

Dipl. prav. Nikola Aleksić

Umanjenje i neusklađivanje penzija

- nova odluka Evropskog suda za ljudska prava i principi za odlučivanje o povredi prava penzionera -

Povod za ovaj tekst je nova odluka Ustavnog suda da obustavi postupak o oceni ustavnosti *Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija*, čije obrazloženje u toku pisanja ovog teksta nije bilo objavljeno, odnosno najava u medijima da će udruženja penzionera podneti novu predstavku Evropskom sudu za ljudska prava. Kako navode radi se o imovinskim pravima više od 850.000 penzionera i naslednika preminulih oštećenih penzionera koja su ugrožena ne samo smanjenjem penzija, već i obustavom redovnog usklađivanja penzija u visini rasta cena.

Inače u februaru ove godine, Sindikat penzionera Srbije „Nezavisnost“ objavio je da je Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), već doneo odluku kojom je kao neprihvatljivu, odbacio njihovu predstavku i zahtev da se oštećenim penzionerima kojima su penzije umanjivane na osnovu navedenog zakona, vrate otuđena sredstva. Takođe, objavljeno je da je u obrazloženju ESLJP naveo:

„Evropski sud za ljudska prava, na zasedanju održanom 10. januara 2019. godine, u sastavu jednog sudije, u skladu sa Konvencijom, ispitao je predstavku u obliku u kom je podneta. Sud je ustanovio da podnosilac predstavke nije u dovoljnoj meri oštećen navodnim kršenjem Konvencije, kako bi tvrdio da je žrtva zloupotrebe u okviru značenja navedene Konvencije...“

Ni ova odluka nije objavljena u „Sl. glasniku RS“, te ni u ovu odluku nemamo uvid, ali kako smo razumeli predmet pritužbe je bilo pre svega smanjenje penzija. U najavljenom novoj predstavi, ako smo dobro razumeli, predmet bi trebalo da bude neusklađivanje penzija.

Ovde dolazimo do pravog povoda za ovaj tekst, a to je jedna od novijih odluka, u slučaju *Aielli i drugi protiv Italije*. S obzirom da nemamo uvid ni u odluku Ustavnog suda, ni u odluku ESLJP, odluka u slučaju *Aielli i drugi protiv Italije*, u kojoj je u sličnom slučaju navedeno nekoliko bitnih principa, mogla bi da razjašnjenje kakav je stav, odnosno kakav bi mogao da bude stav ovog suda povodom nove predstavke, onima kojima nameravaju da je podnesu, i šta bi trebalo da imaju u vidu, pre svega kada je u pitanju neusklađivanje penzija, ako to zaista bude glavna pritužba.

Pre nego što prikažemo principe i zaključke ESLJP iz ove odluke izložićemo relevantne odredbe, kao i prethodnu odluku Ustavnog suda u vezi sa ovim zakonom.

I. Relevantni propisi, odnosno odredbe

Ustav Republike Srbije („Sl. glasniku RS“, broj 98/2006) propisuje u članu 58. pravo na imovinu:

„Jemči se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona.“

Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne.

Zakonom se može ograničiti način korišćenja imovine.

Oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom.“

Povod za ovaj tekst je jedna o novijih odluka Evropskog suda za ljudska prava u kojoj je u sličnom slučaju kao i kod nas navedeno nekoliko bitnih principa kojima bi oni koji nameravaju da podnesu predstavku trebalo da se vode i od kojih će u krajnjem slučaju zavisiti odluka ovog suda, i to pre svega kada je u pitanju neusklađivanje penzija

U članu 70. u vezi sa penzijskim osiguranjem propisuje:

„Penzijsko osiguranje uređuje se zakonom. Republika Srbija stara se o ekonomskoj sigurnosti penzionera.“

Član 97. tačka 8. propisuje da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti; druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa.

Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija („Sl. glasnik RS”, br. 116/2014), stupio je na snagu 28. oktobra 2014. godine, u relevantnom delu, propisivao je sledeće:

„Član 1.

Ovim zakonom uređuje se način isplate penzija koje isplaćuje Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje počev od isplate penzija za mesec novembar 2014. godine, s ciljem očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema u Republici Srbiji.“

Član 2.

Korisnicima penzija čija je visina penzije određena u skladu sa zakonom veća od 25.000 dinara, a manja od 40.000 dinara, penzije će se isplaćivati u iznosu koji se dobija tako što se od ukupne visine penzije odbija iznos koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,22 sa razlikom između ukupne visine penzije i 25.000 dinara.

Član 3.

Korisnicima penzija čija je visina penzije određena u skladu sa zakonom veća od 40.000 dinara,

penzije će se isplaćivati u iznosu koji se dobija tako što se od ukupne visine penzije odbija zbir iznosa koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,22 sa 15.000 dinara i iznosa koji se dobija množenjem koeficijenta od 0,25 sa razlikom između ukupne visine penzije i 40.000 dinara.

Član 4.

Isplate penzija izvršene u skladu sa ovim zakonom smatraju se konačnim.

Član 5.

Isplata penzija na način utvrđen u čl. 2. i 3. ovog zakona primenjuje se na zatečene i buduće korisnike penzija.“

Zakonom o dopuni Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija („Sl. glasnik RS”, br. 99/2016), koji je bio u primeni od 20. decembra 2016. godine dodat je član 5a kojim je propisano da se iznosi utvrđeni u čl. 2. i 3. ovog zakona od 15.000, 25.000 i 40.000 dinara, povećavaju, počev od obračuna i isplate penzija za decembar 2016. godine za procenat usklađivanja penzija utvrđen zakonom kojim se uređuje budžetski sistem.

Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija („Sl. glasnik RS”, br. 116/2014 i 99/2016) je prestao da važi 30. septembra 2018. god. stupanjem na snagu *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju* („Sl. glasnik RS”, br. 73/2018).

Dakle, zakon se primenjivao skoro 4 godine, u izjavi Udruženja sindikata penzionisanih vojnih lica Srbije datoj za „Politiku“, i objavljenoj 17. maja 2019. godine na internet stranici ovog lista (www.politika.rs), u članku „Zbog umanjanih primanja penzioneri traže pravdu u Strazburu“, predsednik ovog udruženja ističe da Ustavni sud Srbije nije u skladu s Ustavom zaštitio imovinska prava više od 850.000 penzionera i naslednika preminulih oštećenih penzionera, iako su obustavom redovnog usklađivanja penzija u visini rasta cena i BDP od 2012. godine, oštećeni svi penzioneri za najmanje 20 odsto povećanja penzija. Takođe, zaključuje da su uštede države samo po tom osnovu od 2012. do 2018. godine u proseku godišnje iznosile oko 500 miliona evra. Izjave pred-

stavnika vlasti da su na penzijama spasili finansijsku stabilnost Srbije je u osnovi tačna, ali je to postignuto ne samo smanjivanjem dela nego i neusklađivanjem svih penzija.

Udruženja penzionera smatraju da su ugrožena imovinska prava penzionera i tako će verovatno biti i usmerena predstavka koju najavljuju, te je ključna odredba člana 1. Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Kako iz ovih navoda pre svega možemo zaključiti da su ugrožena imovinska prava penzionera i tako će verovatno biti i usmerena predstavka koju najavljuju, ključna je odredba člana 1. *Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*.

Naziv iznad ovog člana glasi „Zaštita imovine“, a član propisuje:

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

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

Relevantne su i odredbe drugih zakona, ali ćemo ih zbog preglednosti i praktičnosti, navesti u sledećem delu.

II. Rešenje o odbacivanju inicijative Ustavnog suda iz 2015. godine

Rešenjem IUz-531/2014 od 23. septembra 2015. godine, objavljenom u „Sl. glasniku RS“, br. 88/2015, Ustavni sud odbacio je inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima *Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija* („Sl. glasnik RS“, broj 116/2014) i zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji donetih, odnosno preduzetih na osnovu ovog zakona.

Ustavni sud je ranije već odbacio inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija

Kao relevantne za ustavnopravnu ocenu osnovnosti navoda sadržanih u podnetim inicijativama, u svojoj odluci, između ostalog navodi i odredbe *Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju* („Sl. glasnik RS“, br. 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 i 142/14), kojima je propisano: da penzijsko i invalidsko osiguranje obuhvata obavezno i dobrovoljno penzijsko i invalidsko osiguranje (član 1.); da se ovim zakonom uređuje obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje (član 2. stav 1.); da se prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja stiču i ostvaruju zavisi od dužine ulaganja i visine osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje i uz primenu načela solidarnosti (član 5. stav 1.); da obavezno osigurana lica (u daljem tekstu: osiguranci), u smislu ovog zakona, jesu – 1) zaposleni, 2) lica koja samostalno obavljaju delatnost i 3) poljoprivrednici, a da se obaveze za plaćanje doprinosa po osnovu osiguranja utvrđuju u skladu sa ovim zakonom (član 10. st. 1. i 3.); da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju – 1) kad navršši 65 i najmanje 15 godina staža osiguranja, 2) kad navršši 45 godina staža osiguranja (član 19.); da se visina starosne i invalidske penzije određuje tako što se lični bodovi pomnože sa vrednošću opšteg boda na dan ostvarivanja prava (član 61.); da se lični bodovi osiguranika utvrđuju množenjem ličnog koeficijenta osiguranika i njegovog penzijskog staža (član 62.); da prihod i primanja fonda čine sredstva – 1) doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, 2) sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje koje se u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom obezbeđuju u budžetu, 3) sredstva od imovine kojom raspolaže fond, 4) sredstva od kamata ostvarenih plasmanom sopstvenih prihoda fonda, u skladu sa zakonom, poslovnom bankarstvu, na tržištu novca ili kupovinom obveznica čiji emitent je država, 5) subvencije i donacije, 6) sredstva ostvarena prodajom društvenog kapitala, društvenih i javnih preduzeća ili njihovih delova, u skladu sa zakonom, 7) dividende na akcije po osnovu ranijih ulaganja sred-

stava za penzijsko i invalidsko osiguranje, u skladu sa zakonom, 7a) sredstva budžeta za obaveze Republike Srbije utvrđene zakonom, 8) sredstva iz drugih izvora (član 169. stav 1.).

Takođe, Ustavni sud nalazi da su, u konkretnom slučaju, od značaja i odredbe *Zakona o budžetskom sistemu* („Sl. glasnik RS“, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13 i 142/14), kojim se, pored ostalog, utvrđuju fiskalni principi, pravila i procedure na osnovu kojih se ustanovljava fiskalni okvir, kako bi se obezbedila dugoročna održivost fiskalne politike (član 1.). Članom 27e st. 28. i 29. tog zakona propisano je da principi odgovornog fiskalnog upravljanja nalažu svođenje rashoda za plate i penzije na održiv nivo, tako da će se težiti tome da učešće plata opšteg nivoa države u BDP bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11% (stav 28.), kao i da se povećanje plata i penzija može vršiti samo u godini u kojoj se na osnovu odgovarajućih planskih dokumenata nadležnih organa očekuje, odnosno procenjuje da će učešće plata opšteg nivoa države u BDP da bude do 7%, odnosno učešće penzija u BDP do 11%, i to najviše dva puta godišnje, ali tako da očekivano učešće plata opšteg nivoa države, odnosno penzija u BDP nakon usklađivanja ne bude iznad navedenih procenata (stav 29.).

Ovde ćemo navesti samo najvažnije zaključke ovog suda, zbog ograničenog prostora u časopisu:

- U članu 70. Ustav utvrđuje penzijsko osiguranje, iz čega sledi da je pravo na penzijsko osiguranje jedno od ljudskih prava zajemčenih Ustavom. Međutim, Ustavni sud konstatuje da **Ustavom nije utvrđena sadržina ovog prava, već je odredbom stava 1. člana 70. Ustava predviđeno da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom, a odredbom stava 2. istog člana da se Republika Srbija stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera, čime je uređivanje svih pitanja koja se tiču penzijskog osiguranja prepušteno zakonodavcu. Dakle, iz navedenih odredaba člana 70. Ustava proizlazi, sa jedne strane obaveza, a sa druge strane ovlašćenje zakonodavca da zakonom uspostavi i uredi sistem penzijskog osiguranja.**
- Sistem penzijskog osiguranja u Republici Srbiji se zasniva na obaveznim doprinosima koja osiguranik plaća tokom svog staža osiguranja (radnog veka), a da **novčana davanja iz ovog sistema, koji se temelji na načelu solidarnosti (tzv. generacijska solidarnost), imaju javnopravni karakter.**
- Doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje ne prikupljaju se radi finansiranja penzija generacije koja trenutno uplaćuje doprinose, već radi finansiranja penzija generacije koja trenutno koristi pravo na penziju (korisnici). To znači i da nema kapitalizacije prikupljenih doprinosa, ali i da zaposleni i drugi osiguranici, zauzvrat, od države (nadležnog fonda obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja) **dobijaju jemstvo da će u budućnosti, kada prestanu da rade (kada im prestane svojstvo osiguranika) dobiti pripadajuće penzijsko davanje.** Stoga i visina davanja po osnovu ostvarenog prava iz penzijskog osiguranja, odnosno visina penzije koja se u svakom pojedinačnom slučaju utvrđuje licu koje je ostvarilo pravo, ne zavisi samo od ukupnog iznosa uplaćenih doprinosa, već neposredno zavisi i od **rasta ili pada privrede, bruto društvenog proizvoda zemlje u datom trenutku (razlozi ekonomske i finansijske prirode), te i drugih značajnih faktora, kao što su odnos broja osiguranika – zaposlenih za koje poslodavac uplaćuje doprinose ili koji ih sami sebi uplaćuju i broja korisnika penzijskih davanja, demografskih kretanja i sl.**
- Osporenim Zakonom se korisnicima penzije ne utvrđuje visina penzije, već se propisuje u kojim slučajevima i za koliko će isplata utvrđene visine biti umanjena, zbog očuvanja finansijske održivosti penzijskog sistema. Stoga se osporena zakonska rešenja ne bi mogla dovesti u ustavnopravnu vezu sa načelom jedinstva pravnog poretka, jer se njima ne menja način samog utvrđivanja visine penzija predviđen Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.
- Kako je penzija pravo ustanovljeno zakonom čiji se svi elementi, uključujući i visinu, uređuju zakonom, to sledi da Ustav ne garantuje ni pravo na penziju u određenom iznosu, odnosno ustavne norme koje se odnose na penzijsko osiguranje

ne daju osnova za tvrdnju da je jednom utvrđeni iznos penzije nepodložan zakonskoj promeni u celokupnom vremenu uživanja penzionog prava.

- Dalje, ističe da su u pitanju samo privremene mere i da su srazmerne legitimnom cilju koji se želi postići i da zakonodavac propisivanjem navedene mere nije postupio na način koji dovodi u pitanje poštovanje i primenu načela srazmernosti u doprinosu podmirenju troškova javnih finansija.

Više sudija dalo je svoje izdvojeno mišljenje.

Takođe, važno je napomenuti da se Ustavni sud pozvao i na odluku ESLJP od 10. februara 2015. godine, po predmetu *Bélané Nagy protiv Mađarske*, broj 53080/13, u kojoj je ovaj sud još jednom ponovio svoj dosadašnji stav ističući da je taj sud prihvatio mogućnost smanjenja prava iz socijalnog osiguranja u određenim okolnostima i posebno ukazao na značaj koji protek vremena može da ima na pravno postojanje i karakter davanja iz socijalnog osiguranja.

Ipak, u odluci u predmetu *Bélané Nagy protiv Mađarske* radi se o pritužbi podnositeljke da je izmenjeno zakonodavstvo vezano za metodologiju procene radne sposobnosti osiguranika, odnosno korisnika prava na invalidsku penziju, te podnositeljka više nije zadovoljavala potreban prag za ostvarenje prava na invalidsku penziju, a ne o umanjenju, odnosno neusklađivanju penzija, kao u odluci *Aielli i drugi protiv Italije*, koja je povod za ovaj tekst.

III. Odluka Evropskog suda za ljudska prava - Aielli i drugi protiv Italije

ESLJP je doneo 10. jula 2018. godine *Odluku po predstavkama br. 27166/18 i 27167/18 - Aielli i drugi protiv Italije*.

Kao što smo naveli na početku, slučaj je sličan situaciji koja se desila u Srbiji (ne i isti) jer je država takođe smanjila, odnosno nije vršila usklađivanje penzija. Iako se ne radi o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, ipak možemo izdvojiti principe kojima će se ovaj sud voditi ukoliko bude odlučivao o predstavci „naših“ penzionera.

Iako se ne radi o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kod smanjenja, odnosno neusklađivanja penzija u Italiji, ipak možemo izdvojiti principe kojima će se ovaj sud voditi ukoliko bude odlučivao o predstavci „naših“ penzionera

Pre nego što izložimo principe iz ove odluke, moramo napomenuti, da je odluka objavljena na sajtu HUDOC (<https://hudoc.echr.coe.int/>), samo na francuskom jeziku, te su izdvojeni delovi za ovu analizu u slobodnom, a ne zvaničnom prevodu.

Naime, podnosioci predstavke su penzioneri čije su penzije smanjene zamrzavanjem ili ograničavanjem indeksacije penzija u skladu sa zakonodavstvom iz 2015. godine.

Italijanska vlada je, najpre, zbog deficita u decembru 2011. godine usvojila Zakonodavnu uredbu br. 201, tzv. „Uredbu o spasavanju Italije“, kojom su uvedene mere za smanjenje javnog duga, a uključivale su zamrzavanje, u 2012. i 2013. godini, inflacijske indeksacije starosnih penzija koje su bile veće od tri minimalne penzije. **Mere su uključivale zamrzavanje, u 2012. i 2013. godini, inflacijske indeksacije starosnih penzija koje su bile veće od tri minimalne penzije.** Ustavni sud Italije je 10. marta 2015. godine doneo odluku kojom je utvrdio da je odredba nesrazmerna i nedovoljno obrazložena, te je uredbu proglasio neustavnom.

Italijanska vlada je zatim donela novu Zakonodavnu uredbu (dekret kako stoji u originalu presude), br. 65/2015, kojom je uvedeno pet različitih nivoa indeksacije u rasponu od 0 do 100% inflacije, zavisno od iznosa penzije. Ustavni sud je utvrdio da je ova nova uredba u skladu sa Ustavom jer je zakonodavac izvršio uravnoteženu procenu ustavnih načela i interesa u pitanju.

Naime, ESLJP navodi da je u vreme usvajanja predmetnog propisa, ekonomska situacija u Italiji bila posebno teška. Vlada je isticala da je javni deficit rizikovao da prekorači prag od 3% u odnosu na BDP, da je cilj ove da favorizuje penzionere sa niskim i srednjim primanjima, uz očuvanje održivosti penzijskog sistema za buduće generacije. **Uredba br. 65/2015**

nije uticala na nominalni iznos penzije, već je, s efektom erga omnes, smanjila mehanizam usklađivanja penzije sa troškovima života. Ovaj indeks svake godine zaustavlja Ministarstvo ekonomije i finansija (MEF) na osnovu indeksa koji je razvio Nacionalni institut za statistiku - ISTAT. Za referentne godine, to je bilo povećanje od 2,7% za 2012. godinu i 3% za 2013. godinu.

Dakle, cilj uredbe je bio „javni interes“, slično kako se i kod nas pravda smanjenje i neusklađivanje penzija.

Nakon stupanja na snagu uredbe br. 65/2015, podnosioci predstavke, penzioneri čija je penzija bila veća od tri minimalne penzije, tražili su od domaćih redovnih sudova ponovno uspostavljanje indeksacije penzija koja se primenjivala ranije, pozivajući se pri tome na presudu Ustavnog suda od 10. marta 2015. godine. S obzirom da je Ustavni sud u međuvremenu utvrdio da se kod nove uredbe nije postavilo pitanje ustavnosti, podnosioci su odlučili da povuku svoje tužbe pred domaćim sudovima.

Italijanska uredba je smanjila mehanizam usklađivanja penzije sa troškovima života. Cilj uredbe je bio „javni interes“, slično kako se i kod nas pravda smanjenje i neusklađivanje penzija

Prigovori podnosilaca pred ESLJP odnosili su se na član 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, odnosno da je uredba br. 65/2015 neposredno uticala na očekivano povećanje njihove penzije u 2012. i 2013. godini, i da je ostavila trajne posledice na povećavanje penzije narednih godina, što nije bilo u opštem interesu niti je bilo srazmerno, kao i da uredba bila nespojiva sa odlukom Ustavnog suda od 10. marta 2015. godine i da je imala retroaktivni uticaj na njihov pravni položaj.

III.1. Principi iz odluke ESLJP (i pitanje primenljivosti i na „naš“ slučaj“)

ESLJP, pre svega, navodi da član 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ne jamči pravo na sticanje vlasništva. Ako država svojim zakonodavstvom jamči isplatu penzije ili druge socijalne naknade, takvo zakonodavstvo stvara vlasnički interes u smislu člana 1. Protokola br. 1 osobama koje ispunjavaju njegove

uslove. Dalje, zaključuje da nema sumnje da je došlo do mešanja u uživanje imovinskih prava podnosioca predstavke u smislu člana 1. Protokola br. 1, u ovom slučaju. ESLJP ovde postavlja osnovno pitanje - da li je mešanje bilo na takvom nivou da je dovelo do povrede prava podnosioca.

ESLJP se pozvao i na svoje ranije odluke u sličnim slučajevima.

Odredba člana 1. Protokola br. 1 ne jamči pravo na vlasništvo ili, iz istog razloga, pravo na penziju u fiksnom iznosu (vidi, između ostalih, *Cichopek i drugi protiv Poljske, (Dec.), br. 15189/10, § 130, 14. maj 2013.*). S druge strane, ako država ugovornica uvede zakonodavstvo koje predviđa automatsko plaćanje socijalne pomoći, treba smatrati da takvo zakonodavstvo generiše finansijski interes koji spada u okvir člana 1 Protokola br. 1 za lica koja ispunjavaju njegove uslove (*Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (odl.) [GC], br. 65731/01 i 65900/01, st. 43-44, ECHR 2005-Ks, Andrejeva protiv Latvije [GC], br. 55707/00, § 77, ECHR 2009*). Suspenzija ili umanjnjenje penzije može pokrenuti pitanje prema članu 1. Protokola br. 1, koje može predstavljati povredu dobra, a koje mora biti opravdano (*Da Conceicao Mateus i Santons Januario*).

Odredba člana 1. Protokola br. 1 ne jamči pravo na penziju u fiksnom iznosu

Što se tiče pravnog osnova mešanja u ovom slučaju, ESLJP primećuje da je to rezultat primene odredbi uredbe, br. 65/2015, za koje je utvrđeno da su u skladu sa Ustavom od strane italijanskog Ustavnog suda, te da mešanje zadovoljava uslov zakonitosti iz člana 1. Protokola br. 1.

Nakon toga, ESLJP je analizirao postojanje legitimnog cilja „javne korisnosti“ i na srazmernost uplitanja u legitimni cilj kojem se teži, odnosno na pitanje da li su italijanske vlasti postigle pravičnu ravnotežu između zahteva opšteg interesa zajednice i imperativa zaštite prava pojedinca (*Koufaki i Adedi protiv Grčke, (dec.), 57665/12 i 57657/12, 7. maj 2013*). Što se tiče prirode „javnog interesa“ spornih mera, ESLJP primećuje da odluka o donošenju zakona u pogledu socijalnih naknada obično uključuje ispitivanje političkih, ekonomskih i socijalnih pita-

nja. Sud prihvata da se u sprovođenju ovih politika produžava sloboda procene koja je ostavljena država-čanicama (*Belane Nagy protiv Mađarske [GC]*, br. 53080/13, § 113, ECHR 2016). Ovo je posebno tačno za usvajanje politika za ekonomiju javnih fondova (*NKM protiv Mađarske*, br. 66529/11, §§ 49 i 61, 14. maj 2013) ili zakona koji uvode mere štednje nametnute ozbiljnom krizom. (*Koufaki i Adedi*, § 37, vidi i *Da Conceicao Mateus i Santos Januario*, § 22, *Da Silva Carvalho Rico protiv Portugala*, (odl.), Br. 13341/14, st. 137, 1. septembar 2015. godine, *P. Plaisier BV protiv Holandije*, (dec.), br. 46184/16, st. 72-76, 14. novembar 2017. godine).

Na ovom mestu navešćemo i noviju Odluku ESLJP protiv Srbije, *Skenderi i drugi protiv Srbije po predstavi broj 15090/08* od 4. jula 2017. godine, koja se ne spominje u odluci u slučaju *Aielli i drugi protiv Italije*, ali je zaključak i u toj odluci sledeći:

„Principi koja se generalno primenjuju u predmetima prema čl. 1. Protokola broj 1 podjednako su relevantni kada je reč o penzijama, te ova odredba ne garantuje pravo na sticanje imovine, odnosno ne garantuje ni pravo na penziju u određenom iznosu, ali kada država ugovornica ima na snazi zakonodavstvo koje predviđa pravo na isplatu određenog socijalnog davanja mora se smatrati da to zakonodavstvo generiše imovinski interes koji spada u granice čl. 1. Protokola 1 za osobe koje zadovoljavaju njegove zahteve.

Sniženje ili prekid isplate penzije može predstavljati mešanje u mirno uživanje imovine koje se mora opravdati.“

Dakle, prema ESLJP države imaju široku slobodu procene u pitanjima socijalne i ekonomske politike. Ciljevi kojima je italijansko zakonodavstvo težilo bili su jasno utvrđeni u uredbi br. 65/2015, u izveštajima koji prate ratifikaciju zakona i analizi Ustavnog suda. Uvođenje novog mehanizma imalo je za cilj usklađivanje zakonodavstva s presudom Ustavnog suda iz 2015. godine, osiguravajući pritom stabilnost i kontrolu nad javnim rashodima, te minimalan nivo socijalnih naknada i održivost sistema socijalne sigurnosti za buduće generacije. ESLJP nije vidio nikakav razlog da odbaci razmatranja Ustavnog

suda ili dovede u pitanje činjenicu da je italijanski zakonodavac sledio legitiman cilj zaštite javnog interesa, što je nužno širok pojam.

Na kraju, ESLJP zaključuje da uredba br. 65/2015 nije uticala na nominalni iznos penzije, ali je s učinkom erga omnes smanjila mehanizam za povećanje penzije u skladu s troškovima života. U 2012. i 2013. godini taj je indeks porastao samo za 2,7%, odnosno 3%, te prema ESLJP sporne mere nisu imale značajnog uticaja na penzije podnosi-laca u odnosu na navedene godine. Povodom navodnog uticaja ove mere kumulativnim posledicama od 2014. pa nadalje, ESLJP se nije složio s tvrdnjama podnosilaca da njihova stečena prava nisu smela biti izmenjena u narednim godinama. Smanjenje ili izmena iznosa naknada socijalne sigurnosti spada u zakonodavnu vlast države, a italijanska vlada je, zbog teške ekonomske situacije, morala intervenisati i omogućiti preraspodelu javnih sredstava u korist nižih penzija uz očuvanje održivosti sistema socijalne sigurnosti za buduće generacije.

Konačno ESLJP smatra da reforma mehanizma indeksacije penzija nije dosegla toliki nivo da bi podnosiocima izložila poteškoćama nespojivim s članom 1. Protokola br. 1, odnosno da mešanje u imovinska prava podnosilaca za njih nije predstavljalo prekomerni teret. Predstavka je stoga proglašena nedopuštenom i odbačena kao očigledno neosnovana.

Zaključci ili principi kojima se ESLJP vodio mogu se svesti na sledeće:

1. Član 1. Protokola br. 1 ne jamči pravo na sticanje vlasništva, odnosno pravo na penziju u fiksnom iznosu.
2. Država ima pravo da interveniše na opisani način kada je to u javnom interesu, jer pojam stečenih prava, u smislu člana 1. Protokola br. 1 podrazumeva pravo na penziju, ali ne i određeni iznos penzije.
3. Smanjenje, odnosno neusklađivanje penzija predstavlja mešanje u uživanje imovinskih prava.

4. Da li postoji povreda imovinskih prava penzionera, zavisi od nivoa mešanja u uživanje imovinskih prava.

Umesto zaključka

Smatramo da će se ESLJP voditi navedenim zaključcima i kada bude odlučivao o predstavi čije podnošenje najavljuju i u „našem“ slučaju.

S obzirom da ESLJP nema dilemu kada su u pitanju ovlašćenja države, tj. da s pravnog aspekta država ima pravo na predmetnu intervenciju, postojanje povrede će zavisi od pitanja koja su ekonomske prirode

Od svih zaključaka koje smo izdvojili, prema našem mišljenju poslednji će imati najveći značaj, odnosno da li je država povredila prava penzionera, prema ESLJP, zavisiće od toga koliki je bio nivo mešanja države, smanjenjem i neusklađivanjem penzija, u prava penzionera.

Dakle, s obzirom da ESLJP nema dilemu kada su u pitanju ovlašćenja države, tj. da s pravnog aspekta država ima pravo na predmetnu intervenciju, postojanje povrede će zavisi, kako vidimo, od pitanja koja su ekonomske prirode, jer ESLJP uzima u obzir konkretne brojke i procenete, što će verovatno biti slučaj i kod utvrđivanja uticaja mera iz *Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija* na životni standard i odnosa nivoa smanjenja i neusklađivanja penzija i troškova života.