



**VLADA CRNE GORE
GENERALNOM SEKRETARIJATU**

Povodom Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 71 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list RCG“, br. 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 14/07 i 47/07 i „Službeni list CG“, br. 79/08, 14/10, 78/10, 34/11, 66/12, 38/13, 61/13, 60/14, 10/15, 44/15, 42/16, 55/16, 80/20, 145/21, 86/22, 99/23, 125/23, 77/24, 11/25, 122/25, 160/25 i 14/26), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio dr Savo Milašinović iz Podgorice, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative u bitnom navodi da odredba člana 71 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojom je propisano da se staž osiguranja sa uvećanim trajanjem priznaje u staž osiguranja pod uslovom da osiguranik ima najmanje 10 godina efektivno provedenih na radnim mjestima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima. Naime, smatra da osporena odredba dovodi do povrede načela jednakosti i zabrane diskriminacije, jer pravi razliku između osiguranika koji imaju 10 i više godina staža osiguranja sa uvećanim trajanjem i osiguranika koji imaju manje od 10 godina takvog staža, iako su svi radili na istim ili sličnim radnim mjestima, zbog čega ova odredba nije u saglasnosti sa čl. 1 i 8, članom 17 stav 2 i članom 19 Ustava Crne Gore, članom 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji se odnosi na zabranu diskriminacije, kao ni sa članom 1 Protokola broj 1 uz navedenu konvenciju, koji se odnosi na zaštitu imovine. Takođe, podnosilac inicijative navodi da osporena odredba nije u saglasnosti sa članom 67 Ustava Crne Gore, kao ni sa članom 61 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojim se propisuje da se u penzijski staž računa vrijeme provedeno na radu po osnovu kojeg je uplaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje. Ističe i da osporena odredba nije u skladu sa razlozima uvođenja staža sa uvećanim trajanjem propisanim članom 70 Zakona, imajući u vidu da posljedice rada na radnim mjestima sa povećanim rizikom mogu nastati i u periodu kraćem od deset godina.

Imajući u vidu navedeno, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud Crne Gore pokrene postupak za ocjenu ustavnosti člana 71 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, utvrdi da dio odredbe kojim je propisan minimalni prag od 10

godina staža osiguranja sa uvećanim trajanjem nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima, kao i da ukine osporeni dio odredbe ili naloži njegovo usklađivanje sa Ustavom Crne Gore.

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

Osporenim odredbom člana 71 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je da se osiguraniku iz člana 69 stav 1 Zakona staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, pod uslovom da je na radnim mjestima, odnosno poslovima iz člana 70 Zakona efektivno proveo ukupno najmanje 10 godina, odnosno najmanje pet godina ako je, po osnovu rada na tim radnim mjestima, odnosno poslovima, utvrđena invalidnost. Istom odredbom propisano je da se staž osiguranja uvećava samo za vrijeme efektivno provedeno na radu, kao i da se prilikom ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja kumulativno uzima staž osiguranja sa uvećanim trajanjem ostvaren na radnim mjestima, odnosno poslovima iz člana 70 Zakona.

Odredbama Ustava Crne Gore, u odnosu na koje je traženo pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe Zakona, propisano je: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava (član 1); da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu (član 8); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 stav 2); kao i da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda (član 19).

Polazeći od navedenih ustavnih odredbi, država je ovlašćena da zakonom uređuje sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, uključujući prava koja se obezbjeđuju u tom sistemu, uslove za njihovo sticanje, način njihovog ostvarivanja, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje sistema socijalne sigurnosti. U tom smislu, zakonodavac ima ovlašćenje da, u okviru svoje zakonodavne politike, propiše uslove za ostvarivanje pojedinih prava iz sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, uključujući i uslove pod kojima se određeni period rada vrednuje povoljnije kroz institut staža osiguranja sa uvećanim trajanjem.

Računanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem predstavlja poseban institut zaštite osiguranika koji rade na naročito teškim, opasnim i po zdravlje štetnim radnim mjestima ili poslovima, odnosno na poslovima koje osiguranici, usljed prirode radnih uslova i njihovih posljedica po zdravlje i radnu sposobnost, često nijesu u mogućnosti da obavljaju do ispunjenja opštih uslova za ostvarivanje prava na penziju. Istovremeno, zakon jasno propisuje da se staž osiguranja uvećava samo za vrijeme efektivno provedeno na radu, što znači da se u ovaj period ne uračunavaju periodi odsustva sa rada, kao što su privremena spriječenost za rad, plaćeno ili neplaćeno odsustvo, korišćenje godišnjeg odmora i drugi slični slučajevi, budući da u tim situacijama osiguranik ne obavlja efektivno poslove na radnim mjestima na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem.

Propisivanjem minimalnog perioda efektivnog rada zakonodavac je nastojao da obezbijedi da pravo na povoljnije vrednovanje staža ostvaruju osiguranici koji su duži vremenski period bili izloženi posebno teškim i po zdravlje štetnim uslovima rada. Takođe, zakon omogućava da se za ispunjenje ovog uslova sabira ukupno vrijeme provedeno na različitim radnim mjestima, odnosno poslovima na kojima se staž

osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, bez obzira na stepen uvećanja staža, čime se dodatno obezbeđuje pravičnost u primjeni ovog instituta. Samim tim, činjenica da određeni broj osiguranika ne ispunjava propisani minimalni uslov ne znači da se radi o diskriminaciji, budući da se osporena odredba podjednako primjenjuje na sve osiguranike koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, a razlika u pravnom tretmanu zasniiva se na objektivnom kriterijumu – dužini efektivnog rada na radnim mjestima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem. U tom smislu, ukazujemo i na praksu Evropskog suda za ljudska prava prema kojoj razlika u postupanju ne predstavlja diskriminaciju ukoliko ima objektivno i razumno opravdanje, odnosno ukoliko teži legitimnom cilju i postoji razumna srazmjernost između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi ističe da države ugovornice uživaju široko polje slobodne procjene prilikom uređivanja sistema socijalne sigurnosti, uključujući i propisivanje uslova za sticanje pojedinih prava iz tog sistema. Imajući u vidu navedeno, propisivanje minimalnog perioda efektivnog rada na radnim mjestima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem predstavlja legitimnu mjeru zakonodavca kojom se nastoji obezbijediti da se povoljniji tretman u okviru sistema penzijskog i invalidskog osiguranja primjenjuje na osiguranike koji su duži vremenski period bili izloženi posebno teškim i po zdravlje štetnim uslovima rada. Stoga se ne može govoriti o diskriminaciji, već o razlikovanju koje ima objektivno i razumno opravdanje.

Takođe, u ustavnosudskoj praksi je više puta naglašeno da zakonodavac ima široku slobodu u uređivanju sistema socijalnog osiguranja, uključujući i penzijski sistem, budući da se radi o složenoj oblasti koja zavisi od ekonomskih, socijalnih i demografskih kretanja u društvu. U tom smislu, zakonodavac je ovlašćen da propisuje različite uslove za sticanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i kriterijume za njihovo ostvarivanje, pod uslovom da takva rješenja imaju legitiman cilj i da se primjenjuju jednako na sva lica koja se nalaze u istoj pravnoj situaciji. Propisivanjem minimalnog perioda rada na radnim mjestima na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem zakonodavac je postupio u okviru svojih ustavnih ovlašćenja, nastojeći da obezbijedi pravičnu ravnotežu između zaštite osiguranika koji rade u posebno teškim uslovima rada i očuvanja stabilnosti sistema penzijskog i invalidskog osiguranja.

U odnosu na navode podnosioca inicijative koji se odnose na navodnu nesaglasnost osporene odredbe sa članom 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 1 Protokola broj 1 uz navedenu konvenciju, ukazujemo da je članom 14 Evropske konvencije propisano da se uživanje prava i sloboda utvrđenih Konvencijom obezbeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Međutim, navedena odredba ne predstavlja samostalno pravo, već se primjenjuje u vezi sa pravima i slobodama garantovanim drugim odredbama Konvencije i njenih protokola. Članom 1 Protokola broj 1 uz navedenu konvenciju propisano je da svako fizičko ili pravno lice ima pravo na mirno uživanje svoje imovine i da niko ne može biti lišen svoje imovine osim u javnom interesu i pod uslovima propisanim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Ustav Crne Gore garantuje pravo na socijalnu sigurnost, ali način ostvarivanja tog prava i uslovi pod

kojima se pojedina prava iz sistema socijalnog osiguranja stižu uređuju se zakonom. Stoga se propisivanjem minimalnog perioda rada na radnim mjestima sa stažom osiguranja sa uvećanim trajanjem ne uskraćuje pravo na penziju, već se uređuju uslovi pod kojima se određeni period rada vrednuje povoljnije u odnosu na opšti režim računanja staža osiguranja.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da osporena odredba člana 71 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nije nesaglasna sa Ustavom Crne Gore niti sa međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i da nema osnova za prihvatanje Inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio dr Savo Milašinović iz Podgorice.

**Ministar,
Damir Gutić**

