

odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**, dipl.iur.
Odvjetničko društvo Vukić, Jelušić,
Šulina, Stanković, Jurcan & Jabuka
Rijeka, Nikole Tesle 9/V-VI.
E-mail: immobilis@iskon.hr
Mob: 098 215983

USTAVNI SUD DJELOMIČNO UKINUO ODREDBU **ČL. 55. ZAKONA O SOCIJALNOJ SKRBI**

1. UVOD

Autor ovog rada je u studenom 2004. Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnio, temeljem odredbe čl. 38/1. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske¹, Prijedlog za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 55. i 57. Zakona o socijalnoj skrbi² s Ustavom Republike Hrvatske³. Na svojoj sjednici održanoj 29. rujna 2010. Ustavni je sud donio Odluku broj U-I-4170/2004 čijim je dispozitivom pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 55. ZSS-a s Ustavom te članak ukinuo u dijelu koji je glasio: *...ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života...*, te Rješenje čijim je dispozitivom odlučio da ne prihvaća Prijedlog za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 57. ZSS-a s Ustavom. Ovim ćemo radom tematizirati navedenu Odluku koja je u *Narodnim novinama* broj 123/10, sukladno točki III. dispozitiva navedenog Rješenja, publicirana 04. studenog 2010.

2. OBRAZLOŽENJE PRIJEDLOGA

Osporena je zakonska odredba čl. 55. ZSS-a, prije djelomičnog ukidanja iste u njenom diskriminatornom dijelu, integralno glasila: *...pravo na osobnu invalidninu ima teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju, a ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života, ako osobnu invalidninu ne ostvaruje po drugoj osnovi...* Predlagatelj je u Prijedlogu iznio pravi stav da je uvodno citirani ukinuti dio odredbe protivan temeljnim ustavnopravnim vrednotama normiranim odredbom čl. 3. Ustava, i to načelu jednakosti, načelu socijalne pravde i načelu poštivanja prava čovjeka, potom odredbi čl. 14. kojom je propisano načelo zabrane diskriminacije po bilo kojoj osnovi i načelo jednakosti svijuju pred zakonom, te konačno odredbi čl. 58/2. kojom je normirano

¹ Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 49/02). čl. 31/1.

² Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07)

³ Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst)

da država posebnu skrb posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život. Argumentirajući navedeni stav predlagatelj je istaknuo kako *...sukladno stilizaciji i smislu citirane zakonske odredbe pravo na osobnu invalidninu, iz nepoznatog i nejasnog razloga, stječu samo teže tjelesno ili mentalno hendikepirane osobe koje su oboljele do navršene 18-te godine života, dok su sve osobe koje u trenutku oboljenja nisu prešle tu starosnu dob isključene od dosega djelovanja te odredbe što je, dakako, eklatantni primjer diskriminacije po dobi što je u gruboj koliziji s uvodno navedenim esencijalnim ustavnopravnim vrednotama i načelom jednakosti sviiju pred zakonom...* Konačno, zatražio je od Ustavnog suda pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti navedene odredbe i ukidanje iste u osporenom dijelu.

3. USTAVNOSUDSKI POSTUPAK

U provedenom ustavnosudskom postupku Sud je prvotno, temeljem odredbe čl. 25. UZUSRH, zatražio očitovanje mjerodavnog Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi. Referirajući se na predlagateljevu argumentaciju navedeno je Ministarstvo u svom Podnesku od 11. veljače 2005. navelo kako je *...Zakonom o socijalnoj skrbi koji se počeo primjenjivati 01. siječnja 1998. uvedeno kao novo pravo pravo na osobnu invalidninu. Intencija uvođenja ovog prava bila je osobama s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili osobama s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju koje zbog težine oštećenja ili bolesti nisu bile u mogućnosti svojim radom ili na neki drugi način steći mogućnost ostvarivanja prihoda na ovaj način osigurati osobno primanje. Iako prema propisima Republike Hrvatske osoba stječe radnu sposobnost s navršениh 15 godina života, znači stječe formalni uvjet za zaposlenje, zakonodavac je pri određivanju dobne granice uvažio činjenicu da osoba stječe zvanje završetkom osnovne škole. Stoga je u čl. 55. Zakona o socijalnoj skrbi predvidio da pravo na osobnu invalidninu ima teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života...* Drugotno, Sud je pribavio radni materijal Hrvatskog sabora iz 1997. pripremljen u postupku donošenja ZSS-a, uključujući fonogram plenarne sjednice i tekst Konačnog prijedloga Zakona.

4. MJERODAVNO PRAVO

Ustavni je Sud u obrazloženju naveo da je Odluku donio temeljem odredaba Ustava i *...mjerodavnih međunarodnih akata koji su sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske sukladno čl. 141. Ustava. To su Konvencija za zaštitu*

ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe⁴ te Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom⁵. Također su uzeta u obzir i stajališta iz relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu... Kao mjerodavne Sud je okarakterizirao odredbe čl. 3., 14. i 58. Ustava. Ergo, upravo one na kojima je predlagatelj pravno bazirao podnijeti Prijedlog. Mjerodavnim odredbama međunarodnih akata Sud je okarakterizirao odredbu čl. 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja normira zabranu diskriminacije stilizacijom po kojoj će se ..uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost..., te odredbu čl. 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju kojom je propisana opća zabrana diskriminacije u st. 1. u formulaciji identičnoj odredbi čl. 14. Konvencije, dok je st. 2. normirano kako ...nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1.... Konačno, mjerodavnom je Sud ocijenio odredbu čl. 5. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom čijom je točkom 1. propisano da ...države stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona..., točkom 2. da će ...države stranke zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčiti osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama..., točkom 3. da će države stranke ...da bi promicale jednakost i ukinule diskriminaciju poduzeti sve primjerene korake radi osiguranja provedbe razumne prilagodbe..., te točkom 4. da se ...posebne mjere potrebne za ubrzavanje ili ostvarivanje de facto jednakosti osoba s invaliditetom neće smatrati diskriminacijom prema odredbama Konvencije... Konačno, valja pripomenuti da je Sud, ocjenjujući ustavnost osporavanih odredaba ZSS-a, u vidu imao i odredbu čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije⁶ koja u st. 1. propisuje da se Zakonom ...osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije..., st. 2. da se

⁴ Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN, *Međunarodni ugovori*, broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 -ispravak, 14/02 i 1/06)

⁵ Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom (NN, *Međunarodni ugovori*, broj 06/07, 03/08 i 05/08)

⁶ Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08)

...diskriminacijom smatra stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. članka, kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama..., te st. 3. da se ...diskriminacijom smatra i stavljanje neke osobe u nepovoljniji položaj na temelju pogrešne predodžbe o postojanju osnove za diskriminaciju iz stavka 1....

5. OCJENA USTAVNOG SUDA

Ocijenivši Prijedlog osnovanim, Sud je naveo kako se ...Republika Hrvatska, kao socijalna država temeljem odredbe čl. 1. Ustava, obvezala na stvaranje uvjeta za ostvarivanje zaštite i posebne skrbi o osobama koje imaju povećane potrebe i teškoće s uključivanjem u društveni život te na osiguravanje takvim osobama socijalnih, materijalnih i drugih uvjeta radi ostvarenja tog cilja. Takvo socijalno određenje države zahtijeva ustrojavanje sustava socijalne sigurnosti u kojemu će se sustavno i optimalno osiguravati prava i poduzimati mjere radi prevladavanja socijalnih rizika kao što su bolest, invalidnost, nezaposlenost, nesposobnost za rad i slično... Stoga je u postupku bilo ...potrebno ispitati je li propisivanje dobne granice za ostvarivanje prava na osobnu invalidninu, kao što je učinjeno osporenim čl. 55. ZSS-a, protivno načelima nediskriminacije i jednakosti kao temeljnim načelima zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenima čl. 14. Ustava i navedenim međunarodnim aktima... S obzirom da ni Ustav ni navedene Konvencije pobliže ne određuju što je diskriminacija Ustavni sud je, uz već poviše navedenu odredbu čl. 1. ZSD-a, u vidu imao i stajališta Europskog suda za ljudska prava koji je u svom predmetu *Nachova i drugi protiv Bugarske*⁷ naveo da je ...diskriminacija različito postupanje, bez objektivnog i razumnog opravdanja, prema osobama u relativno sličnim situacijama... Na temelju navedenih odredaba i judikature Sud je zaključio da ...nema dvojbe da postupanje nadležnih tijela na temelju osporene zakonske odredbe dovodi do nejednakosti u stjecanju novčanog socijalnog prava kao što je pravo na osobnu invalidninu između osoba kod kojih je invalidnost, u smislu čl. 55. ZSS-a, nastala do i/ili poslije navršene 18. godine života jer prva skupina može ostvariti to pravo dok druga to ne može. Zbog toga su te osobe u nejednakom položaju glede temeljnih zahtjeva socijalizacije osoba s invaliditetom, a to je uključivanje u društveni život na ravnopravnoj osnovi s drugim građanima, te poboljšanje kvalitete života i pravnog položaja osoba s invaliditetom. Razvidno je, nadalje, kako u konkretnom slučaju nije riječ o klasičnoj diskriminaciji (*discrimination based on disability*) budući da nije riječ o nejednakosti između invalidnih i neinvalidnih osoba, već o nejednakosti unutar iste skupine invalidnih osoba s istim stupnjem

⁷ Presuda, Veliko vijeće, 06. srpnja 2005., zahtjevi br. 43577/98 i 43579/98, str. 145.

invalidnosti. Njih u ostvarivanju navedeng prava razlikuje jedino vrijeme (životna dob) nastanka te invalidnosti suglasno kojem kriteriju se prema njima različito postupa. Stoga je Ustavni sud morao utvrditi...je li zakonodavac za osporenu regulaciju i različito postupanje imao objektivno i razumno opravdanje, odnosno s kojim legitimnim ciljem je to učinjeno... Razmatrajući pravno pitanje je li zakonodavac za navedeno diskriminatorno normiranje imao objektivno i razumno opravdanje Sud je opet u vidu imao judikaturu Europskog suda za ljudska prava. Tako je taj Sud u predmetu Van der Mussele protiv Belgije⁸ deklarirao stav po kojem ...čl. 14. štiti pojedince, stavljene u slične situacije, od diskriminacije..., a u predmetima Abdulaziz Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog kraljevstva⁹ i Unal Tekeli protiv Turske¹⁰ stav po kojem ...u smislu čl. 14. razlika u postupanju bit će diskriminatorna ako nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje, što znači ako ne postiže legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između uporabljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići... Uzimajući kao polazišnu točku prirodu osobne invalidnine Sud je primijetio da je riječ o novčanoj naknadi koja pripada osobi s težim invaliditetom pa je ...u takvoj pravnoj i faktično istovjetnoj situaciji opravdano i razumno očekivati da će takve osobe imati jednak pravni položaj u ostvarivanju svojih prava... Naposljetku, Sud je uzeo u obzir i odluke Europskog suda za ljudska prava u kojima je isti zauzeo stav o postojanju područja slobodne prosudbe koje države ugovornice imaju u primjeni čl. 14. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Prema toj judikaturi, predmet Stec i drugi protiv Ujedinjenog kraljevstva¹¹, široko područje slobodne prosudbe postoji kad je riječ o nejednakostima u socijalnoj politici odnosno u sustavu socijalne sigurnosti države ugovornice pri čemu Sud u pravilu poštuje izbor zakonodavne politike države ugovornice osim ako je očito bez razumne osnove. Temeljem svega navedenog, Sud je zaključno deklarirao stav po kojem je ...legitimno pravo države da u okviru svoje socijalne politike i strategije uređuje sustav socijalne skrbi koji će biti odgovarajući ustavnim načelima i obvezama u formalnopravnom i materijalnopravnom smislu. Naime, iako je čl. 2. st. 4. alinejom 1. Ustava propisana ovlast Hrvatskog sabora da samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan 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. U konkretnom slučaju to su

⁸ Presuda, 23. studenog 1983., zahtjev br. 8919/80, str. 46.

⁹ Presuda, 28. svibnja 1985., zahtjevi br. 9214/80, 9473/81 i 9474/81, str. 72.

¹⁰ Presuda, 16. studenog 2004., zahtjev br. 29865/96, str. 50.

¹¹ Presuda, Veliko vijeće, 12. travnja 2006., zahtjevi br. 65731/01 i 65900/01, str. 52.

jednakost, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka i zabrana diskriminacije. Međutim, legitiman cilj koji se osporenim čl. 55. ZSS-a želio postići priznavanjem prava na osobnu invalidninu - materijalna novčana pomoć kojom država u okviru Ustavom zajamčene posebne i povećane skrbi za zaštitu invalidnih osoba podupire uzdržavanje osoba s težim invaliditetom radi udovoljavanja osnovnim životnim potrebama tih osoba i njihovog uključivanja u društveni život - objektivno nije ostvaren budući da ostvarivanje prava na osobnu invalidninu osporenim normiranjem nije omogućeno svima koji imaju isti stupanj invalidnosti osporenim čl. 55. ZSS-a. Ocjena je Ustavnog suda da za ograničavanje prava na osobnu invalidninu životnom dobi korisnika u kojoj je invalidnost nastala kao što je to učinjeno čl. 55. ZSS-a nema objektivnog i razumnog opravdanja. Budući da takva pravna situacija uzrokuje nejednakost među istim korisnicima osporena zakonska odredba diskriminirajuće je naravi. Pored toga, mišljenje je Ustavnog suda, takvo različito postupanje protivno je javnom interesu i umanjuje važnost dobara zaštićenih Ustavom Republike Hrvatske. Polazeći od ustavnog i konvencijskog standarda da se prava i slobode, zajamčena Ustavom i Konvencijom, te drugim mjerodavnim međunarodnim aktima, moraju ostvarivati bez diskriminacije, te da zaštita prava na jednakost, kao i zabrana diskriminacije, mora biti djelotvorna, ocjena je Ustavnog suda da čl. 55. ZSS-a u dijelu koji glasi: **ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života,** nije u suglasnosti s čl. 14. u vezi s člankom 58. Ustava...

6. ZAKLJUČAK

Iako je ova Odluka Ustavnog suda, u smislu odredbe čl. 33. UZUSRH, a imajući u vidu činjenicu da je od dana podnošenja Prijedloga za ocjenu ustavnosti do dana donošenja iste proteklo gotovo 6 godina, došla s zakašnjenjem za sve one osobe s invaliditetom koje u tom vremenskom intervalu zbog ukinutog diskriminatornog dijela odredbe čl. 55. ZSS-a nisu mogle steći pravo na osobnu invalidninu, ona će ipak *pro futuro* omogućiti svima onima koji ispunjavaju zakonske uvjete za stjecanje tog prava da ga steknu bez obzira na životnu dob u kojoj su teže tjelesno ili mentalno oboljeli. Osim toga, ne manje važno, s obzirom na obvezatnost odluka Ustavnog suda u smislu odredbe čl. 31. UZUSRH, zakonodavac će pri donošenju novog Zakona o socijalnoj skrbi koji je u pripremi pri normiranju prava na osobnu invalidninu morati u obzir uzeti ovu Odluku Ustavnog suda i u njoj deklarirane pravne stavove i ocjene.