољно одређена процена „прага социјалне издржљивости појединих категорија пензионера“.

На крају, судија Стојановић сасвим оправдано истиче да привремено одређена законска мера, којом се у ствари трајно захвата у Уставом гарантована права имовинске природе, мора бити подложна периодичном преиспитивању, „за сваку буџетску годину“, што, по ставу Стојановића, „значи да би се увек морало приступати доношењу истог закона о умањењу пензија, без обзира на исту или различиту висину умањења“. Судија Стојановић није пропустио да у свом издвојеном мишљењу напомене да је на седници Уставног суда на којој се расправљало о иницијативама, значајну подршку имао предлог да се донесе решење о покретању поступка, чиме би се расправљало о ЗПП у целини, а посебном привременом мером, до коначне одлуке Суда, суспендовала даља примена закона. У оквиру тог поступка одржала би се и јавна расправа са присуством представника науке и струке из области радног права, социјалног права, права социјалног осигурања, финансијског и имовинског права. На крају, судија Стојановић закључује да „не само што донета одлука Уставног суда није пружила делотворну заштиту Уставом гарантованим правима стеченим радом, него је дала готово бланко подршку извршној власти, која је добила малтене „дозволу“ уставног правосуђа да неограничено захвата у основна људска права“. Он указује да је „у упоредном уставном правосуђу настала права доктрина о „границама ограничења“ људских права“, али да ничега од тога, „осим преузимања интерпретационих фигура Суда у Стразбуру“, нема у овој одлуци. Коначно, Стојановић је изнео став да овај уставни спор није коначно решен овом одлуком Уставног суда, да се, „тачније може (се) изнова покренути исти уставни спор, независно од правила да Уставни суд одбацује захтев за оцењивање уставности о коме је већ одлучивао, осим ако из нових навода, разлога и поднетих доказа не произлази да има основа за поновно одлучивање (члан 46. т. 8. Закона о Уставном суду)“. Разлог томе је, правилно је закључио Стојановић, посебна природа ЗПП, код кога сам протек времена даје разлога да се поново преиспитује, у циљу трагања за сазнањима да ли и даље постоје привремени услови који оправдавају његово задирање у зајемчена права грађана.

У свом издвојеном мишљењу судија Катарина Манојловић Андрић подсећа да је одлука Уставног суда донета само „три дана након што је у информативној емисији „Дневник 2“ РТС објављено да се Република Србија налази на 66. месту, од 96 земаља обухваћених истраживањем, у погледу економског и социјалног положаја пензионера,“ те сасвим основано примећује да су „значај оспореног закона и разлози због којих су иницијатори оспорили његову уставност, у највећој могућој мери оправдали потребу да Уставни суд донесе решење о покретању поступка за оцену уставности оспореног закона“.

Судија Манојловић Андрић, као и судија Стојановић, разматра као важно питање привремености закона који је оспорен. Она указује да ЗПП не одређује до када ће се примењивати, те сматра да се „основано поставља питање да ли се оспорени закон може сматрати привременим, без обзира на његов назив“. Привременост, као „услов за предузимање интервентних мера државе у појединим областима друштвеног живота“, мора да произлази из садржине закона¹⁰„. Рок привремености у овом случају није чак ни одредив, с обзиром да се не зна како ће и када бити проверено да ли су отклоњене штетне последице финансијске кризе, као разлози који оправдавају привремену примену у јавном интересу.¹¹ Надаље, веома оштроумно судија Манојловић Андрић примећује да ни метод системског тумачења закона у односу на садржину норми Закона о буџетском систему не помаже „утолико пре што се поменуто учешће пензија у БДП до 11% везује за могућност повећања, а не смањења пензија“, о чему сведоче и „свакодневне изјаве Владиних званичника, према којима ће повећање пензија уследити када се са тим сагласе представници Међународног монетарног фонда“. До закључка да није у питању ближе уређивање начина исплате обавеза, већ ограничење права која су корелат тих обавеза државе према грађанима, и поред терминологије ЗПП која упућује на ово прво, судија Манојловић Андрић долази упоређивањем са применом одредаба Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредног земљишта, где је законодавац предвидео да ће се у случају када је висину новчане накнаде утврдио надлежни суд, накнада исплатити у једнаким тромесечним ратама, у року од 10 година, почев од истека године дана од дана правоснажности судске одлуке, с тим што ће се на доспеле обавезе исплатити камата у висини раста цена на мало. Тако, судија Манојловић Андрић констатује: „Дакле, и у овом случају је законодавац имао могућност да умањи исплату накнаде, али он то није учинио већ је одредио нови начин исплате у ратама и, при томе, предвидео плаћање одговарајуће камате како досуђена накнада не би била обезвређена“, додавши да је, „за разлику од претходно наведеног примера, законодавац (је) оспореним законом ограничио корисницима пензије право да им се пензија исплаћује у пуном износу утврђеном правоснажним решењима

10 У том смислу судија Манојловић Андрић наводи пример Закона о привременом смањењу плата, односно зарада, нето накнада и других примања у државној администрацији и јавном сектору (*Службени гласник РС*, број 39/09), „у коме је изричито стајало да ће се примењивати почев од исплате плате, односно зараде за месец мај 2009. године закључно са исплатом плате, односно зараде за месец децембар 2009. године“.

11 Овде судија Манојловић Андрић судија подсећа да је Уставни суд „у више својих одлука (нпр. *ГУз-27/2009*, *ГУз-107/2011*, *ГУз-299/2011* и *ГУз-920/2012*), поводом квалитета законских норми, заузео став који гласи: „Да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу, тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве“.

надлежног органа и у члану 4. оспореног закона утврдио да се исплате пензија извршене у складу са овим законом сматрају коначним“. На основу изнетог поређења судија закључује да „то значи да новчани износи за које су пензионерима умањене пензије у складу са чл. 2. и 3. оспореног закона, никада неће бити враћени.“

Издавајући мишљење, Манојловић Андрић не пропушта да примети да став Уставног суда да оспорени закон не утврђује висину пензије већ само прописује за колико ће исплата пензија бити умањена, није логички одржив, сматрајући, к исправно, да је „нелогично тврдити да тиме није утврђена и њихова висина“. У наставку, ова судија истиче да је Уставни суд „у потпуности релативизовао право осигураника да пензију остваре у висини која је одређена износом сопствених укупно уплаћених доприноса током стажа осигурања, као и право лица која су стекла пензију да је уживају у висини утврђеној правоснажним решењима надлежног органа, са образложењем да су давања по основу оствареног права из пензијског осигурања јавноправног карактера и да њихова висина непосредно зависи од раста или пада привреде, друштвеног производа земље у датом тренутку и других објективних околности, као што су однос броја осигураника – запослених за које послодавац уплаћује доприносе или који их сами себи уплаћују и броја корисника пензијског давања, демографских кретања, итд“. Слично Стојановићу, Манојловић Андрић упућује као на ближу, јаснију и правно свеобухватнију заштиту, одредбе Устава РС, а не праксу ЕСЉП засновану на креативном тумачењу. У том смислу, она констатује: „Према одредби члана 58. став 3. Устава, законом је могуће ограничити само начин коришћења имовине, али не и њену висину или обим, док је одредбом става 2. члана 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију дато право држави да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине, не везујући то само за начин коришћења имовине. Отуда потичу ставови ЕСЉП из којих произлази да није несагласно са Европском конвенцијом да се законима држава чланица умањује висина или обим коришћења имовине, па и висина пензија и других права из социјалног осигурања, ако је то у складу са општим интересом“. Критикујући Уставни суд Србије, судија Манојловић Андрић закључује да „засењен праксом ЕСЉП, Уставни суд није уочио, или није хтео да констатује, да се одредбом члана 58. став 3. Устава пружа већи степен заштите корисницима имовине од оног који пружа Европска конвенција, те да стога право на пензију, које несумњиво представља лично имовинско право, мора уживати заштиту у складу са највишим правним актом Републике Србије“.

Судија истиче да је Уставни суд у потпуности занемарио суштину нашег модела пензијског осигурања, „који је уведен са циљем да се пензионерима, по основу уплаћених доприноса за пензијско осигурање за време периода запослености, обезбеди ниво прихода у старости који је у складу са оним што су претходно зарађивали“. У продужетку, она истиче да уставна категорија старања о економској сигурности пензионе-

ра „треба да се огледа у стварању таквог нормативног и финансијског оквира који ће, првенствено кроз усклађивање пензија, одржати ниво прихода у старости, а кроз јачање контролних механизма обезбедити редовну уплату доприноса за пензијско осигурање и онемогућити ненаменско коришћење тако прикупљених средстава“.

На крају судија Манојловић Андрић истиче и кључну разлику у условима за примену теста сразмерности (пропорционалности) у пракси ЕСЉП и у одредбама Устава Србије. Она напомиње да према становишту ЕСЉП, „први услов да би ограничење људског права било допуштено јесте да то ограничење буде установљено законом“. Конститујући да је у члану 20. став 1. Устава такође утврђено да људска права могу бити ограничена законом, али само ако такво ограничење допушта Устав, судија закључује да је „допуштено ограничења Уставом додатни услов који, по природи ствари, не познаје пракса ЕСЉП.“ С обзиром да се на основу чл. 58. став 3. Устава, законом може ограничити само начин коришћења имовине, али не и њена висина или њен обим, смањење висине стечене пензије није уставно допуштено. По ставу судије Манојловић Андрић, због тога законодавац и прибегава мимикрији коју је претходно разоткрила када помиње „начин исплате пензија“ ... „иако се овим законом не уређује начин исплате већ исплата умањених пензија, па отуд и позивање Уставног суда на праксу ЕСЉП, а не на одредбе Устава“.

У свом издвојеном мишљењу подсетила сам на сличан начин поступања Уставног суда у једном од предмета везаних за познату „правосудну реформу“, када су одбачене иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 99. став 1, члана 100. и члана 101. став 1 Закона о судијама (*Службени гласник РС*, бр. 116/08). И тада је, упркос бројним и образложеним спорним уставним питањима садржаним у бројним иницијативама поднетим Уставном суду, која су по мом тада јавно изнетом суду морала бити предмет једне широке јавне расправе, али је Уставни суд одбио да покрене поступак и спорну правну ствар мериторно реши. Подсетићу да је према Закону о Уставном суду, јавна расправа у основној надлежности Уставног суда (нормативној контроли) правило, а може се одржати и у другим случајевима када Уставни суд оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито када се ради о сложеном уставноправном питању, или када се постави питање уставности или законитости о коме не постоји став Уставног суда. Подсетила сам да сам и поменутом приликом издвојила мишљење упитавши се „није ли та масовна запитаност науке и струке над оспореним правним решењима“ завредила једну свеобухватну расправу, односно, „да ли су правна решења, која поднете иницијативе стављајући их пред овај Суд оспоравају, доиста тако правно перфектна, тако очигледно међусобно усаглашена, да не побуђују потребу за студиознијим бављењем“. Како ми се сличност предмета тзв. правосудне реформе са спорним питањем

умањења пензија наметала пре свега у погледу огромног друштвеног интереса који је пратио оспорена законска решења, тако и у погледу начина поступања Уставног суда који се у јавности очекивао, залагала сам се за одржавање јавне расправе и покретање поступка одлучивања о оспореном закону. Оспорени закон, једнако као и онај о судијама, пратили су и многобројни јавно изречени ставови стручњака из науке или праксе, при чему је масовност оних који су погођени овим решењима била још шира.

Најпре, по моме суду, скоро непогрешив је утисак да је Уставни суд своје образложење саставио као детаљнију разраду образложења које је саставио доносилац оспореног Закона, сам законодавац. Тако се Уставни суд нашао у непримереној улози садејственика законодавног деловања, бавећи се једнако као и законодавац, разлозима који правдају овакво нормативно решење и навођењем друштвених (не)прилика и насталих околности чије постојање и природа налажу доношење оваквих законских решења.

Уставни суд је у позицији да цени да ли је актима и радњама предузетим од стране законодавног органа прекршен устав који је на снази. Поступањем примењеним у случају оспоравања ЗПП, по мом мишљењу, Уставни суд се најмање бавио одговором на основно правно питање да ли је оспорени Закон о привременом уређивању начина исплата пензија сагласан Уставу или је неуставан. У много већој мери, Уставни суд се бавио питањем целисходности доношења овог Закона и образлагањем оправдања за његово доношење. Оцењујући доношење ЗПП нужним, Суд не решава питање његове сагласности са Уставом, те се, опредељујући се за овакво резоновање бави политичким, а не правним одговором који је од њега тражен.

Сматрала сам да се Уставни суд определио за средње решење, одбацујући поднете иницијативе уз мериторна образлагања разлога одбацивања. Није то реткост у поступању Суда, али свакако да отвара увек исто питање: како тако „незасновани“ аргументи садржани у поднетим иницијативама отварају тако много простора за судско разматрање и образлагање? Односно, није ли код неоснованог обраћања уставним судовима потреба за опширним образложењима сасвим неупутна, јер заснованост иницијатива, односно аргумената који су у њима изнети, узрокује и опсежност судијског бављења како би се дали ваљани и утемељени одговори. Примењеним поступањем Уставни суд је, по моме разумевању ствари, довео до последице да се изрека „не слаже“ са образложењем, јер се троши сувише судских ресурса и судијских знања како би се освртало на слабашне аргументе подносилаца иницијатива, што све води закључку да аргументи подносилаца иницијатива нису били без основа и значаја. Иако питање смањења пензија, сигурно има и своју економску и своју политичку димензију, уставносудска дужност и уставна надлежност само су правна димензија овога спора и Уставни суд је морао њоме да се бави и на основу истраженог пресуди.

И по мом мишљењу, као и по ставовима мојих колега који нису подржали овакву одлуку Уставног суда, Уставни суд није успешно оповргао тврдње подносилаца иницијатива да ЗПП није привремен. Дакле, све судије које су се противиле донетој одлуци Уставног суда сложиле су се око оваквог става. И сама сам истицала да се примена ЗПП, његово трајање, не везују се за неки унапред утврђени рок чије је наступање извесно, унапред одређено и проверљиво, да се наступање околности која се узима као истек важења овога Закона не може предвидети, гарантовати и обезбедити. Иако се доносилац закона може трудити да учини све како би до такве околности дошло, то неће зависити само од његових залагања, знања и хтења, те он није властан да тако нешто обећа, још мање да такву околност назове роком важења „привременог“ прописа који доноси. Такође, Уставни суд није нашао за сходно ни да се осврне на случајну грешку, омашку, која се такође нашао у називу ЗПП – Закон о уређењу начина исплате пензија. Начин исплате пензија је уређен и то једним другим Законом, како су правилно подносиоци иницијатива и истакли, а оспореним Законом је уређено смањење пензија по једном моделу за који се определио законодавац.

Уставни суд се, по моме суду, није осврнуо ни на оцену дату у образложењу предлагача Закона да се не ради о „редовној“ ситуацији, већ о „једној посебној нередовној ситуацији“, последица које је и доношење оваквих законских решења којима су смањене пензије грађана. Пропуштајући да, позивањем на Устав, образложи које су то по Уставу „нередовне“ ситуације и која средства стоје у таквим ситуацијама на располагању државним органима, Уставни суд је избегао да закључи да ситуација финансијске кризе ових размера није са уставноправног гледишта нередовна ситуација, те се предузимања која се њоме правдају не смеју вршити. Уставни суд се није са довољно пажње понео ни према наводима иницијатора да је доношењем оспореног Закона дошло до кршења начела владавине права и јединства правног поретка. Наиме, Уставни суд је констатовао да се одредбе оспореног Закона не односе на врсте права из пензијског и инвалидског осигурања које су предвиђене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, на услове и начин стицања и остваривања тих права, нити на начин утврђивања њихове висине према одредбама чл. 61. до 73. тога закона. Овим (оспореним) Законом се, како тврди Суд, само уређује смањење утврђених износа пензија по „формули“ која је у том Закону изворно прописана. Стални напор Уставног суда да докаже како је у Србији гарантовано само право на пензију, а не и пензија у одређеном износу, морао је да резултира јасним образложењем – како је то право на пензију одвојено и независно, од износа те пензије, како је могуће да се то право претвори у пуко, голо право, које није основ одређеног износа остварене пензије и који представља потврду остварења тог права, његову суштину. Сматрам изузетно важним, чак можда и најважнијим „резултатом“ који је Уставни суд остварио оваквим резонавањем, што је оваквим приступом „легализо-

вао“ законодавчева поступања да увек, када процени да је то целисходно, водећи „законодавну политику“ (за шта је неспорно надлежан, али увек и само у оквирима важећег Устава као највише рангираног права у држави) донесе нови закон којим ће решења из важећих закона којима се уређује иста област или истоветна питања уредити на други начин, успостављајући правна стања која више одговарају новонасталим приликама, уносећи тако правну несигурност, неизвесност и кршећи, наравно, начело владавине права и јединства правног поретка.

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

На крају, по мени, чини се неспорним да је Уставни суд засенио снагу јасних уставних решења садржаних у члановима 58. став 1, којим се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и 70. да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера. Суд је релативизовао чињеницу да је пензија неспорно радом стечена имовина, устврдио да је уставотворац у потпуности препустио законодавцу уређење питања пензија, а уставну обавезу Републике Србије да се стара о економској сигурности пензионера свео на норму без конкретног садржаја. Тумачећи на приказани начин ниво законодавчеве слободе Уставни суд је умањио и суштински угрозио сваку сигурност пензионера у погледу висина пензија које су стекли радом и сагласно важећим законима. У својој одлуци и образложењу које је прати Уставни суд пре-

вића да су грађани, поступајући по важећим законима, део зарађених средстава издвајали за фондове у износима које је држава прописивала, по динамици која је тражена, без могућности да као „страна уговорница“ учествују у креирању тих услова. Они су своја средства поверавали држави која је имала улогу повериоца и која је ту улогу морала савесно да извршава. За грађане који су остварили своје пензије сразмерно уложеном у времену док су били радно активни, није од важности питање ко је крив за несавесно старање о тако улаганим средствима. Грађанима је важно да у држави владавине права и правне и социјалне сигурности имају вере да ће поверење у државу бити одржива категорија.

Како се већина судија чијим је гласовима исходована оваква одлука Уставног суда определила за одбацивање поднетих иницијатива, јасно је да уставни спор суштински није добио свој коначни исход и одлуку која би значила мериторно пресуђење. Зато је неспорно да је оспоравање овога Закона могуће и надаље, са исходом који се, формалноправно не би смео сматрати извесним, јер се Суд у овом свом поступању бавио оценом навода у поднетим иницијативама.

Судија Боса Ненадић издвојила је мишљење на одлуку Уставног суда, „како због њене изреке, тако и због њеног образложења“. Она је оценила да ова и оваква одлука Уставног суда наставља праксу „позитивистичког приступа, па и текстуализма“ у раду овог Суда. Истакла је да је спор „по својој сложености био такав да је захтевао продубљено и садржинско бављење покренутим спорним уставноправним питањима ... као што су питања: шта све подразумева уставна обавеза државе Србије да се стара о економској сигурности пензионера; где је граница мешања државе у законито оствареном праву на пензију; има ли уставне могућности за „смањење“ висине законито остварене и исплаћиване пензије; како од стране Уставног суда утврђивати да ли законом прописана мера (умањење висине пензије) испуњава критеријуме из теста пропорционалности; имају ли адресати овог закона право на правично обештећење и под којим условима; шта је са начелом праведности, једнакости и сразмерности у подмиривању јавних трошкова, односно у расподели јавних оптерећења и др“. Судија Ненадић је, као и претходно троје њених колега судија, изнела мишљење да је Суд најпре требало да донесе одлуку којом ће покренути поступак оцене уставности Закона о начину привремене исплате пензија,¹² а потом да организује јавну расправу. Подсетила је на члан 37. Закона о Уставном суду, који као полазни принцип утврђује да Уставни суд одржава јавну расправу у поступку „оцењивања уставности и законитости“ (став 1.), а да Суд може одлу-

12 Она истиче да је тако Суд учинио у предмету број ПУз-60/2014, поводом поднетих иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 108/13), доносећи 20. новембра 2014. године Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности овог Закона, као и да је, због различитих становишта исказаних у Суду како у вези даљег тока поступка, тако и у вези спорних уставноправних питања, до данас овај предмет остао нерешен.

чити да се не одржи јавна расправа ако оцени „да је у току поступка ствар довољно разјашњена и да, на основу прибављених доказа,¹³ може одлучити и без одржавања јавне расправе; ако је о истој ствари већ одлучивао, а нису дати нови разлози за другачије одлучивање у тој ствари, као и ако постоје услови за обуставу поступка“ (став 2). Но, независно од наведеног, Суд може увек да одржи јавну расправу „кад оцени да је одржавање јавне расправе потребно, а нарочито кад се ради о сложеном уставно-правном питању или кад се постави питање уставности или законитости о коме не постоји став Уставног суда“ (став 3). У таквој јавној расправи, према мишљењу судије Ненадић требало је „обезбедити учешће представника Народне скупштине као доносиоца Закона, Владе као предлагача Закона и њених надлежних министарстава (Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства финансија и Министарства правде), Секретаријата за законодавство, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, као и представника научне заједнице. Ово тим пре, што у овом поступку, Суд није прибавио мишљење доносиоца Закона,¹⁴ али ни стручна (писана) мишљења истакнутих правних стручњака – професора уставног, радног и социјалног права и других зналаца права људских права,¹⁵ што је иначе добра пракса Уставног суда“.

- 13 Судија Ненадић каже да су, по њеном мишљењу, Суду недостајали бројни подаци неопходни за оцену да ли Закон испуњава критеријуме теста сразмерности, када се Суд већ упустио у својеврсно „мериторно“ одлучивање о иницијативама које је изреком одбацио. Тако судија наводи да Уставни суд није располагао ни са подацима о укупном броју пензионера, нити подацима о структури корисника пензија по врстама (односно корисника старосне, инвалидске и породичне), нити о броју корисника пензије на које се односи члан 2., односно члан 3. Закона; нема података ни о просечној пензији у РС. Такође, судија Ненадић с правом је навела да је недостајао и податак о томе колико је Закон у својој скоро једногодишњој примени допринео остварењу легитимног циља.
- 14 Сасвим оправдано, у свом издвојеном мишљењу, Ненадићева је указала да Уставни суд приликом доношења Одлуке није имао изјашњење (тј. одговор) Народне скупштине на наводе из иницијатива, што је свакако утицало и на садржај Одлуке. Константовала је да се Суд преваходно ослонио на образложење Предлога закона, додајући да образложење било којег закона, па тако и оспореног, само по себи није довољно за изјашњавање Уставног суда о уставности једног закона, а посебно када се Суд определи да спроведе тест сразмерности ограничења људских права. Напоменула је, такође, да су у нашој парламентарној пракси већ више година, образложења закона доста штура, и да се пре свега припремају с циљем да увере посланике и парламент у политичку целисходност, односно потребу доношења закона. Истакла је и да Суд приликом одлучивања није имао на располагању ни релевантне документе Владе и Народне скупштине о припреми и доношењу Закона, на основу којих би ценио испуњеност услова, односно критеријума из теста пропорционалности.
- 15 Неспорно је, закључила је Ненадићева, да приликом опредељења својих ставова о пензијском систему и пензијском осигурању, Суд то тешко може ваљано и потпуно учинити без ослањања на теорију радног и социјалног права, односно без ослонца на етаблирана мишљења правне струке и науке у овој области. Она је истакла да су Устав, међународно право и важећи закони „извор“ из кога ће произићи правилно разумевање и тумачење тако сложеног система какав је пензијски систем

Ненадићева је истакла да је доношењем и применом оспореног Закона отворен велики број питања, политичког, социјалног и етичког значаја, али „да су за Уставни суд, пре свега од значаја питања – кад и под којим условима и колико дуго законодавац може да „замрзне“, односно „смањи“ износ пензије утврђен у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, затим, каква је правна природа мере установљене оспореним Законом и да ли је та мера по својој природи умањење у ствари лишење (одузимање) дела имовине (са или без накнаде), односно неповратно обавезно новчано давање, издвајање установљено актом власти са дејством експропријације, посебна јавна дажбина, посебан порез, позајмица, конфискација и др“.

Крупним пропустом Уставног суда судија Ненадић сматра то што се Суд определио да „једном по изреци процесном одлуком одбаци иницијативе за покретање поступка за оцену уставности оспореног Закона, а да при томе иде у правцу својеврсног одлучивања у „тзв. малом меритуму“, уместо да је покренуо поступак, и да се испитивање уставности оспореног закона усмерило ка развијенијој интерпретацији релевантних одредаба Устава, а потом и на утврђивање значења појединих одредаба Закона и њихове усаглашености са основним уставним принципима и одредбама – те да је своју доктрину одлучивања започету у више одлука донетих у предметима оцене уставности закона којима су уређивана права из пензијско-инвалидског осигурања, услови и начин њиховог остваривања или утврђивања висине пензија, па и ограничавања поједина права из области социјалне заштите или којима се држава мешала у остваривање ових права уобличи до краја“.¹⁶

Посебну пажњу у свом издвојеном мишљењу судија Ненадић је посветила пракси Уставног суда Литваније, истичући да се „широка и препознатљива доктрина Уставног суда Литваније о могућности ограничења социјалних права за време економске кризе, заснива на становишту о пензији као гаранту социјалне сигурности“. Као посебно значајну судија Ненадић види Одлуку од 20. априла 2010. године, када је Суд Литваније „у вези са законским смањењем додељених и већ исплаћиваних пензија у условима економске и финансијске кризе, утврдио становишта која се морају поштовати када је законодавцу допуштено да усвоји одлуке о смањењу зајамчених права, уколико се у држави јавила економска криза“. Ненадићева наводи да у овој одлу-

и пензијско осигурање. Таквим поступањем Уставног суда добили би се одговори на питања – када се поједина права у овој области, у условима економске кризе могу ограничити и под којим условима се то може чинити.

- 16 Судија Ненадић је истакла да је по њеном мишљењу, са чиме се у потпуности слажем, Уставни суд за утврђивање такве доктрине „додатну и снажну потпору имао у својим бројним одлукама по уставним жалбама, у којима је јасно исказао став да се остварено право на пензију сматра имовинским правом.“ Из тог разлога судија Ненадић сматра да је овај предмет био добра прилика да Уставни суд утврди доктринарне ставове у погледу оцене уставности закона који су донети у време економске кризе и којима се ограничавају социјална права.

ци, поред осталог, стоји следеће: „(а) Уставни концепт државног буџета подразумева да је у условима економске кризе смањење – зарада и пензија допуштено најдуже на једну буџетску годину, те да је у току одобравања државног буџета за следећу годину законодавац дужан да поново процени економску ситуацију у држави и да поново одлучи у погледу смањења поменутих социјалних гаранција; (б) Када се у држави јави економска криза законодавац приликом усвајања одговарајућих одлука у вези са ограничењем зајамчених права из области социјалне заштите, мора водити рачуна о уставним императивима правне државе, једнаким правима, правди, пропорционалности, заштити легитимних очекивања, правној сигурности, правној извесности, социјалној солидарности...; (в) Права из области социјалне заштите је допуштено смањити само након што су искоришћене све друге могућности и није могуће акумулирати фондове неопходне за испуњење обавеза које је држава преузела у овој области; (г) Смањење пензија мора бити засновано на околностима изузетно тешке економске ситуације у земљи. Законодавац може привремено смањити пензије једино када постоји званично утврђење (саопштење) да у држави постоје ванредно тешка економска и финансијска ситуација која није краткорочна, због које држава не може испунити обавезе које је законом на себе преузела; (д) Смањење мора бити привремено и не сме реметити пропорционални однос између пензија и зарада који је постојао пре кризе; (ђ) Принцип једнаких права, пропорционалности и правичности неће бити нарушени ако законодавац утврди границу испод које се пензије и (зараде) не могу смањити чак ни у време економске кризе...; (е) Старосне пензије које су смањене због економске и финансијске кризе морају се надокнадити (овај захтев је повезан и са везом пензије, као сигурне исплате са правом на власништво заштићено чланом 23. Устава). Смањујући пензије, законодавац мора успоставити механизам за компензацију губитака нанесених дотичним лицима, чиме држава преузима обавезу да након завршетка ванредне ситуације праведно и у разумном року овим лицима надокнади поменуте губитке.¹⁷ Износећи праксу рада других уставних судова и њихово резонување у вези са умањењима пензија судија Ненадић исправно критикује Уставни суд Србије и напомиње да „ако из образложења Решења ИУз-531/2014 следи да ни за Уставни суд није спорно да је кроз „привремено умањење пензија“, дошло до мешања државе у мирно уживање имовинског права, односно ограничења права на имовину, то је захтевало да се Суд – полазећи од одредбе члан 58. став 2. Устава, истовремено упита шта је са правним основом за повраћај при-

17 Наведено према Т. Birmontiene, *Изазови изред Уставним судом Литваније за време глобалне економске кризе*, Положај и перспектива уставног судства, Београд, 2013. стр. 175. и д. Слична је пракса и Уставног суда Летоније (в. Одлуку Суда од 21. децембра 2009), где овај Суд износи становиште „да се смањење пензије може спровести једино ако се истовремено усвоји и правна обавеза о каснијој надокнади новца“, тј. Да је законодавац „дужан да привремено смањујући пензије обезбеди каснију поштenu накнаду“. Т. Birmontiene, исто.

времено неисплаћеног новца, односно са „накнадом“ тог умањења, кад се за то стекну реални услови.“ Оваквим закључком судија Ненадић се недвосмислено заложила за повраћај привремено неисплаћеног новца уживаоцима пензија, јер ће се једино на тај начин обезбедити њихово Уставом ујемчено право гарантовано чланом 58. Устава РС, којим је уређено право на имовину.

И судија Ненадић, једнако као и троје претходно цитираних судија, није пропустила да се осврне на временско важење оспореног закона, сматрајући да образложење ове Одлуке Уставног суда РС садржи, како каже, „неприхватљиво становиште Суда о временском важењу Закона, односно његовој привремености.“ Иако из назива Закона следи да се Законом „привремено уређује начин исплате пензија“, што би требало да значи да је Закон темпоралног карактера, Ненадићева истиче да се у члану 1. Закона којим се уређује предмет и почетак примене Закона, не помиње привременост Закона, већ се само утврђује почетак његове примене – везан за исплате пензија од 1. новембра 2014. године.¹⁸ Она је напоменула да је у тексту члана 1. Предлога закона који је Влада доставила Народној скупштини, био утврђен период важења овог закона, тако што је стајало да се законом „уређује начин исплате пензија које исплаћује Републички фонд пензијско инвалидског осигурања *почев од исплате пензија за месец новембар 2014. године закључно са исплатом пензија за месец децембар 2017. године*, са циљем очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији“ и да је то исто стајало и у Делу III образложења Предлога закона. Стога она закључује да, „с обзиром на циљ доношења Закона и његову садржину, те чињеницу да одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које се односе на висину пензија нису мењане – тј. да су на снази, важење оспореног Закона и других закона који се доносе ради истог циља, у принципу требало би да буде везано за буџетску годину“. И опет, једнако као и ставови претходно наведени у три остала издвојена мишљења, и ова судија сматра да се важност овог закона може преиспитивати, а „мера“ умањења може бити продужавана само под условом да се приликом усвајања буџета за наредну годину, изнова утврди да су поремећаји у буџетском систему и даље истог интензитета, и да захтевају и даље меру умањења пензија.

Већ сам истакла да доношење оспореног решења, сагласно правилима уставног суда РС, професори Уставног права др Драган Стојановић и др Оливера Вучић, подневши Уставном суду иницијативу за поновно пре-

Управо од ове чињенице пошло је двоје, сада већ бивших судија Уставног суда РС, професори Уставног права др Драган Стојановић и др Оливера Вучић, подневши Уставном суду иницијативу за поновно пре-

18 Уз све то, како исправно примењује ова судија, треба имати у виду и да је Закон ступио на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“, број 116 од 27. октобра 2014.

испитивање уставности раније оспораваног закона.¹⁹ Подносиоци ове иницијативе сматрају да је једино неспорно да су одлуком-решењем Уставног суда, са којом се нису сложили када је донета и у односу на коју су издвојили своја судијска мишљења, све до тада поднете иницијативе оглашене неприхватљивим, одбачене, јер разлозима оспоравања који су у њима изнети, по мишљењу тадашњег састава Уставног суда, није била довољно поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности закона. Двоје професора сматра да суштински, оваквим поступањем Уставног суда није донета одлука којом се мериторно утврђује да је оспорени закон несагласан Уставу РС, већ је само након изреченог неприхватања поднетих иницијатива у образложењу донетог решења образлаган разлог неприхватања у њима садржаних навода које су њихови подносиоци – иницијатори сматрали релевантним и довољним да Уставни суд оцени да је закон који оспоравају несагласан Уставу. Другим речима, по ставу подносилаца ове нове иницијативе, овако донетим актом, решењем о одбацивању поднетих иницијатива, Суд се само изјаснио о њиховој коначној судбини, односно о свом ставу у односу на њихову садржину, у њима садржане наводе и снагу и ваљаност аргумената изнетих и брањених на начин и у мери који су ти подносиоци сматрали довољним да исходују свој циљ, али не и о судбини оспореног закона. Зато све изнето указује да су остале отворене могућности обраћања Уставном суду других иницијатора или уставом овлашћених предлагача, који би се Суду обратили са истим циљем, али уз образложење и аргументацију који би се разликовали од оне садржане у ранијим, одбаченим иницијативама. Наиме, одлука Уставног суда која би коначно решила судбину опстанка или касације закона који се оспорава, може бити једино изричитим мериторним исказом Суда да је утврдио неспорну несагласност оспореног закона са важећим уставом. Стојановић и Вучић на основу изнетог закључују да је неспорно да начело *res iudicata* у поступку нормативне контроле има свој домашај само у односу на аргументе који су већ изнети у раније поднетим иницијативама, значи на аргументе које је Суд већ разматрао, односно само на оне разлоге оспоравања које је Суд, поступајући по раније поднетим иницијативама, експлицитно оцењивао.²⁰ Подносиоци ове иницијативе наводе

19 Професори Уставног права, др Драган Стојановић са Правног факултета Универзитета у Нишу и др Оливера Вучић са Правног факултета Универзитета у Београду, поднели су 3. октобра 2017. године Уставном суду Републике Србије Иницијативу за покретање поступка за оцену уставности Закона о привременом начину обрачуна исплате пензија („Сл. Гласник РС“, Бр.116/14).

20 Донедавно судије Уставног суда, професори Стојановић и Вучућ, сматрају да би се једино, под условом постојања потпуног идентитета оспорених норми и њихових адресата и из потпуно истоветних уставноправних разлога којима се побија уставност односних законских норми, начело *иресуђене ствари* показало као непремостива препрека за понављање захтева за уставносудско испитивање закона. Другим речима, познати ставови који се поштују приликом уставносудског поступања и деловања, казују да се истим разлозима побијања не може више нападати закон који је већ био предмет уставносудске контроле, али, такође, да се *a contrario*, закон може побијати другим, новим уставноправним разлозима

да уколико је закон донет искључиво ради остваривања једног изузетно значајног циља, који се има остварити у догледно разумном временском периоду, а који је претежнији од неспорно утврђеног умањења субјективних имовинских права, и при томе се не може остварити редовним државним мерама, онда се дужим протоком времена, уколико је доказиво да је тај циљ несумњиво остварен, нужно и неизоставно поставља питање даљег опстанка тог закона у правном поретку. Дакле, уколико би се ова одлучна чињеница могла објективно и поуздано утврдити, уколико је искључена свака разумна сумња у њену тачност, онда би даље временско продужење важења закона, који је у свему испунио сврху због које је донет, претворило овај закон од „привременог“ у „обичан“ закон неограниченог временског важења, што би се у датом случају морало сматрати противуставним. Другим речима, ако је ванредна економска ситуација у држави захтевала законско предузимање ванредних и њеној природи примерених мера ограничења или умањења, онда се довођењем економско-финансијских параметара у нормалне токове (буџетска стабилност) долази до несумњивог закључка да више не постоји никакав уставни *ratio*, никакав легитимни циљ, који би оправдавао даље опстајање оваквим законом утврђених изузетних, привремених мера. Уколико се, дакле, докаже да иза ове законске мере више не стоји легитимни циљ, питања неопходности и пропорционалности мере, која је Уставни суд опсежно разматрао у својој одлуци, постају беспредметна. У својој иницијативи Уставном суду, двоје професора Уставног права, истичу да ова ситуација у којој се позивањем на легитимни циљ мере предузима привремено ограничење (умањење) појединих Уставом гарантованих права више стотина хиљада грађана/пензионера опомиње на неку врсту аналогije са проглашењем и сукцесивним продужавањем ванредног стања и генералним ограничавањем људских права у тој ситуацији. Јер, упозоравају Стојановић и Вучић, мере одступања од људских и мањинских права, уколико се нису обновили на Уставом прописани начин, престају да важе самим престанком ванредног стања. *Mutatis mutandis* под претпоставком да није орочена, мера умањења пензија престаје под условом да су престале изузетне околности које су је изазвале, што значи да легитимност једне ванредне (нередовне) законске мере мора бити одржана за све време њеног важења.

који би били садржани у касније поднетим захтевима за испитивање уставности оспорених аката чија је оцена вршена. То значи, налазе Стојановић и Вучић, да поновно оцењивање било ког закона, тј. покретање поступка за ову оцену, што се односи и на оспоравање уставности Закона о привременом уређивању начина исплата пензија, може да се захтева ако постоји једна од две релевантне процесне претпоставке: прво, ако се у иницијативи или предлогу наводе уставноправни разлози за оспоравање закона о чијој прихватљивости се Уставни суд није уопште изјашњавао, или је то учинио само делимично, и друго, ако би, због саме природе закона (привременост, темпоралност), било разумно очекивати да поновно одлучивање о његовој уставности, односно временској димензији важења чињенично може да доведе до другачијег, објективно тачног уставноправног резултата.

Подносиоци ове иницијативе, бивше судије Уставног суда и писци издвојених мишљења на решење Уставног суда у овој спорној уставносудској ствари, професори Стојановић и Вучић истичу да касаторна одлука Уставног суда, која би била донета по овој иницијативи, не би значила да Уставни суд преузима од Владе, која је иницирала доношење овог закона, вођење економске политике земље, него би потврдила приоритет владавине (уставног) права, која би грубо била нарушена даљим ограничењем (умањењем) основних људских права стотине хиљада грађана (пензионера) једном законском мером за чије даље важење више не постоји никакво разумно оправдање.

На потезу је, још једном, Уставни суд Републике Србије.

*Prof. dr Olivera Vučić**

CONSTITUTIONAL COURT'S CONSIDERATIONS OF THE PENSIONS REDUCTION – Serbian and European Approach –

Summary

The Constitutional court of the Republic of Serbia has dismissed filed initiatives for the initiation of the proceeding of constitutional review of the Law on interim modality of pensions calculation adopted in 2014. By dismissing all the filed initiatives, the Constitutional court has ruled that the arguments contained in them did not support the proposition that there are grounds for the initiation of the proceeding of the law's constitutional review. Judges that were members of the Court at the time offered different explanations, which resulted in four dissenting opinions. Recently, two ex judges filed a new initiative, claiming that the dismissal did not preclude every further possibility of constitutional review of this law, according to rules of the constitutional judiciary.

Key words: Pension reduction, Vested rights, Interim law, Constitutional Court, European Constitutional Judiciary.

* Olivera Vučić, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.