

Igor Vila\*

## MOŽE LI USTAVNI SUD DA SPASE PENZIJE? – Povodom odluke Ustavnog suda da ne prihvati inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija

### UVOD

Državi u današnje vreme nije lako. Zahtevi koji se postavljaju pred nju su brojni, složeni i ponekad naizgled protivrečni. Građani zahtevaju slobodu, traže da budu ostavljeni na miru. Istovremeno insistiraju da učestvuju u političkom odlučivanju. Takođe očekuju od države da deluje tako da im obezbedi ekonomsku i socijalnu sigurnost. U kontekstu ekonomske krize državi je posebno teško. Građanima još više. Teška ekonomska situacija povećava zahteve građana. Država pokazuje razumevanje, ali zahteva određenu žrtvu, bar dok traje kriza. Napetost raste. Ekonomska politika u cilju prevazilaženja posledica ekonomske krize boli građane. Oni smatraju da se na njih prebacuje nezaslužen teret i da se tim merama podrivaju njihova ustavom zajemčena prava, kao i vrednosti na kojima počiva ustavni poredak. Država kaže da razume i da joj je žao, ali da je to jedini put za izlazak iz krize. Građani se obraćaju Ustavnom sudu da razreši dilemu. Razvijena praksa ustavnog sudovanja po ovim pitanjima kod nas još uvek ne postoji.

Nedavno je Ustavni sud Srbije doneo odluku kojom je odbacio inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija.<sup>1</sup> Ova odluka je izazvala burne reakcije javnosti. Štaviše, sam Ustavni sud nije bio jednoglasan, o čemu svedoče čak četiri izdvojena mišljenja sudija koji su ostali u manjini. Uloga Ustavnog suda u kontekstu ekonomske krize tek treba da bude jasno određena. O tome govori poslednji pasus izdvojenog mišljenja sudije Bose Nenadić: „Podvrgavanje ustavu i pravu izvršne i zakonodavne vlasti u uslovima eko-

---

\* Saradnik u nastavi Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu  
e-mail: igor.vila@pravnofakultet.rs

1 IUz-531/2014 od 23.09.2015. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2015.

nomske i finansijske krize jedno je od težih, pa možda i centralnih pitanja sa kojima se suočava savremeno ustavno sudstvo. Ekonomski i finansijski problemi, sa kojima je suočena i Republika Srbija, a na koje se zbog dužine njihovog trajanja može gledati kao na ekonomsku krizu u kontinuitetu, pokreću i pred našim Ustavnim sudom brojna i složena pitanja koja zahvataju ustanovljenu ustavnosudsku doktrinu o ograničenju prava u oblasti socijalne zaštite, s obzirom da mere ekonomske štednje pogađaju, po pravilu, najosetljivija područja kao što su zarade, penzije i druga primanja iz oblasti socijalne sigurnosti. Uopredno iskustvo pokazuje da je u zemljama sa izgrađenim doktrinarnim stanovištima ustavnih sudova u ovoj oblasti, uveliko olakšano postupanje sudova i obezbeđena konzistentnost njihovog odlučivanja, te da su ti stavovi, odnosno stanovišta ustavnih sudova od izuzetne važnosti i za zakonodavca i predlagače zakona, kao i građane čija prava ustavni sudovi štite.” Oštri tonovi koji provejavaju kroz izdvojena mišljenja sudija ukazuju na žalost na to da smo daleko od izgrađenih doktrinarnih stanovišta o kojima govori sudija Nenadić. U nastavku teksta iznećemo ukratko glavna pitanja upućena Sudu, argumentaciju Suda, kao i neke od brojnih argumenata sudija koji su ostali u manjini.

## ČINJENIČNO STANJE I SPORNA PITANJA

Fiskalna strategija za 2014. godinu sa projekcijama za 2015. i 2016. predviđala je mere fiskalne konsolidacije koje su imale za cilj smanjenje fiskalnog deficita i javnog duga.<sup>2</sup> Pored mera na prihodnoj strani, jedna od ključnih mera na rashodnoj strani bila je restriktivna indeksacija plata zaposlenih u javnom sektoru i penzija. Smanjena indeksacija plata i penzija podrazumevala je ograničenje njihovog usklađivanja u procentu koji je manji od stope rasta potrošačkih cena. Međutim, već krajem godine preduzete su drastičnije mere. Narodna skupština je u oktobru 2014. godine po hitnom postupku usvojila Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija (u daljem tekstu: Zakon) kojim je uvedeno progresivno smanjenje penzija korisnicima penzije koja je veća od 25.000 dinara.<sup>3</sup> Kao reakcija na donošenje ovog zakona usledilo je podnošenje Ustavnom sudu više inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ovog zakona i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima. Podnosioci inicijative su istakli da su već sam naziv i sadržina osporenog zakona kontradiktorni jer njime nije predviđen rok do kada će važiti, iz čega se

2 <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2013/Fiskalna%20Strategija%20za%202014%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202015%20i%202016%20godinu.pdf>, 05.10.2015.

3 Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, *Sl. glasnik RS*, br. 116/14.

zaključuje da Zakon nema privremeno dejstvo. Osporeni zakon, prema navodima inicijatora, predstavlja kršenje načela jedinstvenosti pravnog poretka i vladavine prava jer je potpuno ignorisao Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojim je propisano na koji način i pod kojim uslovima se stiče penzija, kojim su utvđeni kriterijumi koji određuju visinu penzije i kojim je određeno pod kojim uslovima i u kojim slučajevima se konačno rešenje o penziji može izmeniti novim rešenjem. Osporenim zakonom, kako su inicijatori dalje navodili, narušavaju se osnovna ljudska prava građana koji su pravo na penziju ostvarili u skladu sa sistemskim zakonom kojim se uređuju penzije. Dalje, smanjivanje penzija određenoj kategoriji penzionera, pored toga što predstavlja zadiranje u samu suštinu prava na penziju, predstavlja i diskriminaciju koja je zabranjena Ustavom. Pored nejednakog postupanja prema penzionerima u zavisnosti od visine penzija, inicijatori su istakli i da su penzioneri diskriminisani u odnosu na zaposlene u javnom sektoru gde ne postoji progresivno umanj enje za iznose preko 25.000 dinara. Takođe, inicijatori su naglasili da penzija predstavlja ličnu svojinu penzionera, koja je osporenim zakonom povređena, a da ona kao pravo na imovinu uživa posebnu ustavnu zaštitu. Na kraju, inicijatori su ukazali da je osporenim zakonom povređena ustavna obaveza države da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera. Dodali su i da Zakon ima povratno pravno dejstvo, da je povređeno pravo na pravno sredstvo, te da je nesaglasan sa određenim odredbama Evropske socijalne povelje, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i sa njenim protokolima 1 i 12.

## ODLUKA SUDA I MIŠLJENJE VEĆINE

U obrazloženju svoje odluke Sud je pošao od stanovišta da je penzijsko osiguranje jedno od ljudskih prava zajemčenih Ustavom, ali čija sadržina nije uređena Ustavom. Ustav je prepustio zakonodavcu da uredi sadržinu ovog prava. Prema tome, država, s jedne strane, ima obavezu da uredi sistem penzijskog osiguranja a, s druge strane, da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera, u skladu sa ustavnim nalogima iz člana 70. Ustava. Sud je zauzeo stanovište da Ustav pred zakonodavca ne postavlja nikakve konkretne zahteve u pogledu uređivanja pitanja iz oblasti penzijskog osiguranja. To znači da zakonodavac ima široko polje slobode na koji način će urediti ovu oblast društvenog života. Jedina ograničenja zakonodavca predstavljaju opšta ustavna načela i obaveza da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera. Koristeći to svoje ustavno pravo i dužnost, sistem penzijskog osiguranja uređen je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju koji počiva na tzv. Bizmarkovom sistemu koji

Sud detaljno predstavlja, a kojim se dokazuje da ne postoji direktna veza između visine uplaćenih doprinosa i visine penzije. Sadržina prava na penziju, odnosno utvrđivanje i visina penzije utvrđuje se prema pravilima sistemskog zakona koji uređuje penzijsko osiguranje. Kada je reč o povredi načela jedinstva pravnog poretka, osporeni zakon, po mišljenju Suda, ne dira u institute sistemskog zakona kojima su uređene penzije, već je predmet osporenog akta, u suštini, isplata penzije kao novčanog davanja koje ima javnopravni karakter. Dakle, osporenim zakonom se ne utvrđuje visina penzije, već se propisuje u kojim slučajevima i za koliko će isplata penzije biti umanjena, zbog očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema. Načelo jedinstva pravnog poretka, po mišljenju Suda, nije dovedeno u pitanje, jer se, u suštini, ova dva zakona ne sukobljavaju u materijalnom smislu. Primena odredaba sistemskog zakona je nužna pretpostavka za primenu odredaba osporenog zakona.

Ispitujući ustavni domašaj Ustavom zajemčenog prava na penzijsko osiguranje, Sud je posebno istakao da se pravo na penziju ne može poistovetiti sa pravom na penzijsko osiguranje. Sud je zauzeo stav da pravo na penziju proizilazi iz prava na penzijsko osiguranje, da Ustav ne utvrđuje njegovu sadržinu i da je ono ustanovljeno zakonom. Imajući u vidu da je pravo na penziju zakonska kategorija čiji se svi elementi, uključujući i visinu, uređuju zakonom, proizilazi da Ustav ne garantuje pravo na penziju u određenom iznosu, niti da se jednom utvrđen iznos penzije ne može zakonom menjati. Sloboda zakonodavca, ponavlja Sud, omeđena je jedino opštim ustavnim načelima u skladu sa kojima se ostvaruju sva zajemčena prava i slobode. Sud je posebno istakao da se „stečena ljudska i manjinska prava” odnose samo na prava i slobode koje su zajemčene Ustavom, te da se samo na njih odnosi ustavna zabrana smanjivanja dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava. S obzirom na to da pravo na penziju nije Ustavom zajemčeno pravo, nego da je ustavotvorac u potpunosti prepustio zakonodavcu da uredi sadržinu i način ostvarivanja zajemčenog prava na penzijsko osiguranje, po mišljenju Suda, visina penzijskog davanja se ne može smatrati stečenim pravom čiji se nivo ne može smanjiti u smislu načela ograničenja ljudskih prava iz člana 20. Ustava.

U prilog navedenom Sud je naveo nekoliko primera iz prakse Evropskog suda za ljudska prava kako bi potkrepio stanovište da ne samo Ustav već ni Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao ni izmenjena Socijalna povelja ne jemče pravo na penzijska davanja u određenom iznosu. Zbog toga je Sud zaključio da se ne može a priori prihvatiti tvrdnja o neustavnosti privremenog načina uređivanja isplate penzija, tokom koga se prethodno utvrđene penzije koje prelaze određenu visinu isplaćuju u umanjenom iznosu. Međutim, kako su ostvarivanjem prava na penziju, u skladu sa zakonom, stvoreni imovinski interesi kori-

snika penzije, u slučaju da penzija bude umanjena ili ukinuta, takvo postupanje može da predstavlja mešanje u imovinu pojedinca. U tom smislu Sud je smatrao da je neophodno ispitati da li osporeni zakon predstavlja nedopušteno zadiranje u mirno uživanje imovine.

Nastavak obrazloženja odluke predstavlja ispitivanje da li osporeni zakon predstavlja nedopušteno ograničenje uživanja imovine u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Naime, prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava ograničenja imovine su dopuštena ako su: 1) zakonita, odnosno utvrđena zakonom, a ne aktom nižim od zakona; 2) legitimna, odnosno učinjena radi postizanja cilja u opštem ili javnom interesu i 3) proporcionalna, u smislu da ograničenja radi postizanja zakonitog i legitimnog cilja ne nameću prekomeran teret pojedincima.

Sud je lako ustanovio da je prvi uslov zadovoljen, s obzirom na to da su mere privremenog umanjivanja penzije ustanovljene zakonom, a ne podzakonskim aktima izvršne vlasti ili opštim aktima Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje.

U pogledu drugog uslova koji zahteva opravdanost mera propisanih spornim zakonom, Sud je pošao od podataka koje je pribavio od Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i Ministarstva finansija prema kojima sredstva uplaćenih doprinosa Republičkom fondu nisu dovoljna za isplatu penzija u iznosu utvrđenom u skladu sa zakonom, zbog čega se direktno iz budžeta Republike Srbije na ime dotacija Republičkom fondu obezbeđuje oko 45% od ukupno potrebnih sredstava za isplatu penzija. Ako se tome doda opštepoznata činjenica da se Republika suočila sa enormnim budžetskim deficitom i da je smanjenje budžetskog deficita imperativna obaveza radi očuvanja finansijske i ekonomske stabilnosti, Sud je stao na stanovište da je, u konkretnom slučaju, postojao legitimni cilj da se osporenim zakonom određenim kategorijama penzionera penzije privremeno isplaćuju u umanjenom iznosu.

U pogledu ispunjenosti trećeg uslova koji se odnosi na to da li su mere propisane osporenim zakonom u srazmeri sa legitimnim ciljem, Sud je imao u vidu da su penzije do 25.000 dinara izuzete od umanjenja, a da se penzije preko tog iznosa umanjuju u različitim procentima u zavisnosti od toga da li je iznos penzije veći od 40.000 dinara. Sud je zaključio da se propisanim načinom umanjenja iznosa penzije prevashodno vodilo računa o zahtevima socijalne pravde i socijalne sigurnosti penzionera sa nižim penzijama. Kada je reč o privremenosti mere, koja je takođe dovedena u pitanje, Sud ukazuje da se zaključak o tome ne izvodi samo iz naziva osporenog zakona, već da treba imati u vidu odredbe Zakona o budžetskom sistemu kojima je propisano da učešće penzija u društvenom bruto proizvodu treba da bude do 11%. Stoga Sud zaključuje da je privremenost

mere jasno i nedvosmisleno utvrđena, odnosno da će se ona primenjivati dok učešće penzija u BDP-u ne bude 11%.

Povodom pitanja da li osporena zakonska rešenja nameću prekomeran teret za one na koje se odnose, Sud je primetio da već sama činjenica da su osporenim zakonom od umanjenja izuzete penzije do 25.000 dinara, što predstavlja skoro dvostruki iznos trenutno najniže penzije u Republici koja iznosi nešto preko 13.000 dinara, ne dovodi do zaključka da je povređena obaveza staranja o ekonomskoj sigurnosti penzionera. U prilog tome, Sud je posebno naveo da „zaštićen” iznos prima većina penzionera u Srbiji, te da će sporne mere pogoditi samo manji broj penzionera sa većim penzijama. Tako je Sud zaključio da propisana mera ne predstavlja prekomeran teret za korisnike penzija. U pogledu odgovora na pitanje da li različite stope umanjenja penzije u zavisnosti od njene visine predstavljaju diskriminaciju, Sud je naveo da uživanje prava bez diskriminacije, između ostalog, podrazumeva različito tretiranje ljudi koji se nalaze u bitno drugačijim situacijama, pa je u tom smislu opravdano uveden različit tretman penzionera u zavisnosti od visine njihovih penzija. Oni koji primaju „zaštićeni” iznos penzije ne učestvuju u doprinosu prevazilaženja negativnih efekata krize, dok oni penzioneri sa višim iznosima penzija, s obzirom na to da se nalaze u bitno različitoj materijalnoj situaciji, treba da na različit način podnose mere fiskalne konsolidacije. Tako je, po mišljenju Suda, opravdano postojanje dve različite stope umanjenja, jedne za penzije između 25.000 i 40.000 dinara i druge za penzije preko 40.000 dinara.

Na kraju, Sud je istakao da licima kojima se isplaćuje umanjen iznos penzije u skladu sa osporenim zakonom nije povređeno pravo na pravno sredstvo. Po mišljenju Suda, u konkretnom slučaju nema povrede prava na pravno sredstvo, jer se osporenim zakonom ne utvrđuju nova, drugačija prava iz penzijskog osiguranja, već se ova situacija može upodobiti sa situacijom usklađivanja penzija kada se visina penzije menja na osnovu Zakona, bez donošenja novog upravnog akta. Konačno, Sud je zaključio da osporeni zakon nema povratno dejstvo, s obzirom na to da je stupio na snagu 28. oktobra 2014. godine, a da je njegova primena počela od isplate penzija za novembar 2014. godine.

## IZDVOJENA MIŠLJENJA – ŠTA KAŽE MANJINA?

Već činjenica da nakon kratke odluke na dvanaest strana slede pojedinačna izdvojena mišljenja četvero sudija na čak trinaest strana pothranjuje sumnju u opravdanost opredeljenja Suda da o ovako važnom pitanju odluči jednom procesnom odlukom. Naime, sudije koje su ostale u manjini saglasne su da je bilo neophodno da se donese drugačija odluka, odno-

sno da se donese rešenje o pokretanju postupka, te da se nakon održane javne rasprave donese odgovarajuća odluka. U prilog tome govori i to što se i Sud u jednoj procesnoj odluci upustio u meritorno raspravljanje tvrdnji podnosioca inicijative. Rezultat je, kako je manjina istakla, procesna odluka sa meritornim obrazloženjem.

Manjina je saglasna u pogledu tvrdnje da Zakon nije privremen, s obzirom na to da njegovo trajanje nije oročeno. Pozivanje na Zakon o budžetskom sistemu kojim bi se utvrdila odredivost njegove primene, po njihovom mišljenju nikako se ne može prihvatiti. Takvo široko sistemsko tumačenje apsolutno je u suprotnosti sa zahtevima vladavine prava. Stanovište Suda da se osporenim zakonom ne zadire u suštinu prava na penziju koje je utvrđeno Zakonom o penzijskom osiguranju takođe se ne može prihvatiti, naročito ako se ima u vidu da je visina penzije jedno od suštinskih elemenata njegovog sadržaja. Time je dovedeno u pitanje načelo jedinstva pravnog poretka.

Pravna priroda prava na penziju, kao i pravna priroda mere kojom se predviđa umanjenje visine penzije, po mišljenju manjine, predstavljaju neka od ključnih pitanja na koja bi Sud morao da ponudi odgovor. U svojoj odluci Sud je zauzeo stav da pravo na penziju nije pravo ustavnog ranga, već da je u pitanju zakonsko pravo koje zakonodavac slobodno uređuje prema svom nahodanju. Ipak, polazeći od toga da je pravo na penziju imovinsko pravo, a da je pravo na imovinu Ustavom zajemčeno pravo, Sud se upustio u razmatranje ispunjenosti uslova dopuštenosti ograničenja prava na imovinu. Međutim, po mišljenju manjine, Sud je svesno i namerno koristio kriterijume dopuštenosti ograničenja iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, ignorišući strože kriterijume važećeg Ustava. Da je sud koristio ustavne kriterijume dopuštenosti ograničenja ljudskih i manjinskih prava, pitanje je da li bi osporeni zakon zadovoljio čak i prvi kriterijum koji predviđa da ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena samo ako ograničenje dopušta Ustav. Ustavom dopušteno ograničenje prava imovine jeste samo ograničenje načina korišćenja imovine. Smanjenje visine penzije svakako nije ograničenje načina korišćenja imovine zbog čega bi takvo ograničenje, prema slovu Ustava, bilo nedopušteno. Potom, smanjenje penzija u skladu sa osporenim zakonom je konačno u smislu da Zakonom nije predviđena nadoknada za to smanjenje u budućnosti, kada prestanu razlozi zbog kojih je smanjenje uvedeno. U vezi sa tim, postavlja se pitanje pravne prirode uvedene mere. Da li je u pitanju poseban porez, konfiskacija imovine ili nešto treće? Ako bi se ispostavilo da je reč o javnoj dažbini, onda se postavlja pitanje da li je zadovoljeno načelo ravnomernog učestvovanja u snošenju javnih troškova u skladu sa ekonomskom moći obveznika, budući da ova mera pogađa

samo penzionere koji se ionako nalaze u izuzetno osetljivom društvenom i ekonomskom položaju.

U izdvojenim mišljenjima, pored navedenih argumenata, nalaze se i brojni argumenti koji se odnose na različite aspekte spornih ustavnopravnih pitanja koja su se pojavila u ovom predmetu. Bogatstvo pravničkog rezonovanja koje nalazimo u izdvojenim mišljenjima budi nadu i veru da će takva pravna analiza postati opšteprihvaćen način promišljanja budućih odluka Ustavnog suda.

## ZAKLJUČAK

Ekonomska kriza postavlja ozbiljne izazove i mere koje država preduzima ponekad moraju da budu bolne za građane. Vođenje ekonomske politike predstavlja jednu od najvažnijih delatnosti izvršne vlasti. Vlada, po pravilu, ima većinu u parlamentu i nema poteškoća da njeni zakonski predlozi budu usvojeni. U tom smislu, moglo bi se zauzeti stanovište da mere ekonomske politike nisu podobne za sudsku ocenu, nego da će o takvoj vlasti sud dati građani na narednim izborima. Međutim, ako se tim merama povređuju Ustavom zajemčena prava, Ustavni sud mora da reaguje. U konkretnom slučaju je bilo neophodno da Sud prihvati podnete inicijative i da donese rešenje o pokretanju postupka za utvrđivanje ustavnosti spornog zakona. U tom postupku održala bi se javna rasprava u toku koje bi se raspravila sva relevantna pitanja i na osnovu koje bi se donela odgovarajuća odluka. Pozitivan primer u tom smislu predstavlja postupanje Ustavnog suda Hrvatske prilikom odlučivanja o ustavnosti Zakona o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke.<sup>4</sup> Tim zakonom je, u uslovima ekonomske krize, u poreski sistem Hrvatske, sa primenom od 1. avgusta 2009. godine, uveden vanredni poreski oblik kojim su se, uz uobičajena, redovna poreska opterećenja, dodatno, u periodu od najduže 17 meseci, opterećivali taksativno navedeni prihodi određenih kategorija poreskih obveznika. Kako ništa ne bi prepustio slučaju, Ustavni sud Hrvatske je zatražio izjašnjenje i radne materijale Hrvatskog sabora, izjašnjenje Vlade Hrvatske kao predlagača zakona, ali i pisana naučna mišljenja naučnih savetnika Ustavnog suda Hrvatske o zahtevu i predlozima za ocenu ustavnosti spornog zakona. Takođe, Ustavni sud Hrvatske je održao savetodavnu raspravu na kojoj su prisustvovali predstavnici podnosioca zahteva, predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti, kao i pozvani stručnjaci iz oblasti ustavnog prava, finansijskog prava, socijalne politike i filozofije

---

4 Odluka i Rešenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-IP-3820/2009, <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/0/C12570D30061CE53C1257671004AE1B6?OpenDocument>, 10.10.2015.



politike. Održani su i ad hoc savetodavni sastanci sa naučnim savetnicima Ustavnog suda sa Katedre za radno i socijalno pravo i Katedre za evropsko javno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu. Putem Venecijanske komisije zatraženi su podaci o odgovarajućim merama koje su države članice Saveta Evrope preduzimale zbog globalne ekonomske i finansijske krize. Na kraju, Ustavni sud Hrvatske je koristio merodavnu praksu Evropskog suda za ljudska prava i praksu Saveznog ustavnog suda Nemačke koja je bila od značaja za rasvetljavanje pitanja koja se odnose na poresku politiku u socijalnoj državi. Sprovodeći široku javnu raspravu, Ustavni sud Hrvatske je ozbiljno i temeljno pristupio svim spornim pitanjima i aspektima neophodnim za donošenje valjane odluke. U našem slučaju, da je održana javna rasprava, Sud bi morao da odgovori na bar neka od sledećih pitanja. Prvo, Zakonom se uvode interventne mere koje se preduzimaju da bi se u uslovima ekonomske krize očuvala finansijska održivost penzijskog sistema. Nedavno je Ustavni sud Italije proglasio neustavnom jednu odredbu dekreta sa zakonskom snagom koja je predviđala ukidanje usklađivanja visine penzija sa rastom cena i troškova života.<sup>5</sup> Ustavni sud Italije je naveo da potreba za uravnoteženjem javnih finansija, zbog kojih je sporna mera uvedena, nije detaljno obrazložena. U skladu sa tim, bilo bi nužno da predlagač i donosilac spornog zakona detaljno obrazlože sve okolnosti ekonomske krize i potrebe zbog koje se donosi navedeni zakon. Obrazloženje iz Predloga zakona, koje je Ustavni sud Srbije velikodušno prihvatio, svakako nije dovoljno. To je posebno važno jer se u medijima često ističe kako smo izašli iz krize i kako smo odavno na putu ekonomskog oporavka. Nezavisno od odgovora na pitanje da li smo još uvek u krizi ili smo izašli iz nje, može da se desi da vlast, pozivajući se na vanredne okolnosti, donosi mere kojima želi da ostvari neke druge ciljeve. Pored toga, neravnoteža javnih finansija može da bude prouzrokovana, na primer, neracionalnim trošenjem javnih sredstava, pa da ne bude posledica ekonomske krize. Zbog toga je važno da se razmotre okolnosti koje su odredile potrebu za donošenjem spornog zakona.

Drugo, ako smanjivanje penzija pogađa samo manji broj penzionera, kako navodi Sud, postavlja se pitanje koliki su pozitivni efekti te mere na očuvanje finansijske održivosti penzijskog sistema i održivosti budžeta. Naime, ako su finansijski efekti te mere skromni, budući da pogađaju mali procenat penzionera, ne dovodi li to u pitanje podobnost te mere za ostvarivanje zakonitog i legitimnog cilja. Pored pitanja podobnosti sporne mere da utiče na spas penzijskog sistema, neophodno je odgovoriti i na pitanje da li postoje neke druge mere kojima bi se na delotvorniji način postigao isti cilj. Bilo bi neophodno razmotriti alternativne mere ekonomske politi-

5 Sentenza n° 70/2015, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=70>, 01.10.2015.

ke, pa tek ako se pokaže da je to jedina delotvorna mera, onda bi je trebalo prihvatiti. Međutim, čak i kada bi to bio slučaj, odnosno kada bi to bila jedina mera podobna da ostvari zakoniti cilj, bilo bi neophodno razmotriti je pažljivije u odnosu na načelo srazmernosti. Da li se datom merom nameće nesrazmerno veliki teret onima koji se nalaze u posebno osetljivom položaju? Posebno osetljiv položaj penzionera ogleda se u nemogućnosti prilagođavanja tržišnim nedaćama s obzirom na to da je njihov radni vek završen. Oni su u znatno nepovoljnijem položaju od radnika ili preduzetnika, koji imaju veću tržišnu elastičnost u pogledu mogućnosti reagovanja na nepovoljna ekonomska kretanja. Takođe, treba naglasiti da penzioneri, na osnovu zakonito utvrđene penzije, imaju određena stečena legitimna očekivanja u odnosu na novčana primanja kojima zadovoljavaju sopstvene potrebe. Ukoliko se njihova primanja smanje, dolazi do nesklada između njihovih legitimnih očekivanja i postojećih i planiranih potreba. Upravo zbog toga država ima ustavnu obavezu da se stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera. U pogledu toga Sud je stao na stanovište da je zaštićen iznos penzije u visini od 25.000 dinara u datim ekonomskim prilikama dovoljan nivo sigurnosti koji se obezbeđuje penzionerima. U prilog tome, Sud je naveo da je to skoro dvostruki iznos minimalne penzije u Srbiji. Međutim, ako se podsetimo da je navedenom odlukom Ustavnog suda Italije utvrđena neustavnost odredbe koja je isključivala usklađivanje visine penzija sa inflacijom, i to onih čija je visina prelazila trostruki iznos minimalne penzije, čini se da je Ustavni sud Srbije morao da ponudi ubedljivije obrazloženje za svoj stav. Imajući u vidu da je smanjivanje penzija svakako teža mera od mere kojom se onemogućava njihov rast, postaje jasno da je Sud bio u obavezi da se detaljnije pozabavi srazmerom između nametnutog tereta i ostvarivanja navodno legitimnog cilja.

To su samo neka od pitanja na koja bi Sud morao da odgovori. Zbog toga je bilo važno da Sud prihvati podnete inicijative. U toku postupka uzeo bi u obzir i detaljno razmotrio navedena, ali i mnoga druga pitanja. Sprovodeći široku javnu raspravu i uzimajući u obzir sve argumente, Ustavni sud Srbije bi pokazao viši stepen profesionalnosti i osetljivosti za društveno osetljiva pitanja. U ovom trenutku teško da bismo mogli da pretpostavimo kakav bi bio konačan ishod tog postupka. Možda bi se ipak ispostavilo da sporni zakon nije u suprotnosti sa Ustavom. Međutim, penzioneri bi imali detaljno obrazložene razloge koji bi mogli da posluže bar kao uteha za žrtvu koju moraju stoički da podnesu.

Dostavljeno Redakciji: 1. decembra 2015. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 19. januara 2016. god.