

VIJEĆE EUROPE

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

ČETVRTI ODJEL

KONAČNA ODLUKA

O DOPUŠTENOSTI

Zahtjeva br. 50115/99
Dragiša LAZAREVIĆ
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Četvrti odjel), zasjedajući 7. prosinca 2000.
godine u vijeću sastavljenom od

- g. G. RESS, *predsjednik*
- g. A. PASTOR RIDRUEJO,
- g. I. CABRAL BARRETO,
- g. V. BUTKEVYCH,
- gđa N. VAJIĆ,
- g. J. HEDIGAN,
- g. M. PELLONPÄÄ, *suci*
- i. g. V. BERGER, *tajnik Odjela*

uzimajući u obzir naprijed navedeni zahtjev koji je podnesen 31. svibnja 1999.
godine i registriran 3. kolovoza 1999. godine,
uzimajući u obzir djelomičnu odluku Odjela od 4. svibnja 2000.,
uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena država i odgovor na
očitovanje koje je dostavio podnositelj zahtjeva,
nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

Podnositelj zahtjeva je hrvatski državljanin srpskog porijekla, rođen je 1940. godine i živi u Rijeci, Hrvatska. Pred Sudom ga zastupa g. Dragan Jovanić, odvjetnik iz Rijeke, Hrvatska. Tuženu državu zastupa njena zastupnica, gđa Lidija Lukina-Karajković.

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

Podnositelj zahtjeva bio je na službi u Jugoslavenskoj narodnoj armiji, te je 1991. godine umirovljen. Njegova je vojna mirovina utvrđena u iznosu od 85% od njegove prosječne plaće, prema njegovom činu i godinama službe, te mu je bila isplaćivana iz Saveznog mirovinskog fonda. Isplate su obustavljene u prosincu 1991. godine, nakon raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

U odnosu na smanjenje vojne mirovine podnositelja zahtjeva vodila su se dva odvojena postupka.

Prvo je 31. prosinca 1992. Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske - Područni ured Rijeka utvrdio mirovinu podnositelja zahtjeva počevši od 1. listopada 1992. godine u iznosu od 63,22% od iznosa koji je primao do prosinca 1991. godine. Podnositelj zahtjeva žalio se na tu odluku, te je, nakon što mu je žalba bila odbijena, pokrenuo upravni spor pred Upravnim sudom, koji je 18. studenog 1993. godine odbacio (*dismissed*) tužbu podnositelja zahtjeva.

Dana 4. lipnja 1994. godine podnositelj zahtjeva podnio je ustavnu tužbu.

Dana 3. ožujka 1999. Ustavni sud je odbacio (*dismissed*) tužbu podnositelja zahtjeva.

Drugo, podnositelj zahtjeva podnio je prijedlog za ocjenu ustavnosti Zakona o preuzimanju bivših saveznih zakona o mirovinskom osiguranju vojnih osoba (Zakon o jugoslavenskim vojnim mirovinama) koji je donesen 1991. godine i mijenjan nekoliko puta tijekom 1991. i 1992. godine. Dana 4. veljače 1998. Ustavni sud je obustavio taj postupak zbog donošenja novih zakona koji reguliraju ista pitanja.

PRIGOVORI

1. Podnositelj zahtjeva u biti prigovara da je smanjenjem njegove mirovine povrijeđeno njegovo pravo na vlasništvo.

2. On nadalje prigovara da je odluka o smanjenju njegove vojne mirovine predstavlja diskriminaciju u odnosu na njega na temelju njegovog nacionalnog porijekla.

3. Na kraju prigovara duljini postupka pred Ustavnim sudom prema članku 6., stavku 1. Konvencije.

PRAVO

1. Podnositelj zahtjeva prigovara da je odluka o smanjenju njegove vojne mirovine povrijedila njegovo pravo na vlasništvo, ne pozivajući se pritom posebno niti na jednu odredbu, te da predstavlja diskriminaciju u odnosu na njega protivno članku 14. Konvencije. Sud smatra da pitanje imovinskih prava podnositelja zahtjeva spada u opseg članka 1. Protokola br. 1.

Članak 1. Protokola br. 1 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.”

Članak 14. Konvencije glasi kako slijedi:

“Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se 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.”

(a) Sud prvo podsjeća da, prema ustanovljenoj sudskoj praksi, članak 14. Konvencije nadopunjuje druge materijalne odredbe Konvencije i pripadajućih protokola. On ne postoji neovisno jer ima učinak samo u odnosu na “uživanje prava i sloboda” koje štite te odredbe. Iako primjena članka 14. ne pretpostavlja povredu tih odredbi – i u toj je mjeri taj članak samostalan – ne može biti mjesta za njegovu primjenu, osim ako činjenice o kojima se radi spadaju u opseg jednog ili više prava i sloboda zajamčenih Konvencijom (vidi presudu *Gaygusuz v. Austria* od 16. rujna 1996., *Reports* 1996-IV, str. 1141, stavak 36.).

U odnosu na ovaj predmet, Sud primjećuje kako ovaj zahtjev nije ograničen samo na pitanje je li hrvatsko pravo djelovalo diskriminirajuće već se odnosi i na gubitak financijskih naknada koje su pripadale oficirima bivše Jugoslavenske narodne armije, a što predstavlja novčana prava. Sud stoga smatra da ovaj prigovor treba ispitati prema članku 1. Protokola br. 1 Konvencije, zajedno s člankom 14. Konvencije (vidi *mutatis mutandis* presudu *Gaygusuz*, naprijed citiranu, stavci 39. do 41., i *Domalewski v. Poland* (dec.) br. 34610/97, ECHR, 2000).

(b) Vlada prvo tvrdi da je ovaj zahtjev inkompatibilan *ratione personae* s odredbama Konvencije jer je Republika Hrvatska nastavila podnositelju zahtjeva isplaćivati mirovinu nakon što su obustavljene isplate iz fonda u Beogradu. Stoga podnositelj zahtjeva nije žrtva niti jedne od povreda prava zajamčenih Konvencijom, jer je svoju mirovinu primao bez ikakvih prekida.

Podnositelj zahtjeva navodi da nije primao mirovinu u razdoblju od 1. siječnja 1992. do 31. prosinca 1993. Osim toga, on tvrdi da je žrtva navodnih povreda Konvencije jer je njegova mirovina znatno smanjena.

Sud podsjeća da je, prema njegovoj stalnoj sudskoj praksi, zahtjev inkompatibilan *ratione personae* s odredbama Konvencije u slučaju kad je usmjeren protiv države koja nije stranka Konvencije ili privatne osobe ili kad podnositelj zahtjeva ne dokaže da bi mogao biti žrtva povrede nekog prava iz Konvencije.

Sud, međutim, primjećuje da je ovaj zahtjev usmjeren protiv države koja je ratificirala Konvenciju i protiv odluke državnih tijela o smanjenju mirovine podnositelja zahtjeva. Nadalje, podnositelj zahtjeva može tvrditi da je žrtva povrede prava zajamčenih Konvencijom jer navodi da je zbog činjenice da je njegova mirovina smanjena došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

Stoga se prigovor inkompatibilnosti *ratione personae* zahtjeva mora odbiti.

(c) Vlada zatim poziva Sud da proglasi ovaj dio zahtjeva nedopuštenim budući da je očito neosnovan. U vezi s tim, oni tvrde da je potrebno razlikovati mirovinske sustave koji se temelje na uplatama doprinosa od mirovinskih sustava koji se temelje na načelu solidarnosti. Dok se, u odnosu na prvu kategoriju, prava prema članku 1. Protokola br. 1. mogu podrazumijevati, to nije slučaj s drugom kategorijom. U tom smislu oni tvrde da ne postoji pravo na određeni iznos mirovine budući da se utvrđivanje ne temelji ni na kakvim pojedinačnim doprinosima u mirovinski fond. Može se jedino očekivati da će se iznos određene mirovine utvrditi prema uvjetima u vrijeme isplata. Vlada tvrdi da je podnositelju zahtjeva pravo na mirovinu priznao savezni fond u Beogradu, jer su mirovine oficira Jugoslavenske narodne armije bile regulirane na saveznoj razini. Dakle, budući da njegovi doprinosi nisu bili uplaćivani u mirovinski fond u Hrvatskoj, već samo u federalni fond u Beogradu, podnositelj ne može tražiti nikakvo pravo na vlasništvo u odnosu na iznos njegove mirovine utvrđene od strane hrvatskih vlasti. U tom smislu, ne samo da pravo na vlasništvo podnositelja zahtjeva nije bilo povrijeđeno, već je, naprotiv, Republika Hrvatska preuzela obvezu isplate njegove mirovine iako takvu obvezu nije imala. Nema izravne veze između doprinosa uplaćivanih u jugoslavenski savezni mirovinski fond i isplata njegove mirovine od strane hrvatskih vlasti, jer Hrvatska nema pristup saveznim fondovima, za vrijeme dok se čeka sporazum o sukcesiji između Hrvatske i Jugoslavije.

Vlada nadalje navodi kako Hrvatska, kao i druge suverene države, ima pravo neovisno regulirati svoj mirovinski sustav i da prema međunarodnom pravu nema nikakvu obvezu oficirima bivše Jugoslavenske narodne armije osigurati mirovine u istom iznosu kojeg bi imali u bivšoj Jugoslaviji.

Podnositelj zahtjeva se ne slaže s Vladom i tvrdi da njegovo pravo na određeni iznos mirovine proizlazi iz njegovih dugogodišnjih, neprekinutih i *bona fide* doprinosa u mirovinske fondove, te da u odnosu na njegova mirovinska prava nije primjenjivo načelo solidarnosti.

Podnositelj zahtjeva nadalje tvrdi da je smanjenje vojnih mirovina oficira bivše Jugoslavenske armije bilo motivirano Vladinom namjerom da diskriminira ovu kategoriju umirovljenika.

Sud podsjeća da iako se prema članku 1. Protokola br. 1 može tražiti ostvarivanje prava koja proizlaze iz uplate doprinosa u mirovinski sustav, osobito prava na ostvarivanje naknade iz takvog sustava – na primjer u obliku mirovine, ova se odredba ne može tumačiti na način da daje pojedincu pravo na mirovinu u određenom iznosu (Eur. Comm. HR, br. 5849/72, Müller v. Austria Comm. Report, 1.10.1975, D.R. 3, p. 25, no. 10671/83, Dec. 4.3 1985, D.R. 42, p. 229; *Storkiewicz v. Poland* (dec.), no 39860/98, ECHR 1999, i naprijed citirana presuda *Domalewski v. Poland*).

Sud nadalje primjećuje da je određena razlika u postupanju diskriminirajuća u smislu članka 14. Konvencije ako nema objektivno i razumno opravdanje, a to znači da ne teži “legitimnom cilju” ili da ne postoji “razumni razmjer između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići”. Štoviše, u tom pogledu države ugovornice uživaju određenu slobodu pri procjeni da li i u kojoj mjeri razlike u inače

sličnim situacijama opravdavaju razliku u postupanju prema nekome (vidi presudu Gaygusuz, naprijed citiranu, stavak 42).

U ovom je predmetu mirovina podnositelja zahtjeva smanjena, no ne može se reći da je inferiorna u odnosu na mirovine drugih kategorija umirovljenika u Hrvatskoj. Podnositelj zahtjeva je samo izgubio neke povlastice koje mu je prije kao vojnom dužnosniku dodijelila država koja više ne postoji.

U tom pogledu Sud smatra da smanjenje mirovina oficira bivše Jugoslavenske narodne armije od strane hrvatskih vlasti predstavlja metodu integracije ovih mirovina u opći mirovinski sustav Hrvatske (vidi *mutatis mutandis*, *Schwengel v. Germany* (dec.) no. 52442, ECHR 2000). Nadalje, Sud smatra da države uživaju dosta široku slobodu procjene u uređivanju svoje socijalne politike. To se primjenjuje i na specifičan kontekst raspada bivše Jugoslavije i u odnosu na osobe kojima je bivša država dodijelila posebne povlastice, kao, na primjer, pripadnicima vojske bivše države, osobito u svjetlu činjenice da su se sve od siječnja 1973. godine svi doprinosi u mirovinski fond oficira Jugoslavenske narodne armije uplaćivali u savezni fond u Beogradu, koji, s obzirom da nije došlo do bilo kakvog sporazuma o sukcesiji države, nije podijeljen između država sljednica. Sud primjećuje da su, u tom smislu, hrvatske vlasti odlučile isplatiti mirovine oficirima bivše Jugoslavenske narodne armije, te uskladile te mirovine s mirovinama drugih umirovljenika tako da je prosječna mirovina oficira Jugoslavenske narodne armije još uvijek nešto viša od prosječne mirovine u Hrvatskoj. S obzirom na to, država nije prekoračila svoju slobodu procjene (vidi *Janković v. Croatia* (dec.), no. 43440/98, ECHR 2000).

Sud primjećuje da je u ovom predmetu, odlukom Mirovinskog fonda, Područnog ureda Rijeka od 31. prosinca 1992. godine podnositelj zahtjeva izgubio određeni postotak svoje mirovine. No, podnositelj zahtjeva je zadržao sva prava koja pripadaju njegovoj redovnoj mirovini prema općem sustavu mirovinskog osiguranja. Stoga su novčana prava podnositelja zahtjeva koja proizlaze iz doprinosa uplaćenih za njegovu mirovinu ostala ista (vidi *mutatis mutandis*, naprijed citiranu presudu *Domalewski v. Poland*).

U takvim okolnostima Sud ne smatra da je povrijeđeno pravo podnositelja zahtjeva da ostvaruje prava iz mirovinskog sustava na način koji protivan članku 1. Protokola br. 1, osobito stoga što gubitak određenog postotka njegove mirovine nije doveo do narušene biti njegovih mirovinskih prava. Sud također smatra da lišavanje podnositelja zahtjeva određenog dijela mirovine ne predstavlja diskriminaciju protivno članku 14. Konvencije.

Slijedi da je ovaj dio zahtjeva očito neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. Konvencije, te ga treba odbiti kao nedopuštenog, prema članku 35., stavku 4.

2. Podnositelj zahtjeva nadalje prigovara da je dužina postupka pred Ustavnim sudom prekoračila razumno vrijeme u smislu članka 6., stavka 1. Konvencije čiji mjerodavni dio glasi kako slijedi:

“Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi....svatko ima pravo da.....sud....u razumnom roku ispita njegov slučaj “

Vlada je navela da sud nije nadležan *ratione temporis* za dio zahtjeva koji se odnosi na događaje koji su se zbili prije 5. studenog 1997. godine, kad je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Hrvatsku.

S tim u vezi, Sud podsjeća da je Hrvatska priznala nadležnost Europske komisije za ljudska prava da zaprima zahtjeve “od svake osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede od strane Hrvatske prava priznatih Konvencijom, koja povreda je počinjena bilo kojim činom, odlukom ili događajem koji se dogodio nakon 5. studenog 1997. godine”. Prema članku 6. Protokola br. 11 ovo ograničenje ostat će na snazi u odnosu na nadležnost suda prema Protokolu. Iz toga slijedi da razdoblje koje treba uzeti u razmatranje od strane Suda počinje 5. studenog 1997. godine. U svrhu utvrđivanja razumnosti duljine vremena o kojem se radi, Sud će uzeti u obzir stanje predmeta na taj dan (vidi, između ostalih izvora prava, presudu *Podbielski v. Poland* od 30. listopada 1998., *Reports*, 1998-VII, str. 3395, stavak 31.).

Nadalje, Vlada poziva Sud da proglasi ovaj dio zahtjeva nedopuštenim stoga što je očito neosnovan u smislu članka 35. Konvencije. S tim u vezi oni tvrde da podnositelj zahtjeva nije trpio nikakvu štetu zbog duljine postupka pred Ustavnim sudom. Oni također tvrde da je složenost predmeta bila značajna, te da je to bio jedan od velikog broja predmeta koji su se odnosili na isti problem. Oni nadalje tvrde da su zakoni koji su uređivali mirovine oficira bivše Jugoslavenske narodne armije nekoliko puta mijenjani te da su ih sve pred Ustavnim sudom pobijali mnogi tužitelji. Vlada tvrdi da je ishod tih postupaka bio usko povezan s ishodom ustavne tužbe koju je podnio podnositelj zahtjeva i da su postupci glede ustavnosti zakona koji su uređivali mirovine oficira bivše Jugoslavenske narodne armije zahtijevali detaljna izvješća i rasprave s pravnim stručnjacima različitih profila kao i s predstavnicima samih umirovljenika. Postupak je također zahtijevao izvješća hrvatske Vlade i Ministarstva rada i socijalne skrbi. Vlada također tvrdi da je na svojoj sjednici od 19. studenog 1997. godine Ustavni sud odlučio da je prije ispitivanja predmeta podnositelja zahtjeva bilo potrebno ispitati još jedan predmet, koji se ticao zakona kojim je u hrvatsko pravo preuzet bivši savezni zakon koji uređivao mirovinsko osiguranje vojnog osoblja (Zakon o jugoslavenskom vojnim mirovinama), a koji je bio usko povezan s pitanjima o kojima se radi. I konačno, budući da je donesen novi zakon koji je uredio mirovinska prava svih hrvatskih građana od 1. siječnja 1999. godine, svi postupci koji se odnose na ustavnost prethodnih zakona koji su uređivali mirovinska prava oficira bivše Jugoslavenske narodne armije obustavljeni su 20. siječnja 1999. godine. Stoga je 3. ožujka 1999. godine odbačena ustavna tužba podnositelja zahtjeva.

Podnositelj zahtjeva smatra da se duljina postupka pred Ustavnim sudom od više od četiri i pol godine ne može smatrati razumnom u smislu članka 6., stavka 1. Konvencije.

Razumnost duljine tog postupka treba ocjenjivati u svjetlu osobitih okolnosti predmeta, te treba uzeti u obzir kriterije koje su izneseni u sudskoj praksi Suda, osobito složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva te ponašanje nadležnih vlasti, kao i važnost predmeta spora u parnici za podnositelja zahtjeva (vidi presudu *Sußmann v. Germany* od 16. rujna 1996., *Reports* 1996-IV, str. 1172-73, stavak 48., presude *Pammel and Probstmeier v. Germany* od 1. srpnja 1997., *Reports* 1997-IV, stavci 60. i 55., i *Gast and Popp v. Germany*, br. 29357/95, stavak 70., ECHR 2000).

U tom pogledu sud prvo primjećuje da razdoblje koje treba uzeti u obzir nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku, tj. nakon 5. studenog 1997., iznosi jednu godinu, tri mjeseca i 28 dana. U trenutku ratifikacije postupak je trajao tri godine, pet mjeseci i jedan dan.

Ponašanje podnositelja zahtjeva nije dovelo do nikakvog zastoja u postupku.

Glede ponašanja Ustavnog suda, sud podsjeća da je više puta smatrao kako članak 6., stavak 1. državama ugovornicama nameće dužnost organizirati svoje

pravosudne sustave na takav način da njihovi sudovi mogu ispuniti svaki od njegovih zahtjeva, uključujući i obvezu postupati u predmetima u razumnom roku.

Iako se ova obveza primjenjuje i na Ustavni sud, ona se ne može tumačiti na isti način kao u odnosu na redovni sud. Uloga čuvara ustava koju ima Ustavni sud čini osobito nužnim da on ponekad uzme u obzir i druga razmatranja kao što su priroda predmeta i njegova važnost u političkom i socijalnom smislu, osim samog kronološkog reda prema kojem predmeti dolaze na popis. Nadalje, iako članak 6. zahtijeva da sudski postupci budu ekspeditivni, on isto tako stavlja naglasak na općenitije načelo pravilnog pravosuđenja (vidi naprijed citiranu presudu Sußmann, str. 1174, stavci 55.-57., i *Gast and Popp v. Germany*, naprijed citiranu, stavak 75. i *Janković v. Croatia*, naprijed citiranu).

Sud smatra kako se u ovom predmetu čini razumnim da je Ustavni sud morao spojiti sve predmete kako bi dobio sveobuhvatan pregled pravnih pitanja koja proizlaze iz integracije mirovinskih prava oficira Jugoslavenske narodne armije u opći mirovinski sustav Hrvatske (vidi *mutatis mutandis* naprijed citiranu presudu Sußmann, stavak 59., i *Gast and Popp v. Germany*, stavak 76. i *Janković v. Croatia*, naprijed citiranu).

Sud nadalje bilježi obrazloženje vlade o odgodama prouzročnim donošenjem nekoliko zakona koji se odnose na smanjenje vojnih mirovina oficira bivše Jugoslavenske narodne armije kao i prethodnim ispitivanjem jugoslavenskog Zakona o jugoslavenskim vojnim mirovinama.

Sud također bilježi da se u ovom predmetu radilo o složenim pravnim pitanjima glede obveza Hrvatske prema umirovljenim oficirima Jugoslavenske narodne armije u specifičnom kontekstu raspada bivše Jugoslavije, a bez ikakvog sporazuma o sukcesiji države.

U svjetlu okolnosti ovog predmeta, osobito činjenice da je postupak trajao samo jednu godinu, tri mjeseca i 28 dana nakon stupanja na snagu Konvencije u odnosu na Hrvatsku, sud smatra da se ta odgoda ne čini dovoljno bitnom da bi duljina postupka pred Ustavnim sudom prekoračila "razumni rok" u smislu članka 6., stavka 1. (vidi, *mutatis mutandis* naprijed citiranu presudu *Gast and Popp v. Germany*, stavak 81. i *Janković v. Croatia* naprijed citiranu).

Iz tih razloga sud jednoglasno

proglašava zahtjev nedopuštenim.

Vincent BERGER
Tajnik

Georg RESS
Predsjednik