



Ministarstvo
rada i socijalnog
staranja

Adresa: Rimski trg 46
81000 Podgorica Crna Gora
www.gov.me/mrs

Broj: 01-011/24-3629/2

Podgorica, 20. juna 2024. godine

**VLADA CRNE GORE
GENERALNOM SEKRETARIJATU**

Povodom inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 5 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list CG“, broj 125/23), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Milan Gajović iz Podgorice, Ministarstvo rada i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative u bitnom navodi da je u članu 58 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano usklađivanje svih penzija, na osnovu statističkih podataka sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodna četiri mjeseca u odnosu na četiri mjeseca koja im prethode, te da prema tome pravo na usklađivanje imaju svi penzioneri, pa i korisnici najnižih penzija. Dalje, navodi da je pravo na najnižu penziju subjektivno socijalno (imovinsko) pravo koje je stečeno (priznato) Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju (zajamčeno ljudsko pravo) koje se može ograničavati samo u skladu sa članom 24 Ustava kojim se propisuje da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Takođe, navodi da su propisanim dvogodišnjim zamrzavanjem njihovih primanja, korisnici najnižih penzija dovedeni u neravno pravnopoložaj u odnosu na ostale penzionere, što nije u saglasnosti sa članom 17 stav 2 Ustava kojim se propisuje da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Dalje, ističe da osporena odredba zakona nije u skladu sa članom 8 stav 1 Ustava kojim se propisuje da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. Podnosilac inicijative navodi da se pravno-tehnički član 193a nalazi u poglavlju XV PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE, te da je on po svojoj pravnoj prirodi i cilju prelazna odredba kojom se, ukoliko je to potrebno, uređuje odnos zakona koji prestaje da važi i novog zakona i određuju rokovi za donošenje podzakonskih akata. Takođe, navodi i da osporena odredba nije u saglasnosti sa članom 4 i članom 11 stav 1 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kojima se propisuje da države članice ovog pakta priznaju da, u pogledu uživanja prava koje država osigurava prema ovom paktu, država može ograničiti ta prava samo zakonom, i to u onoj mjeri koja je u saglasnosti sa prirodom ovih prava i isključivo unaprijeđenja opšteg blagostanja u demokratskom društvu (član 4), kao i da države članice ovog pakta priznaju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odjeću i smještaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života te da će države članice preduzeti odgovarajuće mjere radi osiguranja ostvarivanja ovog prava i u tom cilju one priznaju bitni značaj slobodno izabrane međunarodne saradnje (član 11 stav 1 navesti), jer ne dovodi do unaprijeđenja opšteg blagostanja, niti poboljšava uslove života, već uzrokuje smanjenje prihoda i pad životnog standarda. Na kraju, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud donese odluku kojom će utvrditi da osporena odredba Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nije u saglasnosti sa Ustavom.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje navedene inicijative i, s tim u vezi, ističemo sljedeće:

Osporenim odredbom člana 5 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je da izuzetno od stava 1 ovog člana i člana 58 ovog zakona, najniža penzija iz člana 29 st. 3 i 4 ovog zakona, neće se usklađivati u 2024. i 2025. godini.

Odredbama Ustava Crne Gore, u odnosu na koje je traženo pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe Zakona, kao i odredbama Ustava koje su od značaja za sagledavanje spornih pitanja na koja ukazuje podnosilac inicijative, propisano je, da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1 stav 2); da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu, da se neće smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju, te da se posebne mjere mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzeti (član 8); da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma (član 17 stav 1); da je socijalno osiguranje zaposlenih obavezno i da država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstava za život (član 67); da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno (član 24 stav 1) i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145).

S tim u vezi, polazeći od ustavnih ovlašćenja, država zakonom uređuje sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, propisujući na taj način prava koja se obezbjeđuju u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja, uslove za njihovo sticanje, način njihovog ostvarivanja, krug osiguranika, organ koji odlučuje o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja, postupak odlučivanja o pravima po ovom osnovu, sistem pravne zaštite, sistem finansiranja, kao i druga pitanja od značaja za uređenje ove oblasti. Zakonodavac je, dakle, ovlašćen da, uređujući sistem u oblasti socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti, zakonom uredi oblast penzijskog i invalidskog osiguranja, što obuhvata i ovlašćenje da se zakonom propišu prava i obaveze po osnovu ovog osiguranja, uslovi i način njihovog ostvarivanja. Dakle, Ustav Crne Gore pred zakonodavca ne postavlja nikakve konkretne zahtjeve u odnosu na uređivanje pitanja iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, već njihovo uređivanje prepušta zakonodavcu pa je stvar zakonodavne politike države propisivanje uslova za sticanje prava na penziju, način njenog određivanja i usklađivanja kao i mijenjanja postojećih zakonskih rješenja kojima je uređeno penzijsko i invalidsko osiguranje u Crnoj Gori.

Takođe, kada su u pitanju navodi podnosioca inicijative da se osporenim članom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nije moglo propisati zamrzavanje najnižih penzija u naredne dvije godine jer je Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju propisao način usklađivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, ukazujemo da iznijeti razlozi ne potkrijepljuju tvrdnju o povredi zajamčenog prava kako je to propisano članom 24 Ustava Crne Gore. Ovo stoga što, kao što je prethodno rečeno, sadržina prava na penzijsko osiguranje nije utvrđena Ustavom, već se u cjelini uređuje zakonom, a u konkretnom slučaju, mjere privremenog neusklađivanja penzija ustanovljene su upravo zakonom. Ljudska i manjinska prava i slobode jemče se Ustavom, iz čega slijedi da Ustav utvrđuje koja to konkretna prava građana imaju značaj neotuđivih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. S obzirom na to da, u konkretnom slučaju, pravo na penziju nije ljudsko pravo zajemčeno Ustavom, te da je Ustav u potpunosti prepustio zakonu uređivanje sadržine i načina ostvarivanja prava na penzijsko osiguranje, to se, zakonsko uređivanje pitanja iz ove oblasti

ne može smatrati stečenim pravom koje se ne može ograničiti u smislu načela ograničenja ljudskih i manjinskih prava.

Dodatno ističemo da svi korisnici prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja imaju isti pravni status, ali se zbog vanrednih usklađivanja najnižih penzija, u proteklom periodu (od 1. januara 2022. godine najniže penzije su tri puta vanredno usklađene – kumulativno za više od 127%, dok se ta usklađivanja nijesu odnosila na ostala prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja), korisnici najniže penzije nalaze u bitno različitoj (materijalnoj) situaciji u odnosu na druge korisnike prava. Prema tome, mišljenja smo da osporena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ne predstavlja povredu odredbe člana 4 i člana 11 stav 1 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kao ni povredu načela zabrane diskriminacije i povredu prava građana na jednakost i ravnopravnost jer je osporenom odredbom Zakona uvedena mjera koja je usmjerena na stvaranje uslova za zaštitu korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja na koja se nijesu odnosila vanredna usklađivanja najnižih penzija i ista se odnosi jednako na sve osiguranike koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da osporena odredba člana 5 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list CG“, broj 125/23), nije nesaglasna sa Ustavom, te da istom nijesu povrijeđena ustavna načela vladavine prava i zabrane neposredne ili posredne diskriminacije, iz čega proizilazi da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporavane odredbe koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnio Milan Gajović iz Podgorice.

