

У складу са Резолуцијом II, усвојеном од стране Круга Председника на састанку одржаном 25. маја 2022. године, тема XIX Конгреса Конференције европских уставних судова који ће се одржати у Кишињеву, од 21. до 24. маја 2024. године, биће:

ОБЛИЦИ И ГРАНИЦЕ СУДСКЕ УЗДРЖАНОСТИ: СЛУЧАЈ УСТАВНИХ СУДОВА

ОДГОВОР НА УПИТНИК ЗА XIX КОНГРЕС КОНФЕРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКИХ УСТАВНИХ СУДОВА УСТАВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

I. Питања која не подлежу судском одлучивању и интензитет уздржаности

1. Шта у вашој јурисдикцији обухвата појам „судске уздржаности“?

Уставни суд Републике Србије своју „уздржаност“ схвата као доследну примену одредаба којима су прописани његов положај, улога и надлежности.

У Уставу Републике Србије Уставном суду је посвећено посебно поглавље, у којем су уређени положај, надлежност, састав и начин одлучивања Уставног суда.

Када се ради о положају Уставног суда, он је дефинисан као самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе и његове одлуке су коначне, извршне и општеобавезујуће.

Уставни суд одлучује о:

1. сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима,
2. сагласности потврђених међународних уговора са Уставом,
3. сагласности других општих аката са законом,
4. сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом,
5. сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.

Уставни суд такође:

1. решава сукоб надлежности између судова и других државних органа,
2. решава сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе,
3. решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе,
4. решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе,
5. одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова,
6. врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана.

Уставни суд обавља и друге послове предвиђене Уставом.

Када се ради о оцени уставности и законитости, поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика, те сâм Уставни суд, на основу одлуке коју доноси двотрећинском већином гласова свих судија.

Поступак за оцењивање уставности или законитости општег акта покреће се предлогом овлашћеног предлагача или решењем о покретању поступка. Уставни може по сопственој иницијативи донети одлуку о покретању поступка за оцењивање уставности или законитости на образложени предлог председника, радног тела или судије Суда. Ову одлуку Уставни суд доноси на седници Уставног суда коју чине све судије Уставног суда.

Одредбама Закона о Уставном суду прописано је да у поступку оцењивања уставности или законитости Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача, односно иницијатора, као и да ће, када овлашћени предлагач, односно иницијатор одустане од предлога, односно иницијативе, Уставни суд наставити поступак за оцену уставности или законитости, ако за то нађе основа.

Могућност да Уставни суд настави поступак чак и након што је овлашћени предлагач, односно иницијатор одустао од предлога, односно иницијативе, омогућава Уставном суду да настави поступак од јавног интереса чак и против воље овлашћеног предлагача, односно иницијатора, чиме се избегава да подносилац повуче предмет под политичким притиском. Како је и даље је потребан иницијални предлог, односно иницијатива, не може се сматрати да Уставни суд покреће поступак по службеној дужности.

У свом раду, Уставни суд се стриктно држи својих надлежности уређених Уставом. Такође, настоји да његова јуриспруденција буде конзистентна и заснована на убедљивим аргументима да би је народ прихватио, а да промене судске праксе буду добро утемељене и образложене како се не би нарушила правна сигурност, као један од кључних елемената владавине права.

У пракси Уставног суда присутна су и издвојена мишљења појединих судија, сагласна и несагласна, која, премда би се то могло помислити на први поглед, не слабе Уставни суд, већ имају бројне предности. Издвојена мишљења омогућавају јавну, посебно научну, расправу о одлукама, јачају независност судија и обезбеђују њихово ефективно учешће у испитивању предмета.

У остваривању својих функција Уставни суд сарађује са државним и другим органима и организацијама, научним и другим установама, привредним друштвима и другим правним лицима, о питањима од интереса за очување уставности и законитости. Уставни суд остварује међународну сарадњу са страним и међународним судовима и међународним организацијама у складу са својом надлежношћу.

Пример: Пажњу стручне и опште јавности изазвала је одлука Уставног суда о оцени уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе РС и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, тзв. Бриселског споразума.

Као спорно правно питање поставило се питање правне природе овог споразума. Уставни суд је стао на становиште да оспорени „Први споразум“ не испуњава услове да би могао бити сматран међународним уговором, а самим тим не представља ни општи правни акт унутрашњег права, већ је то политички споразум. Акти Владе (Закључак о прихватању „Првог споразума“ и Извештај Народној скупштини) и Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја, по својој садржини нису општи правни акти и нису могли бити основ да се оспорени „Први споразум“ њиховим доношењем „уведе“ у правни поредак као општи правни акт, те је Уставни суд стао на становиште да оспорени Први споразум није акт из члана 167. став 1. Устава, који подлеже уставносудској контроли, те је донео закључак о одбацивању предлога за оцену уставности и/или законитости овог акта.

Овај закључак Уставног суда је изазвао пажњу дела јавности. Потпуно је јасно да се, одлучујући у овим предметима, Уставни суд нашао у позицији да решава уставноправне спорове који имају политички садржај и могу да произведу политичке последице. Оно што је позитивно, је да је Уставни суд одбранио своју улогу „чувара Устава“ и кроз своје одлуке, правним резонавањем и кроз уставноправну аргументацију, показао отклон од утицаја извршне власти и било ког другог политичког и сваког утицаја.

2. Да ли за ваш суд постоји спектар (дијапазон) уздржаности? Да ли за ваш суд постоје „забрањене“ области или утврђене зоне правне неодговорности или питања која не подлежу судском одлучивању (на пример, питања која изазивају моралне контроверзе, питања која су политички осетљива, изазивају контроверзе у друштву, односе се на одређивање оскудних ресурса, имају значајне финансијске импликације за власт итд.)?

Видети одговор на прво питање.

3. Да ли постоје чиниоци који одлучују када и како ваш суд треба да испољи уздржаност (на пример, оно што спада у домен културе и услова у вашој држави; историјска искуства ваше државе; апсолутни или квалификовани карактер основних права о којима је реч; меритум предмета који је изнет пред суд; да ли питање на које се тај предмет суштински своди подразумева промену друштвених услова и ставова)?

Уставни суд поступа у оквиру прописаног положаја, улоге и надлежности, при чему су култура и услови у нашој земљи, историјска искуства, карактер основних права и други чиниоци који се имају у виду и узимају у обзир у зависности од околности конкретне случаја.

4. Да ли постоје ситуације у којима је ваш суд испољио уздржаност зато што није имао институционалну надлежност нити одговарајућу стручност?

Било је ситуација у којима се Уставни суд огласио ненадлежним. Видети одговор на прво питање.

5. Да ли је било предмета у којима је ваш суд испољио уздржаност зато што је постојала опасност од судске грешке?

Није.

6. Да ли постоје предмети у којима је ваш суд испољио уздржаност позивајући се на институционални или демократски легитимитет субјекта одлучивања?

Видети одговор на питање број 4.

7. „Што се више одређени пропис односи на питање из домена шире друштвене политике, то је суд мање спреман да интервенише“. Да ли наведена теза представља важећи стандард за ваш суд? Да ли је ваш суд сагласан са концепцијом по којој одлуке о политичким питањима треба доносити кроз демократске процесе, зато што судови нису бирани на изборима и недостаје им демократски мандат да одлучују о политичким питањима?

Видети одговор на питање број 4.

8. Да ли ваш суд прихвата опште начело уздржаности у просуђивању питања која се односе на казнену филозофију и казнену политику?

Није.

9. Могу постојати ограничене околности у којима власти нису у позицији да обелодане одређене информације суду, нарочито у контексту националне безбедности, када се ради о тајним обавештајним подацима. Да ли је ваш суд био у прилици да испољи уздржаност по основу националне безбедности?

Одлуком број IY-93/2003 од 8. јула 2004. године, Уставни суд је одбио предлоге и није прихватио иницијативе за утврђивање неуставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, а истом одлуком је утврдио да поједине одредбе Наредбе о посебним мерама које се примењују за време ванредног стања у време важења нису биле у сагласности са Уставом и законом, да Наредба о спречавању јавног обавештавања, растурања штампе и других обавештења о разлозима за проглашавање ванредног стања и примени мера у време ванредног стања у време важења није била у сагласности с Уставом и законом, као и да Наредба о посебним мерама у области правосуђа које се примењују за време ванредног стања у време важења није била у сагласности с Уставом и законом.

Одлуку о проглашењу ванредног стања у Републици Србији донео је 12. марта 2003. године вршилац функције председника Републике, полазећи од тога да су убиством председника Владе Републике Србије Зорана Ђинђића на територији Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина и рад државних органа, а у циљу откривања и хватања извршилаца атентата. Оспорене наредбе донео је, такође, вршилац дужности председника Републике.

Образлажући одбијање предлога и неприхватање иницијатива за утврђивање неуставности Одлуке о проглашењу ванредног стања, Уставни суд је утврдио да Устав Републике Србије допушта могућност увођења ванредног стања и на целој територији Републике. Наиме, Устав говори о угрожавању одређених вредности на делу територије и утврђује разлоге за увођење ванредног стања, али не искључује могућност проглашавања ванредног стања на целој територији, односно не одређује изричито ограничено територијално дејство одлуке о предузимању ове мере и у случајевима кад се разлози за то прошире на целу територију Републике.

Оцењујући уставност одредаба Наредбе о посебним мерама које се примењују за време ванредног стања, Уставни суд је, поред осталог, утврдио: да је неуставна и незаконита одредба оспорене Наредбе, која утврђује посебна овлашћења министарства унутрашњих послова и могућност задржавања лица у службеним просторијама дуже од 48 сати; да није у сагласности с Уставом одредба оспорене Наредбе, која искључује право на браниоца лицу које је задржано у службеним просторијама Министарстава унутрашњих послова; да није у сагласности с Уставом и законом одредба Наредбе којом је утврђено овлашћење директора Безбедносно-информативне агенције да према одређеним физичким и правним лицима предузима мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писма и других средстава општења и без налога суда.

Оцењујући уставност и законитост Наредбе о спречавању јавног обавештавања, растурања штампе и других обавештења о разлозима за проглашавање ванредног стања и примени мера у време ванредног стања, Уставни суд је оценио да се слобода штампе и други видови обавештавања не могу забранити ни ограничити, као и да се не може уводити цензура штампе и других видова јавног обавештавања, а да се растурање штампе и ширење других обавештења може спречавати само на основу одлуке надлежног суда и само у случајевима који су Уставом утврђени, те је закључио да Наредба о спречавању јавног обавештавања, растурања штампе и других обавештења о разлозима за проглашење ванредног стања, није у сагласности с Уставом и законом.

Оцењујући уставност и законитост Наредбе о посебним мерама у области правосуђа које се примењују за време ванредног стања, Уставни суд је утврдио да вршилац дужности председника Републике није имао овлашћење да именује вршиоца дужности председника Врховног суда Србије, нити да суспендује Републичког јавног тужиоца и именује вршиоца дужности Републичког јавног тужиоца, јер је на тај начин преузео изборна овлашћења Народне скупштине у области правосуђа.

Такође, није у складу с Уставом и законом одредба Наредбе којом се прописује овлашћење вршиоца дужности председника Врховног суда и вршиоца дужности Републичког јавног тужиоца да именују и суспендују носиоце правосудних функција непосредно нижих судова и тужилаштва, због тога што су овлашћења председника судова и јавних тужилаштва, као и избор, односно удаљење са дужности носилаца правосудних функција питања, која се уређују законом, а закон није предвидео могућност да се ова материја регулише актом ниже правне снаге за време ванредног стања.

Оцењујући да је Одлука о проглашењу ванредног стања била у сагласности с Уставом и законом, а с друге стране, оглашавајући неуставним две Наредбе, као и поједине одредбе треће Наредбе, које је донео вршилац дужности председника Републике за време ванредног стања, Уставни суд је отклонио све дилеме око тога да ли је Одлука о проглашењу ванредног стања која је донета због убиства председника Владе Републике Србије Зорана Ђинђића била у сагласности с Уставом и законом и да ли су и општи акти који су доношени за време ванредног стања били у складу с Уставом или законом.

10. С обзиром на то да уставни судови имају улогу чувара устава, да ли они треба јаче да се мешају у домен политике (да примењују строжи надзор, односно контролу) онда када су власти пасивне према увођењу реформи које би су у складу са правима?

Није.

II. Субјект одлучивања

11. Да ли ваш суд испољава већу уздржаност према неком акту парламента него према одлуци извршне власти? Да ли се уздржаност коју испољава ваш суд разликује у зависности од степена демократске одговорности изворног субјекта одлучивања?

Не. Уставни суд цени уставност и/или законитост свих општих правних аката Народне скупштине и Владе РС, поштујући једнака правила поступка пред Уставним судом.

Примера ради, одлучујући током 2022. године у предметима у којима су биле оспорене одредбе закона, Уставни суд је донео: пет одлука о утврђивању неуставности појединих одредаба закона, односно њиховој несагласности са потврђеним међународним уговорима, осам решења о одбацивању иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, односно сагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима оспореног закона, јер изнетим разлозима оспоравања нису били поткрепљени наводи да има основа за покретање поступка за оцену уставности, 47 закључака о одбацивању предлога и иницијатива за оцену уставности, због тога што је утврђено да не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање и један закључак о обустави поступка. Истовремено су донета два решења о покретању поступка за оцену уставности одредаба закона и у оба предмета је, након што је покренут поступак за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговором, донета утврђујућа одлука. Такође, у једном предмету Суд је закључком одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности закона о потврђивању међународног уговора.

У предметима оцене уставности и законитости уредби и других аката Владе РС, Уставни суд је донео једну одлуку о утврђивању неуставности и незаконитости, једно решење о одбацивању иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости и 11 закључака о одбацивању иницијатива због недостатка процесних претпоставки за поступање Уставног суда.

12. Коју тежину ваш суд придаје законодавној историји? Какав правни значај треба да има парламентарна расправа за судску процену усклађености са становишта људских права и да ли тај значај уопште треба да постоји?

Законе усваја и мења Народна скупштина, по утврђеној процедури. Устав у члану 107. утврђује да право предлагања закона имају сваки народни посланик, Влада, Скупштина АП или најмање 30.000 бирача. Предлог закона Влада упућује Народној скупштини, на разматрање, тако да предлог прво разматрају радна тела Народне скупштине, а затим се расправља на пленарној седници. Закон се сматра усвојеним када за њега гласа већина присутних на седници, којој мора присуствовати више од половине од укупног броја народних посланика (већина од укупно 250 народних посланика).

Уставни суд је самосталан и независан државни орган који одлуке доноси у складу са Уставом и Законом о Уставном суду, у поступку у којем су сви закони које доноси Народна скупштина „равноправни“. Поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд. Свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости.

13. Проверава ли ваш суд то да ли је субјект одлучивања оправдао и образложио своју одлуку или да ли је та одлука истоветна са оном коју би сам ваш суд донео, да је он сам, којим случајем, био субјект одлучивања?

Поступање Уставног суда није упоредиво са поступањем било којег другог органа одлучивања, нити делује као суд последње инстанце. Уставни суд у поступцима по уставним жалбама цени да ли су повређена људска и мањинска права гарантована Уставом у поступцима пред судовима опште и посебне надлежности, ценећи, поред осталог и образложеност судске одлуке у тим поступцима.

14. Да ли ваш суд испољава уздржаност у зависности од размера у којима је датој одлуци или мери претходило темељно испитивање усклађености са основним правима? Колико дубоко у својој анализи треба да иде законодавац да би ваш суд на крају тој анализи придао одређену тежину?

Поступање Уставног суда одређено је Уставом и Законом о Уставном суду и сваки поступак који се води пред Судом у складу је са прописаним процедурама.

15. Анализира ли ваш суд то да ли су супротни ставови били у целости заступљени у парламентарној дебати приликом доношења неке мере? Да ли је довољно да се води опсежна дебата о општим одликама одређеног прописа или тежиште мора бити јасно назначено и стављено на импликације које тај пропис има за права?

Као што смо већ и назначили у одговору на претходна питања, поступање Уставног суда одређено је Уставом Републике Србије и Законом о Уставном суду, као и Пословником о раду Уставног суда и сваки поступак који се води пред Судом у складу је са прописаним процедурама.

16. Да ли чињеница да је одређену одлуку донео законодавац или је пак сама одлука проистекла из процеса јавних консултација или јавне расправе има доказну тежину на основу које је могућно утврдити демократски легитимитет саме те одлуке?

У поступку оцене уставности или законитости општих аката Уставни суд може да цени и то да ли су испоштоване процедуре за његово доношење, попут начина и рокова објаве у службеним гласилима, а и заступљености јавне расправе уколико је она као обавезна прописана у поступку доношења акта.

III. Обим права, законитост и сразмерност

17. Да ли је ваш суд икада испољио уздржаност у фази дефинисања права, тако што је придао посебну тежину дефиницији права коју су утврдиле власти или примени те дефиниције на постојеће чињенице и околности?

Не би могло да се каже да Уставни суд дефинише (утврђује) право.

18. Да ли природа примењивих основних права утиче на степен уздржаности? Да ли ваш суд сматра да су нека права или неки аспекти права важнији од других, па самим тим завређују и ригорознију контролу?

Не би могло да се каже да Уставни суд „рангира“ права према значају.

19. Да ли имате одређену скалу јасноће када испитујете уставност неког закона? Како одлучујете колико је неки закон јасан? Када примењујете канон *In claris non fit interpretatio* („Што свако једнако разумије, томе тумача не треба“)?

Уставни суд приликом испитивања јасноће закона не примењује одређену скалу, пре би се могло рећи да примењује критеријуме утврђене у пракси Европског суда за људска права.

20. Колики је интензитет преиспитивања вашег суда онда када се примењује тест легитимности циља?

Приликом примене теста легитимности циља, Уставни суд се по правилу позива на праксу Европског суда за људска права.

21. Који тест сразмерности примењује ваш суд? Да ли ваш суд примењује све фазе „класичног“ теста сразмерности (то јест, примерености, нужности и сразмерности у ужем смислу)?

Уставни суд, по правилу, примењује тест сразмерности позивајући се на критеријуме утврђене у пракси Европског суда за људска права.

22. Да ли ваш суд пролази кроз сваки примењиви сегмент теста сразмерности?

Уставни суд најчешће пролази кроз сваки примењив сегмент теста сразмерности.

23. Постоје ли случајеви у којима ваш суд прихвата да предметна мера задовољава једну или више фаза теста сразмерности чак и онда када, по свему судећи, нема довољно доказа који би то поткрепили?

Сматрамо да нема случајева у којима је Уставни суд прихватио да предметна мера задовољава једну или више фаза теста сразмерности чак и онда када, по свему судећи, нема довољно доказа који би то поткрепили.

24. Да ли је увођење преиспитивања са становишта сразмерности у судску праксу вашег суда било пропраћено јачањем доктрине судске уздржаности?

Не уочавамо везу између увођења у судску праксу нашег суда преиспитивања са становишта сразмерности и евентуалног јачања доктрине судске уздржаности.

25. Да ли је судска пракса Европског суда за људска права (ЕСЉП) битно утицала на приступ вашег суда уздржаности? Да ли је доктрина унутрашњег поља слободне процене коју примењује ЕСЉП на домаћем плану еквивалентна пољу дискреционог одлучивања вашег суда? Ако то није случај, колико се често поклапа тумачење (промишљање) унутрашњег поља слободне процене које износи ЕСЉП са тумачењем уздржаности које у сличним случајевима износи ваш суд?

Судска пракса Европског суда за људска права у погледу поља слободне процене које је на располагању државама по одређеним питањима је битно слична, ако не и еквивалентна, оцени нашег суда када се ради о дискреционим овлашћењима.

Примери: Европски суд за људска права је 17. јануара 2023. године донео одлуку у предмету *Жегарац и десет других против Србије*, по представци број 54805/15 и десет других представки.

Предмет се односи на привремено умањење пензија подносилаца представки, између новембра 2014. године и септембра 2018. године, на основу Закона о привременом уређењу начина исплате пензија.

Уставни суд је 23. септембра 2015. године донео решење *Уз-531/2014* од 23. септембра 2015. године, којим су одбачене иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима Закона о привременом уређивању начина исплате пензија.

Позивајући се на члан 1 Протокола 1, подносиоци представки су се жалили да је умањење њихових пензија представљало лишавање имовине које је неоправдано нарушило њихово право на мирно уживање њихове имовине.

У светлу широког поља слободне процене државе и с обзиром на ограничени обим и привремену природу умањења пензија подносилаца представке као дела напора да се уравнотеже државни расходи, ЕСЉП сматра да су притужбе подносилаца представки на основу члана 1 Протокола 1 очигледно неосноване и морају да буду одбачене¹.

¹ Из оцене ЕСЉП: Члан 1 Протокола 1

Да ли је мешање било оправдано – Умањење пензијских исплата привремено је уведено доношењем Закона о привременом уређивању начина исплате пензија 26. октобра 2014. године. Нико од подносилаца представки није тврдио да му пензија није била обрачуната и исплаћена у складу са новим условима предвиђеним тим законом. Позивајући се на (напред наведене) релевантне принципе, ЕСЉП понавља да, како тврде подносиоци представки, постојање правног основа у домаћем закону само по себи није довољно да задовољи принцип законитости. Поред тога што су у складу са домаћим правом државе уговорнице (укључујући њен Устав), законске норме на којима се заснива лишење имовине треба да буду довољно доступне, прецизне и предвидиве у својој примени. ЕСЉП, међутим, не може да подржи централно питање које су покренули подносиоци представки – да Закон о привременом уређењу начина исплате пензија није био довољно прецизан и предвидив. Предметно мешање је имало правни основ у овом закону, чију уставност је потврдио Уставни суд. Иако Уставни суд није отворио формални поступак за оцену уставности и законитости Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, одбацио је неколико аргумената подносилаца да су предметне мере прекршиле принцип законитости, износили свеобухватно тумачење релевантног законодавства које узрокује нејасноће и спорове у овој области. Додуше, то је учинио углавном у светлу стандарда које је ЕСЉП развио у вези са чланом 1 Протокола 1, који нема исту формулацију и обим као чланови на које су се подносиоци позвали пред Уставним судом. Међутим, ЕСЉП би били потребни убедљиви разлози да одступи од закључака до којих је на крају дошао Уставни суд и да својим ставовима замени ставове Уставног суда о питању које се односи на тумачење Устава Србије и домаћег закона за које је тај суд понудио прихватљиво образложење. ЕСЉП у поднесцима подносилаца представки не налази никакве разлоге да то учини. На крају, ЕСЉП не сматра да је потребно да заузме став о недостатку јасноће у погледу трајања оспорених привремених мера, с обзиром на то да ће то питање бити узето у разматрање у оквиру теста пропорционалности.

Да ли је мешање служило легитимном јавном интересу – ЕСЉП пре свега примећује да је Закон о привременом уређивању начина исплате пензија донет „у циљу очувања финансијске одрживости пензијског система у Републици Србији“ (члан 1 Закона). Према Влади, умањење пензија чинило је део ширег сета општих мера штедње, које су осмислили државни органи током 2014. године са циљем, између осталог, да се јавна потрошња сведе на предвиђени ниво. Власти су тврдили да је циљ постигнут до 2018. године, до када су остварене значајне уштеде (око 840 милиона евра), након чега је Закон о привременом уређивању начина исплате пензија престао да важи. Подносиоци представки су довели у питање оправданост мера и њихов крајњи ефекат. Одлука о доношењу закона који се односе на социјално осигурање и пензије како би се уравнотежили државни расходи и пензије укључује разматрање различитих политичких, економских и социјалних питања о којима се мишљења унутар демократског друштва могу разумно веома разликовати. С обзиром на то да домаћим креаторима политике треба омогућити широку слободу процене у питањима опште социјалне и економске политике (укључујући и област пензија), интереси социјалне правде и економског благостања могу их легитимно довести до тога да прилагоде, ограниче или чак смање износ пензија које се иначе исплаћују популацији која испуњава услове. Имајући у виду одлуку Уставног суда и доступне извештаје и информације, ЕСЉП прихвата да су се националне власти суочиле са потребом да 2014. године смање високе расходе централног буџета због стално растућег дефицита у пензионом систему и да су мере подстакнуте буџетским мањком и растућим јавним дугом. С обзиром на такву позадину, ЕСЉП нема разлога да сумња да је, доношењем одлуке о привременом умањењу државних пензија, законодавац тежио легитимном јавном интересу са жељом да очува финансијску одрживост пензионог система и да уравнотежи државне расходе, и његова процена у том погледу не изгледа очигледно без разумног основа.

Да ли је држава поштовала принцип „правичне равнотеже“ – ЕСЉП је констатовао да је кључно питање – да ли је то мешање било разумно сразмерно циљу који се желило остварити. Другим речима, да ли је постигнута „правична равнотежа“ између захтева заштите буџета и очувања финансијске одрживости пензионог система у општем интересу јавности и захтева да имовинска права подносилаца представки из члана 1 Протокола 1 буду заштићена како би се спречило да носе појединачно и прекомерно оптерећење. Држава се у то време није суочавала са великом економском кризом попут оне са којом су се суочиле Грчка или Португал. Држава није ни надгледала свеобухватне реформе и/или трансформацију или спајање различитих пензијских схема. Ипак, ЕСЉП примећује да је привремено и прогресивно умањење пензија на снази између новембра 2014. и октобра 2018. године чинило део ширег скупа општих мера штедње које су биле подстакнуте објективним разлогом – наиме, потребом да се смањи висок јавни дуг и да се очувају финансијску одрживост пензијског система и очигледна буџетска ограничења с обзиром на то да су дефинисани доприноси били недовољни и да је значајан део расхода пензионог фонда морао да буде покривен из централног државног буџета. Према Влади, различит третман одређених категорија пензионера био је заснован на принципу солидарности и социјалне правде. Особе које примају минималне пензије, са месечним пензијама које нису прелазиле 25.000 динара (нешто више од прага „ризика од сиромаштва“), биле су изузете, јер се сматрало да они који спадају у ту категорију пензионера нису могли да допринесу превазилажењу финансијске кризе, с обзиром на то да су се и сами борили за опстанак. Умањење пензија било је усмерено на примаоце виших пензија: према математичкој формули која је примењена, пензије од 25.000 до 40.000 динара месечно су смањене за 22% у делу изнад изузетог износа (тј. 25.000 динара), а сваки износ изнад 40.000 динара смањен је за додатних 3%. Подносиоци представки су примали умањене пензије од новембра 2014. године, израчунате у складу са математичком формулом утврђеном за трећу категорију корисника пензија. На пример, према документима које су поднеле стране, износ месечне пензије првог подносиоца представке између новембра 2014. и октобра 2018. године био је између 72.608 и 77.785 динара (око 610 и 655 евра). Ступањем на снагу Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, његова пензија је у истом периоду умањена за између 11.452 и 12.305 динара (око 96-104 евра губитка), остављајући му месечну исплату између 61.156 и 65.479 динара (око 512-552 евра). Други подносилац представке, на пример, могао је да очекује месечну исплату пензије између 84.767 и 91.371 динара (око 710 и 770 евра), док је примао између 70.207 и 75.669 динара (589 и 639 евра), а његов губитак износи 120-133 евра. Такође, девета подносиатељка представке могла је да очекује месечну исплату пензије између 43.562 и 47.007 динара (365 и 397 евра), док је примала између 39.371 и 42.395 динара (330 и 358 евра) и имала месечни губитак од 4.190 до 4.361 динара (35-39 евра). ЕСЉП налази да се примењени метод обрачуна не чини неразумним или несразмерним. За пензије веће од минимума од 25.000 динара, то је подразумевало постепено повећање пензија у зависности од висине пензије добијане пре ступања на снагу Закона о привременом уређивању начина исплате пензија. Што се тиче алтернативних решења за буџетску кризу, њихово постојање само по себи не би значило да је спорни закон неоправдан. Узимајући у обзир аргумент подносилаца представки да су они, као мањина корисника високих пензија, морали да носе појединачни и несразмеран терет (док је већина пензионера била поштеђена), ЕСЉП сматра да није на њему да каже, под условом да је законодавна власт остала у границама свог поља слободне процене, да ли је оспорено законодавство представљало најбоље решење за решавање проблема или је дискреционо право законодавца требало да се примени на други начин. С тим у вези, ЕСЉП сматра да су, иако је ово питање морало бити од великог значаја за подносиоце представки и друге пензионере, подносиоци представки били обавезни да поднесу само привремено оно што је било разумно и сразмерно смањење њихових пензија, а не потпуну обуставу пензија или њихово трајно умањење за значајан износ. У том погледу, ниједан од подносилаца представки није доказао да је умањење њихових пензија било такво да их доводи у опасност да немају довољно средстава за живот или да су се њихови животни услови погоршали до те мере да су ризиковали да падну испод прага егзистенције. ЕСЉП стога сматра да подносиоци представки нису били приморани да носе превелики појединачни терет и да мешање на које су се жалили у овом случају није нарушило суштину њихових права на пензију.

Друге наводне повреде Конвенције

Позивајући се на члан 14 Конвенције (забрана дискриминације), читан у вези са чланом 1 Протокола 1 (заштита имовине) и/или чланом 1 Протокола 12 (општа забрана дискриминације), троје подносилаца представки жалили су се да је према оспореном законодавству према њима поступано дискриминаторно у поређењу са (а) другим пензионерима на које умањење пензија није примењено због тога што је ниво њихових пензија био испод предвиђеног прага, и (б) оним пензионерима на које се то односило, али у мањој мери него у односу на њих. Према подносиоцима представки, требало је да сви пензионери буду једнаки пред законом и да подједнако доприносе напорима да се превазиђе било каква буџетска криза и ова разлика у поступању није имала никакво објективно оправдање, посебно имајући у виду чињеницу да су они значајно више допринели Фонду пензијског и инвалидског осигурања од оних пензионера чије су пензије изузете од умањења.

ЕСЉП примећује да ова притужба у суштини представља исту притужбу као што је она која је испитана на основу члана 1 Протокола 1, иако посматрано из другог угла. ЕСЉП сматра да сврха одлуке законодавца да постави граничну тачку на одређени износ није намера да се направи разлика између различитих категорија пензионера у овом случају како би одређена категорија била доведена у неповољнији положај. Уместо тога, чини се да је та одлука донета како би се допринело пажљивом балансирању, уз истовремено одражавање принципа солидарности и социјалне правде с обзиром на то да су пензионери са вишим пензијама такође имали користи од овог изузећа – њихове пензије су умањене само изнад минималног износа од 25.000 динара.

ЕСЉП не види разлог за доношење другачијег закључка у вези са чланом 14 Конвенције у вези са чланом 1 Протокола 1 и/или чланом 1 Протокола 12: с обзиром на своје поље слободне процене у процењивању да ли и у којој мери разлике у иначе сличним ситуацијама оправдавају различито поступање, посебно када су у питању опште мере економске и социјалне стратегије, српски законодавац није прекршио принцип пропорционалности.

Европски суд за људска права је 30. маја 2023. године донео одлуку у предмету *Башиа против Србије*, по представци број 20874/18.

Подноситељка представке се жалила због обавезне вакцинације деце предшколског и школског узраста против одређених болести (туберкулоза, дифтерија, тетанус, велики кашаљ, полиомијелитис, богиње, рубеоле, заушци, хепатитис Б, *Haemophilus influenzae* тип Б и болести изазване са *streptococcus pneumoniae*), предвиђених чланом 32 Закона о заштити становништва од заразних болести из 2016. године („ЗЗСЗБ 2016“) и последица непоштовања истог. Вакцинацију против ових болести не може да одбије ни особа која треба да се имунизује, ни родитељ/старатељ, осим у случају постојања привремене или трајне контраиндикације коју утврди лекар или стручни тим. Деца треба да испуне овај услов да би могла да наставе да похађају предшколске и школске установе, осим у случајевима контраиндикација.

• Дана 23. фебруара 2017. године подносиљка представке је Уставном суду поднела иницијативу за оцену уставности члана 32 Закона о заштити становништва од заразних болести (ЗЗСЗБ), а Уставни суд је 26. октобра 2017. године донео решење (ИУз-48/2016) којим је одбацио ову и више других иницијатива (од којих су неке такође оспоравале и

уставност члана 85 ЗЗСЗБ 2016). Уставни суд је узео у обзир посебно чињеницу да је ниво вакцинације у Србији у 2015. години био најнижи у претходних десет година. Такође је констатовао да се оспореном мером не забрањује упис деце у школе, већ се њихов боравак условљава вакцинацијом (имунизацијом) против одређених болести.

- Министарство здравља је у јануару 2018. године издало упутство свим предшколским установама да је обавезно да деца која их похађају буду вакцинисана.

- Уставни суд је 24. новембра 2020. године донео закључак (ИУз-77/2020) којим је одбацио друге сличне иницијативе, примећујући да настава у школи није једини начин извођења наставе, већ да према одредбама Закона о основном образовању и васпитању постоје и могућности наставе код куће и наставе на даљину (чл. 38 и 38а).

- Чл. 3, 16 и 147-151. Закона о лековима и медицинским средствима, заједно, предвиђају да је државна агенција за контролу лекова (Агенција за лекове и медицинска средства Србије) надлежна за издавање дозвола за лекове (укључујући и вакцине), старање о њиховој регистрацији, праћење њихових нуспојава и вршење контроле квалитета.

- Правилник о имунизацији, који је био на снази у релевантном времену, предвиђао је да вакцинацију обавља медицинско особље, осим у случајевима привремених или трајних контраиндикација, које утврђују лекари опште праксе или специјалисти и тимови медицинских стручњака, респективно.

- Подносиатељка представке се жалила на основу члана 8 ЕКЉП (право на поштовање приватног и породичног живота) на обавезну вакцинацију деце предшколског и школског узраста против одређених болести и на последице непоштовања тог захтева. На основу чл. 3 (забрана мучења), 6 (право на правично суђење) и 14 (забрана дискриминације) ЕКЉП, члана 2 Протокола 1 (право на образовање) и члана 1 Протокола 12 (општа забрана дискриминације), жалила се да су последице непоштовања обавезне вакцинације представљале нечовечно или понижавајуће поступање, повреду права невакцинисане деце на образовање и њихову дискриминацију. Поред тога, навела је да је одлука Уставног суда у вези са законском мером у питању била произвољна и недовољно образложена. Подносиатељка представке се у својим запажањима први пут жалила на основу члана 9 ЕКЉП, тврдећи да је обавезна вакцинација такође повредила њену слободу мисли, савести и вероисповести².

² Из оцене ЕСЉП

Притужба подносиатељке представке у вези обавезе вакцинисања школске деце и последицама непоступања по тој обавези треба да буде испитана на основу члана 8 ЕКЉП (видети став 261 пресуде Великог већа *Вавџичка и други против Чешке Републике*, од 8. априла 2021. године, представке бр. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19306/15, 19298/15 и 43883/15).

Чак и под претпоставком да је ова притужба компатибилна са наведеном одредбом *ratione personae*, према гледишту ЕСЉП она је очигледно неоснована и као таква неприхватљива из разлога који се наводе у наставку.

Упркос томе што подносиатељка представке у овом случају заправо није кажњена новчано, она би се и даље могла сматрати припадником класе људи који су у опасности од мешања у право на поштовање приватног живота. Конкретно, предметни закон од ње као родитеља захтева да вакцинише сина против своје воље како би могао да остане у школи или да буде новчано кажњена.

Поред тога, саме странке нису оспориле да је наводно мешање било у складу са законом и да је тежило легитимном циљу заштите здравља. ЕСЉП не види разлог да се не сложи са тим ставом.

Релевантни принципи у вези неопходности наводног мешања изложени су у пресуди *Вавџичка и други*.

Стопа вакцинације у Србији је у 2015. години била најнижа у последњих десет година, а 2018. године је забележена највећа епидемија морбила у последњих двадесет пет година. Може се, дакле, рећи да је у

Србији обавеза вакцинације представљала одговор домаћих власти на хитну друштвену потребу да заштите здравље појединца и јавно здравље од предметних болести и да се заштите од било каквог пада стопе вакцинације међу децом. ЕСЈП стога сматра да је приступ тужене државе да вакцинацију учини обавезном био подржан релевантним и довољним разлозима који су оправдавали њено спровођење те политике.

Обавеза вакцинације се примењује у односу на једанаест болести које су добро познате медицинској науци и против којих се вакцинација сматра ефикасном и безбедном од стране научне заједнице. Дозвољен је изузетак од обавезе, посебно у односу на децу са медицинским контраиндикацијама. Поред тога, поштовање ове обавезе не може да буде директно наметнуто – то јест, вакцинација се не може применити насилно. Дужност се спроводи индиректно (посредно) кроз изрицање санкција. Санкција у Србији се може сматрати релативно умереном, у питању је административна новчана казна. Подносиатељка представке такође није доставила ниједну одлуку о изрицању новчане казне због непоштовања обавезе вакцинације, а камоли о изрицању новчане казне која би могла бити неоправдано оштра или тешка. Немогућност невакцинисане деце да наставе да иду у јаслице или школу је последица, јасно предвиђена законом, непоштовања опште законске обавезе која је имала за циљ да заштити посебно здравље мале деце и која је у суштини заштитне, а не казнене природе.

ЕСЈП не види разлог да доведе у питање адекватност домаћег система у погледу ефикасности и безбедности вакцинације. Тужена држава такође предвиђа процедуралне гаранције, помоћу којих лица могу да оспоре последице свог непоштовања обавезе вакцинације.

Што се тиче озбиљности наведеног мешања, ЕСЈП примећује да подносиатељки представке никада није изречена административна новчана казна, нити је икада било каквих последица на образовање њеног сина. Док је подносиатељка представке тврдила да су родитељи били изложени додатним трошковима и да су деца лишена образовања због немогућности невакцинисане деце да похађају јаслице и школе, ЕСЈП примећује да изгледа то није био случај са подносиатељком представке.

Што се тиче школа, спорни закон је захтевао вакцинацију за похађање школе, али не и за пријем. образовање се такође може обезбедити путем школовања код куће или учења на даљину. Штавише, ресорни министар је јавно објавио да ће сва деца бити уписана у школе, а подносиатељка представке није поднела никакве доказе којима би оспорила ту изјаву, било генерално или у вези са њеним сином, за кога је, напротив, изричито признала да је похађао његове часове у школи. ЕСЈП понавља да је лични обим предмета који се разматра у оквиру „приватног живота“ из члана 8 ограничен на саме подносиоце представке и последице оспорених мера по њих.

Имајући у виду претходно наведено, ЕСЈП сматра да законске мере на које се жали стоје у разумном односу пропорционалности са легитимним циљем коме се тежило и да држава није прекорачила своје широко поље слободне процене. Стога се спорне мере могу сматрати „неопходним у демократском друштву“.

Сходно томе, притужба подносиатељке представке на основу члана 8 је очигледно неоснована и одбачена је у складу са чланом 35 §§ 3(а) и 4 ЕКЈП.

Притужба подносиатељке представке на основу члана 2 Протокола 1 о праву на образовање је неспојива *ratione personae* са одредбама ЕКЈП и одбачена је у складу са чланом 35 § 4, јер је јасно да њој самој то право није ускраћено.

У светлу целокупног материјала који поседује и у мери у којој су питања на које се жали на основу чл. 3, 6 и 14 и члана 1 Протокола 12 у његовој надлежности, ЕСЈП не налази појаву повреде права и слобода из ЕКЈП или протокола уз њу, те је и тај део представке такође одбачен у складу са чланом 35 §§ 3(а) и 4 ЕКЈП као очигледно неоснован.

Притужба подносиатељке представке на основу члана 9 није била укључена у првобитну представку, већ је изнета у њеним запажањима из јула 2021. године, па ЕСЈП стога сматра да није примерено да разматра то питање у контексту ове представке.

26. Да ли је ЕСЈП осудио вашу државу због уздржаности коју је ваш суд испољио у неком конкретном предмету, уздржаности услед које је обраћање вашем суду било неделотворан правни лек?

Указујемо на став ЕСЈП да је уставна жалба, у начелу, делотворан правни лек, као и на напред наведене одлуке ЕСЈП по представкама поднетим против Србије.

IV. Остале специфичности

27. Колико се често питање уздржаности отвара у предметима који се тичу људских права а о којима одлучује ваш суд?

Уставни суд у предметима поступа поштујући Устав Републике Србије и Закон о Уставном суду, као и одредбе Пословника о свом раду.

Предлог одлуке у сваком предмету припрема судија известилац и њиме изражава свој став и мишљење о одређеном уставноправном питању, али Уставни суд одлуке доноси као колективни орган.

28. Да ли је ваш суд током времена почео да испољава све већу уздржаност?

Не.

29. Да ли уздржаност као став зависи и од оптерећености вашег суда предметима?

Број предмета може да утиче на дужину трајања поступка пред Уставним судом, али Суд улаже напоре да у свим врстама поступака поступа у роковима који подразумевају поштовање права на суђење у разумном року.

Оптерећеност Уставног суда великим бројем предмета пре може бити усмерено на питање да ли Уставни суд остварује своју улогу као заштитник уставности и законитости и људских и мањинских права и слобода. Велики број нерешених предмета из ранијих година захтева да се предузимају све мере у циљу ефикаснијег поступања (питање организације у Суду, број судија и запослених који раде на обради предмета, употреба ИТ опреме и електронско вођење предмета и сл.).

Међутим, упркос великом броју нерешених предмета, не доводи се у питање остварење уставне улоге Уставног суда, већ се у Суду утврђују приоритети њиховог решавања у односу на значај друштвених односа који се оспореним актима уређују, односно степен угрожености појединих људских и мањинских права и слобода.

30. Да ли ваш суд може да заснива своје одлуке на аргументацији коју странке у спору нису изнеле? Да ли ваш суд може да изврши преквалификацију изнетих аргумената тако што ће их сврстати под различиту уставну одредбу од оне на коју се позвао подносилац (странка)?

У поступку оцењивања уставности и законитости општих аката Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача односно иницијатора. Сходно томе, уколико овлашћени предлагач или иницијатор одустане од предлога односно иницијативе, Уставни суд може наставити поступак уколико нађе да има основа за то. Такође, Уставни суд може да покрене самостално поступак за оцену уставности и законитости и то на основу 2/3 гласова свих судија. Своје одлуке Уставни суд заснива на аргументацији коју наводи у образложењу одлуке.

Када је реч о поступку по уставној жалби, Уставни суд цени наводе подносиоца да ли му је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. Став је Уставног суда да је у погледу утврђивања повреде или ускраћивања права или слободе „везан“ захтевом из уставне жалбе и приликом одлучивања креће се у границама постављеног захтева³.

У овој врсти поступка Уставни суд је више ограничен, па на пример ако није поднет захтев за привремену меру или накнаду штете, Уставни суд се тим питањем неће бавити, иако би можда било у интересу заштите права странке у поступку.

31. Да ли ваш суд може да прошири преиспитивање уставности тако да њиме обухвати и остале законске одредбе које пред њим нису оспорене, али јесу у вези са положајем подносиоца жалбе односно представке?

Да. У поступку оцењивања уставности и законитости општих аката Уставни суд није ограничен захтевом овлашћеног предлагача односно иницијатора, тако да уколико уочи да поједине одредбе које нису обухваћене иницијативом односно предлогом нису у складу са Уставом или законом и њих може да оцењује.

Сходно томе, уколико овлашћени предлагач или иницијатор одустане од предлога односно иницијативе, Уставни суд може наставити поступак уколико нађе да има основа за то. Такође, Уставни суд може да покрене самостално поступак за оцену уставности и законитости и то на основу 2/3 гласова свих судија.

³ СТАВОВИ УСТАВНОГ СУДА У ПОСТУПКУ ИСПИТИВАЊА И ОДЛУЧИВАЊА ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ (Интегрални текст), усвојени на редовним седницама од 30. октобра 2008. године и 2. априла 2009. године