

PRAVA IZ SOCIJALNOG OSIGURANJA  
I SOCIJALNE SKRBI U POSTUPCIMA  
APSTRAKTNE KONTROLE USTAVNOSTI ZAKONA

PROF. DR. SC. ŽELJKO POTOČNJAK,  
SUDAC USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

SANJA TRGOVAC,  
VIŠA USTAVNOSUDSKA SAVJETNICA USTAVNOG SUDA  
REPUBLIKE HRVATSKE

Izvorni znanstveni rad  
UDK 342.734:364(497.5)

*Osim općeg određenja Republike Hrvatske kao socijalne države i socijalne pravde kao najviše vrednote ustavnog poretka, Ustav Republike Hrvatske sadržava i relativno brojne odredbe o posebno zaštićenim ustavnim pravima među kojima su i neka posebno značajna za socijalno osiguranje i socijalnu skrb kao što su pravo na socijalnu sigurnost i zaštitu osoba s invaliditetom te zdravstvenu zaštitu. U hrvatskom pravnom sustavu relativno su brojni i zakoni kojim se ta prava posebno uređuju. Zbog važnosti navedenih prava za socijalnu sigurnost građana u uvjetima gospodarske i političke tranzicije, Ustavni sud Republike Hrvatske u većem broju slučajeva ocjenjivao je ustavnost zakona kojima se uređuju ta prava.*

*Neke od najznačajnijih odluka Ustavnog suda, po kojima je taj sud prepoznat u javnosti, upravo se odnose na pitanja socijalnog osiguranja i socijalne skrbi. Nakon kraće teoretske analize socijalnih prava kao temeljnih ljudskih prava i objašnjenja glavnih značajki ustavnosudskog postupka apstraktne kontrole ustavnosti zakona i drugih propisa, u radu se analizira tridesetak odluka Ustavnog suda koje se odnose na ta pitanja.*

*Kao posebno važne razmatraju se odluke Ustavnog suda o obvezi države da umirovljenicima nadoknadi dug zbog nepotpunog uskladjivanja mirovina u razdoblju od 1993. do 1998. godine. Izdvaja se i odluka o neustavnosti odredbi Zakona o mirovinskom osiguranju prema kojima se prava iz toga osiguranja stječu ovisno o spolu te o ustavnopravno neprihvatljivom razlikovanju između bračne i izvanbračne zajednice pri stjecanju prava na obiteljsku mirovinu. Razmatraju se i stajališta koja*

je taj sud zauzeo pri ocjeni Zakona o najvišoj mirovini kada je ocijenio da se radi o pravnom institutu koji osigurava socijalno prihvatljivu raspodjelu dohotka od bogatijih prema siromašnijim građanima te stoga s Ustavom usklađenim zakonskim uređenjem. Važna je i odluka Ustavnog suda o nedopustivosti ograničavanja prava radnika na zdravstvenu zaštitu zbog propusta poslodavaca da uplate odgovarajuće doprinose. Taj je sud postavio i vrlo visoke kriterije o tome kakvi moraju biti zakoni koji uređuju zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje te ocijenio da pritužba pacijenta odgovornoj osobi zdravstvene ustanove stvara samo privid o postojanju pravnog sredstva za zaštitu prava pacijenata, pa je taj sud otklonio ukidajući odredbe zakona o toj pritužbi. Također, utvrdio je protuustavnim onemogućavanje da djedovi i bake, koji stvarno skrbe o djeci, steknu pravo na doplatak za djecu.

Autori ocjenjuju da navedene odluke, osim utjecaja na hrvatski sustav socijalne sigurnosti, imaju i veliko gospodarsko i političko značenje. Naime, povrat duga umirovljenicima povezan je s relativno velikim troškovima, a vezano uz to pitanje utemeljena je i Hrvatska stranka umirovljenika koja je postala i stranka vladajuće parlamentarne koalicije. U odlukama u svezi s apstraktnom kontrolom ustavnosti zakona iz područja socijalnog osiguranja i socijalne skrbi Ustavni sud je utvrdio i određene standarde u svezi s kvalitetom zakona, granicama ovlasti zakonodavca u uređenju određenih pravnih pitanja, svojih ovlasti u svezi s apstraktnom kontrolom ustavnosti, spolnoj diskriminaciji i razlikama u pravima koja ne predstavljaju diskriminaciju i sl. Neka od tih stajališta svojim značajem prelaze područje socijalne sigurnosti te se ocjenjuje da će dugoročno određivati stajališta Ustavnog suda u pitanjima apstraktne kontrole ustavnosti zakona.

Ključne riječi: Ustav, Ustavni sud, Republika Hrvatska, ljudska prava, ustavna prava, mirovinsko osiguranje, socijalna skrb, zdravstvena zaštita, zdravstveno osiguranje, apstraktna kontrola, ustavnost, ocjena ustavnosti zakona, mirovina

## 1. UVOD

Ustav Republike Hrvatske<sup>1</sup> (u nastavku teksta: Ustav) u članku I. određuje Republiku Hrvatsku kao socijalnu državu, dakle državu koja »jamči svojim građanima određenu razinu socijalne sigurnosti i socijalnog osiguranja«,<sup>2</sup> državu »koja je na sebe preuzela odgovornost za osiguranje osnovnih egzistencijalnih potreba svojih građana«. <sup>3</sup> Slijedom takvog određenja socijalne naravi

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak).

<sup>2</sup> Smerdel, B. i Sokol, S. (2006.). Ustavno pravo. Zagreb: Pravni fakultet: str. 107.

<sup>3</sup> Puljiz, V. i sur. (2005.). Socijalna politika: povijest, sustavi, pojmovnik. Zagreb: Pravni fakultet, str. 6.

hrvatske države Ustav u nastavku, u glavi III. odjeljku 3., jamči veći broj pojedinačnih socijalnih prava: pravo na rad i slobodu rada (članak 54.), dostojnu zaradu, ograničeno radno vrijeme, odmore i sudjelovanje u odlučivanju (članak 55.), socijalnu sigurnost, zaštitu osoba s invaliditetom i zdravstvenu zaštitu (članci 56.–58.), pravo na sindikalno organiziranje i pravo na štrajk, te ustavnopravnu zaštitu obitelji (članci 61.–64.).

Po samom svom sadržaju ta socijalna prava zahtijevaju razradu i konkretizaciju kroz zakone, pri čemu zakonodavac načelno ima široke ovlasti u uređivanju socijalne politike, odnosno u uređivanju razine i opsega pojedinih Ustavom zajamčenih socijalnih prava. U toj širokoj ovlasti u uređivanju socijalne politike zakonodavac je, prema shvaćanju Ustavnog suda Republike Hrvatske (u nastavku teksta: Ustavni sud ili Sud), ipak ograničen: »dužan je uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote«. <sup>4</sup> Pri tome, *in ultima ratio*, Ustavni sud kao »čuvar« Ustava ima zadaću ali i odgovornost tumačiti, pa time i odrediti sadržaj ustavnih načela i zajamčenih prava, te ocijeniti je li ih zakonodavac poštovao pri zakonskom uređenju socijalnih prava.

S obzirom na brojnost i raznovrsnost socijalnih prava zajamčenih Ustavom veliki je i broj zakona kojima se razrađuju i konkretiziraju ta ustavna prava, slijedom čega i broj ustavnosudskih postupaka u kojima je Ustavni sud ocjenjivao suglasnost tih zakona s Ustavom. No, nije samo njihova brojnost obilježila rad Ustavnog suda, već je značajan i utjecaj tih odluka na uređenje, a po našem mišljenju i na unapređenje socijalne sigurnosti, ali i socijalnih, gospodarskih i političkih odnosa u hrvatskom društvu uopće. Upravo zbog takvog značenja i učinka, odluke Ustavnog suda, donesene u postupcima kontrole ustavnosti zakona iz područja socijalnog osiguranja i socijalne skrbi, snažno su utjecale na oblikovanje javnog mijenja o ulozi Ustavnog suda u pravnom i političkom sustavu Republike Hrvatske.

Posebnu ulogu u oblikovanju nekih od tih odluka (npr. o »dugu umirovljenicima«, o nedopustivosti ograničavanja prava na zdravstvenu zaštitu, o ocjeni usklađenosti zakona s međunarodnim ugovorom), koje su u uvjetima rata te političke i gospodarske tranzicije utjecale na uređenje važnih društvenih odnosa, ali istodobno omogućile i razumijevanje uloge te jačanje ugleda Ustavnog suda u javnosti, imao je njegov prvi predsjednik dr. sc. Jadranko Crnić.

<sup>4</sup> Stajalište Ustavnog suda o granicama koje mora poštovati zakonodavac pri zakonskom uređenju određenih prava izraženo je u brojnim odlukama i rješenjima toga Suda, primjerice u rješenju br. U-I-1201/2006 i dr., od 30. travnja 2008., Nar. nov., br. 69/08.

## 2. SOCIJALNA PRAVA KAO TEMELJNA LJUDSKA PRAVA

Socijalna prava pojavljuju se na početku dvadesetog stoljeća, nakon velikih socijalnih nemira, pa se, s obzirom na povijesno razdoblje u kojem se pojavljuju, odnosno temeljnim međunarodnim ugovorima u kojima se priznaju i štite, svrstavaju u drugi naraštaj prava čovjeka i građanina.<sup>5</sup>

U svojoj biti to su prava koja »omogućavaju zadovoljavanje socijalnih potreba pojedinaca i skupina, promiču socijalnu koheziju i solidarnost«, a odnose se na »socijalnu zaštitu, stanovanje, zaposlenost, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje«.<sup>6</sup>

Prilikom određivanja prirode socijalnih prava, u literaturi se ona najčešće uspoređuju s građanskim i političkim pravima (prvi naraštaj prava čovjeka i građanina). Pri tome se smatra da su građanska i politička prava apsolutna i trenutna, dok se socijalna prava ostvaruju postupno (putem mjera socijalne politike i socijalnih programa). Građanska i politička prava su tzv. negativna prava jer brane državi uplitanje u osobni integritet i slobodu pojedinca. Za razliku od njih socijalna prava su pozitivna jer nameću obvezu državi da pojedincima, svojim građanima, osigura određeni stupanj socijalne sigurnosti, što uključuje i određenu razinu socijalnih davanja. Građanska i politička prava su načelno »besplatna« dok za ostvarenje socijalnih prava država treba raspolažati znatnim materijalnim sredstvima.<sup>7</sup>

No, unatoč njihovim razlikama, te kategorije prava međusobno se isprepliću i utječu jedne na druge do te mjere da se može ustvrditi kako je »građanska i politička prava moguće valjano ostvariti tek nakon što su ljudima, posredstvom socijalnih prava, zajamčeni temeljni egzistencijalni uvjeti«.<sup>8</sup> Prihvaćajući tezu o povezanosti i međuovisnosti građanskih i političkih, s jedne strane, te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava, s druge strane, u ovom ćemo radu prikazati i analizirati pravna stajališta hrvatskog Ustavnog suda izražena u odlukama donesenim u postupcima kontrole ustavnosti zakona koji uređuju

samo neka socijalna prava – ona koja se odnose na socijalnu sigurnost građana. Dakle, naša su razmatranja u ovom radu ograničena na sudsku praksu jednog nacionalnog ustavnog suda, iako i brojni strani i međunarodni sudovi upravo u odlukama u svezi s ostvarivanjem prava iz područja socijalne sigurnosti zauzimaju i izražavaju važna pravna stajališta.<sup>9</sup> Pored toga, ta su razmatranja ograničena sama na praksu toga suda u svezi s pitanjima kontrole ustavnosti zakona koji uređuju pitanja socijalnog osiguranja i socijalne skrbi.

Pri tome pod socijalnim osiguranjem razumijevamo od države organiziran i nadziran sustav pružanja pomoći, u pravilu, u obliku novčanih socijalnih davanja, osobama koje su pogođene određenim socijalnim rizicima kao što su gubitak ili smanjenje zarade ili povećani troškovi zbog starosti, gubitka ili smanjenja radne sposobnosti (invalidnosti), smrti osobe koja skrbi za drugog ili druge članove obitelji, privremeni gubitak zarade ili povećani troškovi zbog bolesti ili ozljede, povećane potrebe zbog trudnoće i rođenja djeteta, nesvojevoljna nezaposlenost i sl. U kontinentalnoj Europi sustavi socijalnog osiguranja u pretežitom se dijelu financiraju doprinosima i odvojeni su od državnog proračuna. Ti se sustavi, u pravilu, temelje na načelu *do ut des* jer je postojanje prethodnog statusa osiguranika i plaćanje doprinosa, u pravilu, pretpostavka za ostvarenje prava iz tih sustava. Sustavi socijalnog osiguranja, uglavnom nastoje osigurancima nakon nastupa osiguranog rizika osigurati onaj životni standard koji su oni imali prije nastupa toga rizika (stoga se i socijalna davanja iz tih sustava određuju u odnosu na prethodna primanja osiguranika). U tom smislu i u Hrvatskoj postoje posebni sustavi socijalnog osiguranja za slučaj starosti, gubitka ili smanjenja radne sposobnosti, smrti hranitelja obitelji (mirovinsko osiguranje), gubitka zarade zbog privremene nesposobnosti za rad uzrokovane bolešću ili ozljedom te troškova liječenja (zdravstveno osiguranje) te gubitka zarade i dodatnih troškova uvjetovanih nesvojevoljnom nezaposlenošću (osiguranje za slučaj nezaposlenosti).

Za razliku od toga, pod socijalnom skrbi razumijevamo sustav javne pomoći namijenjen osobito ugroženim i o tuđoj pomoći ovisnim osobama kao što su djeca (osobito ona bez roditeljske skrbi), starije osobe, fizički ili psihički bolesne ili druge osobe koje same, a ni uz pomoć članova svoje obitelji nisu u mogućnosti zadovoljiti svoje osnovne životne potrebe. Sustavi socijalne skrbi predstavljaju »sigurnosnu mrežu« kojom se od socijalnog propadanja štite

<sup>5</sup> O tradicionalnoj podjeli ljudskih prava na tri generacije i razvoju socijalnih prava vidi Smerdel – Sokol, op. cit. (bilj. 2.). O razvoju ljudskih prava, njihovoj podjeli i naravi općenito, te o pravu na štrajk kao jednom od socijalnih prava vidi i rad: Željko Potočnjak (1992.), *The Right to Strike as a Fundamental Human Right. Human Rights in the Mediterranean Area*. Torino: Giappichelli Editore, str. 211–235.

<sup>6</sup> Puljiz, op. cit. (bilj. 3.), str. 8.; vidi i Pravni leksikon (2007.), Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, str. 1487.

<sup>7</sup> Više o naravi socijalnih prava i razlici u odnosu na građanska i politička prava vidi Eide, A., Krause, C. i Rosas, A. (1995.). *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

<sup>8</sup> Puljiz, V. (2004.), *Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske*. Revija za socijalnu politiku (11), 1, str. 5.

<sup>9</sup> O praksi stranih nacionalnih sudova vidi npr. Pieters, Danny; Zaglmayer, Bernhard (2006.). *Social Security Cases in Europe: National Courts*. Antwerpen; Oxford: Intersentia. O praksi Europskog suda za ljudska prava u pitanjima zaštite socijalnih prava, vidi: Heredero, Ana Gómez (2007.). *Social security as a human right. The protection afforded by the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

osobe koje svoju socijalnu sigurnost nisu uspjele ostvariti u sustavu socijalnog osiguranja. Prava iz sustava socijalne skrbi ostvaruju se samo na temelju nastupa rizika socijalne potrebe te nikakvo prethodno plaćanje doprinosa ili postojanje odnosa osiguranik – osiguravatelj nije pretpostavka za ostvarenje prava iz sustava socijalne skrbi. Troškovi sustava socijalne skrbi financiraju se, u pravilu, iz državnog proračuna, a dijelom i iz proračuna jedinca lokalne i područne (regionalne) samouprave. Korisnicima socijalne skrbi socijalna davanja osiguravaju samo osnovni, najniži socijalno prihvatljivi standard zadovoljavanja životnih potreba. Kao i u drugim zemljama u Hrvatskoj socijalna skrb može biti opća (namijenjena svim osobama) ili posebna (namijenjena samo određenim skupinama osoba kao što su djeca, osobe s invaliditetom, ratni veterani i sl).<sup>10</sup> Prava u svezi s trudnoćom, rođenjem i skrbi o djetetu u hrvatskom se sustavu socijalne sigurnosti postupno pomiču iz sustava zdravstvenog osiguranja prema općem sustavu socijalne skrbi.<sup>11</sup>

Na analizu prakse Ustavnog suda u pitanjima kontrole ustavnosti zakona iz područja socijalnog osiguranja i socijalne skrbi, pored već istaknutih razloga, posebno nas potiče činjenica da se usprkos teškoćama pri definiranju i ostvarivanju socijalnih prava neke od najznačajnijih odluka Ustavnog suda odnose upravo na ta prava. U tim je odlukama Ustavni sud izrazio stajališta o socijalnoj pravdi; granicama ovlasti zakonodavca da uređuje određena pravna pitanja, ali i o granicama svojih ovlasti u kontroli ustavnosti zakona, osobito kada se oni odnose na socijalna prava; kvaliteti propisa kojima se uređuju pitanja socijalne sigurnosti; kvaliteti pravnih sredstava kojima se štite prava pacijenata; zabrani diskriminacije te o još nekim važnim ustavnopravnim pitanjima koja će nesumnjivo dugoročno utjecati i na buduće odluke Suda u postupcima apstraktne kontrole zakona.

### 3. OVLASTI USTAVNOG SUDA U APSTRAKTOJ KONTROLI ZAKONA I DRUGIH PROPISA

Nadležnosti Ustavnog suda utvrđene su Ustavom (čl. 128.), a razrađene Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u nastavku teksta: Ustavni zakon).<sup>12</sup> Prema članku 128. alinejama 1. i 2. Ustava, Ustavni sud

<sup>10</sup> O temeljnim pojmovima u svezi sa socijalnom sigurnošću vidi: Pojmovnik socijalne sigurnosti (2007.). CARDS Social Institutions Support Programme. Skopje: Council of Europe.

<sup>11</sup> Vidi Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama (Nar. nov., br. 85/08).

<sup>12</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst).

nadležan je odlučivati o suglasnosti zakona s Ustavom i o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ustavni sud, u pravilu, ocjenjuje propise koji su na snazi, no prema posebnom ovlaštenju iz članka 128. alineje 3. Ustava, Sud može ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom, odnosno drugih propisa s Ustavom i zakonom, koji su prestali važiti, ako od prestanka važenja osporenog propisa do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije proteklo više od godine dana.

U navedenim slučajevima radi se o ovlasti Ustavnog suda za provođenje tzv. apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti propisa.<sup>13</sup> U tim je postupcima zadaća Suda usporediti osporeni zakon s Ustavom (ako se radi o drugom propisu, i sa zakonom), *in abstracto*, dakle bez obzira na bilo kakav konkretni slučaj. Pitanje suglasnosti osporenog propisa s Ustavom i zakonom (ako je riječ o drugom propisu) bit je ustavnosudskog postupka apstraktne kontrole, a odluka Suda kojom ukida zakon, drugi propis ili pojedine njihove odredbe, djeluje prema svima.<sup>14</sup> Za razliku od toga, konkretnu kontrolu poštovanja zajamčenih ustavnih (temeljnih ljudskih prava i sloboda) u pojedinačnim slučajevima Sud, nakon iscrpljivanja drugih sredstava pravne zaštite, provodi u postupcima pokrenutih ustavnim tužbama podnesenim protiv pravomoćnih presuda kojima je odlučeno o nečijem pravu ili obvezi, odnosno odgovornosti za kazneno djelo.<sup>15</sup> U postupcima konkretne kontrole Ustavni sud, u pravilu, ukida osporavani akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo i predmet vraća na ponovno odlučivanje nadležnom tijelu ili, izuzetno, utvrđuje povredu ustavnog prava (u postupcima zbog povrede prava na sudenje u razumnom roku dosuđuje i pravičnu naknadu).

U svojim odlukama donesenim u postupku apstraktne kontrole, Sud je izrazio i važno načelno stajalište o općim obilježjima koja moraju imati svi zakoni, pa tako i oni kojima se razrađuju socijalna prava, da bi bili uskladeni s vladavinom prava, jednom od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Tako prema obrazloženju odluke i rješenja br. **U-I-659/1994 i dr.**,

<sup>13</sup> O apstraktnoj kontroli vidi kod Smerdel – Sokol, op. cit. (bilj. 2.) i Crnić, J. (1994.). Vladavina Ustava ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske: zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina. Zagreb: Informator, 1994.

<sup>14</sup> O pravnim posljedicama odluka Ustavnog suda kojima se ukidaju zakoni ili pojedine njihove odredbe vidi rješenje Suda broj: U-I-137/2001 i dr., od 19. prosinca 2001. (Nar. nov., br. 3/02 i 11/02 – ispr.) i Đika, M. (2004.). Izmjena pravomoćnih odluka donesenih u parničnom postupku u povodu odluka Ustavnog suda o neustavnosti, odnosno nezakonitosti propisa. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 25, br. 1.

<sup>15</sup> U tom smislu i primjena zakona ili pojedinih njegovih odredbi na pojedinačni, konkretan slučaj može biti predmetom ispitivanja samo u postupku koji se pred Ustavnim sudom pokreće ustavnim tužbom – stajalište Suda izraženo u brojnim rješenjima, primjerice U-I-1455/2001, od 24. studenoga 2004. (Nar. nov., br. 175/04).

od 15. ožujka 2000.<sup>16</sup> zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti i primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

U postupcima apstraktne kontrole postupovne (procesne) ovlasti Ustavnog suda su prilično velike. On je ovlašten i sam (*ex officio*) pokrenuti takav postupak<sup>17</sup> te je ovlašten odrediti koje su odredbe Ustava mjerodavne za prosudbu ustavnosti određenog zakona. S kojim odredbama Ustava će Ustavni sud ocjenjivati suglasnost osporenog zakona i drugog propisa (ili pojedine njihove odredbe), dakle koje odredbe Ustava će Sud utvrditi mjerodavnima za ocjenu suglasnosti osporenog propisa s Ustavom, ovisi o okolnostima konkretnog slučaja, te o sadržaju osporenih odredbi i navodima prijedloga, odnosno zahtjeva kojim podnositelj traži ocjenu ustavnosti. Ustavni sud je ovlašten ne samo sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, odnosno drugih propisa s Ustavnom i zakonom, nego je ovlašten u okviru postupka koji se vodi povodom prijedloga, odnosno zahtjeva sam ocijeniti koje odredbe Ustava smatra mjerodavnima. U odluci i rješenju broj: **U-I-904/1995 i dr., od 24. svibnja 2000.**<sup>18</sup> Sud je to stajalište jasno izrazio pozvavši se na članak 38. Ustavnog zakona (raniji članak 36. Ustavnog zakona), kada je osporeni članak 23. Zakona o nasljeđivanju<sup>19</sup> sagledavao ne samo sa stajališta članaka 5. i 14. Ustava, na koje se pozivao predlagatelj, nego i sa stajališta članka 48. stavka 4. Ustava, za kojeg je Sud ocijenio da je mjerodavan.

Pogrešno bi bilo zaključiti da će kod apstraktne kontrole ustavnosti zakona kojima se razrađuju Ustavom zajamčena socijalna prava, osporene odredbe tih zakona Ustavni sud sagledavati isključivo sa stajališta načela socijalne države i socijalne pravde te Ustavom zajamčenih socijalnih prava. Ovisno o sadržaju osporene zakonske odredbe Sud će provesti apstraktnu kontrolu i sa stajališta, primjerice, prava vlasništva (čl. 48. st. 1.) i poduzetničke i tržišne slobode (čl. 49. st. 1. Ustava). Tako je, npr. upravo zbog nesuglasnosti s tim odredbama Ustava, Sud odlukom broj **U-I-880/1997, od 20. rujna 2000.**<sup>20</sup> ukinuo članak 107. Zakona o zdravstvenoj zaštiti,<sup>21</sup> kojim je bila propisana mogućnost privremene preraspodjele privatnih zdravstvenih djelatnika, odnosno medicinske opreme u privatnom vlasništvu.

<sup>16</sup> Nar. nov., br. 31/00.

<sup>17</sup> Članak 38. Ustavnog zakona.

<sup>18</sup> Nar. nov., br. 56/00.

<sup>19</sup> Nar. nov., br. 52/71 i 47/78.

<sup>20</sup> Nar. nov., br. 95/00.

<sup>21</sup> Nar. nov., br. 1/97 – pročišćeni tekst.

#### 4. APSTRAKTNNA KONTROLA USTAVNOSTI ZAKONA IZ PODRUČJA SOCIJALNOG OSIGURANJA I SOCIJALNE SKRBI

U ovom radu razmotrit ćemo nekoliko odluka Ustavnog suda iz područja mirovinskog osiguranja, zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, osiguranja za slučaj nezaposlenosti, općeg sustava socijalne skrbi, socijalne skrbi o djeci te socijalne skrbi o ratnim veteranima i žrtvama rata. U tim odlukama Sud je ustavnost osporenih zakona ispitivao prije svega sa stajališta načela socijalne države i socijalne pravde te Ustavom zajamčenih socijalnih prava. Te odluke Suda, a upravo zato što se temelje na tim Ustavnim odredbama, daju najbolji uvid u ulogu Ustavnog suda, razvoj njegovih stajališta ali i, imajući na umu posljedice odluka Suda, njegov utjecaj na uređenje socijalnih i društvenih odnosa u Republici Hrvatskoj. One obiluju brojnim stajalištima važnim za funkcioniranje čitavog hrvatskog sustava socijalne sigurnosti.

##### 4.1. Mirovinsko osiguranje

Sustav mirovinskog osiguranja dio je socijalnog osiguranja kojim se osigurava socijalna sigurnost starijih osoba i osoba s invaliditetom koje su ostvarile pravo na mirovinu. Ustav ne poznaje pravo na mirovinu kao posebno ustavno pravo, no pravo na mirovinu jedno je od osnovnih prava iz mirovinskog osiguranja koje se stječe, koristi ili gubi na način i uz pretpostavke propisane zakonom i općim aktima donesenim na temelju zakona.<sup>22</sup>

##### 4.1.1. Odluka o »dugu umirovljenicima«

Vjerojatno najpoznatija odluka Ustavnog suda iz područja mirovinskog osiguranja, kako po reakcijama javnosti i struke tako i posljedicama, jest odluka br. **U-I-283/1997, od 12. svibnja 1998.**,<sup>23</sup> kojom je Ustavni sud ukinuo odredbe članaka 1., 2., 3., 4. i 6. Zakona o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja.<sup>24</sup>

Posebnost tog ustavnosudskog postupka jest to što je Ustavni sud najprije donio rješenje br. **U-I-283/1997, od 25. veljače 1998.**, o pokretanju postupka

<sup>22</sup> Dio obrazloženja rješenja Suda broj: U-I-105/2000 i dr., od 1. ožujka 2000 (nije objavljeno u Nar. novinama, ali je raspoloživo na internetskoj stranici Ustavnog suda: [www.usud.hr](http://www.usud.hr) (2. siječnja 2009.)) i U-I-413/1994, od 12. listopada 1994. (Nar. nov., br. 76/94).

<sup>23</sup> Nar. nov., br. 69/98 i 161/98.

<sup>24</sup> Nar. nov., br. 20/97.

za ocjenu ustavnosti,<sup>25</sup> izrazivši u njemu sumnju u ustavnost osporenog zakona, i navodeći što namjerava ispitati u daljnjem ustavnosudskom postupku (mijenja li se socijalni status umirovljenika do takvih razmjera da dolazi do socijalne nejednakosti građana, te radi li se o pravima koja se mogu smatrati stečenima i mogu li se mijenjati na način učinjen osporenim zakonom). Pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom bez istodobnog ukidanja osporenog propisa te nastavljanje ustavnosudskog postupka, bila je češća praksa Suda do 2000. godine.<sup>26</sup> Na taj je način Sud Vladi i zakonodavcu davao do znanja da određeno zakonsko rješenje smatra dvojbenim sa stajališta Ustava, te im omogućio da možebitno reagiraju izmjenama i dopunama propisa prije nego ga Sud ukine. No, niti samo pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom nužno ne znači da će nakon provedenog ustavnosudskog postupka Sud taj osporeni zakon ukinuti.<sup>27</sup>

U konkretnom slučaju Sud je u nastavku ustavnosudskog postupka odredio vještačenje po ovlaštenom sudskom vještaku i proveo javnu raspravu.

Sud je, prije svega, utvrdio da se prema zakonima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja preuzetim iz sustava bivše države, mirovine i druga novčana primanja moraju redovito usklađivati s kretanjem plaća svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj, ali da je Vlada Republike Hrvatske tijekom 1993. i 1994. donosila uredbе o usklađivanju najviših iznosa mase sredstava za isplatu mirovina, pri čemu nije izričito ni prešutno stavila izvan snage propise o usklađivanju mirovina. Također je utvrdio da fondovi mirovinskog i invalidskog osiguranja nisu redovno usklađivali mirovine, pravdajući se ograničenjima iz navedenih uredbi, odnosno nedostatkom sredstava.

Ustavni sud je nadalje utvrdio da su propisi o obvezi usklađivanja mirovina s kretanjem plaća svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj preuzeti iz pravnog sustava prethodne države te da su bili na snazi do stupanja na snagu osporenog Zakona, čijim stupanjem na snagu umirovljenici nisu ostvarili pravo na usklađivanje mirovina i za razdoblje važenja uredbi, odnosno, prestankom važenja uredbi Vlade Republike Hrvatske o privremenom ograničenju mase sredstava za isplatu mirovina »ostala (je) neizvršena obveza nadležnih tijela da provedu usklađivanje mirovina za vrijeme dok su bili na snazi propisi o

<sup>25</sup> Nar. nov., br. 27/98.

<sup>26</sup> Od 2000. Sud je samo u jednom slučaju rješenjem pokrenuo postupak, a kasnijom odlukom odlučio o ustavnosti zakona: U-I-508/96, od 20. travnja 2005. (Nar. nov., br. 59/05) – članak 8. Zakona o Državnom sudbenom vijeću.

<sup>27</sup> Vidjeti primjerice rješenje U-I-11/1994 i dr., od 12. srpnja 2001. (Nar. nov., br. 67/01) i rješenje U-I-42/1998, od 28. rujna 2004. (Nar. nov., br. 141/04).

usklađivanju s kretanjem plaća svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj, a što osporavane odredbe Zakona o usklađivanju nisu omogućile.«

Sud je prilikom ocjene ustavnosti osporenog Zakona držao neupitnim ovlast zakonodavca da razinu gospodarskih i socijalnih prava sadržanih u Ustavu uređuje u skladu s gospodarskim mogućnostima države, pa i da uredi novi sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja. No, Sud je istodobno odredio i granice korištenja te ovlasti zakonodavca – ne smiju biti dovedena u pitanje temeljna ustavna prava i načela, poput jednakosti, socijalne pravde i vladavine prava.

Polazeći od navedene ovlasti zakonodavca ali i od Ustavnog suda utvrđenih granica korištenja te ovlasti, Sud je ocijenio da se osporenim Zakonom zadire u prava umirovljenika koji su umirovljeni po drugom, ranijem sustavu obračuna mirovina. Prema ocjeni Suda, donošenjem osporenog Zakona zakonodavac je »privremeno stanje, nastalo ranije osporanim Uredbama Vlade Republike Hrvatske i odlukama Mirovinskog fonda, pretvorio u trajno s negativnim posljedicama na visinu mirovina, u prvom redu sadašnjih umirovljenika, bez mogućnosti ispravljanja štete koju su oni pretrpjeli ograničenjima iz ranije osporavanih uredbi i odluka.«

Za donošenje odluke o ustavnosti osporenih odredbi Zakona, Sud je smatrao bitnom i činjenicu što se socijalni status umirovljenika izmijenio do takvih razmjera da je doveo do socijalne nejednakosti građana i do nerazmjera u iznosima mirovina. Naime, na temelju nalaza vještaka Sud je utvrdio da umirovljenici umirovljeni do 31. prosinca 1994., uz iste plaće, imaju znatno veće mirovine od umirovljenih nakon tog datuma, da su mirovine od srpnja 1993. do prosinca 1997. rasle gotovo dvostruko manje od plaća, te da su prosječne mirovine u 1997. iznosile oko polovine prosječne plaće.

Slijedom tih utvrđenja Sud je osporene odredbe Zakona ocijenio suprotnima načelima iz članka 1., 3., 5. i 14. stavka 2. Ustava (Republika Hrvatska je socijalna država; socijalna pravda je jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske; u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom; svi su pred zakonom jednaki).

Tom odlukom Suda stvorena je obveza države na određene isplate (»povrat duga«) umirovljenicima, koja obveza je nastala zbog djelomičnog usklađivanja mirovina u razdoblju od 1. rujna 1993. do 31. prosinca 1998. godine. Ta odluka Ustavnog suda značila je početak gotovo desetogodišnje djelatnosti zakonodavca usmjerene na izvršavanje obveza proisteklih iz nje. Konceptcija »povrata duga umirovljenicima« označila je ne samo zakonodavnu djelatnost već značajno utjecala na državu u cjelini, ako se imaju na umu financijske posljedice neustavnog zakona i prakse neusklađivanja mirovina, ali i rastući utjecaj i djelovanje Hrvatske stranke umirovljenika (koja je bila jedan od predlagatelja u postupku apstraktne kontrole) na političke procese. No, najvažnije,

ta odluka Suda je, po našem mišljenju, u uvjetima poraća i tranzicije ipak značajno pridonijela poboljšanju socijalnog položaja umirovljenika.<sup>28</sup>

#### 4.1.2. Odluke o zakonima kojima se izvršava odluka Suda o »dugu umirovljenicima«

Kako bi izvršio navedenu odluku Ustavnog suda, zakonodavac je u prosincu 2000. donio Zakon o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima<sup>29</sup> kojim se ne samo izvršava odluka Suda, nego i uređuje način povećanja mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima. I taj je Zakon bio predmetom ustavnosudske kontrole, povodom većeg broja prijedloga udruženja umirovljenika i fizičkih osoba, koje Sud nije prihvatio (rješenje U-I-137/2001 i dr., od 19. prosinca 2001.).<sup>30</sup> Predlagatelji su u prvom redu osporavali članak 1. Zakona, smatrajući da je zakonodavac postupio suprotno Ustavu kada je izvršenje odluke Suda iz 1998. proglasio jednim od razloga donošenja tog zakona.

Ustavni sud je tumačeći pravne posljedice svoje ukidne odluke i pravo zakonodavca da popuni pravnu prazninu nastalu uklanjanjem zakona iz pravnog sustava, između ostalog ocijenio da osporeni Zakon »rješava određena pitanja u smislu odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. i predstavlja pomak u pravcu provođenja navedene odluke.« Sud je, naime, utvrdio da su i prije osporenog zakona bili doneseni propisi usmjereni prema izvršavanju odluke Ustavnog suda iz 1998. kao što su Zakon o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina,<sup>31</sup> čiju suglasnost s Ustavom je Sud ocjenjivao u postupku U-I-682/1998,<sup>32</sup> te Pravilnik o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja.<sup>33</sup>

Osim navedenih, doneseni su i drugi zakoni u izvršavanju obveze iz odluke Suda iz 1998. kao što su Zakon o provođenju odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998.,<sup>34</sup> te Zakon o umirovljeničkom fondu,<sup>35</sup> koji svi

<sup>28</sup> Vidi komentar te odluke: Rodin, Siniša (1998.). Ustavni sud definira socijalnu državu. Revija za socijalnu politiku, svezak 5, br. 2.

<sup>29</sup> Nar. nov., br. 127/00.

<sup>30</sup> Nar. nov., br. 3/02 i 11/02.

<sup>31</sup> Nar. nov., br. 102/98.

<sup>32</sup> Rješenjem od 23. prosinca 1998. (Nar. nov., br. 7/99) Sud je ocijenio neosnovanima prijedloge za ocjenu ustavnosti.

<sup>33</sup> Nar. nov., br. 136/98.

<sup>34</sup> Nar. nov., br. 105/04 i 19/07.

<sup>35</sup> Nar. nov., br. 93/05 i 41/07.

zajedno čine cjelinu glede izvršenja odluke Suda o obeštećenju umirovljenika. Treba istaknuti da suglasnost posljednja dva navedena zakona s Ustavom Ustavni sud još nije ocijenio, iako je podneseno više prijedloga za njihovu apstraktnu kontrolu.

#### 4.1.3. Odluka o najvišoj mirovini

Već je navedeno da je nakon stjecanja državne neovisnosti Republika Hrvatska u svoj pravni sustav preuzela zakone iz područja mirovinskog osiguranja bivše države. Novi mirovinski sustav primjenjuje se u Republici Hrvatskoj od 1. siječnja 1999., danom primjene Zakona o mirovinskom osiguranju,<sup>36</sup> kojim je osim osnovne strukture ukupnog mirovinskog sustava posebno uređeno obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti, pri čemu se prava iz tog osiguranja obvezno osiguravaju na načelima uzajamnosti i solidarnosti. U rješenju U-I-197/1999 i dr., od 23. ožujka 2005.,<sup>37</sup> Sud je detaljnije razložio taj novi sustav mirovinskog osiguranja sa stajališta ustavnih jamstava o socijalnoj pravdi i socijalnoj sigurnosti, važući njime propisana načela solidarnosti i uzajamnosti s institutom ograničenja najviše iznosa mirovine određene kategorije osiguranika iz Zakona o najvišoj mirovini.<sup>38</sup> Tim zakonom, koji je bio predmetom apstraktne kontrole, propisana je gornja granica iznosa mirovine preko koje se mirovine ne može isplatiti, bez obzira na to što je osiguranik, prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji<sup>39</sup> ili Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru,<sup>40</sup> ostvario mirovinu u većem iznosu.

Sud je utvrdio da su i Zakon o najvišoj mirovini i Zakon o mirovinskom osiguranju (kojim je propisana donja granica iznosa mirovine) dio reforme hrvatskog mirovinskog sustava (tzv. prva razina ili prvi stup mirovinskog sustava), te da je način određivanja najviše mirovine prema osporenom Zakonu, prilagođen prijelaznom razdoblju, koje traje od 1999. do 2009. (čl. 184. Zakona o mirovinskom osiguranju). U skladu s time »instituti najniže i najviše mirovine omogućavaju preraspodjelu ostvarenih prihoda od korisnika s višim primanjima prema korisnicima s nižim primanjima pa se osiguranicima s manjim primanjima za vrijeme njihove radne aktivnosti omogućava socijalna

<sup>36</sup> Nar. nov., br. 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04 i 92/05.

<sup>37</sup> Nar. nov., br. 47/05.

<sup>38</sup> Nar. nov., br. 162/98 i 82/01.

<sup>39</sup> Nar. nov., br. 108/96.

<sup>40</sup> Nar. nov., br. 55/00.

sigurnost u doba starosti ili pogođenosti nekim drugim rizikom, osiguranim u mirovinskom sustavu. Utoliko ti instituti služe ostvarenju ustavnih odredbi o socijalnoj pravdi i socijalnoj sigurnosti (čl. 3. i 56. Ustava).«

Pri tome je Ustavni sud izrazio i važno pravno stajalište da za sada »primjena načela solidarnosti u obveznom mirovinskom sustavu isključuje neposredan i razmjeran odnos između uplaćenih doprinosa i visine mirovine«. Ovo iz razloga jer mirovine još uvijek nisu rezultat uplata doprinosa kroz cijeli radni vijek, a što je pretpostavka za potpuniju primjenu načela uzajamnosti u mirovinskom sustavu. Slijedom navedenog, Sud je institut najviše mirovine ocijenio ustavno-pravno prihvatljivim socijalnim korektivom kojim se, u prijelaznom razdoblju, ograničava socijalno neprihvatljiva preraspodjela dohotka u sustavu obveznog mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskoj solidarnosti.

Nakon ovih načelnih ocjena i utvrđenja Sud je osporeni zakon ispitao i sa stajališta Ustavom zajamčene jednakosti pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava), budući da se najveći broj prigovora predlagatelja temeljio na stajalištu o neravnopravnom, nejednakom položaju umirovljenika kojima se ograničava mirovina, u odnosu na sve ostale umirovljenike kojima se iznos mirovine ne ograničava.

Sud je, međutim, ocijenio da su razlike u ostvarivanju prava jednih u odnosu na druge legitime, objektivne, opravdane i razmjerne svojoj svrsi jer je osporeno ograničenje visine mirovine jednih osiguranika u funkciji zaštite prava drugih osiguranika u tom istom osiguranju, kao i zaštite pravno uređenog mirovinskog sustava. Naime, prema ocjeni Suda »postojeće socijalno i gospodarsko stanje Republike Hrvatske nalaže zakonodavcu da u mirovinskom sustavu zadrži načela solidarnosti i uzajamnosti, čime Republika Hrvatska potvrđuje svoje temeljno ustavno određenje da je socijalna država u kojoj se zakonima ostvaruju ustavna jamstva o socijalnoj pravdi i socijalnoj sigurnosti.«

Imajući na umu sustav mirovinskog osiguranja prema Zakonu o mirovinskom osiguranju i načela na kojima je utemeljen, osobito načelo solidarnosti, ukidanjem instituta ograničenja najviše mirovine, u prijelaznom razdoblju, došlo bi, po ocjeni Ustavnog suda »do neprihvatljive, nepravredne raspodjele dohotka«. U tom smislu, radi postizanja pravičnije preraspodjele ostvarenih prihoda od korisnika s višim primanjima prema korisnicima s nižim primanjima, Sud je institut ograničenja najvišeg iznosa mirovine, za sada, ocijenio sukladnim Ustavu. Pitanje je hoće li i nakon prijelaznog razdoblja institut ograničenja najviše mirovine biti predmetom ocjene (i kakve) Ustavnog suda.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Više o institutu ograničenja iznosa mirovine i komentar navedenog rješenja Suda vidi u članku M. Rismondo: Najviša mirovina: može li se ograničavati iznos mirovine, Informator, br. 5489, od 14. listopada 2006.

#### 4.1.4. Odluka o spolnoj diskriminaciji pri stjecanju prava na starosnu mirovinu

I »novi« Zakon o mirovinskom osiguranju bio je predmetom ustavnosudske kontrole u postupku u kojem je Sud donio odluku broj: **U-I-1152/2000 i dr., od 18. travnja 2007.** godine.<sup>42</sup> Osporene su, između ostalih, bile odredbe koje su propisivale različitu starosnu dob za ostvarivanje istovjetnih prava iz mirovinskog osiguranja ovisno o spolu adresata (primjerice prema članku 30. pravo na starosnu mirovinu ima osiguranik kada navršši 65 godina života (muškarac), odnosno kada navršši 60 godina života (žena)). Ustavni sud ukinuo je te odredbe Zakona ocijenivši »da ne postoje ustavnopravno prihvatljivi razlozi zbog kojih bi Ustavni sud mogao ocijeniti suglasnim s Ustavom različito zakonsko uređenje starosne dobi za stjecanje prava na starosnu, prijevremenu starosnu mirovinu, te prava na obiteljsku mirovinu za majku odnosno oca umrlog osiguranika, odnosno za primjenu polaznog faktora za određivanje prijevremene starosne mirovine, koje se temelji isključivo na razlici u spolu adresata ZOMO-a.«

Kod te ocjene Sud je pošao od članaka 3. i 14. Ustava iz kojih proizlazi zahtjev za poštovanje rodne jednakosti u uređivanju (ostvarivanju) istovjetnih prava, te svoje odluke **U-I-764/2004 i dr., od 21. ožujka 2007.**,<sup>43</sup> u kojoj je izrazio pravno stajalište o ovlasti zakonodavca da uređuje prava i obveze, ali na ne diskriminirajući način.

Ispitujući postojanje navodne diskriminacije po spolu u sustavu hrvatskog mirovinskog osiguranja, Ustavni sud je vodio brigu i o pravnim stajalištima Europskog suda za ljudska prava izražena u presudi *Stec protiv Ujedinjenog kraljevstva*,<sup>44</sup> pri čemu je u svojoj odluci dao i podrobniji prikaz činjenica i pravnih stajališta izraženih u toj presudi. Nadalje, Sud je izložio i razmotrio statističke podatke vezane uz to pitanje u državama članicama Vijeća Europe i Europske unije, kao i mjere koje su Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske do donošenja te odluke poduzeli radi otklanjanja rodne nejednakosti u sustavu mirovinskog osiguranja. Te činjenice, koje su izložene u točkama 11.–13. obrazloženja odluke, Sud je smatrao relevantnim za određivanje razdoblja potrebnog da se u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog Zakonom o mirovinskom osiguranju izjednači starosna dob muškaraca i žena za stjecanje određenih prava iz mirovinskog osiguranja. Naime, svjestan složenosti problema vezanih uz izjednačavanje starosne dobi muškaraca i žena u sustavu

<sup>42</sup> Nar. nov., br. 43/07.

<sup>43</sup> Nar. nov., br. 34/07.

<sup>44</sup> *Stec protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj: 65731/01 i 65900/01.



mirovinskog osiguranja, Sud je odgodio učinak svoje odluke do 31. prosinca 2018., koje razdoblje je ostavio Vladi Republike Hrvatske, da provede izjednačavanje starosne dobi muškaraca i žena, kao pretpostavku za priznavanje određenih prava iz mirovinskog osiguranja.<sup>45</sup>

I ova odluka Suda izazvala je reakcije javnosti koja dijelom smatra da u Hrvatskoj ne postoje pretpostavke za izjednačavanje starosne dobi muškaraca i žena u sustavu mirovinskog osiguranja, ta da će provođenje odluke Suda produbiti nepovoljniji položaj žena u hrvatskom društvu jer će »morati raditi do 65. godine«. Međutim, potrebno je istaknuti da suprotno tumačenju dijela javnosti, u toj odluci Sud nije izrazio stajalište o tome s koliko godina starosti će se stjecati uvjeti za određena prava iz mirovinskog osiguranja niti da će »žene morati raditi do 65. godine«. Sud je jasno izrazio stajalište samo o tome da se starosna dob za stjecanje određenih (istih) prava iz mirovinskog osiguranja, imajući u vidu članke 3. i 14. Ustava, ne smije temeljiti na razlici u spolu adresata. Koja je to dob (jednaka za muškarce i žene) za stjecanje istih prava iz mirovinskog osiguranja, primjerena uvjetima u gospodarskom i socijalnom stanju Republike Hrvatske, procijenit će Vlada Republike Hrvatske i zakonodavac, izvršavajući tu odluku Suda.

Dio stručne javnosti smatra da je donošenju odluke u ovako važnoj i osjetljivoj stvari, trebala prethoditi stručna i javna rasprava, a Sud je trebao postupiti kao i u ranijem slučaju iz 1998. Valjalo je samo pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti, a odluku donijeti nakon dobivenih stručnih mišljenja i provedene javne rasprave. Osim toga, neprihvatljivim se smatra i određivanje kraja 2018. kao roka do kada se u Hrvatskoj treba izjednačiti starosna dob muškaraca i žena za stjecanje određenih istih prava iz mirovinskog osiguranja. Ovo iz razloga jer je taj rok Sud »preuzeo« iz Vladine Strategije razvitka Republike Hrvatske »Hrvatska u 21. stoljeću«, koja nije pravno obvezujući akt, već je sama po sebi podložna promjenama, pa se »otvara pitanje u kojoj mjeri bi strateški dokument mogao obvezivati na njegovo apsolutno poštivanje i bi li mogao biti podvrgnut ustavnopravnom preispitivanju.«<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Iako je ovdje riječ o javnom mirovinskom sustavu koji se temelji na generacijskoj solidarnosti, čini nam se prikladnim upozoriti na odluku Europskog suda pravde u predmetu C-46/07, od 13. studenoga 2008., Komisija Europskih zajednica protiv Italije, u kojoj je taj sud utvrdio da je Republika Italija »zadržavajući odredbe prema kojima je za državne službenike propisana različita dob kao uvjet za ostvarenje prava na mirovinu, ovisno o tome radi li se o muškarcima ili ženama propustila ispuniti svoje obveze iz članka 141. Ugovora o Europskoj zajednici«. Članak 141. Ugovora o Europskoj zajednici jamči pravo muškaraca i žena na jednaku plaću za jednaki rad i rad jednake vrijednosti. U socijalnim sustavima iz te se odredbe izvodi zabrana spolne diskriminacije u slučaju kada socijalna davanja imaju narav plaće (npr. u tzv. profesionalnim mirovinskim sustavima).

<sup>46</sup> Poslovni dnevnik. Mirovina: Ustavna sutkinja Agata Račan protiv odluke Ustavnog suda, 23. travanj 2007. [www.poslovni.hr/40442.aspx](http://www.poslovni.hr/40442.aspx) (30. prosinca 2008.).

U svakom slučaju u roku kojeg je Sud odredio Vlada i Sabor moraju poduzeti mjere (promijeniti zakon) u cilju izjednačavanja starosne dobi muškaraca i žena u mirovinskom sustavu. Otvoreno je pitanje treba li do kraja 2018. te razlike u cijelosti ukloniti ili samo započeti s njihovim otklanjanjem iz pravnog poretka Republike Hrvatske.

Ovdje svakako treba istaknuti da Ustavni sud još uvijek nije odlučio o većem broju prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom, a koje se odnose na pitanja strukture mirovinskog sustava, stjecanje statusa osiguranika, izračuna mirovina, »prevodenja« korisnika stečenih prava na novoutvrđena prava i slično. S obzirom na to da je riječ o pravno i socijalno složenim pitanjima može se očekivati da će i u svezi s njima Ustavni sud donijeti značajne odluke.

#### 4.1.5. Odluka o pravu izvanbračnih udovica/udovaca na obiteljsku mirovinu

U navedenom ustavnosudskom postupku ocjene suglasnosti s Ustavom Zakona o mirovinskom osiguranju predmetom ocjene bile su, pored ukinutih, i neke druge odredbe tog Zakona. Tako je jedna predlagateljica osporila ustavnost odredbe članka 21. stavka 1. točke 1. Zakona o mirovinskom osiguranju kojom je propisano ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu u slučaju smrti bračnog supružnika, smatrajući da je takvo zakonsko uređenje uvjeta za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu protivno članku 61. Ustava, koji ne razlikuje bračnu i izvanbračnu zajednicu. Polazeći od članka 61. Ustava, Sud je utvrdio da »nepriznavanje prava na obiteljsku mirovinu udovicama, odnosno udovcima koji su s umrlim osiguranikom živjeli u izvanbračnoj zajednici, dovodi do nejednakosti među dvjema Ustavom priznatim zajednicama obitelji što je protivno jednakosti kao najvišoj vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanoj u članku 3. Ustava.«

Ustavni sud je, dakle, utvrdio da bi Zakonom trebale biti uređene pretpostavke za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu ne samo bračnim udovicama, odnosno udovcima, već i izvanbračnim. No, ocijenio je da bi ukidanjem članka 21. neosnovano ukinuo pravo na obiteljsku mirovinu i bračnoj udovici/udovcu, te da izjednačavanje bračne i izvanbračne zajednice u sustavu mirovinskog osiguranja, zahtijeva dopunu Zakona a ne ukidanje postojećeg zakonskog rješenja.

Iz tog razloga Ustavni sud izvijestio je Hrvatski sabor o uočenoj pojavi neustavnosti u sustavu mirovinskog osiguranja koja se očituje u nejednakom pravnom položaju u ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu članova obitelji – izvanbračnih udovica, odnosno udovaca u odnosu na članove obitelji – bračne udovice, odnosno udovce (izvješće U-X-1457/2007, od 18.

travnja 2007.).<sup>47</sup> Podnošenje izvješća Hrvatskom saboru na temelju članka 104. Ustavnog zakona, noviji je oblik intervencije Ustavnog suda kojeg Sud često koristi kako bi, primjerice u situacijama kao što je navedena, dakle ne svrsishodnosti ukidanja postojećeg zakonskog rješenja, Hrvatski sabor izvijestio o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti. O učinkovitosti tog pravnog sredstva Suda govori i činjenica da je nakon Izvješća U-X-1457/2007, zakonodavac donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju,<sup>48</sup> kojim je u spornom članku 21. dodao stavak 5., propisavši da se članom obitelji iz stavka 1. točke 1. tog članka smatra i izvanbračni drug koji je s osiguranikom ili korisnikom mirovine do njegove smrti živio u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine. Status te izvanbračne zajednice utvrđuje se u izvanparničnom sudskom postupku.

#### 4.2. Zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje

Za razliku od prava na mirovinu, koje nije posebno Ustavom zajamčeno pravo, Ustav u članku 58. jamči svakome pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom. Dosege ustavnog jamstva zdravstvene zaštite u skladu sa zakonom, Sud je odredio u više odluka, od kojih su dvije, po našem mišljenju, posebno značajne i dobro oslikavaju razvoj stajališta Suda u zaštiti tog ustavnog prava. *A contrario*, Sud se u jednoj odluci izjasnio da to ustavno jamstvo ne podrazumijeva pravo na vrstu i opseg zdravstvene zaštite u neograničenoj količini i kakvoći.<sup>49</sup>

##### 4.2.1. Odluka o sužavanju zdravstvene zaštite na hitnu medicinsku pomoć

Jedna od prvih odluka Suda u kojima je ocijenio nesuglasnost zakona s člankom 58. Ustava je odluka **U-I-222/1995, od 9. studenoga 1998.**,<sup>50</sup> kojom je Sud ukinuo odredbe članka 59. stavaka 2. i 3. **Zakona o zdravstvenom osiguranju.**<sup>51</sup> Tim odredbama bilo je propisano da se obvezniku plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje koji nije uplatio doprinosa, sužava korištenje zdravstvene zaštite na teret sredstava Zavoda na pravo korištenja hitne medi-

<sup>47</sup> Nar. nov., br. 43/07.

<sup>48</sup> Nar. nov., br. 35/08.

<sup>49</sup> Rješenje Suda broj: U-II-403/2000, od 21. lipnja 2000. (nije objavljeno u Nar. novinama, ali je raspoloživo na internetskoj stranici Ustavnog suda: www.usud.hr (2. siječnja 2009.))

<sup>50</sup> Nar. nov., br. 150/98.

<sup>51</sup> Nar. nov., br. 75/93, 1/97, 109/97, 13/98 i 88/98.

cinske pomoći, a pravo korištenja zdravstvene zaštite u cijelosti uspostavlja se danom podmirenja svih dospjelih sredstava Zavodu.

Sud je pošao od toga da »zdravstvena zaštita kao temeljno ljudsko pravo podrazumijeva sve oblike pružanja medicinske pomoći u svrhu postizanja zdravlja čovjeka. Pravo osiguranih osoba na zdravstvenu zaštitu obuhvaća primarnu zdravstvenu zaštitu, specijalističko-konzilijarnu i bolničku zdravstvenu zaštitu u jedinstvenom sustavu zdravstvene zaštite.«

Sužavanje zdravstvene zaštite u smislu osporenog članka 59. stavka 2. na pravo korištenja hitne medicinske pomoći, te u cijelosti uskraćivanje ostalih oblika zdravstvene zaštite, prema ocjeni Suda nije suglasno s člankom 58. Ustava, koji zdravstvenu zaštitu jamči svakom građaninu.

Sud je nadalje utvrdio da doprinosi za zdravstveno osiguranje uplaćuje pravna ili fizička osoba kod koje je osiguranik zaposlen, te da korisnik zdravstvene zaštite nije dužan osobno uplaćivati iznose doprinosa i time utjecati na ostvarenje pune zdravstvene zaštite. Sud je ocijenio neustavnim sužavanje Ustavom zajamčene zdravstvene zaštite korisniku, kao posljedicu propuštanja njegovog poslodavca, obveznika plaćanja doprinosa, da ispuni svoju zakonom utvrđenu obvezu.

Osim s odredbama Ustava, Sud je ocijenio da su osporene odredbe u suprotnosti i s odredbom članka 21. Konvencije broj 155 Međunarodne organizacije rada o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj okolini.<sup>52</sup> Ta odluka Suda značajna je ne samo zbog određivanja dosega članka 58. Ustava, nego je i jedna od prvih u kojima je Ustavni sud osporeni zakon ocjenjivao i sa stajališta međunarodnih ugovora, koji, prema odredbi članka 140. Ustava, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

##### 4.2.2. Odluka o pravnom sredstvu za zaštitu prava pacijenata

Doseg članka 58. Ustava Ustavni sud je proširio odlukom **U-I-4892/2004 i dr., od 12. ožujka 2008.**,<sup>53</sup> kojom je ukinuo članak 35. **Zakona o zaštiti prava pacijenata.**<sup>54</sup> U toj odluci sud je postavio i dodatne standarde glede pravne kvalitete koje moraju ispunjavati propisi s područja zdravstvene zaštite.

Osporenim odredbom bilo je propisano pravno sredstvo koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava: pritužba odgovornoj osobi zdravstvene ustanove.

<sup>52</sup> Nar. nov. – Međunarodni ugovori, br. 2/94.

<sup>53</sup> Nar. nov., br. 37/08.

<sup>54</sup> Nar. nov., br. 169/04.

Prema stajalištu Suda, kada zakonodavac donosi propise na području zdravstvene zaštite, ti se propisi moraju temeljiti ne samo na formalnoj zakonodavčevoj ovlasti iz članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava da uređuje pitanja vezana uz ostvarivanje zaštite zdravlja, »nego i na njegovoj obvezi da propisi zakonskog ranga iskažu određene kvalitativne značajke, koje osiguravaju ostvarivanje zakonom predviđenih ciljeva, (...) a građanima i pravnim subjektima jamče pravna sredstva i učinkovitu zaštitu njihovih ustavnih i zakonskih prava«. Ti zakoni »moraju osigurati razinu prava pacijenata u skladu s dostignutim standardima zaštite tih prava, na načelima pravne sigurnosti, jasnoće i provedivosti propisa te izvjesnosti (...). Ovaj ustavni zahtjev je to jači što je pojedino pravo pacijenta značajnije za njegovu zdravstvenu zaštitu, što dalje znači i to da zakonski propisi namijenjeni reguliranju zaštite takvog prava, prostor slobodne prosudbe upravnog tijela ili tijela s javnim ovlastima, kojima je povjereno odlučivanje o zaštiti prava, moraju podvrgnuti (sudbenom) nadzoru zakonitosti njihovih odluka.«

Ocjenjujući pritužbu pacijenta odgovornoj osobi u zdravstvenoj ustanovi, kao sredstvo za zaštitu njegovih prava na »obaviještenost« i na prihvaćanje ili odbijanje pojedinog zdravstvenog tretmana, Ustavni sud je zaključio da ta pritužba nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran način moglo ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu. Ovo iz razloga jer ne postoji obveza odgovorne osobe u zdravstvenoj ustanovi da u povodu pritužbe donese pojedinačni akt koji bi nastavno mogao biti podvrgnut sudskoj kontroli zakonitosti (čl. 19. st. 2. Ustava), već je odlučivanje o pritužbi u cijelosti prepušteno neograničenoj diskrecijskoj ocjeni nadležne odgovorne osobe u zdravstvenoj ustanovi.

Tom odlukom Sud je iz pravnog sustava uklonio odredbu koja je samo stvarala privid postojanja pravnog sredstva za zaštitu prava pacijenata, a taj propust zakonodavca (da propiše djelotvorno pravno sredstvo sukladno zahtjevima Ustava, a ne iluzorno), Sud je u predmetnom slučaju ocijenio osobito teškim jer je riječ o kategoriji osoba kojima je osobito potrebna pravna zaštita s obzirom na to da se kao pacijenti nalaze u odnosu uske ovisnosti o zdravstvenim ustanovama u kojima se tijekom liječenja odlučuje o njihovim pravima.

#### 4.3. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti

Od zakona iz područja socijalnog osiguranja predmetom apstraktne kontrole ustavnosti bio je i **Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti**.<sup>55</sup> Rješenjima U-I-3103/2003, od 13. srpnja

<sup>55</sup> Nar. nov., br. 32/02, 86/02 – ispr., 114/03 i 151/03 – ispr.

2005.<sup>56</sup> i U-I-1017/2002, od 23. studenoga 2005.,<sup>57</sup> Sud je odbio prijedloge ocijenivši ih neosnovanima.

U oba predmeta Sud je pošao od toga da Republika Hrvatska, kao socijalna država, nezbrinutim osobama osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba koja pomoć, u smislu članka 57. stavka 1. Ustava, pripada i osobama koje, zbog nezaposlenosti, ne mogu osigurati materijalna sredstva za podmirenje osnovnih životnih potreba. »Sukladno navedenoj ustavnoj obvezi, država je osporenim Zakonom nezaposlenim osobama priznala određena prava, među kojima i pravo na novčanu naknadu, mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje.«

Odredbama čiju suglasnost s Ustavom je osporavao predlagatelj u predmetu U-I-3103/2003, utvrđeni su uvjeti pod kojima Hrvatski zavod za zapošljavanje prestaje voditi osobu kao nezaposlenu u osnovnoj evidenciji, te uvjeti pod kojima nezaposlenoj osobi prestaje pravo na novčanu naknadu i mirovinsko osiguranje.

Sud je utvrdio da »prema osporenim odredbama nezaposlene osobe gube prava po osnovi nezaposlenosti kad ispune uvjete za mirovinu, dakle, nastupanjem okolnosti koje omogućavaju njihovo materijalno zbrinjavanje po drugoj osnovi.«

S obzirom na utvrđenje da prema osporenim odredbama nezaposlene osobe gube prava po osnovi nezaposlenosti tek kad ispune uvjete za mirovinu, dakle nastupanjem okolnosti koje omogućuju njihovo materijalno zbrinjavanje po drugoj osnovi, Sud je ocijenio da osporene odredbe nisu u nesuglasju s odredbom članka 57. stavka 2. Ustava.

#### 4.4. Opći sustav socijalne skrbi

Sustav socijalne skrbi u Hrvatskoj Sud je detaljnije razložio u predmetu U-I-3321/2003., u kojem je Sud ocijenivao suglasnost s Ustavom članka 23. **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi**.<sup>58</sup> Osporenim odredbom izmijenjena je odredba članka 44. Zakona o socijalnoj skrbi<sup>59</sup> na način da je proširen krug korisnika prava na doplatak za pomoć i njegu, pa je, pored osoba potpuno lišenih poslovne sposobnosti ili teže tjelesno ili mentalno oštećenih osoba, to pravo u punom iznosu priznato i slijepim, gluhim i

<sup>56</sup> Nar. nov., br. 90/05.

<sup>57</sup> Rješenje nije objavljeno u Nar. novinama, ali je raspoloživo na internetskoj stranici Ustavnog suda: www.usud.hr (4. siječnja 2009.).

<sup>58</sup> Nar. nov., br. 103/03.

<sup>59</sup> Nar. nov., br. 73/97, 27/01, 59/01 i 82/01.

gluhoslijepim osobama, koje nisu osposobljene za samostalan život i rad, a u smanjenom iznosu osobama potpuno lišene poslovne sposobnosti ako nemaju teže tjelesno ili mentalno oštećenje ili težu psihičku bolest ili trajne promjene u zdravstvenom stanju te slijepim, gluhim i gluhoslijepim osobama, koje su osposobljene za samostalan život i rad neovisno o prihodu.

Predlagateljica je smatrala protivnim Ustavu zakonsko uređenje prema kojem se obrazovanu slijepu osobu smatra osposobljenom za samostalan život i rad, te joj se stoga priznaje pravo na doplatku za pomoć i njegu u smanjenom iznosu.

Ocjenjujući osnovanosti navoda predlagateljice, Sud je pošao od stajališta izraženog u naprijed citiranom rješenju U-I-2362/2001, od 5. svibnja 2005., o obvezama Republike Hrvatske kao socijalne države u odnosu na osobe s invaliditetom, a razlažući sustav socijalne skrbi ureden Zakonom o socijalnoj skrbi, utvrdio je da je on utemeljen na načelu supsidijarnosti, »čime se afirmira odgovornost pojedinca i obitelji za vlastitu socijalnu sigurnost«, dok se »prava iz socijalne skrbi ostvaruju tek onda kad samac ili obitelj ostvare prava iz drugih sustava, ali i nakon toga imaju prihode koji su manji od iznosa pomoći propisane ZSS-om.«

Prema ocjeni Suda, mijenjajući članak 44. Zakona o socijalnoj skrbi, »zakonodavac je odstupio od navedenog načela i suglasno ustavnoj obvezi o potrebi posvećivanja posebne skrbi invalidnim osobama i njihovu uključivanju u društveni život propisao ostvarivanje prava na doplatku za pomoć i njegu određenim kategorijama osoba, uvjetujući ostvarivanje tog prava stupnjem invalidnosti i osposobljenošću za samostalan život, a ne materijalnim cenzusom.«

Prema ocjeni Ustavnog suda, takvo opredjeljenje zakonodavca pokazuje da nije zanemarena činjenica da je tim kategorijama invalidnih osoba potrebna stalna pomoć i njega od drugih osoba, pri čemu nije zanemarena činjenica da i te osobe, ako imaju manji stupanj invalidnosti, odnosno ako su osposobljene za samostalan život, »mogu više pridonijeti zadovoljavanju svojih potreba za razliku od osoba koje to nisu.«

Slijedom tih utvrđenja, rješenjem od 29. lipnja 2005., Sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti osporene odredbe s Ustavom.

#### 4.5. Socijalna skrb o djeci

Ustav u člancima 62., 63. i 64. nameće posebne obveze državi u području zaštite djece, u obliku obveze stvaranja socijalnih i drugih uvjeta za njihov razvoj, te posvećivanja osobite skrbi onima za koje se roditelji ne brinu, uz

dužnost svih da štite djecu. U ispunjenju tih ustavnih načela i obveza, država je, među ostalim, predvidjela doplatku za djecu kao oblik socijalnog davanja kojim podupire odgoj i uzdržavanje djece. Način i uvjeti ostvarivanja tog socijalnog davanja propisan je **Zakonom o doplatku za djecu**,<sup>60</sup> čije odredbe su u više navrata bile predmetom apstraktne kontrole ustavnosti.

Odlukom broj: **U-I-3851/2004, od 12. ožujka 2008.**,<sup>61</sup> Sud je ukinuo članak 8. stavak 2. Zakona o doplatku za djecu, pošavši ne samo od mjerodavnih odredbi Ustava, nego i mjerodavnih odredbi Konvencije o pravima djeteta.<sup>62</sup>

U toj odluci Sud je istaknuo da je doplatku za djecu potpora države onome tko se stvarno brine, uzdržava, čuva i odgaja djecu (dakle ne samo roditeljima), a što je zakonodavac poštovao utvrdivši u članku 6. tko ima položaj korisnika tog doplatka (roditelj, posvojitelj, skrbnik, očuh, maćeha, baka, djed i osoba kojoj je rješenjem tijela za socijalnu skrb dijete povjereno na čuvanje i odgoj) te određivši u članku 8. stavku 1. za koju djecu se taj doplatku daje (vlastitu, posvojenju, pastorčad, unučad i djecu bez roditelja). Osporenim odredbom članka 8. stavka 2. tog Zakona bilo je propisano da za unučad i drugu djecu, uzetu na uzdržavanje korisniku, pripada doplatku za djecu i kad ta djeca imaju roditelje, ali samo u slučajevima kad se roditelj nalazi na odsluženju vojnog roka ili na izdržavanju kazne zatvora, ako su roditelji potpuno i trajno nesposobni za privredivanje ili im je oduzeto roditeljsko pravo. Tom odredbom se dakle, bakama i djedovima ograničavalo pravo na doplatku za uzdržavanje unučadi, odnosno to pravo im se priznavalo samo u navedenim slučajevima spriječenosti roditelja. U drugim situacijama spriječenosti ili nebrige roditelja (npr. ako roditelji nisu lišeni roditeljskih prava ali ne skrbe o djeci, već o djeci skrbe djedovi i bake), oni nisu mogli ostvariti pravo na doplatku za djecu unatoč tome što su se oni stvarno brinuli za njih i uzdržavali ih (jer nije bio ispunjen uvjet da su roditelji lišeni roditeljskih prava). Takvo ograničenje prava na doplatku za djecu, Sud je ocijenio ustavnopravno neprihvatljivim, u izravnoj protivnosti s interesom i dobrobiti djeteta, ali i nepotrebnim pored odredbi članaka 6. i 8. stavka 1. osporenog Zakona, iz kojih jasno proizlazi da će se za djecu, za koju se roditelji iz različitih razloga ne mogu brinuti, odnosno koju ne mogu uzdržavati, doplatku za djecu priznati osobi koja je u takvim slučajevima preuzela obvezu odgoja i uzdržavanja te djece.

Rješenjem broj: **U-I-1812/2006, od 19. studenoga 2008.**,<sup>63</sup> Sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka

<sup>60</sup> Nar. nov., br. 94/01, 138/06 i 107/07.

<sup>61</sup> Nar. nov., br. 37/08.

<sup>62</sup> Nar. nov. – Međunarodni ugovori, br. 12/93.

<sup>63</sup> Nar. nov., br. 141/08.

12. Zakona o doplatku za djecu, kojim je propisano da za dijete s težim oštećenjem zdravlja, utvrđenom prema propisima iz socijalne skrbi, a čije oštećenje je nastalo prije navršene 18. godine života, pripada doplatka za djecu do kraja kalendarske godine u kojoj navršava 27 godina života.

Predlagatelji su smatrali da je država obvezna pomagati roditeljima isplaćujući im doplatka za djecu, bez ograničenja iz osporenog članka, sve dok postoji obveza roditelja da uzdržavaju svoju punoljetnu djecu s težim oštećenjem zdravlja.

Polazeći od tih tvrdnji predlagatelja, Sud je ocijenio da oni neutemeljeno postovjećuju ustavnu obvezu roditelja na uzdržavanje djece (čl. 63. st. 1. Ustava) sa zakonskim pravom na određeni novčani iznos koji država daje kao potporu uzdržavanju određene skupine djece. Naime, ustavna obveza roditelja na uzdržavanje djece postojala bi i u slučaju kad država ne bi priznavala doplatka za djecu, kao oblik ostvarivanja socijalne politike države u području zaštite djece.

Razmatrajući u istom postupku članak 38. Zakona o doplatku za djecu, Sud je prije svega istaknuo da je on prijelazna odredba sa svrhom uređivanja ostvarivanja doplatka za djecu, priznatog na temelju prijašnjeg zakona (Zakona o doplatku za djecu iz 1999.), koji je prestao važiti, u razdoblju prijelaza s jednog pravnog režima na drugi. Ta odredba propisuje da korisnicima, u istoj situaciji kao i u članku 12., koji su to pravo ostvarili do dana primjene Zakona o doplatku za djecu (to jest do 1. siječnja 2002.), pripada pravo na doplatka za djecu i nakon navršene 27. godine života, do donošenja posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom. Predlagatelj je zahtjev sastojao se zapravo u tome da Sud ukine osporeni članak 12., a prijelazno privremeno zakonsko uređenje iz članka 38. »protegne« na sve kategorije korisnika doplatka za djecu, pretvarajući ga u trajno zakonsko pravilo za sve slučajeve.

Polazeći od takvih navoda prijedloga, Sud je ocijenio da članak 38. ne može biti polazište za osporavanje ustavnosti članka 12. Zakona o doplatku za djecu.

No, višegodišnje nedonošenje posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom, što je bila obveza iz članka 38. Zakona o doplatku za djecu, bio je povod da Sud postupi u skladu s člankom 105. Ustavnog zakona i uputi Hrvatskom saboru i Vladi Republike Hrvatske izvješće te ih upozori na ustavnopravnu neprihvatljivost njihovog propuštanja. Ovo izvješće Ustavnog suda, odnosno nadležnost Suda na temelju članka 105. Ustavnog zakona, treba razlikovati od onog naprijed navedenog u točki 4.1.5. Prema članku 105. Ustavnog zakona, Ustavni sud nadležan je vršiti nadzor nad donošenjem propisa za izvršenje Ustava, zakona i drugih propisa te po utvrđenju da propisi nisu doneseni, a trebali su biti, o tome izvješćuje Hrvatski sabor i/ili Vladu Republike Hrvatske. Ovom svojom ovlaštima Sud se ne koristi baš često.

#### 4.6. Skrb o ratnim veteranima i žrtvama rata

Sud je u više postupaka ocjenjivao suglasnost s Ustavom različitih odredbi **Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata**.<sup>64</sup> Niti u jednom od tih predmeta Sud nije utvrdio nesuglasnost osporenih zakonskih odredbi s Ustavom, no u tim rješenjima Sud je odredio obveze Republike Hrvatske kao socijalne države u odnosu na osobe s invaliditetom.

U rješenju **U-I-2362/2001, od 5. svibnja 2005.**,<sup>65</sup> Sud je istaknuo da »Republika Hrvatska, kao socijalna država, stvara uvjete za osiguranje i provedbu posebne skrbi o osobama koje imaju povećane potrebe i teškoće s uključivanjem u društveni život. Posvećujući posebnu skrb tim osobama, država preuzima na sebe obvezu stvaranja pretpostavki za osiguranje materijalnih i drugih uvjeta radi njihova uključivanja u društveni život, a odnose u tim područjima uređuje zakonima. U odnosu na invalidne osobe, država je po sili Ustava dužna posvećivati im posebnu skrb, odnosno skrbiti o njihovom uključivanju u društveni život.«

U tom predmetu Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka ocjene suglasnosti Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata s Ustavom, zauzevši, između ostalog, stajalište da se obveza države da posvećuje posebnu skrb osobama s invaliditetom ne može tumačiti na način da je obvezna različitim skupinama invalida priznavati jednaka prava, uključujući jednaka materijalna i druga davanja.

Ocijenjujući više odredbi **Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji**,<sup>66</sup> Sud je istaknuo da je »zakonodavac ovlašten na različiti način urediti prava invalidnih osoba ovisno o različitim okolnostima nastanka njihovog invaliditeta. Opseg i visina tih prava određuje se prema mjerilima utvrđenim u posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine vrste invalidnosti i uzroci njihovog nastanka.« Stoga je pozivanje predlagatelja na nejednakost u opsegu i visini primanja između osoba s invaliditetom čija se prava uređuju različitim zakonima, Sud ocijenio neosnovanim (rješenje Suda broj: **U-I-540/2005, od 5. svibnja 2005.**).<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Nar. nov., br. 33/92, 77/92, 27/93, 58/93, 2/94, 76/94, 108/95, 108/96, 82/01, 103/03 i 174/04.

<sup>65</sup> Nar. nov., br. 64/05.

<sup>66</sup> Nar. nov., br. 174/04.

<sup>67</sup> Rješenje U-I-540/2005. nije objavljeno u Nar. novinama, ali je raspoloživo na internetskoj stranici Ustavnog suda: www.usud.hr (2. siječnja 2009.).

## 5. ZAKLJUČAK

Ustav Republike Hrvatske, kao temeljni akt najveće pravne snage, već u članku 1. određuje Republiku Hrvatsku kao socijalnu državu, dok socijalnu pravdu svrstava među najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl. 3.). Iz tih načela izvire jamstvo brojnih pojedinačnih socijalnih prava koja Ustav konkretizira u kasnijim svojim odredbama. Budući da Ustav sadržava samo jamstvo određenih temeljnih ljudskih prava i sloboda, daljnja razrada i konkretizacija tih prava, osobito kada se ona odnose na socijalna prava koja spadaju u drugi naraštaj tzv. pozitivnih temeljnih ljudskih prava (koja traže određenu aktivnost državne vlasti i sredstva za njihovo ostvarenje), zadaća je zakonodavca, koji, iako je ovlašten samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj (čl. 2. st. 4. al. 1. Ustava), dužan je pri donošenju zakona poštovati, između ostalih, Ustavom zajamčena socijalna prava u sadržaju i opsegu kako ih utvrđuje Ustavni sud kroz svoje odluke.

Ustavni sud, osim što određuje sadržaj i opseg socijalnih prava, u svojim odlukama postavlja i granice ovlasti zakonodavca u uređivanju socijalne politike, ali i razinu standarda socijalne sigurnosti građana koji Republika Hrvatska, kao socijalna država, mora pružiti. Tako je, primjerice, u svojim odlukama odredio obveze Republike Hrvatske kao socijalne države u odnosu na osobe s invaliditetom i njene posebne obveze u svezi sa zaštitom djece.

Na taj način Ustavni sud pruža i stvarnu zaštitu Ustavom zajamčenih socijalnih prava. A upravo po zaštiti socijalnih prava ugroženih skupina (umirovljenika, pacijenata, djece) Ustavni sud je u javnosti i prepoznatljiv; osobito po odluci o »povratu duga umirovljenicima« iz 1998., kojom je Sud utjecao na poboljšanje socijalnog statusa umirovljenika (iako je do njega došlo tek godinama nakon odluke Suda), ali i na političke procese u državi. Tako je, npr. Hrvatska stranka umirovljenika osnovana između ostalog i zbog »nezakonitog uskraćivanja stečenih umirovljeničkih prava«, to jest zbog višegodišnjeg neusklađivanja mirovina, pri čemu je bila i jedan od podnositelja prijedloga za pokretanje postupka apstraktne kontrole, a i danas je jedna od stranaka vladajuće koalicije koja je donijela značajne odluke u postupku izvršenja odluke Suda iz 1998.

Nadalje, usklađujući razinu socijalnih prava utvrđenu zakonima, sa standardima modernog demokratskog društva, Sud je svojim odlukama utjecao na promjenu odnosa zakonodavca prema izvanbračnoj zajednici u području mirovinskog osiguranja, ali i postavio dodatne zahtjeve o kvaliteti zakona kojima se razrađuju Ustavom zajamčena socijalna prava; za Sud je neprihvatljiva diskriminacija po spolu u uređivanju istovjetnih prava iz mirovinskog

osiguranja, ali i privid pravnog sredstva za zaštitu prava pacijenata kojeg u stvarnosti nema.

Na temelju analize naprijed navedenih odluka Ustavnog suda može se dobiti dojam o nesporom utjecaju Suda na unapređenje socijalnih odnosa u Republici Hrvatskoj i ulozi Suda u zaštiti Ustavom zajamčenih socijalnih prava. Pored Ustava i zakona, i praksa Ustavnog suda predstavlja nezaobilazan izvor spoznaja o pravnom uređenju ukupnog socijalnog sustava Republike Hrvatske. Pri tome neke od tih odluka uspostavljaju i standarde u svezi s vladavinom prava, zabranom diskriminacije (koje se razlike smatraju diskriminacijom, a koje su dopuštene), primjenom međunarodnih ugovora i sl. koji, po našem mišljenju, prelaze područje socijalne sigurnosti i dugoročno će utjecati na stajališta Ustavnog suda, osobito u području apstraktne kontrole ustavnosti zakona.

## Literatura

### Knjige i članci

- Crnić, J. (1994.), *Vladavina Ustava ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske: zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina*. Zagreb: Informator, 1994.
- Dika, M. (2004.), *Izmjena pravomoćnih odluka donesenih u parničnom postupku u povodu odluka Ustavnoga suda o neustavnosti odnosno nezakonitosti propisa. Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 25, br. 1: str. 1–16.
- Eide, A.; Krause, C.; Rosas, A. (1995.), *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Herederer, Ana Gómez. (2007.), *Social security as a human right. The protection afforded by the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Pieters, Danny; Zaglmayer, Bernhard. (2006.), *Social Security Cases in Europe: National Courts*. Antwerpen; Oxford: Intersentia.
- Pojmovnik socijalne sigurnosti (2007.), *CARDS Social Institutions Support Programme*. Skopje: Council of Europe.
- Potočnjak, Ž. (1992.), *The Right to Strike as a Fundamental Human Right. Human Rights in the Mediterranean Area*. Torino: Giappichelli Editore, str. 211–235.
- Pravni leksikon (2007.), Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža.
- Puljiz, V. (2004.), *Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske. Revija za socijalnu politiku*, (11) 1: str. 3.–20.
- Puljiz, V. i sur. (2005.), *Socijalna politika: povijest, sustavi, pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Rismondo, M. (2006.), *Najviša mirovina: može li se ograničavati iznos mirovine. Informator*, br. 5489, od 14. listopada 2006.

- Rismondo, M. (2007.). Izmjene u zakonima o obeštećenju umirovljenika. *Informator*, br. 5548, od 9. svibnja 2007.
- Rodin, S. (1998.), Ustavni sud definira socijalnu državu. *Revija za socijalnu politiku*, (5) 2: str. 111–118.
- Smerdel, B. i Sokol, S. (2006.), *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet.

### Propisi

- Ustav Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak).
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst).
- Konvencija broj 155. Međunarodne organizacije rada o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj okolini (Nar. nov., br. 2/94).
- Konvencija o pravima djeteta (Nar. nov., br. 12/93).
- Zakon o doplatku za djecu (Nar. nov., br. 94/01, 138/06 i 107/07).
- Zakon o mirovinskom osiguranju (Nar. nov., br. 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04 i 92/05).
- Zakon o najvišoj mirovini (Nar. nov., br. 162/98 i 82/01).
- Zakon o nasljeđivanju (Nar. nov., br. 52/71 i 47/78).
- Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Nar. nov., br. 32/02, 86/02 – ispr., 114/03 i 151/03 – ispr.).
- Zakon o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima (Nar. nov., br. 127/00).
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Nar. nov., br. 108/96).
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Nar. nov., br. 174/04).
- Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (Nar. nov., br. 55/00).
- Zakon o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina (Nar. nov., br. 102/98).
- Zakon o provođenju odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998. (Nar. nov., br. 105/04 i 19/07).
- Zakon o roditeljskim potporama (Nar. nov., br. 85/08).
- Zakon o socijalnoj skrbi (Nar. nov., br. 73/97, 27/01, 59/01, 82/01 i 103/03).
- Zakon o umirovljeničkom fondu (Nar. nov., br. 93/05 i 41/07).
- Zakon o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, te upravljanju fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja (Nar. nov., br. 20/97).
- Zakon o zaštiti prava pacijenata (Nar. nov., br. 169/04).
- Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (Nar. nov., br. 33/92, 77/92, 27/93, 58/93, 2/94, 76/94, 108/95, 108/96, 82/01, 103/03 i 174/04).
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Nar. nov., br. 1/97 – pročišćeni tekst).

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Nar. nov., br. 75/93, 1/97, 109/97, 13/98 i 88/98).
- Pravilnik o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (Nar. nov., br. 136/98).

### Sudska praksa

#### USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

- Rješenje U-I-413/1994, od 12. listopada 1994. (Nar. nov., br. 76/94).
- Rješenje U-I-283/1997, od 25. veljače 1998. (Nar. nov., br. 27/98).
- Odluka U-I-283/1997, od 12. svibnja 1998. (Nar. nov., br. 69/98 i 161/98).
- Odluka U-I-222/1995, od 9. studenog 1998. (Nar. nov., br. 150/98).
- Rješenje U-I-682/1998 i dr., od 23. prosinca 1998. (Narodne novine, br. 7/99).
- Rješenje U-I-105/2000, od 1. ožujka 2000. (www.usud.hr).
- Odluka i rješenje U-I-659/1994 i dr., od 15. ožujka 2000. (Nar. nov., br. 31/00).
- Odluka i rješenje U-I-904/1995 i dr., od 24. svibnja 2000. (Nar. nov., br. 56/00).
- Rješenje U-II-403/2000, od 21. lipnja 2000. (www.usud.hr).
- Odluka U-I-880/1997, od 20. rujna 2000. (Nar. nov., br. 95/00).
- Rješenje U-I-11/1994 i dr., od 12. srpnja 2001. (Nar. nov., br. 67/01).
- Rješenje U-I-137/2001 i dr., od 19. prosinca 2001. (Nar. nov., br. 3/02 i 11/02 – ispr.).
- Rješenje U-I-42/1998, od 28. rujna 2004. (Nar. nov., br. 141/04).
- Rješenje U-I-1455/2001, od 24. studenoga 2004. (Nar. nov., br. 175/04).
- Rješenje U-I-197/1999 i dr., od 23. ožujka 2005. (Nar. nov., br. 47/05).
- Odluka U-I-508/1996, od 20. travnja 2005. (Nar. nov., br. 59/05).
- Rješenje U-I-2362/2001, od 5. svibnja 2005. (Nar. nov., br. 64/05).
- Rješenje U-I-540/2005, od 5. svibnja 2005. (www.usud.hr).
- Rješenje U-I-3321/2003, od 29. lipnja 2005.
- Rješenje U-I-3103/2003, od 13. srpnja 2005. (Nar. nov., br. 90/05).
- Rješenje U-I-1017/2002, od 23. studenoga 2005. (www.usud.hr).
- Odluka U-I-764/2004 i dr., od 21. ožujka 2007. (Nar. nov., br. 34/07).
- Odluka U-I-1152/2000 i dr., od 18. travnja 2007. (Nar. nov., br. 43/07).
- Izvješće U-X-1457/2007, od 18. travnja 2007. (Nar. nov., br. 43/07).
- Odluka i rješenje U-I-4892/2004 i dr., od 12. ožujka 2008. (Nar. nov., br. 37/08).
- Odluka U-I-3851/2004, od 12. ožujka 2008. (Nar. nov., br. 37/08).
- Rješenje U-I-1201/2006 i dr., od 30. travnja 2008. (Nar. nov., br. 69/08).
- Rješenje i izvješće U-I-1812/2006, od 19. studenoga 2008. (Nar. nov., br. 141/08).

#### EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

- Presuda broj 65731/01 i 65900/01, od 12. travnja 2006., u predmetu *Stec protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.

#### EUROPSKI SUD PRAVDE

- Presuda broj: C-46/07, od 13. studenoga 2008., u predmetu *Komisija Europskih zajednica protiv Italije*.

### Summary

#### RIGHTS FROM SOCIAL INSURANCE AND SOCIAL CARE IN THE PROCEDURES OF ABSTRACT CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE LAW

Besides general determination of the Republic of Croatia as a social state and social justice as the utmost value of the constitutional order, the Constitution of the Republic of Croatia includes rather numerous provisions on specially protected constitutional rights, among them some of particular importance for social insurance and social care, such as the right to social security and protection of disabled persons and health protection. In Croatian legal system there are also numerous laws regulating these rights in details. Due to the importance of the aforementioned rights for social security of citizens in circumstances of economic and political transition, the constitutional Court of the Republic of Croatia has evaluated the constitutionality of laws regulating these rights in a major number of cases.

Some of the most important decisions of the Constitutional Court, by which it is known in public, are relevant to the issues of social insurance and social care. After a short theoretical analysis of social rights as fundamental human rights and the explanation of main features of the constitutional court procedure of abstract control of the constitutionality of law and other provisions, about thirty decisions of the Constitutional Court, relevant to these issues, have been analyzed.

The decisions of the Constitutional Court on the obligation of the state to make up the debt to the pensioners due to the incomplete adjustment of pensions for the period from 1993 to 1998 are regarded as being especially important. The decision on unconstitutionality of the provisions of the Law on Pension Insurance prescribing that the rights under this insurance are acquired depending on gender and constitutionally unacceptable distinction between marriage and cohabitation when acquiring right to family pension has been singled out.

The authors elaborate the attitude of the Court in evaluating the Law on the Highest Pension when they judged that it is a question of legal institute providing socially acceptable distribution of income from the rich to the poor, therefore of the legal order in conformity with the Constitution. There is another important decision of the Constitutional Court on the inadmissibility of the limitation of the employees' right to health protection because their employers failed to pay appropriate contributions. That Court has set very high standards on what the laws regulating health protection and health insurance must be and judged that patient's complaint to a competent person of that health institution makes just an illusion on the existence of legal means for the protection of patients' rights, so they eliminated that illusion by abolishing the

provisions of the law on that complaint. They also established that it is anticonstitutional to disable grandfathers and grandmothers, who really take care of children, to obtain the right to children's allowance.

The authors have judged that these decisions, besides the impact on Croatian social security system, have also a big economic and political importance. Namely, the refund of debt to the pensioners is connected with high costs, and in relation to this question the Croatian Pensioners Party has been founded and it has become a party of the ruling parliamentary coalition. In the decisions relevant to abstract control of the constitutionality of the law in the field of social insurance and social care, the Constitutional Court determined the specific standards in respect to the quality of law, limits of the authority of legislator in the regulation of specific legal issues, its powers in connection with the abstract control of constitutionality, sex discrimination and the differences in rights which do not represent discrimination etc. Some of these views, by its importance, cross the field of social security and, in their opinion, are going to determine the point of view of the Constitutional Court in the issues of abstract control of the constitutionality of law for a long term.

Key words: Constitution, Constitutional Court, the Republic of Croatia, human rights, constitutional rights, pension insurance, social care, health care, health insurance, abstract control, constitutionality, evaluation of the constitutionality of law, pension