

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, broj 102/98., 127/00., 59/01., 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04. i 92/05.)

1. UKIDAJU SE ODREDBE ČLANKA 21. STAVKA 2. I ČLANAKA 30., 31., 66. I 78. STAVKA 2. ZAKONA O MIROVINSKOM OSIGURANJU (ZOMO).

2. ČLANAK 21. STAVAK 2. ZOMO IMA OBILJEŽJA VRIJEDNOSNE »BJANKO-MJENICE« U KOJU ADMINISTRACIJA SAMA UPISUJE PRAVILO PONAŠANJA, JER JE ZAKONODAVAC PREPUSTIO PRAVNOJ OSOBI S JAVNIM OVLASTIMA DA SAMOSTALNO, NEPOSREDNO I BEZ OGRANIČENJA PROPISUJE MATERIJALNOPRAVNE PRETPOSTAVKE POD KOJIMA SE SMATRA DA POSTOJI ODNOSNO NE POSTOJI ODREĐENI PRAVNI ODNOS, ŠTO JE ZAKONODAVNA DJELATNOST.

3. ČLANCI 30., 31., 66. I 78. STAVAK 2. ZOMO NISU SUGLASNI S NAJVIŠIM USTAVNIM VREDNOTAMA O JEDNAKOSTI I RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA, ZABRANI DISKRIMINACIJE PO SPOLU I JAMSTVU JEDNAKOSTI PRED ZAKONOM.

4. POSTOJE JAKI USTAVNOPRAVNI RAZLOZI KOJI IZNIMNO OPRAVDAVAJU (PRIVREMENU) OPSTOJNOST PRIJELAZNIH ODREDBA ZOMO U POZITIVNOM PRAVNOM PORETKU REPUBLIKE HRVATSKE, UNATOČ NESPORNOJ ČINJENICI DA ODSUPAJU OD USTAVOM ZAJAMČENE ZABRANE DISKRIMINACIJE PO SPOLU I JAMSTVU JEDNAKOSTI PRED ZAKONOM.

(Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-1152/2000, U-I-1814/2001, U-I-1478/2004, U-I-3137/2004, U-I-3760/2005 od 18. travnja 2007., Narodne novine, broj 43 od 25. travnja 2007.)

Uvodna napomena: zbog opsežnosti i složenosti obrazloženja odluke odnosno rješenja, prikaz je popraćen napomenama priređivača i naznakama koje upućuju na sadržaj pojedinih njegovih dijelova. Zbog preglednosti teksta učinjena je i inverzija pojedinih glava obrazloženja rješenja.

Iz obrazloženja:

OBRAZLOŽENJE ODLUKE

I.

RAZLOZI NA KOJIMA USTAVNI SUD TEMELJI SVOJU OCJENU O NESUGLASNOSTI S USTAVOM ČLANKA 21. STAVKA 2. ZOMO (napomena priređivača)

2. Članak 21. stavak 2. ZOMO-a glasi:

(2) Zavod općim aktom određuje uvjete pod kojima se smatra da je osiguranik uzdržavao člana obitelji, kao i uvjete prestanka prava na obiteljsku mirovinu zbog nastale promjene u imovnom stanju, odnosno prihodima koji su bili jedan od uvjeta za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu.

3. Ustavni sud ocjenjuje da je članak 21. stavak 2. ZOMO-a nesuglasan sa zahtjevima koji proizlaze iz načela vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske propisane u članku 3. Ustava.

Navedenim se člankom prenose ovlasti za uređenje u njemu naznačenih pravnih odnosa na pravnu osobu s javnim ovlastima (HZMO), a da se istodobno ovlastima HZMO-a pri uređenju tih odnosa ne postavljaju nikakve granice. Zbog naravi odnosa čije uređenje u cijelosti prepušta HZMO-u, Ustavni sud ocjenjuje da su člankom 21. stavkom 2. ZOMO-a na HZMO prenesene zakonodavne ovlasti, za što ne postoji ustavna osnova.

3.1. U odluci i rješenju, broj: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000. (Narodne novine, broj 31/00. – u daljnjem tekstu: Odluka/2000), Ustavni sud je utvrdio da se zakon koji dopušta posvemašnju neizvjesnost u pogledu krajnjeg učinka svojih odredaba ne može smatrati zakonom koji je utemeljen na načelu vladavine prava niti zakonom u kojem je utjelovljeno načelo pravne izvjesnosti (točka 19.4. Odluke/2000).

Ustavni sud je u Odluci/2000 utvrdio i sljedeće:

- načelo pravne izvjesnosti traži da budu zadovoljena dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza »propisan zakonom« ili »sukladan zakonu«. Prvo, zakon mora biti svima dostupan na odgovarajući način: građaninu mora biti omogućeno saznanje o tome što je pravno pravilo koje će se u danim okolnostima primijeniti na dotični slučaj. Drugo, od-

redba se ne može smatrati »zakonom« sve dok nije formulirana dovoljno precizno da građaninu omogućí da prema njoj uskladi svoje ponašanje: njemu se mora omogućiti – po potrebi, uz odgovarajući savjet – da predvidi, do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, posljedice koje njegovo ponašanje može uzrokovati;

- zakon mora biti dovoljno jasan u svojim odredbama kako bi građaninu pružio primjereno saznanje u kojim se okolnostima i pod kojim se uvjetima kreće ovlast javnih vlasti;
- zakon koji daje »diskrecijske« ovlasti javnim vlastima mora ukazati na opseg te ovlasti, a stupanj preciznosti koji se od zakona zahtijeva mora ovisiti o osobitosti materije o kojoj se radi. Bilo bi suprotno vladavini prava da zakonska ovlaštenja dana javnim vlastima bude izražena u odredbama koje sadrže neograničenu moć. Dosljedno tome, zakon mora ukazati na opseg svake ovlasti povjerene javnim vlastima, i na dostatno precizno formuliran način korištenja tih ovlasti, imajući u vidu legitimne ciljeve i mjere koje su potrebne kako bi se pružila odgovarajuća zaštita pojedincu od arbitrarnog upletanja javnih vlasti (točka 19.5. Odluke/2000).

Konačno, u Odluci/2000 Ustavni sud utvrdio je i to da se o slobodnom djelovanju nadležnog tijela može govoriti tek nakon što se zakonom jasno odrede djelokrug i granice ovlasti tog tijela, postupak po kojem ono djeluje i način na koji se kontrolira ispunjavanje propisanih zakonskih zahtjeva. Iz toga slijedi da će načelo vladavine prava biti poštovano samo u slučaju ako zakonske odredbe budu dovoljno određene prema onima na koje se odnose, kako u pogledu njihovih prava i obveza, tako i u pogledu postupka u kojem se o tim pravima i obvezama odlučuje, odnosno ako posljedice koje će izazvati budu izvjesne za sve na koje se zakon treba primijeniti. (točke 19.1. i 19.2. Odluke/2000).

3.2. Primijene li se navedena opća pravna stajališta na konkretan slučaj, razvidno je da članak 21. stavak 2. ZOMO-a ne ispunjava zahtjeve koje pred njega postavlja načelo vladavine prava.

Tim je člankom HZMO (...) ovlašten propisati što će se smatrati uzdržavanjem člana obitelji u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om, što će se smatrati nastalom promjenom u imovnom stanju, odnosno приходima člana obitelji i pod kojim će uvjetima ta (prethodno utvrđena) promjena dovesti do prestanka prava na obiteljsku mirovinu u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om.

Sažeto, zakonodavac je člankom 21. stavkom 2. ZOMO-a prepustio pravnoj osobi s javnom ovlašću da samostalno, neposredno i bez ograničenja

propisuje materijalnopravne pretpostavke pod kojima se smatra da postoji odnosno ne postoji određeni pravni odnos, što je zakonodavna djelatnost.

Pri tome, odredbom članka 21. stavka 2. ZOMO-a nisu propisana nikakva, pa ni najopćenitija mjerila kojima bi se HZMO trebao voditi pri uređenju tih odnosa, što osporenoj odredbi daje obilježja vrijednosne »bjanko-mjenice« u koju administracija sama upisuje pravilo ponašanja.

Stoga članak 21. stavak 2. ZOMO-a nije u suglasnosti s načelom vladavine prava, najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenom u članku 3. Ustava, a osobito s načelima pravne sigurnosti i izvjesnosti pravnih propisa, kao njegovim sastavnim dijelovima.

RAZLOZI NA KOJIMA USTAVNI SUD TEMELJI SVOJU
ODLUKU O PRESTANKU VAŽENJA ČLANKA 21. STAVKA 2.
ZOMO NA DAN 31. PROSINCA 2007. (napomena priređivača)

5. Zbog nužne izmjene članka 21. stavka 2. ZOMO-a, za koju je potrebna prethodna provedba postupka izrade nacрта novog zakonskog rješenja i provedba zakonodavnog postupka, Ustavni sud je odlučio kao u točki II. izreke odluke.

Napomena priređivača: u točki II. izreke odluke Ustavni sud je odredio da odredba članka 21. stavka 2. ZOMO-a prestaje važiti 31. prosinca 2007.

II.

RAZLOZI NA KOJIMA USTAVNI SUD TEMELJI SVOJU
OCJENU O NEUSTAVNOSTI ČLANAKA 30., 31., 66. I 78.
STAVKA 2. ZOMO S ASPEKTA USTAVOM ZAJAMČENE RODNE
JEDNAKOSTI (napomena priređivača)

8. ZOMO propisuje različitu starosnu dob za ostvarivanje istovjetnih prava ovisno o spolu adresata u sljedećim slučajevima:

- različita starosna dob za odlazak u starosnu mirovinu za muškarce odnosno za žene (članak 30. ZOMO-a),
- različita starosna dob za odlazak u prijevremenu starosnu mirovinu za muškarce odnosno za žene (članak 31. ZOMO-a),
- različita starosna dob za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu za majku odnosno oca umrlog osiguranika (članak 66. ZOMO-a),

- različita starosna dob za primjenu polaznog faktora za određivanje prijevremene starosne mirovine za muškarce odnosno za žene (članak 78. stavak 2. ZOMO-a).

Posebnost problema izvire iz činjenice što se za ostvarivanje istovjetnih prava propisuje različita starosna dob samo zbog toga što su adresati tih prava različitog spola.

Mjerodavne odredbe Ustava Republike Hrvatske propisuju:

Članak 3.

(...) jednakost, (...) i ravnopravnost spolova, (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o (...) spolu, (...). Svi su pred zakonom jednaki.

Iz navedenih ustavnih odredbi proizlazi zahtjev za poštovanjem rodne jednakosti u uređivanju odnosno ostvarivanju istovjetnih prava, pa rješenja sadržana u člancima 31., 32., 66. i 78. stavku 2. ZOMO-a odstupaju od najviših vrednota i temeljnih jamstava ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Ustavni sud je u odluci broj: U-I-764/2004, U-I-2578/2004, U-I-2670/2004, U-I-3006/2004 i U-I-1452/2005 od 21. ožujka 2007. (Narodne novine, broj 34/07.) izrazio pravno stajalište da članak 14. Ustava ne zabranjuje zakonodavcu da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti među tim skupinama ili za to postoje drugi opravdani, na Ustavu utemeljeni razlozi. Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminirajućim ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.

U istoj je odluci Ustavni sud utvrdio da je zakonodavac slobodan procijeniti opravdava li različitost i u kojoj mjeri, u inače sličnim situacijama, različito uređenje prava i obveza, pri čemu opseg njegovih ovlasti ovisi o predmetu zakonskog uređenja i s njim povezanim činjenicama i okolnostima. U pravilu bi morali postojati vrlo jaki ustavnopravno prihvatljivi razlozi da bi Ustavni sud ocijenio suglasnim s Ustavom različitost zakonskog uređenja koje se temelji isključivo na razlici u osobinama navedenim u članku 14. stavku 1. Ustava.

9. Primijene li se navedena pravna stajališta na pravne odnose uređene osporenim člancima 30., 31., 66. i 78. stavak 2. ZOMO-a, Ustavni sud oc-

jenjuje 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 odnosno 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.

Stoga je Ustavni sud ukinuo osporene članke 30., 31., 66. i 78. stavak 2. ZOMO-a zbog njihove nesuglasnosti s člancima 3. i 14. Ustava.

RAZLOZI NA KOJIMA USTAVNI SUD TEMELJI SVOJU
ODLUKU O PRESTANKU VAŽENJA ČLANAKA 30., 31., 66.
I 78. STAVKA 2. ZOMO NA DAN 31. PROSINCA 2018.
(napomena priređivača)

10. Uvažavajući složenost problema vezanih uz izjednačavanje starosne dobi muškaraca i žena u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om, nesporno je da provedba potrebnih mjera zahtijeva duže vrijeme.

Prethodno utvrđenje temelji se na razmatranju pravnih stajališta i nacionalnih zakonodavstava u pitanjima rodne jednakosti u sustavu socijalne sigurnosti u državama članicama Vijeća Europe i Europske unije i njihove usporedbe sa stanjem u Republici Hrvatskoj.

PRAVNA STAJALIŠTA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA
PRAVA U STRASBOURGU (napomena priređivača)

11. U presudi *Stec* (presudu *Stec protiv Ujedinjenog Kraljevstva* donijelo je 12. travnja 2006. Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava po zahtjevima više podnositelja /zahtjevi broj: 65731/01 i 65900/01/ – nap. priređivača), Europski sud za ljudska prava između ostaloga je ispitivao i povrede članka 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija), vezane uz pravno pravilo prema kojem muškarci odnosno žene u Velikoj Britaniji stječu pravo na starosnu mirovinu navršavanjem različitih godina života.

Slično kao u Hrvatskoj, i u Velikoj Britaniji se starosne mirovine financiraju u cijelosti iz Nacionalnog osiguravajućeg fonda u koji su svi poslodavci i većina radno aktivnog stanovništva, bili zaposleni ili samozaposleni, dužni uplaćivati obvezne doprinose. Obveza pojedinca da uplaćuje doprinose prestaje navršavanjem »godina za mirovinu«. Prema tablici 4 britanskog

Mirovinskog zakona iz 1995., muškarci rođeni prije 6. travnja 1950. ostvaruju pravo na mirovinu s navršениh 65 godina života, a žene s navršениh 60 godina života (§§ 31. i 32. presude *Stec*).

Smatrajući da povlaštenoj starosnoj dobi za mirovinu nema mjesta u modernom društvu, britanska Vlada predložila je da se starosna dob za mirovinu izjednači na 65 godina života i za muškarce i za žene, a ne na niže od toga, s obzirom na činjenicu da ljudi duže i zdravije žive, ali i zbog povećanja broja umirovljenika u odnosu na ukupan broj stanovništva. Procijenjeno je da bi odlazak u starosnu mirovinu muškaraca prije 65. godine života koštao državu 9.8 milijardi funta godišnje bruto (što uključuje dodatne mirovine muškaraca dobi između 60 i 65 godina i izgubljeni prihod Nacionalnog fonda od doprinosa tih muškaraca), ili neto iznos od 7.5 milijardi funta godišnje. Odlučeno je da se promjena uvede postupno, jer se ženama, na koje je ta promjena utjecala, i njihovim poslodavcima treba dati dovoljno vremena da se prilagode i organiziraju svoje financijske poslove i očekivanja (§§ 33. i 34. presude *Stec*). Godine života za starosnu mirovinu muškaraca i žena počet će se izjednačavati 2010., a 2020. oba spola ići će u mirovinu s navršениh 65 godina života (§ 35. presude *Stec*).

Europski sud za ljudska prava ispitao je slučaj s aspekta članka 14. Konvencije. Pri njegovom razmatranju vodio je računa i o članku 7. stavku 1. točki (a) Direktive broj 79/7/EEC Vijeća Europskih zajednica od 19. prosinca 1978. o progresivnoj implementaciji načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u području socijalne sigurnosti, razmotrivši istodobno i praksu Suda pravde Europskih zajednica u primjeni članka 7. navedene Direktive (§§ 39. – 41. presude *Stec*).

Slijedom toga, Europski sud za ljudska prava zauzeo je stajalište da je »ta razlika u godinama, potrebnima za ostvarivanje prava na mirovinu, bila opravdana sve do promjene društvenih prilika kada žene više nisu bitno oštećene zbog kraćeg radnog vijeka. Ta promjena, zbog svoje prirode, mora biti postupna, i bilo bi teško, pa i nemoguće točno odrediti neki trenutak kad je nepravda prema muškarcima zbog različite dobi za umirovljenje prevagnula nad potrebom da se ispravi nepovoljan položaj žena« (§ 62. presude *Stec*). Budući da je britanska Vlada objavom Zelene knjige u prosincu 1991. (»Opcije za jednaku dob za ostvarivanje prava na mirovinu«, cm 1723, prosinac 1991.) učinila prve konkretne korake k izjednačavanju starosne dobi oba spola za ostvarivanje prava na mirovinu, a uvažavajući složenost tog procesa, kao i činjenicu da su i mnoge druge države članice Europske unije zadržale različitu dob u kojoj muškarci i žene stječu pravo na starosnu mirovinu te da je u Europskoj uniji takav

položaj priznat kao dopuštena iznimka od zabrane diskriminacije po spolu (§ 63. presude *Stec*), Europski sud za ljudska prava zaključio je sljedeće:

64. *U svjetlu izvornog opravdanja za mjeru koja je ispravljala financijsku nejednakost među spolovima (»izvorno, prema tome, različita starosna dob za umirovljenje bila je usmjerena na ispravljanje 'stvarnih nejednakosti' između muškaraca i žena i stoga se pokazuje objektivno opravdanom u smislu članka 14.« – § 61.), sporo napredujuće promjene u radnom vijeku žena i u nedostatku zajedničkog standarda među zemljama članicama (...), Sud nalazi da se Ujedinjenom Kraljevstvu ne može prigovarati zbog toga što jednaka starosna dob za ostvarivanje prava na mirovinu nije ranije uvedena.*

65. *Budući da je napravila korak k izjednačavanju, Sud ne nalazi nerazumnim Vladine namjere da provede opsežne konzultacije i analize, niti se Parlament može kriviti što je 1995. odlučio provesti reformu polagano i u fazama. Uzевši u obzir vrlo dalekosežne i ozbiljne implikacije kako za žene tako i za gospodarstvo u cjelini, ovo su pitanja koja nedvojbeno potpadaju pod marginu procjene države.*

STANJE NACIONALNIH ZAKONODAVSTAVA
U PITANJU STAROSNE DOBI ZA STJECANJE PRAVA
NA STAROSNU, ODNOSNO PRIJEVREMENU STAROSNU
MIROVINU U DRŽAVAMA ČLANICAMA VIJEĆA EUROPE
(napomena priređivača)

12. Prema izvješću *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006* (U. S. Social Security Administration, Office of Policy, September 2006., Volume I.), starosna dob za stjecanje prava na starosnu mirovinu, odnosno prijevremenu starosnu mirovinu u europskim državama, prema stanju u siječnju 2006., bila je sljedeća:

Tablica 3.
 Demografska i druga statistika o socijalnoj sigurnosti, 2006.

Država	Ukupno stanovništva u mil.	Postotak: 65 godina života ili stariji	Ovisni dio populacije – indeks ^a	Očekivana životna dob (godine)		Zakonska dob za starosnu mirovinu		Zakonska dob za prijevremenu starosnu mirovinu ^b		BDP po glavi stan. (US\$)
				M	Ž	M	Ž	M	Ž	
Albanija	3.1	8.3	54.5	71.7	77.4	65	60	c	c	4,584
Andora	0.07	14	40.2	80.6	86.6	65	65	c	c	24,000
Austrija	8.1	16.7	47.4	76.9	82.4	65	60	62.25	57.25	30,094
Bjelorusija	9.7	14.7	42.6	63.1	74.5	60	55	c	c	6,052
Belgija	10.4	17.6	52.4	76.5	82.7	65	64	60	60	28,335
Bugarska	7.7	16.8	43.8	69.8	76.3	63	58.5	c	c	7,731
Hrvatska	4.5	17.2	48.5	72.3	79.2	64	59	59	54	11,080
Cipar	0.8	12.1	47	76.7	81.6	65	65	63	63	18,776
Češka	10.2	14.2	40.4	73.1	79.4	61.5	55.66	58.5	52.66	16,357
Danska	5.4	15	51	75.5	80.1	65	65	60	60	31,465
Estonija	1.3	16.5	46.1	67	78	63	59.5	60	56.5	13,539
Finska	5.2	15.9	49.7	76	82.4	65	65	62	62	27,619
Francuska	60.4	16.6	53.3	76.6	83.5	60	60	c	c	27,677
Njemačka	82.6	18.8	49.4	76.4	82.1	65	65	63	63	27,736
Grčka	11.1	18.2	48.1	76.1	81.3	65	60	60	55	19,954
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mađarska	10	15.2	44.7	69.8	77.7	62	60	c	c	14,584
Island	0.3	11.8	51	79.5	83.2	67	67	c	c	31,243
Irska	4.1	10.9	45.1	75.9	81.1	65	65	c	c	37,738
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italija	58	20	51.5	77.5	83.6	65	60	c	c	27,119
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Latvija	2.3	16.9	46.1	67.2	77.8	62	60.5	60	58	10,270
Lihtenštajn	0.03	12.4	42.4	76.1	83.2	64	63	60	60	25,000
Litva	3.4	15.5	47.7	67.9	78.6	62.5	60	57.5	55	11,702
Luksemburg	0.4	13.8	48.5	75.9	82.2	65	65	60	60	62,298
Malta	0.4	13.5	45.1	76.6	81.3	61	60	c	c	17,633
Moldova	4.4	10.3	43.4	61.6	69.8	62	57	c	c	1,510
Monako	0.03	22.6	60.7	75.8	83.7	65	65	60	60	27,000
Nizozemska	16.2	14.1	47.7	76.3	81.6	65	65	c	c	29,371
Norveška	4.6	15	52.9	77.8	82.5	67	67	c	c	37,670
Poljska	38.5	12.9	41.2	71.2	79	65	60	c	c	11,379
Portugal	10.4	17.1	49	74.6	81.2	65	65	55	55	18,126
Rumunjska	21.7	14.8	43.4	68.7	75.7	63	57.75	58	52.75	7,277
Rusija	143	13.8	40.8	58.7	71.8	60	55	c	c	9,230
San Marino	0.03	17	51	78.2	85.5	65	65	c	c	34,600
Srbija ^d	10.5	14.1	47.9	71.7	76.4	63	58	c	c	5,000
Slovačka	5.4	11.8	39.8	71.1	78.7	62	62	e	e	13,494
Slovenija	2	15.6	42	73.5	80.7	61.5	55.33	c	c	19,150
Španjolska	43	16.5	44.5	76.5	83.8	65	65	c	c	22,391
Švedska	9	17.2	53.1	78.6	83	65	65	61	61	26,750
Švicarska	7.2	16	48.1	78.2	83.8	65	64	c	c	30,552
Ukrajina	46.4	16.1	44.7	60.7	72.5	60	55	c	c	5,491
Velika Britanija	59.6	16	51.2	76.7	81.2	65	60	c	c	27,147

IZVORI: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database*, available at <http://esa.un.org/unpp>; *Human Development Report 2005*, prepared for the United Nations Development Programme (New York: Oxford University Press, 2005); U.S. Central Intelligence Agency, *The World Factbook, 2006* (Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2006).

NAPOMENE:

- Podaci o zakonskoj dobi za starosnu mirovinu preuzeti su iz sažetaka nacionalnih izvješća u Volumenu I.
- BDP = bruto domaći proizvod
- M = muškarci; Ž = žene
- Nazivi država poredani su alfabetskim redoslijedom, prema njihovim engleskim nazivima.
- a. Zbroj broja stanovnika starosne dobi 14 ili mlađi i broja stanovnika starosne dobi 65 ili stariji, podijeljen s brojem stanovnika starosne dobi 15–64.
- b. Samo dob za opću prijevremenu starosnu mirovinu; nisu uključene dobi za prijevremenu starosnu mirovinu posebnih skupina osiguranika.
- c. Država nema propisanu dob za prijevremenu starosnu mirovinu, odnosno ima je samo za posebne skupine, ili podaci nisu dostupni.
- d. Statistika za Srbiju uključuje i podatke za Crnu Goru.
- e. Nema starosne dobi, već postoje drugi uvjeti.

Izvor: www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2006-2007/europe/guide.html#mn1

Iz navedenih je podataka razvidno da su u siječnju 2006. samo pojedine europske zemlje imale propisanu jednaku dob muškaraca i žena za stjecanje prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu: Francuska (60 godina života), Slovačka (62 godina života), Andora, Cipar, Danska, Finska, Njemačka, Irska, Luksemburg, Monako, Nizozemska, Portugal, San Marino, Španjolska, Švedska (65 godina života) te Island i Norveška (67 godina života).

Ostale zemlje su u siječnju 2006. još uvijek imale propisanu različitu starosnu dob muškaraca i žena kao zakonsku pretpostavku za stjecanje njihovih prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu.

Velik broj europskih zemalja, međutim, u 2006. već je imao usvojene zakonske mjere za postupno izjednačavanje dobi muškaraca i žena za stjecanje prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu. Tako je Austrija odredila provedbu navedenog izjednačavanja u razdoblju između 2024. i 2033.; Azerbajdžan do 2012.; Belgija između 1997. i 2009.; Estonija prije 2016., Mađarska do 2009., Latvija do 2008., a Velika Britanija između 2010. i 2020.

Godine starosti za stjecanje prava na starosnu mirovinu u Češkoj Republici, primjerice, postupno će se godišnje povećavati za 2 mjeseca (muškarci) odnosno za 4 mjeseca (žene), sve dok ne napune 63 godine života, i to muškarci 2015., a žene bez djece 2028. (odnosno od 59 do 62 godine života za žene s djecom ovisno o njihovom broju).

Pojedine od navedenih zemalja započele su postupak izjednačavanja dobne granice za stjecanje prava na starosnu mirovinu muškaraca i žena na temelju presuda nacionalnih sudova. Tako je, primjerice, belgijski Arbitražni (ustavni) sud u odluci broj 62/97 od 28. listopada 1997. potvrdio neopravdanu diskriminaciju u tom pitanju na štetu muškaraca, predloživši u odluci uvođenje za oba spola jednake kvalificirane dobi za stjecanje prava na starosnu mirovinu od 65 godina života.

MJERE KOJE SU DOSADA PODUZETE U REPUBLICI
HRVATSKOJ RADI OTKLANJANJA RODNE NEJEDNAKOSTI
U SUSTAVU MIROVINSKOG OSIGURANJA
(napomena priređivača)

13. Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske dosada su poduzeli sljedeće mjere radi otklanjanja rodne nejednakosti u sustavu mirovinskog osiguranja uredenog ZOMO-om:

- ZOMO-m su izjednačeni način izračuna mirovina za žene i muškarce te uvjeti za stjecanje obiteljske mirovine za udovice i udovce;
- u Strategiji razvitka Republike Hrvatske »Hrvatska u 21. stoljeću« – Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi, koju je Vlada Republike Hrvatske donijela zaključkom, klasa: 140-01/02-03/04, ur. broj: 503-1-4-03-1 od 4. lipnja 2003. (Narodne novine, broj 11/2003.; u daljnjem tekstu: Strategija razvitka mirovinskog sustava), utvrđeno je sljedeće:

6. *Izjednačavanje dobi za umirovljenje za žene i muškarce*

Iako u sustavu osobnih računa i određenih doprinosa dob za umirovljenje nema jednako značenje kao u sustavu određenih davanja, trebalo bi postupno izjednačiti zakonom propisanu dob za stjecanje prava na mirovinu za muškarce i žene. To će biti naročito važno ako se ne prihvati zamisao o uvođenju tekuće financiranog sustava osobnih računa (NDC sustava). S obzirom da će se u razdoblju do 2008. dob za muškarce povisiti na 65 godina života, a za žene na 60 godina života, trebalo bi narednih deset godina (od 2009. do 2018.) dob umirovljenja žena povisiti na 65 godina života. Ako će porast trajanja života i nepovoljni omjer između broja aktivnih osiguranika i umirovljenika to zahtijevati, nakon 2018. godine mogla bi se povisiti dob za odlazak u mirovinu za oba spola na više od 65 godina života (npr. na 67 ili 68 godina života za oba spola).

Pitanje izjednačavanja dobi za umirovljenje muškaraca i žena važno je pitanje ravnopravnosti spolova. (odjeljak D. Strategija, točka 6., str. 77–78);

- Hrvatski sabor prihvatio je 2003. Zakon o ravnopravnosti spolova (Narodne novine, broj 116/2003.);
- u Pretpristupnom ekonomskom programu 2005.–2007. (www.mfin.hr), Vlada Republike Hrvatske naznačila je daljnji smjer mirovinske reforme:

Nastavak reforme dugoročno će ići u pravcu podizanja dobne granice te eventualno izjednačavanja dobne granice za ostvarivanje prava na mirovinu za žene i muškarce, s obzirom na produženje životnog vijeka (str. 65);

- konačno, Hrvatski sabor prihvatio je u listopadu 2006. i Nacionalnu politiku za promicanje ravnopravnosti spolova 2006.–2010. (Narodne novine, broj 114/2006.), kao osnovni strateški dokument koji se donosi radi uklanjanja diskriminacije žena i uspostavljanja stvarne ravnopravnosti spolova provedbom politike jednakih mogućnosti za razdoblje od 2006. do 2010.

Sukladno navedenom, nadležna tijela državne vlasti (Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske) u različitim su dokumentima već iskazala svoju namjeru za uvođenjem rodne jednakosti u sustav mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om.

14. Činjenice navedene u točkama 11. do 13. obrazloženja ove odluke Ustavni sud smatra relevantnima za određenje razdoblja potrebnog da se u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om izjednači starosna dob muškaraca i žena za stjecanje prava na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu, za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu roditelja (majke odnosno oca), odnosno za primjenu jednakog polaznog faktora za određivanje prijevremene starosne mirovine.

Napomena priređivača: u točki III. izreke odluke Ustavni sud je odredio da odredbe članaka 30., 31., 66. i 78. stavka 2. ZOMO-a prestaju važiti 31. prosinca 2018. Pri tumačenju točke III. izreke odluke, a vezano uz sadržaj novih zakonskih rješenja koja moraju zamijeniti postojeća najkasnije do 31. prosinca 2018., posebnu pozornost potrebno je posvetiti točkama I. i II. izreke rješenja u kojima se ne prihvaćaju prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 178., 179. i 182. ZOMO-a i članka 40. Zakona o izmjenama i dopunama ZOMO-a iz 2002. Ustavni sud, naime, izrijeком navodi da su ti zakonski članci u suglasnosti s Ustavom iako sadrže rješenja koja nedvojbeno predstavljaju rodnu nejednakost. Ustavnu pravnu osnovanost tih zakonskih članaka Ustavni sud temelji na činjenici da se radi o prijelaznim odredbama ZOMO-a koje su privremenog karaktera, a služe korekciji društveno neprihvatljivog stanja (v. točke 23. i 29. obrazloženja rješenja).

II.A

Članak 30. ZOMO-a

Napomena priređivača: Ustavni sud je ukinuo članak 30. ZOMO-a zbog njegove nesuglasnosti s člancima 3. i 14. Ustava (rodna jednakost, odnosno zabrana diskriminacije po spolu), ali je u točki II.A obrazloženja odluke ocijenio suglasnim s Ustavom taj isti članak ZOMO-a u dijelu u kojem se kao uvjet za ostvarenje prava na starosnu mirovinu propisuju određene godine mirovinskog staža, s obrazloženjem da »Ustav ne sadrži nijednu odredbu koja bi na bilo koji način ograničavala Hrvatski sabor u uređivanju pretpostavki za stjecanje prava na starosnu mirovinu«. Upućujemo na točku 17. obrazloženja odluke, koju u ovom prikazu izostavljamo.

Obrazloženje rješenja

Napomena priređivača: redosljed glava u obrazloženju rješenja izmijenjen je na način da je glava III. obrazloženja rješenja svrstana na kraj prikaza, jer se bavi posebnim problemom bračne i izvanbračne zajednice u sustavu mirovinskog osiguranja, dok se glave IV. i V. obrazloženja sadržajno nadovezuju na problem rodne jednakosti u sustavu mirovinskog osiguranja.

IV.

RAZLOZI NA KOJIMA USTAVNI SUD TEMELJI SVOJU OCJENU O SUGLASNOSTI S USTAVOM ČLANAKA 178., 179. I 180. ZOMO S ASPEKTA USTAVOM ZAJAMČENE RODNE JEDNAKOSTI (napomena priređivača)

23. Prema članku 30. stavku 1. i članku 31. ZOMO-a, pravo na starosnu mirovinu stječe osiguranik kada navrší 65 godina života (muškarac) odnosno 60 godina života (žena) i najmanje 15 godina mirovinskog staža, a pravo na prijevremenu starosnu mirovinu stječe osiguranik kad navrší 60 godina života i 35 godina mirovinskog staža (muškarac) odnosno 55 godina života i 30 godina mirovinskog staža (žena).

Prijelaznim odredbama članaka 178., 179. i 182. ZOMO-a predviđene su, međutim, iznimke od prethodno navedenih pravila. Njima je propisano prijelazno razdoblje od devet (9) godina (to jest od 1999. do kraja 2007.), u kojem se pravo na starosnu i prijevremenu starosnu mirovinu može steći pod (drugačijim) zakonom propisanim pretpostavkama. (...)

Sažeto, ZOMO je propisao prijelazno razdoblje u kojem će se, počevši od 1999., postupno, svake godine za šest mjeseci, podizati dobna granica za

stjecanje starosne mirovine (dobna granica podignut će se za muškarce sa 60 u 1998. na 65 godina života u 2008., a za žene s 55 u 1998. na 60 godina života u 2008.) odnosno za stjecanje prijevremene starosne mirovine (dobna granica podignut će se za muškarce s 55 na 60 godina života, a za žene s 50 na 55 godina života).

Prema tome, u Republici Hrvatskoj će od 2008. svi osiguranici unutar jedne spolne skupine biti izjednačeni u (novoj) starosnoj dobi za stjecanje prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu, pri čemu će se i dalje zadržati razlika u starosnoj dobi za ostvarenje tog prava ovisno o spolu osiguranika.

Slijedi da u Republici Hrvatskoj još uvijek traje »prethodno« razdoblje nužne korekcije najnižih dobnih granica za stjecanje prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu, naslijeđenih iz pravnog sustava bivše SFRJ (u kojem su one iznosile 60 godina života za muškarce i 55 za žene za starosnu mirovinu, odnosno 55 godina života za muškarce i 50 za žene za prijevremenu starosnu mirovinu), a koje su u Republici Hrvatskoj bile na pravnoj snazi sve do kraja 1998.

Ustavni sud ocjenjuje da su poduzete zakonske mjere bile nužne u demokratskom društvu, kako bi se hrvatsko zakonodavstvo uskladilo s promijenjenim društvenim prilikama i općim standardima u sustavima mirovinskog osiguranja drugih europskih država u vezi s najnižom dobnim granicama za stjecanje prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu unutar spolnih skupina.

Upravo stoga što sadrže zakonske mjere za korekciju neprihvatljivog stanja koje je trajalo sve do kraja 1998., a koje je bilo naslijeđeno iz pravnog sustava bivše SFRJ, odredbe članaka 178., 179. i 182. ZOMO-a su privremenog karaktera. Protekom razdoblja za koje su donesene (to jest protekom 2007.), te će zakonske odredbe prestati važiti uslijed svoje opsoletnosti (istrošenosti), ukoliko ih sam zakonodavac izrijekom ne stavi izvan snage.

Sukladno navedenom, polazeći od utvrđenja da su mjere sadržane u osporenim člancima 178., 179. i 182. ZOMO-a bile nužne u demokratskom društvu kako bi se nacionalni sustav mirovinskog osiguranja uskladio s promijenjenim društvenim prilikama u suvremenom hrvatskom društvu odnosno kako bi se napustila neodrživa zakonska rješenja o najnižim dobnim granicama za stjecanje prava na starosnu odnosno prijevremenu starosnu mirovinu za muškarce odnosno za žene, preuzeta iz pravnog sustava bivše SFRJ, a imajući u vidu njihovu privremenost, Ustavni sud ocjenjuje da postoje vrlo jaki ustavnopravno prihvatljivi razlozi koji opravdavaju (privre-

menu) opstojnost osporenih zakonskih odredaba u pozitivnom pravnom poretku Republike Hrvatske.

V.

RAZLOZI NA KOJIMA USTAVNI SUD TEMELJI SVOJU
OCJENU O SUGLASNOSTI S USTAVOM ČLANKA 40.
ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZOMO IZ 2002.
S ASPEKTA USTAVOM ZAJAMČENE RODNE
JEDNAKOSTI (napomena priređivača)

29. Ustavni sud napominje da su udovica i udovac izjednačeni u svojim pravima na obiteljsku mirovinu u skladu s člankom 62. ZOMO-a. (...)

Članak 40. ZID-a ZOMO/2002, međutim, odstupio je od navedenog pravila, propisujući prijelazno razdoblje u kojem se pravo na obiteljsku mirovinu može steći pod povoljnijim uvjetima od uvjeta propisanih u ZOMO-u. To pravo, međutim, priznato je samo udovicama, ali ne i udovcima.

Sukladno navedenom, nejednakost među udovicama i udovcima u ostvarivanju prava na stjecanje obiteljske mirovine pod povoljnijim uvjetima uvedena je 2002., i to privremeno, za prijelazno razdoblje od 2002. do 2007. (članak 40. stavci 1. i 2. ZID-a ZOMO/2002), odnosno (retroaktivno) za prijelazno razdoblje od 1999. do 2007. (članak 40. stavak 3. ZID-a ZOMO/2002).

Ustavni sud opetovano napominje da u uređenju pojedinih prava iz mirovinskog osiguranja načelno nije dopušteno praviti razliku među osobama samo po osnovi njihova spola, pa tako ni među udovicama i udovcima. Morali bi postojati jaki ustavnopravno prihvatljivi razlozi da bi Ustavni sud takvu zakonsku mjeru u konkretnom slučaju ocijenio suglasnom s člankom 14. stavkom 1. Ustava.

Sagledavajući u tom svjetlu osporene zakonske odredbe, Ustavni sud je ocijenio da se rodna nejednakost propisana člankom 40. ZID-a ZOMO/2002. temelji na ustavno prihvatljivim razlozima. Radi se, naime, 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.

Uz uvažavanje činjenice da osporene zakonske odredbe sadrže mjere za korekciju društveno neprihvatljivog stanja, Ustavni sud je uvažio i činjeni-

cu da su te mjere propisane samo za određeno zakonodavno razdoblje, zbog čega su i same privremenog karaktera.

Polazeći, dakle, od činjenice da će protekom razdoblja za koje su done-sene (to jest protekom 2007.) osporene zakonske odredbe prestati važiti uslijed svoje opsoletnosti (istrošenosti), ukoliko ih sam zakonodavac izrije-kom ne stavi izvan snage, Ustavni sud je ocijenio da u konkretnom slučaju postoje ustavnopravno prihvatljivi razlozi koji iznimno opravdavaju (privre-menu) opstojnost osporenih zakonskih odredaba u pozitivnom pravnom poretku Republike Hrvatske.

III.

RAZLOZI NA KOJIMA USTAVNI SUD TEMELJI SVOJU OCJENU O POTREBI IZVJEŠĆIVANJA HRVATSKOG SABORA O POJAVI NEUSTAVNOSTI U SUSTAVU MIROVINSKOG OSIGURANJA – PROBLEM BRAČNE I IZVANBRAČNE ZAJEDNICE (napomena priređivača)

18. Osporeni članak 21. stavak 1. točka 1. ZOMO-a glasi:

Članak 21.

(1) U slučaju smrti osiguranika ili korisnika starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine osigurani su članovi njegove obitelji, i to:

1) udovica, odnosno udovac,

(...)

18.2. ... iz sadržaja podneska razvidno (je) da (predlagateljica) upire na nejednakost u pravnom položaju nje kao izvanbračne udovice u odnosu na položaj bračne udovice pri ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu nakon smrti supruga.

20. Ustavni sud primjećuje da ZOMO priznaje pravo na obiteljsku mirovinu, primjerice, i razvedenim bračnim drugovima (ako im je sudskom odlukom dosuđeno pravo na uzdržavanje), ali ne i udovicama/udovcima koji su s umrlim osiguranicima živjeli u izvanbračnoj zajednici (pa ni onda kad im je sudskom odlukom dosuđeno pravo na uzdržavanje).

Članak 61. Ustava propisuje:

Članak 61.

Obitelj je pod osobitom zaštitom države.

Brak i pravni odnosi u braku, izvanbračnoj zajednici i obitelji uređuju se zakonom.

U Republici Hrvatskoj obitelj je pod osobitom zaštitom države, pa predstavlja zaštićeno ustavno dobro. S druge strane, brak i izvanbračna zajednica su Ustavom priznate zajednice. U odnosu na obitelj, Ustav ne čini razlike između bračne i izvanbračne zajednice. Obje vrste zajednica Ustavom su priznate i obje vrste uređuju se zakonom.

Iz navedenog slijedi 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 vrednoti ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanoj u članku 3. Ustava.

Sukladno navedenom, polazeći od članka 61. Ustava koji priznaje dvije zajednice obitelji, a uvažavajući pravnu narav i svrhu obiteljske mirovine u sustavu mirovinskog osiguranja, koja se temelji na obvezi osiguranika da uzdržava članove svoje obitelji (v. prvi odjeljak točke 19.1. obrazloženja ove odluke), Ustavni sud utvrđuje da bi ZOMO-om trebale biti uređene i pretpostavke za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu ne samo bračnim udovicama odnosno udovcima, već i izvanbračnim udovicama odnosno udovcima.

Stoga će Ustavni sud, sukladno ovlasti iz članka 128. alineje 5. Ustava i članka 104. Ustavnog zakona, izvijestiti Hrvatski sabor o toj uočenoj pojavi neustavnosti, odnosno o potrebi odgovarajuće dopune ZOMO-a, kako bi se zakonom priznalo i pravo izvanbračnih drugova na obiteljsku mirovinu u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om.

Ustavni sud se, naime, u ovom slučaju ne može poslužiti ovlašću iz članka 130. stavka 1. Ustava i članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, jer bi ukidanjem članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a neosnovano ukinuo pravo na obiteljsku mirovinu i bračnoj udovici/udovcu (iz članka 62. ZOMO-a, naime, razvidno je da se udovicom/udovcem u smislu osporenog članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a smatraju samo bračni drugovi), čime se ne bi postigla svrha zbog koje je predlagateljica Ustavnom sudu podnijela prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a.

Osim toga, ta se svrha ne bi postigla ukidanjem članka 21. stavka 1. točke 1. ZOMO-a ni zbog toga što se on temelji na zakonskoj postavci da su bračni drugovi dužni međusobno uzdržavati jedan drugoga i svoju djecu (v. točku 19.1. obrazloženja ovog rješenja). Nasuprot tome, postojanje izvanbračne zajednice, kao pretpostavke za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu, moralo bi se po naravi stvari dokazivati u posebnom postup-

ku, što zahtijeva dopunu ZOMO-a, a ne ukidanje postojećeg zakonskog rješenja.

Napomene priređivača:

- *Izvješće o uočenoj pojavi neustavnosti u sustavu mirovinskog osiguranja*, broj U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007., objavljeno je u Narodnim novinama, broj 43 od 25. travnja 2007.
- u Narodnim novinama u kojima je objavljena prikazana odluka i rješenje, sutkinja Agata Račan objavila je obrazloženje suprotnog glasa u odnosu na dio točke I. i točku III. izreke odluke, koji se odnose na prestanak važenja članaka 30., 31., 66. i 78. stavka 2. ZOMO-a na dan 31. prosinca 2018.

*Priredila Jasna Omejec**

* Prof. dr. sc. Jasna Omejec, zamjenica predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske i izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (deputy president of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and associate professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, Zagreb University)