

Дарко Симовић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Радомир Зековица

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

УСТАВНОСУДСКО УОБЛИЧАВАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Сажетак

Законска мера смањења пензија из 2014. године изазвала је опречне ставове. Истицана је нужност предузимања такве мере ради консолидовања буџетског система, док, с друге стране, у стручној јавности доминира гледиште о њеној неуставности. Премда је поднету иницијативу о контроли уставности тог закона одбацио, Уставни суд се упустио у детаљно образлагање своје одлуке. Право на пензију је раздвојено од права на пензијско осигурање и девалвирано на ранг законског права. Истовремено, може се оспорити привременост предузетих законских мера, јер се њихово трајање везује за околности које нису извесне и које се не могу предвидети. Смањење пензија се предвиђа на неизвесно дуг период, па се може оповргнути теза да предузета законска мера испуњава тест сразмерности. Нису истакнути аргументи који би недвосмислено уверили да смањење пензија не нарушава уставну обавезу државе да се стара о економској сигурности пензионера. Но, протек времена оправдава ново покретање уставног спора, јер би се привременост закона могла уверљивије оспоравати.

Кључне речи: право на пензију, социјална права, Уставни суд, контрола уставности, Европски суд за људска права

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045).

1. УВОД

Доношењем Закона о привременом уређивању начина исплате пензија у октобру 2014. године,¹⁾ социјални статус преко 700.000 пензионера Србије је битно погоршан. Основни разлог тог погоршања не препознаје се у називу, већ у садржини поменутог закона. Наиме, Закон је у скромних шест чланова прописао умањивање пензија чиме се економски положај пензионера отежава. Актуелна власт се потрудила да такву меру оправда нужношћу финансијског консолидовања пензионог фонда и буџета. Од тада, стручна јавност не престаје да се бави оправданошћу и начином на који је то учињено, али и питањем ограничења права државе да предузима такве мере. Додуше, могућност ограничења права на пензију није спорна, како са међународног, тако и са становишта домаћег права. Споран је низ других питања, која по лемику поводом поменутог закона и даље држе отвореном. Томе је нарочито допринело Решење Уставног суда Србије од 23. септембра 2015,²⁾ којим је одбијена иницијатива Удружења синдиката пензионера за покретање поступка о оцени уставности поменутог закона. Сумња да је Уставни суд, и овом приликом, поступио више као политичка институција, изнова се појавила.³⁾ Уставни суд је каснио са овом одлуком скоро годину дана, користећи аргументе преваходно политичке природе. Последице примене овог закона, сложеност отворених уставноправних питања, као и чињеница да је одлука Уставног суда имала четири издвојена мишљења, намећу потребу детаљније анализе гледишта Уставног суда у светлу међународног и упоредног права.

2. ПРАВНА ПРИРОДА ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ – МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ ОКВИР

Будући да је право на пензију сегмент права на мирно уживање имовине, нужно је приказати обресе и овог свебухватнијег људског права. Право на имовину је од зачетака интернационализације људских права било оптерећено идеолошко-политичким тумачењима природе и обима његове заштите. Бурна полемика

1) Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, *Службени гласник РС*, бр. 116/14.

2) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

3) Дарко Симовић, Тијана Шурлан, „(Не)правна природа Бриселског споразума“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 141-157.

око ових питања водила се између држава бившег социјалистичког блока и држава либерално-демократског капитализма, а епилог је изостанак заштите права на имовину у Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП), али и у оба међународна пакта – Пакта о грађанским и политичким правима и Пакта о социјалним, економским и културним правима. Недостатак правне заштите овог права у европском контексту, отклоњен је Првим додатним протоколом уз ЕКЉП из 1952. године (Протокол 1) на следећи начин: „Свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права“ (чл. 1, ст. 1). Но, изражена је јасна резерва у погледу неприкосновености права на имовину, јер се државама даје висок степен дискреционе оцене у примени оних закона које сматрају потребним да би регулисале коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедиле наплату пореза или других дажбина или казни (чл. 1, ст. 2).

Према општеприхваћеном становишту, имовина је аутономан појам који има шире значење од оног које му се придаје у националним законодавствима.⁴⁾ Прецизном утврђивању обима права на имовину помажу бројне пресуде Европског суда за људска права (Европски суд), на основу којих имовина обухвата све аспекте економских интереса, укључујући покретну и непокретну имовину, материјалне и нематеријалне интересе. У појам имовине спада и право на пензију, а основ за стицање овог права је прецизиран пресудом у случају *Müller v. Austria* (1975), када је Европски суд констатовао да уплаћивање обавезних доприноса у пензиони фонд ствара право на имовину у једном делу тог фонда и да то право може бити оштећено због начина на који се тај фонд расподељује. Право на пензију почива на доприносима, те на основу тога и ово право може бити заштићено у оквиру делокруга примене чл. 1 Протокола 1.

Европски суд је, у већем броју пресуда, ближе одредио значење чл. 1 Протокола 1, а први пут у случају *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (1982) у коме су јасно издвојена три правила која овај члан подразумева. Прво је опште и оно уводи право мирног уживања имовине; друго правило се односи на лиша-

4) Војин Димитријевић и др., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007, стр. 269.

вање права на мирно уживање имовине уз постављање одређених услова; и треће правило признаје право државама да контролишу коришћење имовине у складу са општим интересом.⁵⁾ Ова правила утврђују редослед питања која треба испитати у случајевима када се утврђује да ли је дошло до повреде чл. 1 Протокола 1, при чему се ни једно од њих не сме посматрати изоловано. Најпре се утврђује да ли неко лице, физичко или правно, има право на имовину, затим, да ли је дошло до мешања у ту имовину и на крају каква је природа тог мешања. Будући да је право на пензију сегмент права на мирно уживање имовине овај редослед питања је релевантан и приликом утврђивања да ли је дошло до повреде права на пензију.

Став Европског суда је да основне критеријуме за стицање права на пензију треба тражити у националном праву.⁶⁾ Дакле, да ли неко лице има право на пензију или не, утврђује се према критеријумима за стицање тог права у складу са домаћим прописима. Деликатнија је ситуација у вези са преосталим питањима приликом оцене да ли је дошло до повреде права на пензију, а пре свега о оправданости мешања државе у ово право.

Пракса Европског суда даје релативно прецизне критеријуме за процену оправданости мешања у право на пензију, а три критеријума су кључна. Први је да оно мора бити утврђено на основу важећег закона, чиме се остварује поштовање принципа владавине права.⁷⁾ Следећи критеријум јесте да ограничења морају бити уведена ради остваривања легитимног циља у јавном интересу. Термин „јавни интерес“ има широко значење и његово тумачење је препуштено државама које и према одредбама чл. 1 Протокола 1 имају широка дискрециона овлашћења у оцени социјалних и економских разлога који оправдавају мешање у право на мирно уживање имовине. Европски суд је овакав став јасно назначио у својим пресудама прихватајући да су државе чланице у повољнијем положају од међународног суда да одлуче о томе шта представља јавни интерес у области социјалног законодавства. Због тога Суд поштује одлуке законодавца изузев уколико оне нису „очигледно без разумног утемељења“.⁸⁾ Трећи критеријум

5) *Kjartan Asmundsson v. Iceland*, App. No. 60669/00 (2005).

6) *Valkov and Others v. Bulgaria*, App No. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05, and 2041/05 (2011).

7) *Wieczorek v. Poland*, App. No. 18176/05 (2009).

8) *Stummer v. Austria*, App. No. 37452/02 (2011).

подразумева да ограничења права на мирно уживање имовине морају бити сразмерна, односно нужно је постизање правичне равнотеже између општег интереса одређене заједнице и захтева за заштиту индивидуалних права.⁹⁾ Та равнотежа не постоји ако се појединцу намеће прекомеран терет.¹⁰⁾

У више наврата, Европски суд је констатовао да чл. 1 Протокола 1 не јамчи право на пензију у одређеном износу. „Међутим, ако је држава предвидела право на пензију као право, онда су створени имовински интереси и они потпадају под заштиту Европске конвенције. Отуда, 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 ЕКЉП“.¹¹⁾

3. УПОРЕДНОПРАВНИ ОСВРТ НА ОГРАНИЧАВАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ

Премда непосредно није у вези са правом на пензију, Уставни суд Немачке изнедрио је доктрину уставом зајемченог *егзистенцијалног минимума* (*Existenzminimum*), који подразумева обезбеђивање средстава за живот нужних за очување људског достојанства. У предмету *Hartz IV*¹²⁾ из 2010. године, Уставни суд Немачке је закључио да чл. 1 Основног закона (људско достојанство), у комбинацији са чл. 20 (принцип социјалне државе), установљава утуживо индивидуално право, које омогућава сваком појединцу да покрене поступак пред Уставним судом о томе да ли је установљена законска мера повредила уставну обавезу државе на обезбеђивање егзистенцијалног минимума.¹³⁾ Егзистенцијални минимум: „покрива само она средства која су нужна за обезбеђивање егзистенције достојне човека. Он јамчи егзистенцијални минимум (...) који истовремено обухвата физичку егзистенцију појединца, која подразумева храну, одећу, покућство, стан, грејање, хигијену и здравље (...), и обезбеђује могућност

9) *Wieczorek v. Poland*, App. No. 18176/05 (2009).

10) *James and Others v. United Kingdom*, App. No. 8793/79 (1986).

11) *Bélané Nagy v. Hungary*, App. No. 53080/13 (2015).

12) Одлука Уставног суда Немачке: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – Rn. (1-220).

13) Ingrid Leijten, “The German Right to an Existenzminimum, Human Dignity, and the Possibility of Minimum Core Socioeconomic Rights Protection”, *German Law Journal*, Vol. 16, No. 01, 2015, стр. 27; Claudia Bittner, “Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World”, *German Law Journal*, Vol. 12, No. 1, 2011, стр. 1944.

одржавања међуљудских односа и минимум партиципације у друштвеном, културном и политичком животу“.

Након више одлука у којима се изјашњавао о уставности законских мера ограничења социјалних права, Уставни суд Литваније је у одлуци из 2010. године, развио доктрину о општим принципима законских мера смањења зајемчених права из области социјалне заштите. Наиме, у случају економске кризе, смањење пензија је допуштено најдуже једну буџетску годину, а након тога се изнова преиспитује нужност такве мере; ограничење зајемчених права из области социјалне заштите мора бити засновано на уставним императивима правне државе, а права из области социјалне заштите допуштено је смањити само као крајњу меру; смањење пензија је могуће само у случају ванредно тешке економске ситуације која није краткорочна и због које држава не може испунити обавезе које је законом преузела; смањење пензија мора бити привремено и не сме да ремети сразмеран однос између пензија и зарада који је постојао пре кризе; принципи једнаких права, сразмерности и правичности неће бити нарушени ако законодавац утврди границу испод које се пензије не смањују; особама које уз пензију имају посао или се баве приватним предузетништвом није допуштено смањити пензију у већем обиму него осталим корисницима; старосне пензије које су смањене због економске кризе морају се надокнадити, праведно и у разумном року.¹⁴⁾

Уставни суд Летоније није развио тако комплексну доктрину, али је у својој одлуци из 2009. године закључио да се смањење пензија може спровести једино уз истовремено усвајање решења о каснијој надокнади новца.¹⁵⁾ Утврђена је недопуштеност линеарног смањења пензија, уз констатовање да је неопходно разврстати пензионере, при чему би неке категорије биле апсолутно заштићене од рестриктивних мера.

Мада прихвата могућност законодавца да у периодима економске кризе смањује државне пензије и приходе запослених у државној управи, Уставни суд Португалије је у одлуци из 2012. године, прогласио неуставним законско решење, јер је оно водило неједнаком третману лица чије су зараде и пензије финансиране

14) Toma Birmontiene, "The Challenges Faced by the Constitutional Court of Lithuania During the Global Economic Crisis", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 69, год. LIV, 2015, стр. 38-39.

15) Исто, стр. 43.

из државног буџета у односу на лица која плату остварују у приватном сектору. Наиме, „слобода законодавца у смањењу пензија (...) ради постизања буџетске равнотеже, чак и у контексту озбиљне економске и финансијске кризе, очигледно не може да буде неограничена. Разлика у степену жртве оних који су погођени овом мером и оних који нису, мора бити предмет ограничења. Ако од већине других грађана који имају приходе из других извора, није тражен еквивалентан напор, тада ће се по оцени Суда кршити принцип једнакости дистрибуције јавног оптерећења“.¹⁶⁾

На основу мера за финансијско консолидовање буџета, Италија је 2011. године предвидела ограничења пензија, али само оних корисника чије су пензије три пута веће од минималне пензије и то на начин да оне неће бити усклађиване са повећањем трошкова живота у наредне две године.¹⁷⁾ Уставни суд Италије је у одлуци из 2015. године прихватио могућност ограничења социјалних права у периодима економске кризе, али под условима да такве мере буду: оправдане, сразмерне и једнаке. Обавеза је државе да уверљиво докаже нужност предузетих рестриктивних мера. Имајући у виду да предочени документи нису уверили Уставни суд у оправданост и сразмерност предузете мере, донета је одлука о неуставности оспореног закона.

4. ЗАКОНСКА МЕРА СМАЊЕЊА ПЕНЗИЈА У СРБИЈИ

Закон о привременом уређивању начина исплате пензија предвидео је смањивање пензија почев од новембра 2014. године. Иницијатива за покретање поступка контроле уставности овог закона поткрепљена је са више аргумената. Уз оспоравање привремености закона, подвлачи се селективност ограничења људских права и повреда забране дискриминације. Смањење пензија представља задирање у стечена права и повреду уставног принципа да се достигнути ниво људских права не може смањивати. Решење да се исплате пензија извршене у складу са овим актом имају сматрати коначним, подразумева изостанак правних механизма заштите права на пензију, што је несагласно са уставним јемством на правно средство. Апострофирана је и повреда обавезе државе да се стара о економској сигурности пензионера.

16) Одлука Уставног суда Португалије: ACÓRDÃO N.º 353/2012.

17) Chiara Bergonzini, “The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 12, Iss. 1, 2016, стр. 177-191.

Решење о одбацивању иницијативе Уставни суд је засновао на пракси Европског суда. Како је право на пензију имовинско право, оно се након стицања 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.¹⁸⁾ Будући да је мера умањења пензија предвиђена законом, Уставни суд је констатовао да је испуњен први услов према стандардима Европског суда. С обзиром на то да се Србија суочила са енормним буџетским дефицитом, законским решењима се, према Уставном суду, обезбеђује финансијска одрживост пензијског система, што се оцењује као легитиман циљ за задирање у имовину корисника пензија. Најтеже је било утврдити испуњеност трећег услова који подразумева да су предузете мере сразмерне легитимном циљу. Уставни суд је констатовао да су пензије до 25.000 динара изузете од умањења, а да се осталим корисницима пензија умањује различит проценат у зависности од висине пензије сагласно захтеву социјалне правде. Уједно, Уставни суд закључује да је реч о мери привременог карактера. Према није прецизирано трајање законских мера, Уставни суд се позвао на одредбе Закона о буџетском систему који предвиђа 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%.

Када је реч о мерилу оцене уставности оспореног закона, Уставни суд своју одлуку није требало да заснива на пракси Европског суда, 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“¹⁹⁾. Устав Србије прокламује виши степен заштите имовине у односу на ЕКЉП, посебно у сегменту ограничења њеног коришћења. Наиме, Устав предвиђа да је законом могуће ограничити само начин коришћења имовине, али не и њену висину и обим (чл. 58, ст. 3), док ЕКЉП омогућава држави да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине, не везујући то само за начин коришћења имовине. Отуда је смањење висине стечене пензије неуставно, јер се законом може само ограничити начин коришћења имовине, али не и њена ви-

18) Видети: *Müller v. Austria*, App. No. 5849/72 (1975); *Skórkiewicz v. Poland*, App. No. 39860/98 (1999).

19) Драган Стојановић, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

сина или обим. Премда легитимна у ситуацији економске кризе, законска мера смањења пензија треба бити пропраћена решењем које предвиђа накнадни повраћај привремено неисплаћеног новца. Уједно, Устав предвиђа обавезу свих државних органа да при ограничењу људских и мањинских 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 (чл. 20, ст. 3). Да би ови услови били испуњени, Уставни суд је требало недвосмислено да буде уверен да је смањење пензија крајња и нужна мера фискалне консолидације.

5. УСТАВНОСУДСКО ДЕВАЛВИРАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ НА ЗАКОНСКИ РАНГ

Устав Србије предвиђа да се пензијско осигурање уређује законом, при чему се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (чл. 70). Будући да право на пензију није изричито поменуто, нужно је утврдити његову правну природу. Уколико се право на пензију третира као уставом зајемчено право, оно ужива непосредну уставносудску заштиту, а прописивање начина остваривања и ограничења таквог права могуће је једино законом под уставом предвиђеним условима. С друге стране, законски ранг права на пензију подразумева слободу законодавца да ово право арбитарно смањује.

Уставни суд сматра да, изузимајући начело старања о економској сигурности пензионера, Устав не утврђује садржину права на пензију, чиме уређивање свих питања која се односе на пензијско осигурање спада у домен законодавца. Овакав став подразумева неограничено овлашћење законодавца да мења постојећи законски оквир пензијског осигурања. Но, Уставни суд није био конзистентан у правном резонувању. Најпре се говори о законском рангу права на пензију што подразумева слободу законодавца да га обликује по свом нахођењу, а потом се истиче да су испуњени услови за предузимање законских мера смањења пензија, јер су оне у складу са међународним стандардима ограничења права на мирно уживање имовине.

Уставни суд је раздвојио право на пензијско осигурање и право на пензију, јер „према становишту Суда, у Републици Србији право на пензију из обавезног пензијског осигурања произ-

лази из зајемченог права на пензијско осигурање – то је право из пензијског осигурања²⁰⁾. Стога, будући да Устав не јамчи, нити утврђује врсте пензија, као ни услове за њено стицање, према ставу Уставног суда, највиши правни акт не јамчи ни право на пензију у одређеном износу. Но, законодавац није потпуно слободан при уређивању пензионог осигурања, јер у нормирању ове материје мора да следи уставна начела која подразумевају да се законом не сме утицати на суштину зајемченог права.

Иако је право на пензијско осигурање Уставом зајемчено право, право на пензију се проглашава правом које се установљава законом. „Као да пензијско осигурање може да постоји независно од пензије која припада кориснику тог осигурања! (...) Уместо да се између права на пензијско осигурање и права на пензију успостави појмовна идентичност или однос паралелизма, право на пензију се објашњава једном необичном, крајње сумњивом конструкцијом. (...) Из једног Уставом гарантованог права, које је 'без садржине', произилази право на пензију које нема ранг уставног права, јер се једноставно његова садржина у свему установљава законом²¹⁾. Отуда и слобода законодавца да својим мерама смањује пензије.

У свом издвојеном мишљењу судија Драган Стојановић истиче да је пензијско осигурање институционална гаранција Устава у чијем језгру се налази субјективно право на пензију, имовину стечену пређашњим радом.²²⁾ Уколико индивидуално право на пензију није саставни део ове институционалне гаранције, право на пензијско осигурање остаје гола љуштурска, *nudum ius*. Дакле, право на пензију неминовно „припада кругу Уставом зајемчених права која су посредована законом или су одобрена уз придржај закона²³⁾. Драган Стојановић се не слаже ни са тврдњом из образложења да Устав не гарантује право на пензију у одређеном износу. Мада не постоји изричита уставна норма о томе, висина пензије је битан елемент овог субјективног права и уколико дође до њеног погрешног обрачуна јамчи се судска заштита. Наиме, право на пензију постаје голо право уколико се решењем о признању пензије не утврди њена висина или ако се она чини зависним од будућих неизвесних околности.

20) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

21) Драган Стојановић, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

22) Исто.

23) Исто.

6. О (НЕ)УСТАВНОСТИ ЗАКОНА О ПРИВРЕМЕНОМ УРЕЂИВАЊУ НАЧИНА ИСПЛАТЕ ПЕНЗИЈА

Право на пензију није апсолутно заштићено људско право, те су могућа и његова ограничења у периоду економске кризе. Различито третирање корисника пензија у зависности од њене висине је легитимно, међутим, остаје дилема да ли су пензионери дискриминисани у односу на запослене у јавном сектору чије су зараде веће од 25.000 динара линеарно умањене за 10%. Уставни суд је констатовао да „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“²⁴⁾. Ипак, није побијен приговор селективности предузетих мера, јер нису сви грађани укључени у остварење тог општег циља смањења буџетског дефицита, а и они који су обухваћени законским мерама, обухваћени су на различит начин. Мере фискалне консолидације требало би да обухвате све грађане солидарно, сагласно њиховим економским могућностима. Будући да већи економски терет, у односу на запослене у јавном сектору, сноси пензионери спорна је сразмерност предузете мере.

Имајући у виду изостанак доношења појединачних аката о умањењу пензија, истакнуто је да се на тај начин крши уставом зајемчено право на правно средство (чл. 36, ст. 2). Уставни суд тврди да се оспореним законом не уређују нека нова или друга права из пензијског осигурања, јер су она већ утврђена решењем надлежног Фонда против кога се може изјавити жалба, али и водити управни спор. Ову ситуацију Уставни суд је уподобио са усклађивањем пензија 1. априла и 1. октобра текуће године са кретањем потрошачких цена, према Закону о пензијском и инвалидском осигурању. Будући да и ово усклађивање, које не представља одлучивање о новом праву или обавези, није пропраћено издавањем нових решења, Уставни суд је закључио да и у овој ситуацији умањења пензија не треба доносити решења, већ само применити законом установљене критеријуме њиховог смањивања.

Оваквим законским решењем корисници пензија су, мада не живе у подједнаким социјалним условима, остављени на слободу дискреционе оцене законодавца и без правног механизма зашти-

24) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

те својих имовинских права. Општост предвиђених законских решења занемарује различитост социјалних ситуација у којима се налазе корисници пензија, тако да у појединим конкретним случајевима законске мере смањења пензија могу представљати озбиљну повреду економске сигурности пензионера. За поједине кориснике пензија предвиђене законске мере могу представљати „нечовечно или понижавајуће поступање“, „нарушавање физичког или психичког здравља“ или „деградацију несагласну са људским достојанством“. Ипак, уставна жалба се не може употребити из два разлога. *Прво*, уставна жалба се односи искључиво на појединачне акте јавне власти; и *друго*, уставна жалба се подноси у циљу заштите уставом зајемчених права, а како се право на пензију третира као законско право, није испуњен ни овај други услов за подношење уставне жалбе. Разлог више за критику изостанка правног средства је и чињеница да се смањење пензија односи и на инвалиде, ратне ветеране и децу као кориснике пензија који према Уставу уживају посебну заштиту.

Оспорени закон у свом нормативном делу не садржи одредбу која би упућивала на његову привременост. Уставни суд је привремени карактер закона засновао на одредбама Закона о буџетском систему, закључујући да се пензије неће повећавати све док њихово учешће у БДП не буде мање од 11%. Мада делује да је реч о привременој мери, треба појаснити да је реч о условном важењу овог законског решења. „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“²⁵⁾. Како није сигурно када ће наступити чињеница о којој је било речи, не може се говорити о привременом карактеру предвиђене законске мере.

Уставни суд је начело економске сигурности пензионера тумачио у контексту ЕКЈП и гаранције да нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању (чл. 3). Пред њим је била дилема да ли установљена законска решења доводе до нарушавања менталног и физичког интегритета ове категорије становништва или до њихове дегра-

25) Драган Стојановић, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

дације несагласне људском достојанству. „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 динара, а што представља готово двоструки износ тренутно најниже пензије у Републици, који према званичним статистичким подацима износи 10.394 динара код тзв. пољопривредних пензионера, а 13.221,89 динара код осталих пензионера, (...) упућује на закључак да се оспоре-ни Закон не би могао довести у везу са кршењем члана 70. став 2. Устава, а везано за гаранције садржане у члану 3. Европске конвенције²⁶⁾. Према томе, Уставни суд закључује да је највећи број пензионера, њих 752.346, остало изван домашаја предвиђене законске мере. Несумњиво, Уставни суд је остао на нивоу спеку- лисања, јер није уверљивим чињеницама поткрепио одговор на питање да ли предузете мере угрожавају економску сигурност пензионера.

7. ЗАКЉУЧАК

Компаративно посматрано, уставно правосудје је, по прави- лу, обезбеђивало заштиту права на пензију, као сегмента права на мирно уживање имовине. Право на пензију није апсолутно заштићено право, али нужност њеног ограничења у периоду економске кризе не даје законодавцу потпуну слободу при доно- шењу рестриктивних мера. Општи принципи уобличени у прак- си Европског суда, посебно принципи легитимности и сразмер- ности, добили су изнијансираније значење у пракси европских уставних судова. Предузета законска мера ограничења права на пензију може се сматрати оправданом само ако је државна власт пружила уверљиве и транспарентне доказе о нужности њеног предузимања ради консолидовања државног буџета у периодима теже економске кризе. Смањење пензија не сме да угрози људско достојанство, тако да корисници пензија треба да располажу и правом на правно средство. Иако је легитимно да, уколико би то угрозило њихову економску сигурност, поједине категорије пензионера буду изузете од примене мере смањења пензије, за- послени у јавном сектору не могу бити привилегована категорија грађана. Услов сразмерности подразумева да рестриктивне мере

26) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

на адекватан начин треба да обухвате и приватан сектор, да би се економска криза равноправно превалила на све грађане.

Супротно постојећем тренду у европском конституционализму, Уставни суд Србије се, попут апологете актуелне политике, бавио превасходно питањем целисходности предузете мере. Имајући у виду број пензионера којима се смањује пензија и на тај начин задире у имовину, постојао је немерљив друштвени интерес да се покрене поступак контроле уставности овог закона. Но, Уставни суд није био доследан, јер се упустио у детаљно образлагање своје одлуке о одбацивању иницијативе, иако није покренуо поступак контроле уставности.

Неосновано је становиште Уставног суда које право на пензију раздваја од права на пензијско осигурање и девалвира га на ранг законског права. Такав приступ, у времену економске кризе, чини уставним свако арбитарно смањење пензија од стране законодавца. Уставни суд није располагао свим релевантним чињеницама које би му омогућиле да утврди да ли предвиђено смањење пензија угрожава ментално здравље, физички интегритет или људско достојанство појединих корисника пензија. Непостојање индивидуалног механизма заштите права на пензијско осигурање онемогућава кориговање појединачних повреда права на економску сигурност пензионера. Трајање законске мере смањења пензија није временски одређено, већ се везује за околности које нису извесне и предвидиве, због чега се може оспорити да предузета мера испуњава тест сразмерности.

Изнети аргументи наводе на закључак да је Уставни суд требало да покрене поступак контроле уставности и да оспоре ни закон прогласи неуставним. Но, како је Уставни суд одбио да се изјасни о уставности оспореног закона, протек времена чини могућим покретање новог уставног спора, јер би се уверљивије оспоравао привремени карактер закона.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић Војин и др., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007.

Симовић Дарко, Шурлан Тијана, „(Не)правна природа Бриселског споразума“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, 141-157.

Стојановић Драган, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

- Bergonzini Chiara, “The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 12, Iss. 1, 2016, 177-191.
- Birmontiene Toma, “The Challenges Faced by the Constitutional Court of Lithuania During the Global Economic Crisis”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 69, год. LIV, 2015, 29-55.
- Bittner Claudia, “Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World”, *German Law Journal*, Vol. 12, No. 1, 2011, 1941-1960.
- Leijten Ingrid, “The German Right to an Existenzminimum, Human Dignity, and the Possibility of Minimum Core Socioeconomic Rights Protection”, *German Law Journal*, Vol. 16 No. 01, 2015, 23-48.
- Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, *Службени гласник РС*, бр. 116/14.
- Одлука Уставног суда Немачке: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – Rn. (1-220).
- Одлука Уставног суда Португалије: ACÓRDÃO N.º 353/2012.
- Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

- Bélané Nagy v. Hungary*, App. No. 53080/13 (2015).
- James and Others v. United Kingdom*, App. No. 8793/79 (1986).
- Kjartan Asmundsson v. Iceland*, App. No. 60669/00 (2005).
- Müller v. Austria*, App. No. 5849/72 (1975).
- Skórkiewicz v. Poland*, App. No. 39860/98 (1999).
- Stummer v. Austria*, App. No. 37452/02 (2011).
- Valkov and Others v. Bulgaria*, App Nos. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05, and 2041/05 (2011).
- Wieczorek v. Poland*, App. No. 18176/05 (2009).

Darko Simovic, Radomir Zekavica

CONSIDERATIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RIGHT TO PENSION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

The Law on the decrease in pension in the Republic of Serbia of 2014 evoked diametrically contradicting standpoints. On the one hand, the necessity of undertaking such a measure was emphasized in the aim of consolidating the budget system; whilst on the other, the scientific public argued its unconstitutionality. The Constitutional

Court rejected the initiative on the control of the constitutionality of the aforementioned law, as it was of opinion that there do not exist significantly cogent arguments for initiating the proceedings. Regardless of such a standpoint the Constitutional Court had given a detailed rationale of its decision to reject the initiative.

The Constitutional Court has divided the right to pension from the right to old age security and devalued it to a ranking of a legal right. Such an approach, at a time of economic crisis, makes any arbitrary decrease of pension by the parliament, constitutional. The Constitutional Court did not have all of the relevant facts that would enable it to establish whether the foreseen decrease in pension imperils the mental health, physical integrity or human dignity of particular pension recipients. The lack of existence of an individual mechanism of protective rights to old age security makes it impossible to correct individual violations of the law on the economic security of pensioners. It is legitimate for certain categories of pensioners to be excluded from the measure of decrease in pension, if that should imperil their economic security, those employed in the public sector cannot be a privileged category of citizens. The principle of proportionality involves that restrictive measures at the same time include the private sector, so that the economic crisis is endured equally by all citizens. The length of the legal measure on the decrease in pension, since it has not explicitly limited to a time period, is connected to the circumstances that are not certain and that cannot be foreseen. The decrease in pension is foreseen for an uncertainly long period, so it is obvious that the undertaken legal measure does not fulfill the test of proportionality.

Although the constitutional courts in Europe do not accept that this is not a matter of an absolutely protected law, they had provided the protection of the right to pension in a manner that in a period of economic crisis the parliament is not entirely free in adopting restrictive measures. In recognizing the principles of legitimacy and proportionality, a decrease in pension can only be considered justified if the state government has provided cogent evidence that the measure is necessary for the purpose of consolidating the state budget. Contrary to this trend, the Constitutional Court of Serbia had primarily concentrated on the question of suitability of the undertaken measure instead of answering the question whether or not the opposed law is unconstitutional. The Constitutional Court should have initiated

proceedings to judicial review of law, but also to proclaim the opposed law as unconstitutional. The time passed justifies the new initiation of a constitutional dispute before the Constitutional Court, because the temporality of the law, as a fundamental element of justifying the undertaken measures, can be disputed more convincingly.

Keywords: Right to pension, Social rights, Constitutional court, Judicial review of law, European Court of Human Rights

* Овај рад је примљен 18.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

