

Provođenje načela rodne jednakosti u mirovinskom osiguranju

Pojedini aspekti odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1152/2000 od 18. travnja 2007. u svezi sa Smjernicom 79/7 Vijeća Europskih zajednica od 19. prosinca 1978.

*Inga Vezmar Barlek**

U radu se kroz praksu Europskog suda pravde iznosi kratak prikaz osnovnih ideja Smjernice 79/7 od 19. prosinca 1978. o progresivnoj implementaciji načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u području socijalne sigurnosti. S odredbama Smjernice u svezu se dovode pojedini problemi hrvatskog mirovinskog osiguranja uočeni u odluci i rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1152/2000 od 18. travnja 2007. s ciljem ispitivanja u kojoj mjeri tumačenja Ustavnog suda Republike Hrvatske slijede praksu Europskog suda pravde. Zaključuje se da je praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske u provođenju načela jednakopravnosti kompatibilna s praksom Europskog suda pravde, odnosno Smjernicom 79/7, što dalje postavlja određene zahtjeve pred hrvatskog zakonodavca.

Ključne riječi: rodna jednakost – Hrvatska, načelo jednakopravnosti, Europski sud pravde, Ustavni sud Republike Hrvatske, mirovinsko osiguranje

* Inga Vezmar Barlek, viša sudska savjetnica Upravnog suda Republike Hrvatske (senior court advisor of the Administrative Court of the Republic of Croatia)

I. Uvod

Mirovinsko osiguranje dio je sustava socijalne sigurnosti i prema pravu Republike Hrvatske i prema pravu Europske unije (EU). Iako se u nekim segmentima definicija pojma socijalne sigurnosti razlikuje u ta dva pravna sustava, u dijelu koji se odnosi na mirovinsko osiguranje nedvojbeno je riječ o normama koje u oba pravna sustava potpadaju pod pojam socijalne sigurnosti.

Jedno od temeljnih načela europskog prava je načelo rodne jednakosti. Najopćenitije gledano sa stajališta europskog prava, provođenje toga načela od nacionalnih sustava socijalne sigurnosti zahtijeva harmonizirana pravila – što označuje najviši stupanj usklađenosti nacionalnih zakonodavstava.¹ Prema tome i Republika Hrvatska kao kandidat za pristupanje Europskoj uniji mora u tom smjeru uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU.

Proces usklađivanja hrvatskog zakonodavstva radi ustanovljivanja rodne jednakosti već je počeo, pa je primjerice donesen Zakon o ravnopravnosti spolova,² prema kojem ravnopravnost spolova znači da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata (čl. 5.). Nadalje, Hrvatski je sabor usvojio i Nacionalnu politiku za promicanje ravnopravnosti spolova 2006–2010.³ kao osnovni strateški dokument za provođenje rodno osviještene politike.⁴

Dio stečevine europskog prava u području rodne jednakosti čini i Smjernica 79/7 od 19. prosinca 1978. o progresivnoj implementaciji načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u području socijalne sigurnosti.⁵ Budući da je Ustavni sud Republike Hrvatske⁶ odlukom i rješenjem

¹ Pennings, F. (2001), Introduction to European social security law. The Hague: Kluwer Law International.

² Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 116/03.

³ Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova 2006–2010, NN 114/06.

⁴ U Nacionalnoj politici za promicanje ravnopravnosti spolova 2006–2010. »rodno osviještena politika« hrvatski je prijevod pojma »gender mainstreaming« kao ključnog i općeprihvaćenog pojma za provedbu politike ravnopravnosti spolova u EU.

⁵ Smjernica je objavljena u službenom glasilu Europske unije – Official Journal of the European Union (1979) OJ L6/24. Dalje: Smjernica 79/7.

⁶ Dalje: Ustavni sud.

U-I-1152/2000 od 18. travnja 2007.⁷ proveo načelo rodne jednakosti izjednačivanjem životne dobi za umirovljenje žena i muškaraca te upozorio na potrebu zakonskog uređenja mogućnosti priznavanja prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim drugovima, u radu se dovode u svezu rješidbe Ustavnog suda s odgovarajućim odredbama Smjernice.

II. Smjernica 79/7 od 19. prosinca 1978. o progresivnoj implementaciji načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u području socijalne sigurnosti

1. Materijalni obuhvat Smjernice

Načelno govoreći, s obzirom na prirodu smjernice (jednog od propisa tzv. sekundarnog zakonodavstva EU), ona države obvezuje samo u pogledu cilja koji treba postići⁸ (u konkretnom slučaju ukloniti i spriječiti svaku vrstu – direktnu ili indirektnu – diskriminacije po osnovi različitosti spola, ali i po osnovi bračnog odnosno obiteljskog statusa), dok državama članicama ostavlja na raspoložbu načine i modalitete kojima će postići zadani cilj.

Prema praksi u primjeni Smjernice 79/7 Europskog suda pravde,⁹ koji je jedini ovlašten tumačiti odredbe zakonodavstva EU s ciljem osiguravanja jedinstvenog tumačenja i primjene europskog prava,¹⁰ Smjernica je usmjerena samo prema javnim sustavima socijalne sigurnosti.

Praksa Europskog suda ustanovila je definiciju javnog sustava socijalne sigurnosti kao zakonom uređenog sustava, kontroliranog od strane države, neovisnog o volji poslodavca i radnika te ugovora o radu. To je sustav koji je primjenjiv na sve kategorije radnika i kroz koji država nastoji provesti određene mjere socijalne politike.¹¹

⁷ NN 43/07. Dalje: Odluka odnosno Rješenje.

⁸ Craig, P., de Burca, G. (2003), *EU Law*, 114–115. Oxford: Oxford University Press.

⁹ European Court of Justice. Dalje: Europski sud.

¹⁰ Hartley, T. C. (1999), *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.

¹¹ Craig, P., de Burca, G. (2003), *Equal treatment of women and men*. U: isti, op. cit., 866, 870. V. i obrazloženja odluka Europskog suda u slučajevima: 80/70, *Defrenne v. Belgium* (1971) ECR 445, odl. 7. (tzv. *Defrenne I*) i 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz* (1986) ECR 1607, odl. 21. i 22. U: Craig, de Burca, op. cit., 865, 869.

Iz normiranog materijalnog obuhvata¹² – područja na koja se Smjernica primjenjuje – proizlazi da se, između ostalog, primjenjuje i na mirovinsko osiguranje. Dakle, iz svega naprijed navedenog slijedi da su u javnom sustavu socijalnog osiguranja Republike Hrvatske, uže u mirovinskom osiguranju, odredbe Smjernice primjenjive na sustav uređen prije svega Zakonom o mirovinskom osiguranju, pa odredbe toga zakona treba uskladiti s ciljem Smjernice.¹³

2. Mogućnost opravdanja diskriminativnih normi

Pri implementaciji europskog zakonodavstva u nacionalni pravni poredak valja imati na umu sljedeće. Područje socijalne sigurnosti, odnosno općenito područje socijalne politike, područje je koje države članice velikim dijelom nastoje zadržati pod vlastitom kontrolom i nerado prenose svoje ovlasti u kreiranju socijalne politike na međunarodne institucije. Posljedica je to više razloga. Prije svega težnje za postizanjem određenih socijalnih učinaka koji su u svakom društvu i državi različiti, ali i održivosti financijske ravnoteže sustava. O tome se izjasnio i Europski sud navodeći da europsko pravo ne utječe na ovlasti država članica u organizaciji vlastitih sustava socijalne sigurnosti te na njihove ovlasti da u nedostatku harmoniziranih europskih pravila odrede uvjete pristupa u pojedini sustav i uvjete pod kojima će se priznati predviđena prava.¹⁴

Stoga se radi opravdanja legitimnih mjera socijalne politike državama u ovom području dopušta relativno široka margina procjene, što u konačnici

¹² Na temelju odredbe čl. 3., Smjernica će se primjenjivati na zakonske sustave kojima je osigurana zaštita od rizika: bolesti, invalidnosti, starosti, ozljede na radu i profesionalne bolesti, nezaposlenosti te socijalne pomoći u mjeri u kojoj ona nadopunjuje ili mijenja naprijed navedene sustave. (Nap. a.: Smjernica nije službeno prevedena na hrvatski jezik, pa se za potrebe rada koristi prijevod autorice.)

¹³ Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 43/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 79/07. Dalje: ZOMO. Na odredbe ZOMO-a upućuju i neki drugi propisi, primjerice: Zakon o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba, NN 128/99, 129/00, 16/01 i 22/02. Stoga se otvara i pitanje usklađenosti tih propisa s europskim pravom. Problem je uočen i u Nacionalnoj politici za promicanje ravnopravnosti spolova 2006–2010. Glava III.: Međunarodne obveze, poglavlje 3.: Obveze u procesu pristupanja Europskoj uniji. (V. bilješku 4.)

¹⁴ V. obrazloženje presude Europskog suda u predmetu C-423/04 Sarah Margaret Richards v. Secretary of State for Work and Pensions od 27. travnja 2006. (odl. 33.), <http://eur-lex.europa.eu/>

može dovesti do različitih zakonodavnih rješenja. Različitost je, naravno, prihvatljiva sve dok ne ide na štetu temeljnih načela europskog prava, a jedno od njih je i načelo rodne jednakosti.¹⁵

S time u svezi potrebno je naglasiti kako u posebice određenim kategorijama prava Smjernica¹⁶ izričito dopušta državama članicama mogućnost da iz dosega njezine primjene isključe njome predviđena područja, što faktično, u tim područjima, daje mogućnost za diskriminatorno normiranje pojedinih instituta socijalne sigurnosti. Sve iz razloga što postojeći nacionalni sustavi zahtijevaju odgovarajuće financijsko restrukturiranje, što opet zahtijeva prilagodbu kroz određeno razdoblje, zbog čega je naglašena progresivna implementacija načela rodne jednakosti.¹⁷

No, iako Smjernica ostavlja zakonodavcima država članica relativno široku mogućnost regulacije pojedinih instituta slobodno od njezinih odredbi, ipak im nameće obvezu periodičnog razmatranja potrebe za pojedinim isključenjima. Tako je, imajući u vidu razvoj socijalnih prilika, propisana obveza preispitivanja razloga koji opravdavaju postojanje diskriminatornih normi, odnosno obveza preispitivanja njihova daljnjeg zadržavanja u pravnom poretku.¹⁸

Osim dopuštenih iznimaka diskriminacija je zabranjena, bilo da je riječ o direktnoj ili indirektnoj diskriminaciji. Direktno diskriminatorna norma relativno se lako prepoznaje zbog svoje izravnosti i očiglednosti u različitom pristupu određenim kategorijama adresata u pravno i činjenično identičnoj situaciji. Do indirektno diskriminacije, s druge strane, dovodi na prvi pogled nediskriminatorna norma, pa je za pravilnu prosudbu je li

¹⁵ V. obrazloženje presude Europskog suda u predmetu C-77/02 Erika Steinicke v. Bundesanstalt für Arbeit od 11. rujna 2003. (odl. 63.), <http://eur-lex.europa.eu/>

¹⁶ Na temelju odredbe čl. 7. st. 1. Smjernice, države članice mogu isključiti primjenu Smjernice na: a) određivanje dobne granice radi odobravanja starosnih mirovina i mirovina na osnovi godina radnog staža, kao i na naknade koje iz njih proizlaze; b) prednosti kod starosnih mirovina koje se ostvaruju na osnovi odgoja djece, kao i na prava na naknadu nakon prekida zaposlenja radi odgajanja djece; c) starosne i invalidske naknade kao izvedena prava supruge; d) povećanje naknada za dugotrajnu invalidnost, starosne naknade, naknade zbog ozljede na radu i profesionalne bolesti uzdržavanoj supruzi; e) posljedice korištenja, prije usvajanja Smjernice, prava izbora da se ne steknu prava ili nametnu obveze. (Napomena: Smjernica nije službeno prevedena na hrvatski jezik, pa se za potrebe ovog rada koristi prijevod autorice.)

¹⁷ Craig, de Burca, op. cit., 922-925. Tako i Pennings, op. cit., 304-307.

¹⁸ Prema odredbi čl. 7. st. 2. Smjernice, države članice periodično će razmatrati pitanja isključena na temelju st. 1. da bi se uvjerile, u svjetlu socijalnih razvoja u predmetnim područjima, postoji li opravdanje za zadržavanje isključenja.

riječ o diskriminaciji odlučan stvarni učinak primjene norme, koji je potpuno neovisan o intenciji donositelja norme.¹⁹

Ima li se u vidu naprijed rečeno, moguće je opravdanje diskriminatorne regulacije pojedinog instituta pod uvjetom da za različit pristup adresatima norme postoji objektivno opravdanje u postizanju legitimnog cilja socijalne politike, da je mjera nužna za postizanje tog cilja te da mu je odgovarajuća i razmjerna, odnosno da ne postoji druga adekvatna mjera kojom bi se mogao postići željeni učinak socijalne politike.²⁰ Pri tome je Europski sud istaknuo da je mogućnost derogacije odredbi Smjernice nužno vrlo usko tumačiti i prije svega treba ispitati radi li se o području u kojem je dopuštena derogacija,²¹ pri čemu činjenica održanja financijske ravnoteže sustava sama po sebi ne može biti legitiman cilj socijalne politike koji bi opravdao diskriminaciju.²²

U daljnjem se tekstu kroz načelo poštovanja rodne jednakosti razmatraju Odluka i Rješenje Ustavnog suda i dovode se u korelaciju s odredbama Smjernice. Budući da je Europski sud istaknuo da Smjernica zabranjuje i diskriminaciju na osnovi bračnog odnosno obiteljskog statusa,²³ koji je problem uočio i Ustavni sud (obiteljske mirovine izvanbračnih drugova), obrađuje se i taj problem.

¹⁹ Craig, de Burca, op. cit., 855.

²⁰ Craig, de Burca, op. cit., 856. V. i obrazloženje odluke Europskog suda u slučaju 170/84 Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz (1986) ECR 1607, odl. 36. U: Craig, de Burca, op. cit., 856. Tako i novija praksa Europskog suda: presuda u predmetu C-17/05 B. F. Cadman v. Health & Safety Executive od 3. listopada 2006. (odl. 32.), <http://eur-lex.europa.eu/>

²¹ V. primjerice obrazloženje presude Europskog suda u predmetu C-423/04 Sarah Margaret Richards v. Secretary of State for Work and Pensions od 27. travnja 2006. (odl. 34.); i obrazloženje presude Europskog suda u predmetu C-382/98 The Queen and Secretary of State for Social Security ex parte John Henry Taylor od 16. prosinca 1999. (odl. 14., 24. i 25.), <http://eur-lex.europa.eu/>

²² V. obrazloženje presude Europskog suda u predmetu C-104/98 Johann Buchner i dr. v. Sozialversicherungsanstalt der Bauern od 23. svibnja 2000. (odl. 21. i 28.), <http://eur-lex.europa.eu/>

²³ Pennings, op. cit., 298.

III. Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1152/2000 od 18. travnja 2007.

1. Diskriminatorne norme ZOMO-a

1.1. Diskriminacija po spolu

Odlukom je kroz uvjet životne dobi ostvarena jednaka mogućnost priznavanja prava na mirovinu za oba spola te su radi provođenja načela rodne jednakosti ukinute odredbe ZOMO-a kojima je između žena i muškaraca propisana različita dob za umirovljenje (kod priznavanja prava na starosnu, prijevremenu starosnu i roditeljima za obiteljsku mirovinu) i odredba o primjeni polaznog faktora za određivanje prijevremene starosne mirovine.²⁴ U tom smislu Odluka slijedi duh i svrhu Smjernice.²⁵

Iz Odluke proizlazi da je Ustavni sud, kao i Europski sud primjenjujući Smjernicu, ispitao postoje li prihvatljivi (ustavnoprihvatljivi) razlozi koji bi mogli opravdati diskriminaciju, drugim riječima postoji li objektivno i razumno opravdanje različitog uređenja životne dobi između spolova kao uvjeta za pristup pravu na mirovinu, odnosno jesu li direktno diskriminatorne norme nužne radi postizanja nekog legitimnog cilja hrvatske socijalne politike. Kako nije našao razloge za opravdanje takvog uređenja, diskriminatorne norme je ukinuo.

Ukidajući spomenute odredbe, Ustavni sud je, navodeći kako »provedba potrebnih mjera zahtijeva duže vremensko razdoblje« (odlomak 10. obrazloženja Odluke) primijenio pravila o progresivnoj implementaciji načela rodne jednakosti određujući da ukinute odredbe prestaju važiti tek 31. prosinca 2018.²⁶

Provodeći progresivnu implementaciju, Sud je sagledao stanje u Europi i doveo ga u svezu sa stanjem u Republici Hrvatskoj. Detaljno je prikazao stanje u nacionalnim zakonodavstvima država članica Vijeća Europe odnosno Europske unije te je zaključio da su »u siječnju 2006. samo po-

²⁴ Radi poštovanja načela rodne jednakosti ukinute su odredbe čl. 30., 31., 66. i 78. st. 2. ZOMO (točka I. Odluke).

²⁵ Prema čl. 4. Smjernice, načelo jednakopravnosti znači da nema nikakve diskriminacije na osnovi spola, direktne ili indirektno, posebice u svezi s bračnim ili obiteljskim statusom, a posebno: u pogledu opsega prava i uvjeta pristupa sustavu; obveze plaćanja doprinosa i izračuna doprinosa; obračuna davanja, uključujući povećanja za bračnog druga i uzdržavane osobe, te uvjeta koji određuju trajanje i zadržavanje prava na pomoć.

²⁶ Točka III. Odluke.

jedine europske zemlje imale propisane jednaku dob muškaraca i žena za stjecanje prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu« (odlomak 12. obrazloženja Odluke).

S obzirom na vrijeme koje je Republici Hrvatskoj potrebno za konačno provođenje načela rodne jednakosti izjednačivanjem dobi za umirovljenje, Sud je respektirao vrijeme označeno u aktu Vlade Republike Hrvatske: Strategija razvitka Republike Hrvatske *Hrvatska u 21. stoljeću – Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi*, odjeljak D. Strategija, t. 6.,²⁷ u kojem se navodi kako bi trebalo u »narednih deset godina (od 2009. do 2018.) dob umirovljenja žena povisiti na 65 godina života«.²⁸

U tom dokumentu, u dijelu o mirovinskom sustavu (II. dio), vrlo je opsežno i detaljno prikazano sadašnje stanje, konstatirani postojeći i naznačeni budući problemi te smjerovi očekivanih reformi, sve potkrijepljeno i odgovarajućim ekonomskim pokazateljima. Pri određivanju roka do kada treba postupno pripremiti sustav za izjednačivanje dobi za umirovljenje različitim spolnim skupinama, Ustavni sud se poslužio vladinim dokumentom, kao i Europski sud za ljudska prava. Naime, u obrazloženju tog dijela Odluke Ustavni se sud pozvao na presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Stec protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, iz obrazloženja koje proizlazi da je taj sud također prihvatio navode britanske vlade kojima je argumentirala aktivnosti usmjerene izjednačivanju dobi za umirovljenje.²⁹

Nastavno na neustavnost odredbi o različitoj dobi za umirovljenje, Ustavni sud je ukinuo i odredbu čl. 78. st. 2. ZOMO (smanjivanje polaznog faktora za određivanje prijevremene starosne mirovine do dobi različite za žene odnosno muškarce). Na taj način slijedi se praksa Europskog suda – protezanjem načela jednakopravnosti spolova i na izračun mirovine. Naime, prema stajalištu Europskog suda, kad se dob za umirovljenje nacionalnim zakonodavstvom jednom izjednači, tada se isti pristup mora poštovati i pri izračunu mirovine, pa se različit izračun mirovine u odnosu na spolove više ne može opravdati.³⁰

Prema tome, već zbog činjenice da je Ustavni sud ocijenio neustavnima odredbe o različitoj dobi za umirovljenje, to je nužno nametalo i neus-

²⁷ NN 97/03.

²⁸ V. odl. 13. i 14. obrazloženja Odluke i obrazloženje suprotnog glasa sutkinje Ustavnog suda Agate Račan od 19. travnja 2007.

²⁹ V. odl. 11. obrazloženja Odluke.

³⁰ Blanpain, R. (2002), *European Labour Law*. The Hague: Kluwer Law International, 388.

tavnost odredbi koje propisuju različit način izračuna mirovine za žene odnosno muškarce.

1.2. Diskriminacija na osnovi bračnog statusa

Razmatrajući obuhvat Smjernice, prije je u tekstu navedeno kako se načelo jednakopravnosti ne odnosi samo na davanje jednakih mogućnosti različitim spolovima, već ono znači i jednakopravnost u pogledu bračnog i obiteljskog statusa. Dovodeći u svezu Odluku s tim zahtjevima Smjernice, vidi se da je Ustavni sud također protumačio jednakopravnost i kao jednako pravo na pristup sustavu bračnim odnosno izvanbračnim drugovima. Zbog toga je konstatirao da bi ZOMO-om trebale biti uređene i pretpostavke za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim drugovima³¹ oba spola.

Ocjenjujući ustavnost norme koja u biti omogućuje priznavanje prava na obiteljsku mirovinu samo bračnim drugovima (jer izvanbračne drugove ne osigurava u slučaju smrti osiguranika – čl. 21. st. 1. t. 1. ZOMO), Ustavni se sud nije mogao poslužiti ovlašću za ukidanjem sporne odredbe jer bi neosnovano ukinuo pravo bračnim drugovima,³² pa je o uočenoj pojavi neustavnosti izvjestio Hrvatski sabor.³³ Očekivati je dopunu Zakona kojom će se riješiti i taj problem.

U svezi s diskriminacijom na osnovi bračnog statusa, Ustavni je sud također razmotrio eventualne razloge opravdanja za isključenje izvanbračnih drugova iz kruga osoba osiguranih mirovinskim osiguranjem nakon smrti osiguranika.

Pošao je od odredbi Ustava Republike Hrvatske koji ne čini razlike između bračne i izvanbračne zajednice; odredbi Obiteljskog zakona³⁴ prema kojima su izjednačeni pravni učinci bračne i izvanbračne zajednice te odredbi nasljednoga prava prema kojima ostavitelja na temelju zakona nasljeđuje i izvanbračni drug.³⁵ Posebice je istaknuo da Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji³⁶ izrijekom pro-

³¹ V. odl. 20. obrazloženja Rješenja.

³² V. odl. 20. obrazloženja Rješenja.

³³ Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske o uočenoj pojavi neustavnosti u sustavu mirovinskog osiguranja, NN 43/07.

³⁴ NN 116/03, 17/04 i 136/04.

³⁵ V. odl. 4. obrazloženja Izvješća Ustavnog suda Republike Hrvatske o uočenoj pojavi neustavnosti u sustavu mirovinskog osiguranja, NN 43/07.

³⁶ NN 174/04 i 92/05.

pisuje mogućnost priznavanja prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnom drugu (pri čemu se navedena mirovina financira iz državnog proračuna).

Iz svega proizlazi da Ustavni sud nije našao niti jedan legitimni razlog zbog postojanja kojega bi u mirovinskom osiguranju Republike Hrvatske bilo opravdano isključenje izvanbračnih drugova iz kruga korisnika kojima se može (uz ispunjavanje drugih zakonom propisanih uvjeta) priznati pravo na obiteljsku mirovinu.

2. Norme u kojima je diskriminacija opravdana

2.1. Prijelazne odredbe ZOMO-a

U svjetlu primjene načela rodne jednakosti Ustavni sud je ocjenjivao i ustavnost određenih prijelaznih odredaba ZOMO-a: članaka 178., 179. i 182., kojima je u prijelaznom periodu od 1999. (godine početka primjene ZOMO-a) do 2007. propisana povoljnija dob za umirovljenje nego u temeljnim odredbama ZOMO-a. Međutim, tim odredbama predviđena je različita dob za umirovljenje žena odnosno muškaraca. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za ocjenu ustavnosti tih odredbi.³⁷

Objasnio je opravdanost tih izravno diskriminatornih normi potrebom njihova postojanja radi prilagodbe hrvatskog mirovinskog zakonodavstva zbog prijelaza iz sustava naslijeđenog iz bivše SFRJ u nov sustav, koji je nastao kao posljedica promijenjenih društvenih odnosa i općih standarda suvremenih europskih sustava.³⁸

I ovdje je u biti riječ o postupanju sukladno odredbama Smjernice. Naime, različita dob za ostvarenje prava na starosnu mirovinu odredbom čl. 7. Smjernice predviđena je kao područje u kojem države mogu isključiti primjenu Smjernice. Osim toga Sud je opravdao postojanje diskriminacije propisivanjem različite životne dobi u prijelaznom periodu kao legitimnu mjeru nužnu za postizanje objektivnog cilja – prilagodbe novog mirovinskog sustava izmijenjenim društvenim okolnostima, a ta je mjera u opsegu narušavanja i zadiranja u temeljno načelo jednakopravnosti razmjerna cilju koji se želi postići.

Na kraju Ustavni sud dodaje da se radi o prijelaznim zakonskim odredbama, koje su zbog toga privremenog karaktera, pa će same po sebi prestati

³⁷ Točka I. Rješenja od 18. travnja 2007. Rješenje Ustavnog suda objavljeno je zajedno s Odlukom, NN 43/07.

³⁸ V. odl. 23. obrazloženja Rješenja.

važiti zbog opsoletnosti, ako ih sam zakonodavac izrijeком ne stavi izvan snage.³⁹

U odnosu na činjenicu prijelaznosti odredbi kao mogućnosti opravdanja nejednakopravnosti, potrebno je upozoriti na tumačenje Smjernice od strane Europskog suda. Naime, raspravljajući o valjanosti normi s diskriminatorskim učincima koje su uvedene u pojedini pravni sustav prije stupanja na snagu Smjernice (23. prosinca 1984.), Europski sud izjasnio se i o učincima prijelaznih odredbi istaknuvši da se nejednakost ne može opravdati ni u slučaju kad je ona posljedica prijelaznih odredbi.⁴⁰

Stoga samo zbog karaktera prijelaznosti spomenutih odredbi ne bi bilo moguće opravdanje nepoštovanja načela rodne jednakosti. No, Ustavni je sud dao druge, naprijed navedene, iscrpne razloge za opravdanje daljnjeg postojanja tih odredbi (koje po svom sadržaju važe do 31. prosinca 2007.), unatoč različitom pristupu spolovima.

2.2. Izmjena ZOMO-a s obzirom na udovice

Predmet ocjenjivanja pred Ustavnim sudom bila je i odredba čl. 40. Zakona o izmjenama i dopunama ZOMO,⁴¹ koja u prijelaznom razdoblju (2002.–2007., odnosno do 2008.), u pogledu životne dobi, predviđa povoljnije uvjete za umirovljenje udovicama, ali ne i udovcima. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za ocjenu ustavnosti te odredbe.⁴²

I u ovom slučaju Ustavni sud tako je riješio jer je našao razloge koji opravdavaju rješenje zakonodavca, zbog kojih je norma usmjerena samo prema udovicama, ali ne i prema udovcima.

Nalazeći razloge za opravdanje diskriminacije, Ustavni je sud pošao od legitimnog cilja socijalne politike koji se normom želi postići. Obrazložio je da je riječ »o pozitivnoj zakonskoj mjeri u području socijalne politike koju je zakonodavac poduzeo radi ispravljanja postojećih nejednakosti u materijalnom položaju u kojemu se još uvijek nalazi većina udovica (u odnosu na udovce) nakon smrti bračnog druga. Stoga nije sporno da uvođenje takve zakonske mjere ima objektivno i razumno opravdanje« (odlomak 29. obrazloženja Rješenja).

³⁹ V. odl. 23. obrazloženja Rješenja.

⁴⁰ Pennings, op. cit., 294.

⁴¹ NN 147/02.

⁴² Točka II. Rješenja.

I ovdje se vidi da Ustavni sud u postupku opravdanja diskriminacije u biti slijedi praksu Europskog suda kako je naprijed izložena.

Posebice je zanimljiva ocjena Suda da se radi o pozitivno diskriminatornoj mjeri. Termin se koristi i u praksi Europskog suda, a općenito govoreći označuje mjere kojima se radi postizanja određenog cilja favorizira neka skupina davanjem odgovarajućih prednosti ili pogodnosti u odnosu prema nekoj drugoj skupini u istoj situaciji.⁴³ U konkretnom slučaju, iz razloga provođenja mjera socijalne politike radi izjednačivanja materijalnog položaja, favorizirane su udovice propisivanjem povoljnije dobi za umirovljenje u određenom razdoblju, dok je međutim ta pogodnost udovcima izostala.

Napominje se da je i Upravni sud Republike Hrvatske jednako protumačio odredbe čl. 40. Zakona o izmjenama i dopunama ZOMO obrazlažući: »Pogrešno se tužitelj poziva na odredbu članka 40. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju ('Narodne novine', broj 147/02), jer se ta odredba, kako to pravilno navodi tuženo tijelo, odnosi samo na udovice« (presuda Us-9759/2003 od 6. lipnja 2007.).

IV. Zaključak

Analizirajući Odluku i Rješenje Ustavnog suda, može se zaključiti da je Ustavni sud u tumačenju načela jednakopravnosti sukladan s praksom Europskog suda u primjeni Smjernice. Takve rješenja Ustavnog suda pred hrvatskog zakonodavca postavljaju nove zahtjeve, pa će i u izradi budućih zakona biti potrebno slijediti zakonodavstvo i praksu institucija EU, jer je očigledno da je slijedi i Ustavni sud.

Za sada je u provođenju Odluke Hrvatski sabor donio Zakon o izmjenama i dopunama ZOMO-a,⁴⁴ kojim se izvršava Odluka u dijelu koji nije bio predmet ovog rada, a odnosi se na ovlast Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (čl. 21. st. 2. ZOMO) da propisuje uvjete pod kojima se smatra da je osiguranik uzdržavao članove obitelji, što je Ustavni sud ocijenio neustavnim.⁴⁵ U tom smislu sada su uvjeti propisani Zakonom. Zakon o izmjenama i dopunama stupa na snagu 1. siječnja 2008.⁴⁶

⁴³ Craig, de Burca, op. cit., 391.

⁴⁴ NN 79/07.

⁴⁵ Točka I. Odluke.

⁴⁶ Čl. 8. Zakona o izmjenama i dopunama ZOMO-a. NN, 79/07.

Glede neustavnih odredbi koje su izložene u ovom radu, s obzirom na dan kada prestaju važiti, još uvijek se ne nazire aktivnost zakonodavca u tom području.

No, navedenim izmjenama Zakona intervenira se u sada već neustavnu odredbu čl. 78. st. 2. ZOMO, ali na način da se mijenja postotak smanjenja polaznog faktora, dok i dalje (sukladno Odluci) ostaje propisana različita dob između spolova do koje se provodi smanjenje.

Odlukom i Rješenjem Ustavni je sud poštovao načelo jednakopravnosti na način i u opsegu u kojem se ono definira u europskom pravu te je tako u tom segmentu hrvatskog sustava socijalne sigurnosti započeo proces harmonizacije hrvatskog prava s europskom pravnom stečevinom.

Popis kratica

EU – Europska unija

Europski sud – Europski sud pravde

Odluka – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1152/2000 od 18. travnja 2007., NN 43/07

Rješenje – Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1152/2000 od 18. travnja 2007., NN 43/07

Smjernica – Smjernica 79/7 od 19. prosinca 1978. o progresivnoj implementaciji načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u području socijalne sigurnosti

Ustavni sud – Ustavni sud Republike Hrvatske

ZOMO – Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 43/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 79/07

Literatura

Blanpain, R. (2002) *European Labour Law*. The Hague: Kluwer Law International

Craig, P., de Burca, G. (2003) *EU Law*. Oxford: Oxford University Press

Hartley, T. C. (1999) *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Grgurev, I. (2006) *Jednaka plaća za jednak rad ili rad jednake vrijednosti*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 56 (2006), 4 (str. 1103–1141)

- Grgurev, I. (2006) *Zabrana diskriminacije u radnom pravu*. Pravni fakultet u Zagrebu
- Pennings, F. (2001) *Introduction to European social security law*. The Hague: Kluwer Law International
- Potočnjak, Ž. (2007) *Zabrana diskriminacije, uznemirivanja i spolnog uznemirivanja u radnim odnosima*. U: Cmić, I. i dr. *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj* (str. 47–99). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator
- Rodin, S. (2003) *Rodna jednakost – temeljni pojmovi i uloga europskog konteksta*. U: *Jednakost muškarca i žene: pravo i politika u EU i Hrvatskoj* (str. 1–10). Zagreb: Institut za međunarodne odnose
- Vasiljević, S. (2003) *Ravnopravnost spolova: izazovi hrvatskog zakonodavstva u procesu približavanja Europskoj uniji*. U: *Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe* (str. 259–275). Zagreb: Institut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert

Dokumenti

- Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova 2006.–2010., NN 114/06
- Strategija razvitka Republike Hrvatske *Hrvatska u 21. stoljeću – Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi*, NN 97/03

Pravni izvori

- Izvešće Ustavnog suda Republike Hrvatske o uočenoj pojavi neustavnosti u sustavu mirovinskog osiguranja, NN 43/07
- Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1152/2000 od 18. travnja 2007., NN 43/07
- Smjernica 79/7 od 19. prosinca 1978. o progresivnoj implementaciji načela jednako postupanja prema muškarcima i ženama u području socijalne sigurnosti. Official Journal of the European Union (1979) OJ L6/24.
- Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 43/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 79/07
- Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 116/03

Mrežni izvori

- Presude Europskog suda pravde dostupne na stranici <http://eur-lex.europa.eu/>

THE IMPLEMENTATION OF GENDER EQUALITY PRINCIPLE IN SOCIAL SECURITY INSURANCE

Summary

The author outlines the basic ideas contained in the Directive 79/9 of 19 December 1978 on the progressive implementation of the gender equality principle in the field of social security and pension funds using the judgements of the European Court of Justice. The stipulations of the Directive are related and compared to certain problems of the Croatian social security and pension funds found in the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia No. U-I-1152/2000 of 18 April 2007. The purpose is to determine to which degree the judgements of the Croatian Constitutional Court follow the practice of the European Court of Justice. The author has concluded that the practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia in implementing gender equality is compatible to the practice of the European Court of Justice and Directive 79/9, which in turn requires action from the Croatian Parliament.

Key words: gender equality – Croatia, the principle of equality of rights, European Court of Justice, Constitutional Court of the Republic of Croatia, social security and pension funds