



Crna Gora
Vlada Crne Gore
Generalni sekretarijat

Broj: 10-136/25-313/2

Podgorica, 13. februar 2025. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 6. februara 2025. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 3 i člana 5 st. 3 i 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list CG“, br. 125/23), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Jovo Pajović iz Podgorice, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

Povodom navedenog materijala, Vlada daje

MIŠLJENJE

Podnosilac Inicijative u bitnom navodi da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju donijet bez prethodne analize i strategije što nije u skladu sa transparentnošću i ustavnim načelom vladavine prava te da faze predviđene za pripremu, predlaganje i usvajanje zakona nijesu ispoštovane. Takođe, navodi da je povećanjem najniže penzije na iznos od 450 eura (član 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju) država uzela sredstva osiguranika od doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i usmjerila ih na socijalnu zaštitu, koja se finansira iz opštih prihoda državnog budžeta, a ne od doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje koji su namjenska sredstva osiguranika od kojih, zavisno od dužine ulaganja i visine osnovice na koju je plaćen doprinos, zavisi visina njihove penzije. Dalje navodi da je, umjesto da su sredstva od doprinosa usmjerena na povećanje svih penzija, izvršeno selektivno povećanje samo najnižih penzija, čime su diskriminirani sadašnji i svi budući penzioneri kojima se visina penzije određuje prema propisanoj zakonskoj formuli. Takođe, navodi da odredba člana 3 Zakona o izmjenama i dopunama

Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nije u skladu sa Ustavom Crne Gore, da je istom izvršena diskriminacija osiguranika, odnosno korisnika penzija i da su urušeni temeljni principi penzijskog sistema Crne Gore i vladavina prava kao osnovno načelo u svim demokratskim državama. Dalje, ističe da su neusklađivanjem najniže penzije u 2024. i 2025. godini (član 5 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju) diskriminirani korisnici najnižih penzija, odnosno da je zakonodavac svjestan da je selektivnim povećanjem samo najniže penzije za 51,85% napravljena diskriminacija koja se želi ispraviti, ali ne na način da sve penzije i vrijednosti penzije za jedan lični bod prate rast najniže penzije već na pogrešan način diskriminacijom korisnika najniže penzije, neusklađivanjem njihovih penzija u naredne dvije godine. Takođe, navodi da osporena odredba o neusklađivanju najniže penzije u 2024. i 2025. godini nije u skladu sa Konvencijom MOR-a broj 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti te da uzimajući u obzir odredbe Ustava Crne Gore kao i član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i član 1 Protokola 12 uz navedenu konvenciju, kojom je propisana opšta zabrana diskriminacije u pogledu uživanja svih prava zajamčenih zakonom i pomenutom konvencijom, javne vlasti ne mogu diskriminirati bilo koje lice po bilo kom osnovu. Dalje, ističe da odredba člana 5 stav 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojom je uvedeno pravo na razliku između iznosa najniže penzije i iznosa penzije na koju su plaćeni doprinosi i to samo za lica kojima se penzija prije početka primjene navedenog zakona isplaćivala u visini između najnižeg iznosa penzije na dan 1. septembar 2023. godine i najnižeg iznosa penzije utvrđenog ovim zakonom, dok sva ostala lica čiji iznos penzije ostvarene na osnovu zarada i osnovica osiguranja na koje su plaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje, kojima je ta penzija niža od najniže penzije, imaju pravo na najnižu penziju, nije saglasna sa Ustavom Crne Gore i članom 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 1 Protokola 12 uz navedenu konvenciju. Na kraju, podnosilac Inicijative predlaže da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu ustavnosti odredaba člana 3 i člana 5 st. 3 i 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i da utvrdi da nijesu u saglasnosti sa Ustavom i da prestaju da važe danom objavljivanja odluke Ustavnog suda.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje navedene inicijative i, s tim u vezi, ističe sljedeće:

Osporenim odredbom člana 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list CG“, broj 125/23) propisano je da se u članu 29 u stavu 3 riječi: „45 EURA“ zamjenjuju riječima: „450 EURA“, a osporenim odredbom člana 5 stav 3 propisano je da se izuzetno od stava 1 tog člana i člana 58 ovog zakona, najniža penzija iz člana 29 st. 3 i 4 ovog zakona, neće usklađivati u 2024. i 2025. godini, dok je osporenim odredbom člana 5 stav 4 propisano da korisnicima prava na

starosnu, invalidsku i porodičnu penziju kojima se penzija isplaćuje u visini između najnižeg iznosa penzije na dan 1. septembar 2023. godine i najnižeg iznosa penzije utvrđenog članom 29 stav 3 ovog zakona, pripada iznos u visini razlike do najnižeg iznosa penzije.

Odredbama Ustava Crne Gore, u odnosu na koje je traženo pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi 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 preduzete (član 8); da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma (član 17 stav 1); 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); 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) 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.

Saglasno tome, članom 29 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju propisano je da osiguranik ima pravo na najnižu penziju ako je njegova penzija, primjenom bodovnog sistema, niža od najniže penzije koja se garantuje zakonom, odnosno da najniža penzija ne može iznositi manje od 450 EURA. Institut najniže penzije utvrđen navedenom odredbom Zakona počiva na načelima uzajamnosti i solidarnosti i ima za cilj da zaštiti one osiguranike čija je starosna, prijevremena starosna, odnosno invalidska i porodična penzija manja od egzistencijalnog minimuma koji je određen upravo najnižim iznosom penzije. Polazeći od zaštitnog karaktera instituta najniže penzije, kao i da se utvrđivanjem tog iznosa ne uskraćuje niti ograničava ostvarivanje prava na penziju osiguranika koje se, kao jedno od prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, stiče i ostvaruje zavisno od dužine ulaganja i visine osnovice na koju je plaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje i uz primjenu načela solidarnosti, ne povređuje se pravo građana na jednakost i ravnopravnost jer se taj iznos odnosi jednako na sve osiguranike koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji.

Dodatno, Vlada ističe da povećanje najniže penzije na iznos od 450 EURA proizilazi iz obaveze države da osigura dostojanstven život svih građana, uključujući penzionere koji primaju najniže iznose penzija. Ustav Crne Gore garantuje socijalnu pravdu kao temelj društvenog poretka, a država je dužna da preduzima mjere koje doprinose smanjenju siromaštva i zaštiti ugroženih kategorija stanovništva. Kako najniža penzija predstavlja osnovni nivo socijalne zaštite unutar penzijskog sistema, koji je dio šireg sistema socijalne sigurnosti, to je njeno povećanje bilo nužno radi zaštite korisnika koji, uprkos ispunjenju uslova za sticanje prava na penziju, primaju iznose koji su bili nedovoljni za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, posebno u kontekstu rastućih troškova života. Činjenica da je povećanje najniže penzije sprovedeno kroz penzijski sistem ne znači da su sredstva osiguranika nezakonito preusmjerena na socijalnu zaštitu. Penzijski sistem u Crnoj Gori funkcioniše na principu međugeneracijske solidarnosti, što znači da trenutni osiguranici kroz doprinose finansiraju penzije trenutnih korisnika. Ovo daje zakonodavcu određeni prostor da prilagodi sistem trenutnim ekonomskim i socijalnim potrebama, uključujući povećanje najnižih penzija radi zaštite socijalno ugroženih kategorija. Ustav ne propisuje isključivo individualnu vezu između uplaćenih doprinosa i iznosa penzije. Naprotiv, penzijski sistem zasnovan na solidarnosti omogućava redistribuciju sredstava u cilju ostvarivanja socijalne pravde. Povećanje najnižih penzija ne ukida niti narušava pravo ostalih korisnika da primaju penzije u skladu s uplaćenim doprinosima i zakonskom formulom, već isključivo podiže minimalni nivo zaštite za one u najtežem položaju.

Navod da je povećanjem najniže penzije izvršena diskriminacija korisnika penzija nije osnovan. Prema članu 8 Ustava Crne Gore, zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu (stav 1); neće se 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 (stav 2) i posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete (stav 3). Dakle, član 8 Ustava jasno propisuje da diskriminacijom neće biti smatrane mjere koje su usmjerene na stvaranje uslova za ravnopravnost i zaštitu osoba koje su u nejednakom položaju. Penzioneri s najnižim penzijama čine posebno ugroženu kategoriju jer im trenutna visina penzije ne omogućava zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Povećanjem najnižih penzija država ostvaruje cilj socijalne pravde jer nastoji smanjiti socio-ekonomske nejednakosti među penzionerima, a takve posebne mjere su dozvoljene prema Ustavu, sve dok postoji opravdan cilj i mjere su proporcionalne tom cilju. U ovom slučaju, povećanje najniže penzije ima legitiman cilj – osiguranje osnovnih sredstava za život najugroženijim penzionerima i proporcionalno je tom cilju. Svi korisnici penzija su u jednakom položaju u smislu da njihova penzija zavisi od uplaćenih doprinosa i zakonske formule, dok najniža penzija služi kao zaštitni mehanizam za one koji ne ostvaruju dovoljno visoke iznose zbog specifičnih okolnosti, poput niskih zarada tokom radnog vijeka ili kraćeg radnog staža. Povećanje najniže penzije ne ugrožava prava ostalih korisnika niti ih stavlja u nepovoljniji položaj. Takođe, povećanje najniže penzije nije u suprotnosti sa temeljnim principima penzijskog sistema Crne Gore, jer ne narušava osnovne mehanizme obračuna penzija niti prava drugih osiguranika. Mjera je dio legitimnog zakonodavnog djelovanja države, koja je u skladu s načelom vladavine prava (član 1 Ustava) i društvenom odgovornošću države prema najugroženijim kategorijama stanovništva. Ustav Crne Gore ne zabranjuje zakonodavcu da uvodi mehanizme socijalne korekcije unutar penzijskog sistema, pod uslovom da se time ne ukidaju prava drugih korisnika. Povećanje najniže penzije predstavlja takvu mjeru korekcije, koja je opravdana sa aspekta socijalne pravde i zaštite dostojanstva pensionera.

Neusklađivanje najnižeg iznosa penzije u 2024. i 2025. godini, predviđeno članom 5 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, donijeto je kao privremena mjera u cilju očuvanja fiskalne stabilnosti i održivosti penzijskog sistema. Ovo je odgovor na vanredno povećanje najniže penzije za 51,85% koje je izvršeno s namjerom da se korisnicima najnižih penzija, kao najugroženijoj kategoriji, osigura dostojanstven nivo primanja u kontekstu rastućih troškova života i inflacije. Odluka da se najniža penzija ne usklađuje u naredne dvije godine nije diskriminatorna, već predstavlja mjeru balansiranja između potrebe za očuvanjem socijalne pravde i stabilnosti javnih finansija. Privremeno neusklađivanje najniže penzije ima legitimnu svrhu – očuvanje održivosti penzijskog sistema i proporcionalno je tom cilju.

Konvencija MOR-a broj 102 o minimalnim standardima socijalne sigurnosti ne propisuje obavezu linearnog usklađivanja svih penzija u

svakom trenutku, već postavlja minimum isplata koje država mora garantovati korisnicima socijalnih davanja, uključujući penzije (član 65 Konvencije). Povećanjem najniže penzije na nivo koji je iznad minimuma propisanog ovom Konvencijom Crna Gora je već obezbijedila usklađenost sa međunarodnim standardima.

Dodatno, Vlada ističe da osporenom odredbom člana 5 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju nije povrijeđeno načelo o zabrani diskriminacije propisano članom 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 1 Protokola 12 uz navedenu konvenciju, po kojem se uživanje svih prava i sloboda koja predviđa sama Konvencija obezbjeđuje bez ikakve diskriminacije i izuzetaka po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Ovo je osnovna odredba o zabrani diskriminacije i njena svrha je da se pojedinci zaštite od diskriminacije u uživanju prava i sloboda koje su propisane i zagarantovane odredbama Konvencije i svih njenih protokola koji su stupili na pravnu snagu. Navedeni član 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 1 Protokola 12 uz navedenu konvenciju, potvrđujući princip nediskriminacije, priznaju pravu državama da preduzimaju mjere u cilju unapređenja pune i stvarne jednakosti, pod uslovom da postoji cilj i razumno opravdanje za te mjere. Privremena odluka o neusklađivanju najniže penzije ne predstavlja nejednako postupanje bez opravdanja, već je razumno rješenje za specifične ekonomske okolnosti.

Ustav Crne Gore garantuje socijalnu pravdu, ali ne propisuje obavezu usklađivanja svih penzija u svakom trenutku, već ostavlja prostor zakonodavcu da u okviru svojih nadležnosti donosi mjere u interesu društva u cjelini. Privremeno neusklađivanje najniže penzije u 2024. i 2025. godini nije diskriminatorско niti neustavno, već je opravdano mjerama socijalne politike i održavanja fiskalne stabilnosti.

Odredba člana 5 stav 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, kojom je predviđena isplata razlike do najnižeg iznosa penzije od 450 EURA za korisnike čije su penzije na dan 1. septembra 2023. godine bile između prethodnog iznosa najniže penzije i novog najnižeg iznosa penzije, predstavlja razumnu i opravdanu mjeru u cilju postizanja socijalne pravde i zaštite korisnika penzijskog sistema. Ovom odredbom zakonodavac je nastojao obezbijediti prelaznu socijalnu mjeru za kategoriju korisnika koji su, prema prethodnim zakonodavnim rješenjima, ostvarivali penzije veće od starog, ali manje od novog iznosa najniže penzije. Cilj ove mjere bilo je sprečavanje socijalne nepravde koja bi nastala ukoliko bi ova grupa korisnika ostala isključena iz mehanizma povećanja najniže penzije, čime bi se našli u nepovoljnijem položaju u odnosu na korisnike kojima je penzija automatski povećana na novi iznos od 450 eura. Time je osigurano da se svim korisnicima obezbijedi nivo penzije koji je najmanje

jednak novoutvrđenom iznosu najniže penzije, bez obzira na razliku u iznosima koji su prethodno ostvarivani.

Uvođenjem ove razlike nijesu narušena prava drugih korisnika, jer oni čija je penzija ostvarena na osnovu zarada i osnovica osiguranja, a koja je niža od 450 eura, već imaju pravo na isplatu najniže penzije u punom iznosu. Time je osigurana jednakost prava svih korisnika sistema na minimalan nivo penzijskog primanja, u skladu sa socijalnim standardima.

Osporena odredba nije u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore niti članom 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 1 Protokola 12, koji zabranjuju diskriminaciju jer Ustav i međunarodni standardi dozvoljavaju uvođenje mjera koje imaju za cilj ostvarivanje socijalne pravde i zaštitu ranjivih kategorija stanovništva, pod uslovom da su te mjere opravdane legitimnim ciljevima i proporcionalne. Njena svrha je zaštita korisnika u specifičnim okolnostima, bez narušavanja jednakosti prava svih korisnika penzijskog sistema.

Navod da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju donijet bez ikakve analize i strategije, odnosno nije donijet u skladu sa transparentnošću i ustavnim načelom vladavine prava nije osnovan. Donošenje ovog zakona, bez sprovođenja prethodne analize i strategije te javne rasprave, opravdava se specifičnim okolnostima i potrebom hitnog djelovanja radi rješavanja prioriternih društvenih i socijalnih problema. Jedan od ključnih razloga za donošenje ovog zakona bez analiza i strategija bio je odgovor na urgentnu potrebu za poboljšanjem socijalnog položaja najugroženijih kategorija penzionera. Situacija u kojoj se dio penzionera suočavao sa teškim ekonomskim uslovima zahtijevala je hitno djelovanje, što je prepoznato kao prioriterno pitanje u okviru socijalne politike države. Zakonodavac je djelovao u skladu sa svojim pravom i odgovornošću da u hitnim situacijama predlaže zakonska rješenja koja će obezbijediti zaštitu osnovnih prava građana, uključujući pravo na socijalnu sigurnost. Ovakvo djelovanje utemeljeno je na načelu društvene solidarnosti i socijalne pravde, koji su osnovni postulati demokratskog društva. Iako nije sprovedena posebna strategija ili analiza neposredno prije donošenja Zakona, zakonodavac se oslanjao na postojeće podatke, statistike i procjene prikupljene od strane nadležnih institucija. Ovi podaci su poslužili kao osnov za donošenje mjera koje su smatrane najefikasnijim za unapređenje socijalne sigurnosti korisnika penzija.

Dakle, donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju bez prethodne analize i strategije, kao i javne rasprave opravdano je hitnošću djelovanja u cilju zaštite socijalnih prava i unapređenja položaja najugroženijih penzionera. Proces donošenja Zakona sproveden je u skladu sa propisanim procedurama i Ustavnim načelima, pri čemu su prepoznati prioriteti u oblasti socijalne politike.

Imajući u vidu navedeno, Vlada smatra da osporene odredbe člana 3 i člana 5 st. 3 i 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i

invalidskom osiguranju („Službeni list CG“, broj 125/23), nijesu nesaglasne sa Ustavom, kao i da istima 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 osporavanih odredaba koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Jovo Pajović iz Podgorice.

PREDSJEDNIK
Mr Milojko Spajić

