

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA

O DOPUŠTENOSTI

zahtjeva br. 20844/09
Vesna HASANI
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 30. rujna 2010. godine u vijeću u sastavu:

g. Christos Rozakis, *predsjednik*,
gđa Nina Vajić,
g. Khanlar Hajiyev,
g. Dean Spielmann,
g. Sverre Erik Jebens,
g. Giorgio Malinverni,
g. George Nicolaou, *suci*,

i g. André Wampach, *zamjenik tajnika Odjela*,
uzimajući u obzir naprijed navedeni zahtjev podnesen dana 23. ožujka 2009. godine,

nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

Podnositeljica zahtjeva, gđa. Vesna Hasani, hrvatska je državljanica rođena 1966. godine i živi u Rijeci. Pred Sudom ju zastupa g. M. Linić, odvjetnik iz Rijeke.

A. Okolnosti predmeta

Činjenično stanje predmeta kako su ga iznijele stranke može se sažeti kako slijedi.



Dana 21. rujna 2000. godine podnositeljica zahtjeva rodila je svoje treće dijete.

Odlukom Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Područnog ureda Rijeka – „Ured za zdravstveno osiguranje u Rijeci“) od 20. prosinca 2000. godine utvrđeno je pravo podnositeljice zahtjeva na porodni dopust za razdoblje od 21. rujna 2001. do 20. rujna 2003. godine, kako je to propisano člankom 21. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Dana 24. rujna 2001. godine Sabor je izmijenio Zakon o radu i Zakon o zdravstvenom osiguranju, na način da je utvrdio pravo na porodni dopust i porodiljnu naknadu do navršene prve godine života djeteta. Ukinuto je pravo na porodni dopust i naknadu za treće dijete kroz dodatno razdoblje.

U skladu s tim, Ured za zdravstveno osiguranje u Rijeci svojom je odlukom od 6. studenog 2001. godine ukinuo pravo podnositeljice zahtjeva na porodni dopust i porodiljnu naknadu od 29. studenog 2001. godine. Ovu je odluku potvrdio Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje – Direkcija Zagreb dana 17. siječnja 2002. godine i Upravni sud Republike Hrvatske dana 13. srpnja 2006. godine.

Naknadnu ustavnu tužbu podnositeljice zahtjeva odbio je Ustavni sud Republike Hrvatske dana 17. rujna 2008. godine kao neosnovanu.

B. Mjerodavno domaće pravo

Mjerodavni dio Zakona o radu („Narodne novine“, br. 38/1995), kako je bio na snazi do 26. rujna 2001. godine, glasi:

Porodni dopust

Članak 58.

“...

(4) Za blizance, treće i svako sljedeće dijete zaposlena žena može koristiti porodni dopust do navršene treće godine djetetova života.

...”

Mjerodavni dio Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu („Narodne novine“, br. 82/2001 od 26. rujna 2001. godine) glasi:

Članak 1.

“U Zakonu o radu (»Narodne novine«, br. 38/95., 54/95., 65/95. i 17/01.) u članku 58. stavak 4. mijenja se i glasi:

»(4) Za blizance, trojke, četvorke, odnosno više djece jednake dobi zaposlena žena može koristiti porodni dopust do navršene druge godine djetetova života.«

...”

Mjerodavni dio Zakona o zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“, br. 1/1997), kako je bio na snazi do 2001. godine glasi:

Članak 21.

“Pravo na nadoknadu plaće pripada osiguraniku u svezi s korištenjem zdravstvene zaštite ako je:

...

(7) privremeno nesposoban za rad zbog korištenja porodiljnog dopusta do jedne, odnosno tri godine života djeteta, posvojiteljskog dopusta i prava na rad u skraćenom radnom vremenu do jedne, odnosno do tri godine života djeteta, uz uvjete propisane ovim Zakonom,...

Mjerodavni dio Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju („Narodne novine“, br. 82/2001) glasi:

Članak 1.

“U Zakonu o zdravstvenom osiguranju u članku 21. stavku 1. točka 7. mijenja se i glasi:

»7. privremeno nesposoban za rad zbog korištenja porodiljnog dopusta do jedne godine života djeteta '

...”

PRIGOVORI

Podnositeljica zahtjeva prigovara da je zbog zakonodavne intervencije iz 2001. godine izgubila pravo koje je već uživala kao zaposlena majka u odnosu na svoje treće dijete.

Također prigovara na temelju članka 6., stavka 1. Konvencije ishodu postupka.

PRAVO**A. Članak 1. Protokola br. 1**

Podnositeljica zahtjeva prigovara da su ukidanjem njene porodiljne naknade povrijeđena njena vlasnička prava. Ovaj prigovor treba ispitati na temelju članka 1. Protokola br. 1 koji glasi kako slijedi:

“Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.”

1. Je li postojalo “vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1?

Načela koja se općenito primjenjuju na predmete na temelju članka 1. Protokola br. 1 jednako su mjerodavna kad se radi o naknadama iz područja socijalne skrbi. Posebice, članak 1. Protokola br. 1 ne daje pravo stjecati

vlasništvo. Ova odredba državama ugovornicama ne postavlja nikakvo ograničenje njihove slobode odlučivanja hoće li ili neće uvesti neki sustav socijalne sigurnosti ili odabrati vrstu ili iznos naknada koje će davati na temelju takvog sustava. Međutim, ako država ugovornica ima na snazi zakon koji propisuje isplatu naknade socijalne skrbi kao pravo – bez obzira je ono uvjetovano prethodnim uplatama doprinosa – treba se smatrati da taj zakon stvara vlasnički interes koji spada u doseg članka 1. Protokola br. 1, za osobe koji ispunjavaju njegove zahtjeve (vidi predmet *Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], br. 65731/01 i 65900/01, § 54., ECHR 2005-...).

U suvremenoj demokratskoj državi mnogi pojedinci, da bi preživjeli, cijeli ili dio svoga života potpuno ovise o naknadama socijalne sigurnosti i socijalne skrbi. Prepoznajući da takvi pojedinci traže veliki stupanj izvjesnosti i sigurnosti mnogi domaći pravni sustavi propisuju da se te naknade plaćaju kao pravo – podložno ispunjavanju uvjeta za stjecanje toga prava. Kad neki pojedinac može tvrditi da na temelju domaćeg prava ima neko pravo na naknadu iz socijalne skrbi tada se važnost toga interesa treba odraziti u presudi da je članak 1. Protokola br. 1 primjenjiv (vidi, između mnogih drugih izvora prava, naprijed citirani predmet *Stec*, § 51. i predmet *Moskal v. Poland*, br. 10373/05, § 39., 15. rujna 2009.).

Sama činjenica da je neko vlasničko pravo podložno opozivu u određenim okolnostima ne sprečava ga da bude „vlasništvo“ u smislu članka 1. Protokola br. 1, barem dok ne bude opozvano (vidi predmet *Beyeler v. Italy* [GC], br. 33202/96, § 105., ECHR 2000-I).

Glede ovoga predmeta Sud bilježi da je odlukom upravnog tijela od 20. prosinca 2000. godine pravo podnositeljice zahtjeva na porodni dopust i porodiljnu naknadu do treće godine života njene kćeri bilo utvrđeno na temelju mjerodavnih odredbi Zakona o radu i Zakona o zdravstvenoj zaštiti, kako su tada bili na snazi. Pri tome se nadležno upravno tijelo suglasilo da je podnositeljica zahtjeva zadovoljila sve zakonske uvjete i da se kvalificirala za primanje porodiljne naknade za razdoblje od tri godine.

Sud nalazi da je u ovome predmetu naprijed navedenom odlukom stvoreno vlasničko pravo, čime je podnositeljici zahtjeva dan zahtjev čije izvršenje ona može zahtijevati, za isplatu porodiljne naknade plative do treće godine života njenog trećeg djeteta. Na osnovi ove odluke, podnositeljica zahtjeva imala je pravo na porodiljnu naknadu od 21. rujna 2000. do 21. rujna 2003. godine.

2. Je li bilo miješanja

Kao što je Sud puno puta presudio, članak 1. Protokola br. 1, koji u biti jamči pravo na vlasništvo, sadrži tri odvojena pravila. Prvo, koje je izraženo u prvoj rečenici prvog stavka i općenite je naravi, iznosi načelo mirnog uživanja vlasništva. Drugo pravilo, u drugoj rečenici istoga stavka, odnosi se na oduzimanje vlasništva i podvrgava ga određenim uvjetima. Treće pravilo, sadržano u drugom stavku, priznaje da države ugovornice imaju pravo, između ostalih stvari, kontrolirati upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom. Drugo i treće pravilo, koja se tiču osobitih slučajeva miješanja u pravo na

mirno uživanje vlasništva, treba tumačiti u svjetlu općeg načela iznesenog u prvom pravilu (vidi predmete *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, br. 60669/00, § 39., ECHR 2004-IX i *Goudswaard-Van der Lans v. the Netherlands* (dec.), br. 75255/01, ECHR 2005-XI).

Dana 24. rujna 2001. godine donesene su izmjene i dopune zakona prema kojima majke više nisu imale pravo na porodni dopust i porodiljnu naknadu do treće godine života djeteta, nego samo do prve godine života djeteta.

Na temelju te izmjene isto je upravno tijelo dana 6. studenog 2001. godine obustavilo pravo podnositeljice zahtjeva na porodni dopust i na porodiljnu naknadu od 29. studenog 2001. godine.

Odluka od 6. studenog 2001. godine stoga predstavlja miješanje u prethodno utvrđeno pravo na primanje porodiljne naknade do 21. rujna 2003. godine. Stoga ona predstavlja miješanje u pravo podnositeljice zahtjeva na mirno uživanje njenoga vlasništva (vidi, usporedbom, naprijed citirani predmet *Kjartan Ásmundsson*, § 40., predmet *Hoogendijk v. the Netherlands* (dec.), br. 58641/00, 6. siječanj 2005. i naprijed citirani predmet *Goudswaard-Van der Lans*).

3. Je li miješanje bilo opravdano

Sud ponavlja da je prvi i najvažniji zahtjev članka 1. Protokola br. 1 da svako miješanje od strane javne vlasti u mirno uživanje vlasništva mora biti zakonito: druga rečenica prvog stavka ovlašćuje lišenje vlasništva samo „uz uvjete predviđene zakonom“, a u drugom se stavku priznaje da države imaju pravo kontrolirati upotrebu vlasništva na način da provode „zakone“ (vidi predmet *The former King of Greece and Others v. Greece* [GC], br. 25701/94, §§ 79. i 82., ECHR 2000-XII).

U ovome je predmetu miješanje kojemu se prigovara bilo „propisano zakonom“, kako to traži članak 1. Protokola br. 1. Bilo je uređeno izmjenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Članak 1. Protokola br. 1 traži i da lišenje vlasništva, kako se to traži u njegovoj drugoj rečenici, bude u javnom interesu i teži ostvariti legitimni cilj sredstvima koja su razumno razmjerna cilju koji se teži ostvariti (vidi, između ostalih izvora prava predmet *Jahn and Others v. Germany* [GC], br. 46720/99, 72203/01 i 72552/01, §§ 81-94, ECHR 2005).

Kao i u naprijed citiranim predmetima *Hoogendijk* i *Goudswaard-Van der Lans*, Sud će pretpostaviti da su dva legitimna cilja koje se težilo ostvariti socijalna pravda i gospodarska dobrobit države.

Međutim, bilo koje miješanje u vlasnička prava na temelju članka 1. Protokola br. 1 ne smije samo težiti ostvariti legitimni cilj „u javnom interesu“ već mora postojati i razumni odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. Tražena se ravnoteža neće postići ako osoba ili osobe kojih se to tiče moraju podnijeti „pojedinačni i prekomjerni teret“ (vidi, između mnogih drugih izvora prava naprijed citirani predmet *Kjartan Ásmundsson*, stavak 40. i naprijed citirani predmet *Hoogendijk*).

Tražena „poštena ravnoteža“ neće biti postignuta ako osoba koje se to tiče nosi pojedinačni prekomjerni teret (vidi naprijed citirani predmet *Sporrong and*

Lönnroth v. Sweden, 23. rujna 1982., §§ 69.-74., Series A br. 52 i *Brumărescu*, § 78.).

Sud je već presudio da zakonodavcu u načelu nije zabranjeno donošenje retroaktivnih odredbi u građanskim stvarima kako bi uredio prava koja nastaju na temelju postojećih zakona (vidi predmet *Zielinski and Pradal and Gonzalez and Others v. France* [GC], br. 24846/94 i 34165/96 do 34173/96, § 57., ECHR 1999-VII).

Glede ovoga predmeta Sud na početku bilježi da su zakonodavne izmjene i dopune Zakona o radu i Zakona o zdravstvenom osiguranju utjecale na pravo podnositeljice zahtjeva na primanje porođiljne naknade u budućnosti, ali nisu utjecale na podnositeljici isplate do tada. U trenutku kad je podnositeljici zahtjeva obustavljena porođiljna naknada njeno dijete je već bilo navršilo godinu dana. Tako su se zakonodavne izmjene o kojima je riječ primijenile samo u buduću.

Nadalje, podnositeljica zahtjeva nije bila u potpunosti lišena svoje porođiljne naknade – ta joj je naknada samo bila ograničena na prvu godinu života djeteta, umjesto na prve tri godine. Pravo na porođni dopust od godinu dana kao i na punu porođiljnu naknadu kroz to razdoblje, čak i u odnosu na treće dijete, čini se zadovoljavajuće. U takvim okolnostima ne može se reći da je narušena sama bit prava podnositeljice zahtjeva na porođiljnu naknadu. Sud isto tako vodi računa o činjenici da je podnositeljica zahtjeva, kao zaposlena žena, imala pravo vratiti se na svoje radno mjesto nakon što joj je bila obustavljena porođiljna naknada. Stoga njena porođiljna naknada nije bio jedini mogući izvor prihoda.

Ocjenjujući pitanje razmjernosti u ovome predmetu, Sud mora također voditi računa o slobodi procjene koju ima država. S tim u vezi Sud ponavlja da je pojam „javnog interesa“ nužno širok. Osobito, odluka o donošenju zakona koji se tiču naknada iz socijalnog osiguranja obično znači razmatranje gospodarskih i socijalnih pitanja. Sud je već utvrdio da sloboda procjene koju zakonodavac ima na raspolaganju u provođenju socijalnih i gospodarskih politika treba biti široka, te će poštovati prosudbu zakonodavca o tome što je „javni interes“, osim ako ta prosudba očigledno nema razumni temelj (vidi, *mutatis mutandis*, predmete *The former King of Greece and Others v. Greece* [GC], br. 25701/94, § 87., ECHR 2000-XII i *Wieczorek v. Poland*, br. 18176/05, § 59., 8. prosinca 2009.).

Nadalje da bi Sud utvrdio povredu prava podnositeljice zahtjeva iz članka 1. Protokola br. 1 treba biti prijedan izvjestan „stupanj trpljenja“ tegoba (vidi predmete *Velikovi and Others v. Bulgaria*, br. 43278/98, 45437/99, 48014/99, 48380/99, 51362/99, 53367/99, 60036/00, 73465/01 i 194/02, § 234., 15. ožujka 2007.).

U okolnostima ovoga predmeta Sud smatra da pobijane zakonodavne izmjene jesu unutar slobode procjene države koju ona ima kad uređuje pitanja svoje socijalne politike. Sud ne smatra da je dosegnut najniži stupanj trpljenja za podnositeljicu zahtjeva.

Slijedi da je ovaj dio zahtjeva očigledno neosnovan u smislu članka 35., stavka 3. Konvencije te ga stoga treba odbaciti na temelju članka 35., stavka 4. Konvencije.

B. Članak 6. Konvencije

Podnositeljica zahtjeva također prigovara ishodu upravnog postupka u kojemu je, na temelju zakonodavnih izmjena, obustavljeno njeno pravo na daljnju porodiljnu naknadu. Poziva se na članak 6. Konvencije čiji mjerodavni dio glasi:

"Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi....svatko ima pravo da ... sud pravično ... ispita njegov slučaj."

Sud bilježi da je podnositeljica zahtjeva prigovorila ishodu postupka, koji, osim ako je arbitran, Sud ne može ispitivati na temelju članka 6., stavka 1. Konvencije. Podnositeljica zahtjeva nije prigovorila da domaći sudovi nisu bili nepristrani ili da je postupak neki drugi način bio nepošten i nema nikakvih dokaza koji bi navodili na takav zaključak

Pažljivo razmotrivši podneske podnositeljice zahtjeva u svjetlu svih materijala koje posjeduje, te u mjeri u kojoj su pitanja koja su predmet prigovora u njenoj nadležnosti, Sud nalazi da taj dio zahtjeva ne upućuje na postojanje bilo kakve povrede prava i sloboda navedenih u Konvenciji.

Slijedi da je ovaj prigovor očigledno nedopušten i da ga treba odbaciti na temelju članka 35. stavaka 3. i 4. Konvencije.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

utvrđuje da je zahtjev nedopušten.

André Wampach
zamjenik tajnika

Christos Rozakis
predsjednik