**ZAKON O PRAVIMA I DUŽNOSTIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU**(Urednički pročišćeni tekst, «Narodne novine», broj 55/00, 107/01, 86/09, 91/10, 49/11, 12/12 i **102/14 - O i RUSRH**)

1. TEMELJNE ODREDBE

Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuju prava i dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru koja se odnose na plaću, mirovine, naknade, ostala primanja i druga prava na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti.

Članak 2.

Zastupnici u Hrvatskom saboru (u daljnjem tekstu: zastupnici), imaju pravo na plaću, mirovinu, naknade, ostala primanja i druga prava na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti pod uvjetima i na način kako je utvrđeno posebnim propisima ako ovim Zakonom nije što drukčije određeno.
Iznimno od uvjeta starosne dobi prema propisima iz stavka 1. ovoga članka zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi:

– u 2012. godini – 50 godina i 3 mjeseca života,

– u 2013. godini – 50 godina i 6 mjeseci života,

– u 2014. godini – 50 godina i 9 mjeseci života,

– u 2015. godini – 51 godinu života,

– u 2016. godini – 51 godinu i 3 mjeseca života,

– u 2017. godini – 51 godinu i 6 mjeseci života,

– u 2018. godini – 51 godinu i 9 mjeseci života,

– u 2019. godini – 52 godine života,

– u 2020. godini – 52 godine i 3 mjeseca života,

– u 2021. godini – 52 godine i 6 mjeseci života,

– u 2022. godini – 52 godine i 9 mjeseci života,

– u 2023. godini – 53 godine života,

– u 2024. godini – 53 godine i 3 mjeseca života,

– u 2025. godini – 53 godine i 6 mjeseci života,

– u 2026. godini – 53 godine i 9 mjeseci života,

– u 2027. godini – 54 godine života,

– u 2028. godini – 54 godine i 3 mjeseca života,

– u 2029. godini – 54 godine i 6 mjeseci života,

– u 2030. godini – 54 godine i 9 mjeseci života.

Članak 3.

Zastupnik na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti uz prava i obveze utvrđene posebnim propisima ima pravo na:
1. plaću, odnosno razliku plaće ako je plaća koju zastupnik ostvaruje po drugoj osnovi manja,
2. naknadu plaće nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti,
3. naknadu materijalnih troškova u mjesečnom, paušalnom iznosu (zastupnički paušal),
4. mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju,
5. druga prava utvrđena ovim Zakonom i Poslovnikom i drugim aktima.

2. ZASTUPNIČKA PLAĆA

Članak 4.

Zastupnik ima pravo na plaću koja se utvrđuje prema odredbama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika.
Zastupnik koji ne ostvaruje plaću na temelju obnašanja zastupničke dužnosti ima pravo na razliku plaće koju bi ostvario na temelju obnašanja zastupničke dužnosti i plaće koju ostvaruje po drugoj osnovi, ako je plaća koju ostvaruje po drugoj osnovi manja.

3. NAKNADA PLAĆE NAKON PRESTANKA OBNAŠANJA ZASTUPNIČKE DUŽNOSTI

Članak 5.

Zastupnik nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti do početka ostvarivanja plaće po drugoj osnovi ili do ispunjavanja uvjeta za zastupničku mirovinu ili starosnu mirovinu prema općim propisima ima, za vrijeme od šest mjeseci od dana prestanka obnašanja zastupničke dužnosti, pravo na naknadu u visini plaće koju ostvaruje zastupnik, odnosno zastupnik kao dužnosnik u Hrvatskom saboru na istoj dužnosti, a sljedećih šest mjeseci pravo na 50% te naknade.
Zastupnik kojem nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti do ostvarivanja prava na zastupničku mirovinu ili starosnu mirovinu prema općim propisima nedostaje manje od godinu dana, ima pravo na naknadu u visini plaće koju ostvaruje zastupnik na istoj zastupničkoj dužnosti do ostvarivanja prava na mirovinu, ali ne dulje od godinu dana.

4. ZASTUPNIČKI PAUŠAL

Članak 6.

Zastupnik ima pravo na zastupnički paušal za povećane materijalne troškove u obnašanju zastupničke dužnosti u mjesečnoj svoti od 10 dnevnica za službeno putovanje u Republici Hrvatskoj.
Odluku o visini i načinu isplate zastupničkog paušala donosi radno tijelo doma Hrvatskoga sabora kojem su ti poslovi stavljeni u djelokrug Poslovnikom doma.
Zastupnički paušal ne podliježe oporezivanju.

Članak 7.

*(Brisan.)*

6. ZASTUPNIČKA MIROVINA

Članak 8.

Zastupnik nakon prestanka zastupničkog mandata ostvaruje pravo na mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.

Na mirovine ostvarene prema stavku 1. ovoga članka ne primjenjuje se odredba članka 1.a Zakona o najvišoj mirovini.

Članak 9.

*(Brisan.)*

Članak 10.

*(Brisan.)*

Članak 11.

*(Brisan.)*

Članak 12.

*(Brisan.)*

Članak 13.

*(Brisan.)*

Članak 14.

*(Brisan.)*

Članak 15.

*(Brisan.)*

Članak 16.

*(Brisan.)*

Članak 16.a

*(Brisan.)*

Članak 17.

*(Brisan.)*

7. OTPREMNINA

Članak 18.

Zastupnik kod ostvarivanja prava na mirovinu nema pravo na otpremninu niti je može ostvariti po općim propisima kojima se uređuje ovo pravo za sve zaposlenike u Republici Hrvatskoj.

Članak 19.

Sredstva za naknade razlike plaće, naknade plaće nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti osiguravaju se u državnom proračunu.

8. OSTALA PRAVA ZASTUPNIKA

Članak 20.

Zastupniku se osigurava, prema mogućnostima i redoslijedu zastupničkih dužnosti iz članka 12. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, radni prostor u Hrvatskom saboru, a zastupniku izabranom u izbornoj jedinici u Županijski dom, u radnom prostoru jedinice lokalne samouprave i uprave.
Zastupnici nacionalnih manjina, izabrani u posebnim izbornim jedinicama, imaju pravo na radni prostor u Hrvatskom saboru.

9. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 21.

Pravo na razliku plaće na temelju članka 4. stavka 2. ovoga Zakona zastupniku se priznaje od 1. ožujka 2000.

Članak 22.

Svim korisnicima zastupničke mirovine ostvarene do stupanja na snagu ovoga Zakona visina iznosa mirovine obvezno će se uskladiti s odredbama ovoga Zakona.
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje će po službenoj dužnosti obaviti usklađivanje iz stavka 1. ovoga članka u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 23.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« br. 39/92., 75/92., 86/92.- pročišćeni tekst, 87/94., 72/95., 14/96. i 129/99.).
Svi postupci pokrenuti prije stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se po ovom Zakonu.

Članak 24.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

**TEKST KOJI NIJE UŠAO U PROČIŠĆENI TEKST

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRAVIMA I DUŽNOSTIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM DRŽAVNOM SABORU**

("Narodne novine", broj 107/01)

Članak 2.

Korisnicima zastupničke mirovine kojima je mirovina određena do 31. prosinca 2001. prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru za koje se sredstva osiguravaju u državnom proračunu, svota mirovine koja im je pripadala na dan 30. rujna 2001. smanjuje se prema članku 1. ovoga Zakona. Tako smanjena svota mirovine ne može iznositi manje od svote mirovine određene prema općim propisima o mirovinskom osiguranju.
Svota mirovine određena prema stavku 1. ovoga članka pripada korisniku od 1. siječnja 2002.

Članak 3.

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje po službenoj će dužnosti donijeti novo rješenje o smanjenoj svoti mirovine prema članku 2. ovoga Zakona.

**TEKST KOJI NIJE UŠAO U PROČIŠĆENI TEKST**

**ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNI ZAKONA O PRAVIMA I DUŽNOSTIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU**

(„Narodne novine", broj 86/09)

Članak 2.

Zastupnik koji je zastupničku dužnost obnašao prije stupanja na snagu ovoga Zakona, a nije ostvario pravo na zastupničku mirovinu, ima pravo na zastupničku mirovinu prema propisima koji su važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu.

**TEKST KOJI NIJE UŠAO U PROČIŠĆENI TEKST**

**ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRAVIMA I DUŽNOSTIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU**

(„Narodne novine“, broj 91/10 23. 07. 2010.)

Članak 3.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

**TEKST KOJI NIJE UŠAO U PROČIŠĆENI TEKST**

**ZAKON O IZMJENI I DOPUNAMA ZAKONA O PRAVIMA I DUŽNOSTIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU**

(„Narodne novine“, broj 49/11 0d 29.04. 2011.)

Članak 2.

Iznimno od uvjeta starosne dobi iz članka 1. ovoga Zakona, zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi:

– u 2012. godini – 55 godina i 3 mjeseca života,

– u 2013. godini – 55 godina i 6 mjeseci života,

– u 2014. godini – 55 godina i 9 mjeseci života,

– u 2015. godini – 56 godina života,

– u 2016. godini – 56 godina i 3 mjeseca života,

– u 2017. godini – 56 godina i 6 mjeseci života,

– u 2018. godini – 56 godina i 9 mjeseci života,

– u 2019. godini – 57 godina života,

– u 2020. godini – 57 godina i 3 mjeseca života,

– u 2021. godini – 57 godina i 6 mjeseci života,

– u 2022. godini – 57 godina i 9 mjeseci života,

– u 2023. godini – 58 godina života,

– u 2024. godini – 58 godina i 3 mjeseca života,

– u 2025. godini – 58 godina i 6 mjeseci života,

– u 2026. godini – 58 godina i 9 mjeseci života,

– u 2027. godini – 59 godina života,

– u 2028. godini – 59 godina i 3 mjeseca života,

– u 2029. godini – 59 godina i 6 mjeseci života,

– u 2030. godini – 59 godina i 9 mjeseci života.

Članak 3.

U članku 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, br. 86/09.) iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:

»Iznimno od uvjeta starosne dobi prema propisima iz stavka 1. ovoga članka zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi:

– u 2012. godini – 50 godina i 3 mjeseca života,

– u 2013. godini – 50 godina i 6 mjeseci života,

– u 2014. godini – 50 godina i 9 mjeseci života,

– u 2015. godini – 51 godinu života,

– u 2016. godini – 51 godinu i 3 mjeseca života,

– u 2017. godini – 51 godinu i 6 mjeseci života,

– u 2018. godini – 51 godinu i 9 mjeseci života,

– u 2019. godini – 52 godine života,

– u 2020. godini – 52 godine i 3 mjeseca života,

– u 2021. godini – 52 godine i 6 mjeseci života,

– u 2022. godini – 52 godine i 9 mjeseci života,

– u 2023. godini – 53 godine života,

– u 2024. godini – 53 godine i 3 mjeseca života,

– u 2025. godini – 53 godine i 6 mjeseci života,

– u 2026. godini – 53 godine i 9 mjeseci života,

– u 2027. godini – 54 godine života,

– u 2028. godini – 54 godine i 3 mjeseca života,

– u 2029. godini – 54 godine i 6 mjeseci života,

– u 2030. godini – 54 godine i 9 mjeseci života.«.

Članak 4.

Ovaj Zakon objavit će se u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu danom konstituiranja Hrvatskoga sabora nakon provedenih prvih sljedećih izbora za zastupnike u Hrvatski sabor.

**Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 12. kolovoza 2014. donio je**

 **ODLUKU**

(„Narodne novine“, broj 102/14)

**I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju:
– članak 6. i članak 8. Zakona o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 12/12.);
– članak 2. i članak 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 22/13.) u odnosu na predsjednika Republike Hrvatske kojemu je predsjednički mandat bio u tijeku na dan stupanja na snagu tog zakona 2. ožujka 2013.
II. Na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), Ustavni sud Republike Hrvatske određuje da se:
– umjesto ukinutog članka 6. Zakona o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 12/12.) primjenjuje članak 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 86/09.) u skladu sa stajalištima izraženima u točkama 49.1., 50. i 51. obrazloženja ove odluke;
– umjesto ukinutog članka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 22/13.) na predsjednika Republike Hrvatske kojemu je predsjednički mandat bio u tijeku na dan stupanja na snagu tog zakona primjenjuje se članak 17. stavak 1. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 131/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09. i 150/11.) u skladu sa stajalištem izraženim u točki 77. obrazloženja ove odluke;
– 7. saziv Hrvatskog sabora dužan je postupiti u skladu s ustavnim zahtjevima navedenima u točkama 32. i 67.3. obrazloženja ove odluke.
III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i**

**RJEŠENJE**

 **I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 1., 2., 3., 4., 5. i 7. Zakona o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 12/12.).
II. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 105/04. i 22/13.) u cijelosti.
III. Obustavlja se postupak u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 105/04.).
IV. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.**

**Obrazloženje**

**1. Hrvatski sabor donio je na 3. sjednici održanoj 25. siječnja 2012. Zakon o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru. Taj je zakon predsjednik Republike Hrvatske proglasio odlukom od 25. siječnja 2012. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 12 od 26. siječnja 2012. Stupio je na snagu 3. veljače 2012.
1.1. Hrvatski sabor donio je na 7. sjednici održanoj 8. veljače 2013. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti. Taj je zakon predsjednik Republike Hrvatske proglasio odlukom od 14. veljače 2013. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 22 od 22. veljače 2013. Stupio je na snagu 2. ožujka 2013.
2. S obzirom na to da se u oba navedena zakona pojavljuje isti problem vezan uz uređenje prava na mirovinu prema posebnim propisima dužnosnika kojima je mandat bio u tijeku na dan stupanja na snagu tih zakona odnosno kojima je mandat prestao prije tog dana, Ustavni sud objedinio je ispitivanje njihove suglasnosti s Ustavom u jedan ustavnosudski postupak i o oba zakona donio jednu odluku, pri čemu u obrazloženju ove odluke prvo razmatra institut zastupničke, a potom predsjedničke mirovine.**

**I.**

**ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PRAVIMA I DUŽNOSTIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU**

**(»NARODNE NOVINE« BROJ 12/12.)**

 **I. TEMELJNI PODACI O PREDMETU**

 **3. Ustavni sud primio je više prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 12/12.; u daljnjem tekstu: ZI ZoPiDZ/12).
3.1. ZI ZoPiDZ/12 glasi:
»Članak 1.
U Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00., 107/01., 86/09., 91/10. i 49/11.) u članku 3. točka 4. mijenja se i glasi:
‘4. mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju,’.
Članak 2.
Članak 8. mijenja se i glasi:
‘Zastupnik nakon prestanka zastupničkog mandata ostvaruje pravo na mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.
Na mirovine ostvarene prema stavku 1. ovoga članka ne primjenjuje se odredba članka 1.a Zakona o najvišoj mirovini.’.
Članak 3.
Članci 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 16.a i 17. brišu se.
Članak 4.
U članku 18. riječi: ‘zastupničku mirovinu u skladu s ovim Zakonom’ zamjenjuju se riječju: ‘mirovinu’.
Članak 5.
U članku 19. iza riječi: ‘dužnosti’ zarez i riječi: ‘zastupničke mirovine i razlike između zastupničke mirovine i mirovine utvrđene prema općim propisima’ brišu se.
PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
Članak 6.
Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 86/09.).
Članak 7.
Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti članci 2. i 3. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 49/11.).
Članak 8.
Zahtjevi podneseni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona rješavat će se prema odredbama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00., 107/01., 86/09., 91/10. i 49/11.).
Članak 9.
Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u ‘Narodnim novinama’.«
4. Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru objavljen je u »Narodnim novinama« broj 55 od 1. lipnja 2000. Stupio je na snagu 9. lipnja 2000. (u daljnjem tekstu: ZoPiDZ/00). Do danas je mijenjan i dopunjavan pet puta, i to:
– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 107 od 5. prosinca 2001. Stupio je na snagu 13. prosinca 2001., a primjenjivao se od 1. siječnja 2002. (u daljnjem tekstu: ZID ZoPiDZ/01);
– Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 86 od 18. srpnja 2009. Stupio je na snagu 22. prosinca 2011. (u daljnjem tekstu: ZID ZoPiDZ/09);
– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 91 od 23. srpnja 2010. Stupio je na snagu 31. srpnja 2010. (u daljnjem tekstu: ZID ZoPiDZ/10);
– Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 49 od 29. travnja 2011. Stupio je na snagu 22. prosinca 2011. (u daljnjem tekstu: ZID ZoPiDZ/11);
– osporenim ZI-jom ZoPiDZ/12 (v. točke 1. i 3.1. obrazloženja ove odluke i rješenja).
Kad u ovoj odluci i rješenju upućuje na tekst Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru koji je danas na snazi (»Narodne novine« broj 55/00., 107/01., 86/09., 91/10., 49/11. i 12/12), Ustavni sud koristi se kraticom: ZoPiDZ.
5. U ovom postupku Ustavni sud objedinio je ispitivanje više prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba ZI-ja ZoPiDZ/12, zaključujući da će o njima odlučiti jednom odlukom.
Pod izrazom »zastupnik u Hrvatskom saboru« u različitim brojevima i padežima u ovoj se odluci razumije državna funkcija koju obnaša osoba neovisno o spolu.
5.1. Predlagateljica Hrvatska stranka prava 1861. iz Zagreba podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članaka od 1. do 9. ZI-ja ZoPiDZ/12 s Ustavom (predmet broj: U-I-895/2012).
5.2. Predlagatelj Marijan Ruždjak iz Zagreba, kojeg zastupa Nataša Grah, odvjetnica u Odvjetničkom društvu Ruždjak i partneri iz Zagreba, podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članaka 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 s Ustavom (predmet broj: U-I-555/2013).
5.3. Predlagatelj Denis Jelenković iz Zagreba podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članaka 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 s Ustavom (predmet broj: U-I-1112/2013).
5.4. Predlagateljica Ljilja Vokić iz Zagreba, koju zastupaju Josip Vukadin i Vesna Grčević-Vukadin, odvjetnici Odvjetničkog društva Vukadin i partneri iz Zagreba, podnijela je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti »članka 3. stavak 1. točka 4., članka 8. i članka 13. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (NN 55/00, 107/01, 86/09, 91/10, 49/11 i 12/12)« te »članka 1., članka 2., članka 3. i članka 6. Zakona o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (NN 12/12)« s Ustavom (predmet broj: U-I-3479/2013).
Člancima 1., 2. i 3. ZI-ja ZoPiDZ/12 izmijenjeni su članak 3. stavak 1. točka 4. i članak 8., a izbrisan je članak 13. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 55/00., 107/01., 86/09., 91/10. i 49/11.). Polazeći od sadržaja prijedloga te prethodno navedenog međuodnosa (dijela) odredaba iz dviju njihovih skupina čiju ustavnost predlagateljica osporava u tom prijedlogu, Ustavni sud utvrđuje da je riječ o prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom svih materijalnih odredaba ZI-ja ZoPiDZ/12 (članaka od 1. do 5.) te njegovog članka 6.
6. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je od Hrvatskog sabora zatražio i dobio Konačni prijedlog ZI-ja ZoPiDZ/12 s fonogramom rasprave održane 25. siječnja 2012., dok je od Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) zatražio i dobio očitovanje o prijedlozima predlagatelja.**

**II. PREGLED UREĐENJA MIROVINA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU OD 1992. DO DANAS**

 **1) Razdoblje od 1992. do 2000. godine
7. Prvi zakon u Republici Hrvatskoj koji je uredio pravo na mirovinu zastupnika bio je Zakon o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 39/92., 75/92., 86/92. – pročišćeni tekst, 87/94., 72/95., 14/96. i 129/99.).
Taj je zakon donio Sabor Republike Hrvatske na skupnoj sjednici Društveno-političkog vijeća 26. lipnja 1992., Vijeća općina 26. lipnja 1992. i Vijeća udruženog rada 26. lipnja 1992. Stupio je na snagu osmog dana od dana objave u »Narodnim novinama« (4. srpnja 1992.), a primjenjivao se od dana konstituiranja Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske. Drugi saziv Sabora konstituiran je 2. kolovoza 1992.
Sukladno članku 25. alineji 4. tog zakona, danom njegova stupanja na snagu prestala je važiti Odluka o naknadi umirovljenicima za obavljanje funkcije u Saboru Republike Hrvatske (klasa: 121-01/9001/04, od 6. studenoga 1990.).
7.1. Prvotna inačica tog zakona kao Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 39/92.; za vrijeme stupanja na snagu i početak primjenjivanja v. točku 7. obrazloženja ove odluke) propisivala je pravo zastupnika na svojevrsnu »kvazi-mirovinsku premosnicu« do ispunjenja jednog od uvjeta za starosnu mirovinu prema propisima o mirovinsko-invalidskom osiguranju. Relevantna odredba je u mjerodavnom dijelu glasila:
»Članak 23.
Zastupnik koji je izabran na jednu od dužnosti navedenih u članku 5., stavku 2. i 3. ovoga Zakona, osim u slučaju prestanka zastupničke dužnosti predviđenih člankom 8., točkom 3. i 4. Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske (‘Narodne novine’ br. 22/92.), ima pravo nastaviti primanje stalne novčane naknade prema odredbama ovoga Zakona od dana prestanka dužnosti dok... ne stekne pravo na mirovinu, i to:
(...)
– do godinu dana, ako u tom vremenu stječe pravo na mirovinu do ispunjenja jednog od uvjeta za starosnu mirovinu prema propisima o mirovinsko-invalidskom osiguranju.
(...)«
7.2. Slično prethodno navedenom, mjerodavnim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 75/92.), koji je stupio na snagu osmog dana od dana objave u »Narodnim novinama« (13. studenoga 1992.), bilo je propisano:
»Članak 9.
U članku 23. stavak 1. mijenja se i glasi:
‘Zastupnik kojem je priznata stalna novčana naknada s pravima iz radnog odnosa u Saboru Republike Hrvatske, osim u slučaju prestanka zastupničke dužnosti predviđene člankom 8. točkom 3. i 4. Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, br. 22/92.), ima pravo od dana prestanka zastupničke dužnosti primati stalnu novčanu naknadu kroz vrijeme od šest mjeseci, odnosno još šest mjeseci ako u tom vremenu stječe pravo na mirovinu.’
Iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi: ‘Pravo iz stavka 1. ovoga članka zastupnik ne može, odnosno prestaje koristiti:
– ako ispuni jedan od uvjeta za starosnu mirovinu prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju,
(...)«
7.3. U pročišćenom tekstu Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 86/92.) članak 23. Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 39/92. i 75/92.) postao je članak 24.
7.4. Zakonom o dopunama Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 72/95.), koji je stupio na snagu osmi dan od dana objave u »Narodnim novinama« (4. listopada 1995.), bilo je propisano pravo zastupnika na starosnu mirovinu pod posebnim uvjetima povoljnijima od općih uvjeta (uvjeti za ostvarenje takve mirovine, način njezinog izračuna i drugo). To se pravo primjenjivalo na sve zastupnike od prvog saziva Sabora. Slijedeći numeraciju iz pročišćenog teksta Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (v. točku 7.3. obrazloženja ove odluke), relevantne odredbe su, u dijelu u kojem su njima propisani posebni uvjeti za starosnu mirovinu zastupnika i primjena na sve zastupnike od prvog saziva, glasile:
»Članak 1.
U Zakonu o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (‘Narodne novine’ br. 86/92 – pročišćeni tekst i 87/94.) u glavi IV. iza članka 24. dodaju se novi članci od 24a. do 24e. koji glase:
‘Članak 24a.
Zastupnik u Saboru Republike Hrvatske, nakon prestanka zastupničkog mandata, ima pravo na starosnu mirovinu prije ispunjenja općih uvjeta za stjecanje prava na starosnu mirovinu iz članka 32. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, ako ima najmanje 20 godina mirovinskog staža i navršenih 55 godina života – muškarac, odnosno 50 godina života – žena.
Zastupnik iz stavka 1. ovoga članka kojemu je u svezi s obavljanjem zastupničke dužnosti nastao trajni gubitak radne sposobnosti, može ostvariti pravo na invalidsku mirovinu neovisno o mirovinskom stažu, godinama života i vremenu koje je proveo kao zastupnik.
(...)
Članak 2.
Odredbe članka 24a. – 24e. ovoga Zakona primjenjuju se na sve zastupnike od prvog saziva Sabora Republike Hrvatske pa nadalje.«
7.5. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 129/99.), koji je stupio na snagu osmi dan od dana objave u »Narodnim novinama« (9. prosinca 1999.), izmijenjen je naziv zakona u »Zakon o pravima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru« te su, u cijelom njegovom tekstu riječi »Sabor Republike Hrvatske« u odgovarajućem padežu zamijenjene riječima »Hrvatski državni sabor« u odgovarajućem padežu. Također su u cijelosti izmijenjeni članci 24a. do 24e. tog zakona i uveden je novi prijelazni režim. Relevantne odredbe su, u dijelu u kojem su njima propisani novo nazivlje, posebni uvjeti za starosnu mirovinu zastupnika i prijelazni režim, glasile:
»Članak 1.
U Zakonu o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, br. 39/92., 75/92., 86/92. – pročišćeni tekst, 87/94. i 72/95.) naziv ovoga Zakona mijenja se i glasi: ‘Zakon o pravima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru’, a u svim odredbama ovoga Zakona riječi: ‘Sabor Republike Hrvatske’ u određenom padežu zamjenjuju se riječima: ‘Hrvatski državni sabor’ u odgovarajućem padežu.
Članak 2.
Članak 24a. mijenja se i glasi:
‘Zastupnik u Hrvatskom državnom saboru nakon prestanka zastupničkog mandata ima pravo na starosnu mirovinu prije ispunjenja općih uvjeta za stjecanje prava na starosnu mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, ako ima najmanje 20 godina mirovinskog staža i navršenih 55 godina života – muškarac, odnosno 50 godina života – žena.
Ako je u svezi s obnašanjem zastupničke dužnosti kod zastupnika zbog ozljede nastao trajni gubitak radne sposobnosti te nastupila opća radna nesposobnost ima pravo na invalidsku mirovinu neovisno o duljini mirovinskog staža, godinama života i duljini vremena u kojem je obnašao zastupničku dužnost.
Iznimno od odredaba stavka 1. i 2. ovoga članka zastupnik ima pravo na starosnu mirovinu, odnosno na prava po osnovi invalidnosti ako je zastupničku dužnost obnašao tri mandata uzastopce i ako je u svakom mandatu obnašao zastupničku dužnost najmanje dvije trećine vremena od vremena trajanja mandata.’.«
»Članak 7.
U Zakonu o dopunama Zakona o pravima zastupnika u Saboru Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, br. 72/95) članak 2. mijenja se i glasi:
‘Prava iz članka 24a., 24b. i 24c. ovoga Zakona mogu ostvarivati svi zastupnici koji su obnašali dužnost na dan 8. listopada 1991. godine i nadalje bez obzira jesu li primali plaću kao zastupnici ili ne, pod uvjetom da su zastupničku dužnost obnašali neprekidno najmanje osamnaest mjeseci.
Korisnici zastupničke mirovine ostvarene do stupanja na snagu ovoga Zakona imaju pravo na ponovno određivanje mirovine prema odredbama ovoga Zakona.
Zahtjev za ponovno određivanje mirovine iz stavka 2. ovoga članka može se podnijeti u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.’.«
2) ZoPiDZ/00
8. Institut »zastupničke mirovine« cjelovito je uređen na novim osnovama ZoPiDZ-om/00, koji je stupio na snagu 9. lipnja 2000. Taj je zakon propisivao:
»Članak 3.
Zastupnik na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti uz prava i obveze utvrđene posebnim propisima ima pravo na:
(…)
5. zastupničku mirovinu prema uvjetima utvrđenim ovim Zakonom,
(…)«
»6. ZASTUPNIČKA MIROVINA
Članak 8.
Zastupnik nakon prestanka zastupničkog mandata ima pravo na zastupničku mirovinu prije ispunjenja općih uvjeta za stjecanje prava na starosnu mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, ako je najmanje u jednom zastupničkom mandatu obnašao dužnost zastupnika dulje od polovice vremena od vremena trajanja zastupničkog mandata propisanog Ustavom Republike Hrvatske, te ima najmanje 20 godina mirovinskog staža i navršenih 55 godina života – muškarac, odnosno 50 godina života – žena.
Zastupniku se u vrijeme trajanja mandata iz stavka 1. ovoga članka uračunava i vrijeme u kojem mu je mandat mirovao jer je kao zastupnik bio izabran ili imenovan na dužnost čije je obavljanje nespojivo s obnašanjem zastupničke dužnosti u skladu sa zakonom.
Zastupnik koji ispunjava uvjete utvrđene u stavku 1. ovoga članka zastupnička mirovina iznosi 65% od osnovice i povećava se za 2% za svaku daljnju navršenu godinu mirovinskog staža.
Članak 9.
Zastupnik koji je zastupničku dužnost obnašao tri mandata uzastopce i ako je u svakom mandatu obnašao zastupničku dužnost dulje od polovice vremena od vremena trajanja mandata propisanog Ustavom Republike Hrvatske ima pravo na zastupničku mirovinu ako ima najmanje 15 godina mirovinskog staža.
Zastupniku koji ispunjava uvjete utvrđene u stavku 1. ovoga članka zastupnička mirovina iznosi 55% od osnovice i povećava se za 2% za svaku daljnju navršenu godinu mirovinskog staža.
Članak 10.
Iznimno od odredaba članka 8. stavka 1. i članka 9. stavka 1. ovoga Zakona zastupnik kod kojega je zbog bolesti i ozljede izvan rada tijekom obnašanja zastupničke dužnosti nastupila opća nesposobnost za rad ima pravo na zastupničku mirovinu u iznosu utvrđenom prema članku 8. stavku 3. ovoga Zakona.
Članak 11.
Zastupnik kojemu je zbog ozljede u svezi s obnašanjem zastupničke dužnosti nastupila opća nesposobnost za rad ima pravo na zastupničku mirovinu neovisno o mirovinskom stažu, godinama života i vremenu obnašanja zastupničke dužnosti.
Mirovina iz stavka 1. ovoga članka određuje se u visini od 85% od osnovice.
Članak 12.
Zastupnik koji je uvjete mirovinskog staža propisane ovim Zakonom ispunio na temelju međunarodnog ugovora o socijalnom osiguranju, za ostvarivanje i određivanje visine mirovine uzima se ukupni mirovinski staž ostvaren u Republici Hrvatskoj u inozemstvu.
Zastupnik kojemu je priznato svojstvo političkog zatvorenika prema Zakonu o pravima bivših političkih zatvorenika (‘Narodne novine’, br. 34/91., 76/93., 52/94., 34/95. – pročišćeni tekst i 164/98.) vrijeme provedeno u zatvoru ili pritvoru uračunava se u mirovinski staž za ostvarivanje i izračunavanje visine zastupničke mirovine utvrđene ovim Zakonom.
Članak 13.
Osnovica za određivanje zastupničke mirovine je neto plaća zastupnika koju je ostvario, ili bi ostvario, u mjesecu koji je prethodio podnošenju zahtjeva za utvrđivanje prava na zastupničku mirovinu.
Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka ako je u vrijeme podnošenja zahtjeva za utvrđivanje prava na zastupničku mirovinu prema ovom Zakonu to povoljnije, osnovica za određivanje zastupničke mirovine je neto plaća koju ostvaruje zastupnik, odnosno neto plaća koju ostvaruje dužnosnik u Hrvatskom državnom saboru u to vrijeme.
Iznos zastupničke mirovine ne može biti veći od 85% od osnovice.
Članak 14.
Zastupnik koji je ostvario pravo na starosnu mirovinu prema općim propisima ima nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti pravo na razliku između zastupničke mirovine i mirovine utvrđene prema općim propisima.
Članak 15.
Prava iz članka 8., 9., 10. i 11. ovoga Zakona mogu ostvarivati svi zastupnici koji su obnašali zastupničku dužnost na dan 8. listopada 1991. godine i nadalje bez obzira jesu li primali plaću kao zastupnici ili ne ako su zastupničku dužnost obnašali dulje od polovice vremena od vremena trajanja zastupničkog mandata propisanog Ustavom Republike Hrvatske.
Pravo na zastupničku mirovinu pod uvjetima utvrđenim člankom 8. stavkom 1. ovoga Zakona imaju i bivši delegati u Saveznom vijeću i Vijeću republika i pokrajina Skupštine bivše SFRJ iz Republike Hrvatske koji su te dužnosti obnašali u interesu neovisnosti Republike Hrvatske u razdoblju od 30. svibnja 1990., odnosno od 25. lipnja 1991. do 8. listopada 1991., te su na poziv Vlade Republike Hrvatske napustili dužnost delegata u tim vijećima i stavili se na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske.
Članak 16.
Članovima obitelji umrlog korisnika zastupničke mirovine, obiteljska mirovina se određuje u visini 70% zastupničke mirovine na dan njegove smrti.
Članovima obitelji umrlog zastupnika koji ima pravo na zastupničku mirovinu, ali to pravo nije ostvario, obiteljska mirovina određuje se prema odredbi stavka 1. ovoga članka.
Članak 17.
Na postupak ostvarivanja prava na zastupničku mirovinu određenu ovim Zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o mirovinskom osiguranju koje se odnose na podnošenje zahtjeva, usklađivanje i korištenje mirovine.
Pravo na zastupničku mirovinu ostvaruje se u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, a postupak se pokreće na zahtjev zastupnika iz članka 8., 9., 10. i 11. ovoga Zakona ili osobe iz članka 15. stavka 2. ovoga Zakona, odnosno člana njegove obitelji.«
»9. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
(…)
Članak 22.
Svim korisnicima zastupničke mirovine ostvarene do stupanja na snagu ovoga Zakona visina iznosa mirovine obvezno će se uskladiti s odredbama ovoga Zakona.
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje će po službenoj dužnosti obaviti usklađivanje iz stavka 1. ovoga članka u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.«
3) Zakon o dopunama Zakona o najvišoj mirovini (2001.)
9. Zakon o dopunama Zakona o najvišoj mirovini, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 21. rujna 2001. (»Narodne novine« broj 82/01.), počeo se primjenjivati od 1. listopada 2001. Taj je zakon odredio najvišu mirovinu koju može ostvariti zastupnik u Hrvatskom saboru, a glasio je:
»Članak 1.
U Zakonu o najvišoj mirovini (‘Narodne novine’, br. 162/98.) iza članka 1. dodaje se članak 1.a koji glasi:
‘Članak 1.a
(1) Ovim se Zakonom određuje i najviša mirovina koju može ostvariti osiguranik kojemu se mirovina određuje prema … Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00.).
(2) Svota najviše mirovine iz stavka 1. ovoga članka ne može biti viša od dvije svote najviše mirovine određene prema odredbama članka 1. i 2. Zakona o najvišoj mirovini (‘Narodne novine’, br. 162/98.) za 40 godina mirovinskog staža.’
Članak 2.
(1) Korisnicima mirovine koji su mirovinu ostvarili do dana primjene ovoga Zakona i kojima je mirovina određena prema zakonima iz članka 1.a stavka 1. ovoga Zakona … ponovno će se odrediti mirovina prema odredbi članka 1.a stavka 2. ovoga Zakona.
(2) Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, po službenoj dužnosti, donijet će novo rješenje o određivanju mirovine, prema odredbama ovoga Zakona, najkasnije u roku od 60 dana od dana početka primjene ovoga Zakona.«
9.1. Rješenjem broj: U-I-197/1999 i dr. od 23. ožujka 2005. (»Narodne novine« broj 47/05.) Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o najvišoj mirovini (»Narodne novine« broj 162/98.) i članka 1. Zakona o dopunama Zakona o najvišoj mirovini (»Narodne novine« broj 82/01.).
4) ZID ZoPiDZ/01
10. ZID ZoPiDZ/01, koji se počeo primjenjivati 1. siječnja 2002., propisao je opća mjerila za smanjenje iznosa (svote) zastupničkih mirovina u rasponu od 8% do 20%, pri čemu nije izmijenjan nijedan drugi element za njihov izračun. Nisu mijenjane ni pretpostavke za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu. Mjerodavnim odredbama ZID-a ZoPiDZ/01 bilo je propisano:
»Članak 1.
U Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00.) iza članka 16. dodaje se članak 16.a koji glasi:
‘Članak 16.a
Svota zastupničke mirovine određene prema članku 8. do 16. ovoga Zakona smanjuje se ovisno o visini, i to:
1) za 8% razlika od 2.500,01 – 3.000,00 kuna,
2) za 12% razlika od 3.000,01 – 4.000,00 kuna,
3) za 16% razlika od 4.000,01 – 5.000,00 kuna,
4) za 20% iznos od 5.000,01 i nadalje.
Svota mirovine smanjena prema stavku 1. ovoga članka, ne može iznositi manje od svote mirovine određene prema općim propisima o mirovinskom osiguranju.
Članak 2.
Korisnicima zastupničke mirovine kojima je mirovina određena do 31. prosinca 2001. prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom državnom saboru za koje se sredstva osiguravaju u državnom proračunu, svota mirovine koja im je pripadala na dan 30. rujna 2001. smanjuje se prema članku 1. ovoga Zakona. Tako smanjena svota mirovine ne može iznositi manje od svote mirovine određene prema općim propisima o mirovinskom osiguranju.
Svota mirovine određena prema stavku 1. ovoga članka pripada korisniku od 1. siječnja 2002.
Članak 3.
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje po službenoj će dužnosti donijeti novo rješenje o smanjenoj svoti mirovine prema članku 2. ovoga Zakona.
(…)
Članak 5.
Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u ‘Narodnim novinama’, a primjenjuje se od 1. siječnja 2002.«
5) ZID ZoPiDZ/09
11. ZID-om ZoPiDZ/09 bili su predviđeni stroži posebni uvjeti za stjecanje prava na zastupničku mirovinu u pogledu trajanja zastupničkog mandata, godina mirovinskog staža i navršenih godina života. Taj je zakon glasio:
»Članak 1.
U Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00. i 107/01.) u članku 8. stavak 1. mijenja se i glasi:
‘Zastupnik nakon prestanka zastupničkog mandata ima pravo na zastupničku mirovinu prije ispunjenja općih uvjeta za stjecanje prava na starosnu mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, ako je najmanje četiri godine, odnosno jedan puni mandat obnašao dužnost zastupnika te ima najmanje 25 godina mirovinskog staža i navršenih 60 godina života – muškarac, odnosno 55 godina života – žena.’
Stavak 2. mijenja se i glasi:
‘Zastupniku se u trajanje mandata u smislu stavka 1. ovoga članka ne uračunava vrijeme u kojem mu je mandat mirovao.’
Članak 2.
Zastupnik koji je zastupničku dužnost obnašao prije stupanja na snagu ovoga Zakona, a nije ostvario pravo na zastupničku mirovinu, ima pravo na zastupničku mirovinu prema propisima koji su važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu.
Članak 3.
Ovaj Zakon objavit će se u ‘Narodnim novinama’, a stupa na snagu na dan konstituiranja Hrvatskoga sabora nakon provedenih prvih sljedećih izbora za zastupnike u Hrvatski sabor.«
Sukladno članku 3., ZID ZoPiDZ/09 trebao je stupiti na snagu 22. prosinca 2011., ali je taj dan na snagu stupio samo dio članka 1. (kojim se izmijenio stavak 2. članka 8. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, »Narodne novine« broj 55/00. i 107/01.) i članak 2. (koji je 2011. dopunjen novim stavkom 2). Dio članka 1. ZID-a ZoPiDZ/09 kojim se izmijenio stavak 1. članka 8. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 55/00. i 107/01.) nikada nije stupio na snagu jer je prije toga izmijenjen ZID-om ZoPiDZ/11 (v. točku 15. obrazloženja ove odluke i rješenja).
6) Zakon o smanjenju mirovina određenih prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (2009.)
12. Isti dan kad je donesen ZID ZoPiDZ/09 (17. srpnja 2009.), Hrvatski sabor donio je i Zakon o smanjenju mirovina određenih prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 86/09.). Stupio je na snagu 18. srpnja 2009., danom objave u »Narodnim novinama«.
Tim je zakonom iznos (svota) zastupničke mirovine svakom zastupniku bila trajno smanjena za 10%, počevši od mirovine koja mu je pripadala za srpanj 2009. godine. Zakon glasi:
»Članak 1.
Ovim se Zakonom uređuje smanjenje mirovina određenih na temelju Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00. i 107/01.).
Članak 2.
Korisnicima mirovine, čija je mirovina određena na temelju članka 8. do 16.a Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru pripadajuća svota mirovine smanjuje se za 10%, počevši od mirovine koja pripada za srpanj 2009. godine.
Članak 3.
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje izvršit će smanjenje mirovina prema ovome Zakonu i isplaćivati smanjene mirovine korisnicima bez donošenja rješenja.
Članak 4.
Ovaj Zakon stupa na snagu danom objave u ‘Narodnim novinama’.«
7) ZID ZoPiDZ/10
13. ZID-om ZoPiDZ/10, koji je stupio na snagu 31. srpnja 2010., brisana je iz zakona odredba članka 3. točke 4. prema kojoj je zastupnik na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti uz prava i obveze utvrđene posebnim propisima imao pravo i na »naknadu troškova prijevoza u javnom prometu (željezničkom, riječnom, pomorskom i zračnom) na području Republike Hrvatske i gradskom prometu (besplatan prijevoz)«.
Sukladno tome, dotadašnja točka 5. članka 3. postala je točka 4. (članak 1. stavak 2. ZID-a ZoPiDZ/10), tako da je od 31. srpnja 2010. glasila:
»Članak 3.
Zastupnik na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti uz prava i obveze utvrđene posebnim propisima ima pravo na:
(…)
4. zastupničku mirovinu prema uvjetima utvrđenim ovim Zakonom,
(…)«
8) Zakon o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (2010., 2011., 2013.)
14. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 28. svibnja 2010. donio Zakon o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 71/10.). Stupio je na snagu 1. srpnja 2010. Mjerodavni dijelovi tog zakona glase:
»Članak 2.
(1) Smanjuju se sljedeće pripadajuće mirovine i mirovinska primanja:
– mirovine zastupnika u Hrvatskom saboru, bivših članova Vlade Republike Hrvatske, sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i glavnog državnog revizora, koje se ostvaruju i određuju na temelju Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru,
(…)«
»Članak 3.
(1) Smanjenje mirovina i mirovinskih primanja iz članka 2. ovoga Zakona iznosi 10%, a primjenjuje se na svotu mirovine koja pripada korisniku mirovine prema zakonu, prije odbitka dodatnog doprinosa za zdravstveno osiguranje, poreza, prireza i drugih obustava.
(…)
(3) Svota mirovine i mirovinskog primanja, smanjena na temelju ovoga Zakona, ne može iznositi manje od 3.500,00 kuna mjesečno.«
14.1. Zakon o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju dosada je izmijenjen dva puta (»Narodne novine« broj 130/11., 157/13.).
Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 157/13.), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014., propisano je smanjenje mirovina i mirovinskih primanja, polazeći od svota koje njihovim korisnicima pripadaju (riječ je o svoti već smanjene mirovine na temelju osnovnog zakona iz 2010.), prije obustava na ime dodatnog doprinosa za zdravstveno osiguranje, poreza, prireza, otplate dugova i drugih odbitaka pri isplati, u iznosu od 10% jednako za sve korisnike. Smanjenjem je sada obuhvaćena ne samo »svota mirovine« nego i »dodatak mirovini«. To je smanjenje propisano kao privremeno. Člancima 3. i 6. tog zakona dodani su u Zakon o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 71/10. i 130/11.) novi članci 3.a i 6.a, koji glase:
»Članak 3.a
(1) Smanjenje mirovine i mirovinskih primanja, odnosno dodatka mirovini iznosi 10% i primjenjuje se od 1. siječnja 2014. na pripadajuću svotu mirovine, odnosno dodatka mirovini koja je određena, odnosno ostvarena prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju iz članaka 2. i 2.a ovoga Zakona, te na smanjenu mirovinu prema Zakonu o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (‘Narodne novine’ broj 71/10. i 130/11.) prije odbitka dodatnog doprinosa za zdravstveno osiguranje, poreza, prireza i drugih obustava.
(2) Svota mirovine, odnosno dodatka mirovini smanjena na temelju stavka 1. ovoga članka ne može iznositi manje od 5.000,00 kuna mjesečno.«
»Članak 6.a
(1) Smanjenje mirovina i mirovinskih primanja, odnosno dodatka mirovini iz članka 3.a ovoga Zakona primjenjuje se od 1. siječnja 2014. godine, a prestaje se primjenjivati kada će realni rast bruto društvenog proizvoda u svakom od tri prethodna uzastopna tromjesečja prema podacima Državnog zavoda za statistiku iznositi najmanje 2,0% u odnosu na isto tromjesečje prethodne kalendarske godine i ako je deficit državnog proračuna Republike Hrvatske u istom razdoblju manji od 3%.
(2) Odluku o prestanku smanjenja mirovina odnosno dodatka mirovini iz stavka 1. ovoga članka donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra nadležnog za financije.«
U prijelaznoj odredbi Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 157/13.) bilo je propisano:
»Članak 7.
Na mirovine, odnosno mirovinsko primanje, smanjene do 31. prosinca 2013. prema članku 3. stavku 2. Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (‘Narodne novine’, br. 71/10. i 130/11.) primijenit će se odredbe ovoga Zakona.«
14.2. Rješenjem broj: U-I-381/2014 i dr. od 12. lipnja 2014. (»Narodne novine« broj 86/14.) Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 71/10., 130/11. i 157/13.).
U točki 11.3. obrazloženja tog rješenja posebno je naglasio da »stavak 2. članka 6.a ZoSMPP-a Vladi Republike Hrvatske ne pruža mogućnost diskrecijske ocjene hoće li ili neće u trenutku kada se ispune pretpostavke propisane stavkom 1. članka 6.a ZoSMPP-a donijeti (na prijedlog ministra nadležnog za financije) odluku o prestanku primjene propisane mjere (iz stavka 1. tog članka). Ona je to dužna učiniti, bez odgode. Stoga je ta odluka Vlade Republike Hrvatske deklaratorne naravi. Ispunjenjem pretpostavki propisanih stavkom 1. članka 6.a ZoSMPP-a prava adresata na mirovinu i mirovinska primanja u povećanom iznosu od 10% postaju utuživa«.
9) ZID ZoPiDZ/11
15. ZID-om ZoPiDZ/11, koji je stupio na snagu 22. prosinca 2011., brisan je iz pravnog poretka, i prije no što je stupio na snagu, članak 1. ZID-a ZoPiDZ/09 u dijelu koji se odnosio na članak 8. stavak 1. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 55/00. i 107/01.).
ZID ZoPiDZ/11 zadržao je sve bitne elemente rješenja koje je uvedeno člancima 1. i 2. ZID-a ZoPiDZ/09 (v. točku 11. obrazloženja ove odluke i rješenja), osim što je izmijenio posebne uvjete za stjecanje prava na zastupničku mirovinu u pogledu navršenih godina života za žene. ZID-om ZoPiDZ/11 bilo je propisano:
»Članak 1.
U Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00., 107/01., 86/09. i 91/10.) u članku 8. stavak 1. mijenja se i glasi:
‘Zastupnik nakon prestanka zastupničkog mandata ima pravo na zastupničku mirovinu s navršenih 60 godina života i 25 godina mirovinskog staža, ako je najmanje četiri godine, odnosno jedan puni zastupnički mandat obnašao dužnost zastupnika u sazivu Hrvatskoga sabora.’.
Članak 2.
Iznimno od uvjeta starosne dobi iz članka 1. ovoga Zakona, zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi:
– u 2012. godini – 55 godina i 3 mjeseca života,
– u 2013. godini – 55 godina i 6 mjeseci života,
– u 2014. godini – 55 godina i 9 mjeseci života,
– u 2015. godini – 56 godina života,
– u 2016. godini – 56 godina i 3 mjeseca života,
– u 2017. godini – 56 godina i 6 mjeseci života,
– u 2018. godini – 56 godina i 9 mjeseci života,
– u 2019. godini – 57 godina života,
– u 2020. godini – 57 godina i 3 mjeseca života,
– u 2021. godini – 57 godina i 6 mjeseci života,
– u 2022. godini – 57 godina i 9 mjeseci života,
– u 2023. godini – 58 godina života,
– u 2024. godini – 58 godina i 3 mjeseca života,
– u 2025. godini – 58 godina i 6 mjeseci života,
– u 2026. godini – 58 godina i 9 mjeseci života,
– u 2027. godini – 59 godina života,
– u 2028. godini – 59 godina i 3 mjeseca života,
– u 2029. godini – 59 godina i 6 mjeseci života,
– u 2030. godini – 59 godina i 9 mjeseci života.
Članak 3.
U članku 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 86/09.) iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:
‘Iznimno od uvjeta starosne dobi prema propisima iz stavka 1. ovoga članka zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi:
– u 2012. godini – 50 godina i 3 mjeseca života,
– u 2013. godini – 50 godina i 6 mjeseci života,
– u 2014. godini – 50 godina i 9 mjeseci života,
– u 2015. godini – 51 godinu života,
– u 2016. godini – 51 godinu i 3 mjeseca života,
– u 2017. godini – 51 godinu i 6 mjeseci života,
– u 2018. godini – 51 godinu i 9 mjeseci života,
– u 2019. godini – 52 godine života,
– u 2020. godini – 52 godine i 3 mjeseca života,
– u 2021. godini – 52 godine i 6 mjeseci života,
– u 2022. godini – 52 godine i 9 mjeseci života,
– u 2023. godini – 53 godine života,
– u 2024. godini – 53 godine i 3 mjeseca života,
– u 2025. godini – 53 godine i 6 mjeseci života,
– u 2026. godini – 53 godine i 9 mjeseci života,
– u 2027. godini – 54 godine života,
– u 2028. godini – 54 godine i 3 mjeseca života,
– u 2029. godini – 54 godine i 6 mjeseci života,
– u 2030. godini – 54 godine i 9 mjeseci života.’.
Članak 4.
Ovaj Zakon objavit će se u ‘Narodnim novinama’, a stupa na snagu danom konstituiranja Hrvatskoga sabora nakon provedenih prvih sljedećih izbora za zastupnike u Hrvatski sabor.«
15.1. Zbog otklanjanja mogućih dvojbi o sadržaju članka 8. i prijelaznih odredaba nakon donošenja ZID-a ZoPiDZ/09 i ZID-a ZoPiDZ/11, koje su stupile na snagu 22. prosinca 2011., u nastavku se navode i u redakcijski pročišćenom tekstu:
MATERIJALNE ODREDBE ZID-a ZoPiDZ/11 KOJE SU STUPILE NA SNAGU 22. PROSINCA 2011.
»Članak 8.
Zastupnik nakon prestanka zastupničkog mandata ima pravo na zastupničku mirovinu s navršenih 60 godina života i 25 godina mirovinskog staža, ako je najmanje četiri godine, odnosno jedan puni zastupnički mandat obnašao dužnost zastupnika u sazivu Hrvatskoga sabora.
Zastupniku se u trajanje mandata u smislu stavka 1. ovoga članka ne uračunava vrijeme u kojem mu je mandat mirovao.«
PRIJELAZNE ODREDBE ČLANKA 2. ZID-a ZoPiDZ/11 KOJE SU STUPILE NA SNAGU 22. PROSINCA 2011.
»Članak 2.
Iznimno od uvjeta starosne dobi iz članka 1. ovoga Zakona,« (riječ je o članku 8. stavku 1. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, »Narodne novine« broj 55/00., 107/01., 86/09., 91/10. i 49/11. – op. Ustavnog suda) »zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi:
– u 2012. godini – 55 godina i 3 mjeseca života,
– u 2013. godini – 55 godina i 6 mjeseci života,
– u 2014. godini – 55 godina i 9 mjeseci života,
– u 2015. godini – 56 godina života,
– u 2016. godini – 56 godina i 3 mjeseca života,
– u 2017. godini – 56 godina i 6 mjeseci života,
– u 2018. godini – 56 godina i 9 mjeseci života,
– u 2019. godini – 57 godina života,
– u 2020. godini – 57 godina i 3 mjeseca života,
– u 2021. godini – 57 godina i 6 mjeseci života,
– u 2022. godini – 57 godina i 9 mjeseci života,
– u 2023. godini – 58 godina života,
– u 2024. godini – 58 godina i 3 mjeseca života,
– u 2025. godini – 58 godina i 6 mjeseci života,
– u 2026. godini – 58 godina i 9 mjeseci života,
– u 2027. godini – 59 godina života,
– u 2028. godini – 59 godina i 3 mjeseca života,
– u 2029. godini – 59 godina i 6 mjeseci života,
– u 2030. godini – 59 godina i 9 mjeseci života.«
PRIJELAZNA ODREDBA ČLANKA 2. ZID-a ZoPiDZ/09 KOJA JE STUPILA NA SNAGU 22. PROSINCA 2011.
»Članak 2.
Zastupnik koji je zastupničku dužnost obnašao prije stupanja na snagu ovoga Zakona, a nije ostvario pravo na zastupničku mirovinu, ima pravo na zastupničku mirovinu prema propisima koji su važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu.«
PRIJELAZNA ODREDBA ČLANKA 3. ZID-a ZoPiDZ/11 KOJA JE STUPILA NA SNAGU 22. PROSINCA 2011., A KOJOM JE U ČLANAK 2. ZID-a ZoPiDZ/09 DODAN NOVI STAVAK 2.
»Članak 3.
Iznimno od uvjeta starosne dobi prema propisima iz stavka 1. ovoga članka« (riječ je o članku 2. stavku 1. ZID-a ZoPiDZ/09 – op. Ustavnog suda) »zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi:
– u 2012. godini – 50 godina i 3 mjeseca života,
– u 2013. godini – 50 godina i 6 mjeseci života,
– u 2014. godini – 50 godina i 9 mjeseci života,
– u 2015. godini – 51 godinu života,
– u 2016. godini – 51 godinu i 3 mjeseca života,
– u 2017. godini – 51 godinu i 6 mjeseci života,
– u 2018. godini – 51 godinu i 9 mjeseci života,
– u 2019. godini – 52 godine života,
– u 2020. godini – 52 godine i 3 mjeseca života,
– u 2021. godini – 52 godine i 6 mjeseci života,
– u 2022. godini – 52 godine i 9 mjeseci života,
– u 2023. godini – 53 godine života,
– u 2024. godini – 53 godine i 3 mjeseca života,
– u 2025. godini – 53 godine i 6 mjeseci života,
– u 2026. godini – 53 godine i 9 mjeseci života,
– u 2027. godini – 54 godine života,
– u 2028. godini – 54 godine i 3 mjeseca života,
– u 2029. godini – 54 godine i 6 mjeseci života,
– u 2030. godini – 54 godine i 9 mjeseci života.«
10) Sažetak zakonodavnog stanja o mirovinama zastupnika na dan 22. prosinca 2011.
16. Ustavni sud zaključno utvrđuje da su na dan stupanja na snagu ZID-a ZoPiDZ/09 i ZID-a ZoPiDZ/11 (22. prosinca 2011.) zastupničke mirovine bile uređene na sljedeći način:
– pravo na zastupničku mirovinu zastupnik je ostvarivao ako je najmanje četiri godine, odnosno jedan puni mandat obavljao zastupničku dužnost, ako je navršio najmanje 25 godina mirovinskog staža i najmanje 60 godina života muškarac, odnosno 55 godina i tri mjeseca života žena (riječ je o uvjetu u 2012. godini, dok se u sljedećim godinama uvjet godina života za žene povećavao postupno po tri mjeseca po godini);
– zastupnik koji je zastupničku dužnost obavljao najmanje tri mandata uzastopce i ako je zastupničku dužnost obnašao dulje od polovine vremena trajanja mandata propisanog Ustavom, imao je pravo na zastupničku mirovinu ako je imao najmanje 15 godina mirovinskog staža;
– visina mirovine zastupnika određivala se od neto plaće zastupnika koju je ostvario ili bi ostvario u mjesecu koji je prethodio podnošenju zahtjeva za stjecanje prava na zastupničku mirovinu, a visina mirovine bila je ograničena na 85% od te osnovice;
– tako određena mirovina smanjivala se za 8 do 20%, ovisno o njezinoj visini, te tako smanjena nije mogla iznositi manje od mirovine određene prema općim propisima;
– prema Zakonu o dopunama Zakona o najvišoj mirovini (»Narodne novine« broj 82/01.) iznos mirovine prema ZoPiDZ-u ograničio se iznosom najviše mirovine, koja je odgovarala dvostrukom iznosu najviše mirovine za 40 godina mirovinskog staža, određene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 102/98., 127/00., 59/2001, 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04., 92/05., 43/07. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 79/07., 35/08., 40/10. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 121/10., 61/11., 114/11., 76/12. i 133/13. – u daljnjem tekstu: ZOMO);
– od 1. srpnja 2009. zastupnička mirovina smanjila se za još 10% prema Zakonu o smanjenju mirovina određenih prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 86/09.), te za još 10% od 1. srpnja 2010. prema Zakonu o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 71/10. i 130/11.).
Navedeni zakonski režim zastupničkih mirovina bio je na snazi od 22. prosinca 2011. do 3. veljače 2012.
16.1. Što se tiče zastupnika koji je zastupničku dužnost obnašao prije 22. prosinca 2011., a do tada nije ostvario pravo na zastupničku mirovinu, temeljno pravilo prijelaznog režima bilo je poznato još od 18. srpnja 2009., kad je ZID ZoPiDZ/09 bio objavljen u »Narodnim novinama«: takav je zastupnik imao pravo na zastupničku mirovinu prema propisima koji su važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu.
16.2. Ustavni sud na kraju podsjeća da se od 1. siječnja 2014. smanjenje zastupničke mirovine od 10% prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 157/13.) primjenjuje na pripadajuću svotu mirovine, odnosno dodatka mirovini koja je određena, odnosno ostvarena prema ZoPiDZ-u, te na smanjenu mirovinu prema Zakonu o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 71/10. i 130/11.) prije odbitka dodatnog doprinosa za zdravstveno osiguranje, poreza, prireza i drugih obustava, ali privremeno, do trenutka »kada će realni rast bruto društvenog proizvoda u svakom od tri prethodna uzastopna tromjesečja prema podacima Državnog zavoda za statistiku iznositi najmanje 2,0% u odnosu na isto tromjesečje prethodne kalendarske godine i ako je deficit državnog proračuna Republike Hrvatske u istom razdoblju manji od 3%«.
11) ZI ZoPiDZ/12
17. Odredbe ZI-ja ZoPiDZ/12, koji je stupio na snagu 3. veljače 2012., a ustavnost kojih je osporena u ovom ustavnosudskom postupku, navedene su u točki 3. obrazloženja ove odluke i rješenja.
Prijelaznim odredbama ZI-ja ZoPiDZ/12 izmijenjene su sve materijalne odredbe o zastupničkoj mirovini (v. točku 16. obrazloženja ove odluke i rješenja), a ukinute su i prijelazne odredbe ZID-a ZoPiDZ/09 koje su stupile na snagu 22. prosinca 2011. (v. točku 16.1. obrazloženja ove odluke i rješenja).
12) Odredbe ZoPiDZ-a o mirovinama zastupnika koje su danas na snazi
18. Zaključno, mjerodavne odredbe ZoPiDZ-a koje su na snazi od 3. veljače 2012. u redakcijski pročišćenom tekstu glase:
»Članak 3.
Zastupnik na osnovi obnašanja zastupničke dužnosti uz prava i obveze utvrđene posebnim propisima ima pravo na:
(…)
4. mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju,
(…)«
»6. ZASTUPNIČKA MIROVINA
Članak 8.
Zastupnik nakon prestanka zastupničkog mandata ostvaruje pravo na mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.
Na mirovine ostvarene prema stavku 1. ovoga članka ne primjenjuje se odredba članka 1.a Zakona o najvišoj mirovini.«
»7. OTPREMNINA
Članak 18.
Zastupnik kod ostvarivanja prava na mirovinu nema pravo na otpremninu niti je može ostvariti po općim propisima kojima se uređuje ovo pravo za sve zaposlenike u Republici Hrvatskoj.«
»Članak 19.
»Sredstva za naknade razlike plaće, naknade plaće nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti osiguravaju se u državnom proračunu.«
18.1. Pravne posljedice tih izmjena i dopuna očitovale su se u ukidanju instituta »zastupničke mirovine« u cijelosti (članak 6. ZI-ja ZoPiDZ/12). Od 3. veljače 2012. svi zastupnici u Hrvatskom saboru ostvaruju pravo na mirovinu nakon prestanka zastupničkog mandata prema općem propisu o mirovinskom osiguranju (ZOMO), pri čemu se na mirovinu zastupnika u Hrvatskom saboru ne primjenjuje članak 1.a Zakona o najvišoj mirovini (za taj članak v. točku 9. obrazloženja ove odluke i rješenja).
18.2. Prema članku 8. ZI-ja ZoPiDZ/12, zahtjevi podneseni do dana stupanja na snagu tog zakona (3. veljače 2012.) rješavali su se prema odredbama ZoPiDZ-a koje su bile na snazi do 3. veljače 2012., to jest prema režimu koji je važio za zastupničke mirovine.**

**III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA**

 **19. Ustavni sud u ovom postupku razmatra prijedloge više predlagatelja (točka 2. obrazloženja ove odluke i rješenja), pri citiranju kojih su izostavljeni, kao nepotrebni, tamniji otisci i drugi načini isticanja pojedinih dijelova teksta.
19.1. Hrvatska stranka prava 1861. iz Zagreba smatra da je ZI ZoPiDZ/12 u nesuglasnosti s člankom 14., člankom 90. stavcima 1., 2. i 4., člankom 115. (112.) stavkom 1. te člankom 118. (115.) stavkom 2. Ustava. U tom smislu navodi da »isti predstavlja neosnovano oduzimanje mirovinskih prava po posebnim propisima saborskim zastupnicima, sucima Ustavnog suda RH i glavnom državnom revizoru koji su obuhvaćeni njegovom primjenom« zbog toga što se njime »dokidaju zajamčena i stečena prava bivših saborskih zastupnika, sudaca Ustavnog suda i glavnog državnog revizora ukoliko još nisu stekli sve propisane uvjete za zastupničku mirovinu kao što su godine radnog staža ili dobnu starost«. Ističe da bi se naknadno »pooštravanje, odnosno ukidanje uvjeta za povlaštenu mirovinu moglo ... odnositi samo na buduće zastupnike a ne i bivše zastupnike i suce kojima je istekao zastupnički ili sudački mandat«. Smatra da je »ukidanjem prava na zastupničku mirovinu prema ranijem Zakonu ugrožena neovisnost Hrvatskog sabora od Vlade RH koja je nametanjem takvog zakona zastupnicima u Hrvatskom saboru de facto ukinula svoju odgovornost pred Hrvatskim saborom«. Također smatra da je »ukidanjem prava na sudačku mirovinu prema ranijem Zakonu ugrožena neovisnost Ustavnog suda Republike Hrvatske od Vlade RH pa je samim tim pogažena ustavna odredba o sudbenoj vlasti kao samostalnoj i neovisnoj u odnosu na izvršnu vlast odnosno Vladu Republike Hrvatske«. Nadalje, u bitnome, navodi:
»Važno je istaknuti, da je ukidanjem i oduzimanjem mirovinskih prava po posebnim propisima saborskim zastupnicima, sucima Ustavnog suda RH i glavnom državnom revizoru zakonodavac oduzeo njima mirovinska prava s obzirom na njihov društveni položaj što je suprotno članku 14. st. 1. Ustava RH.
Međutim, zakonodavac iz razloga oportuniteta nije ukinuo odnosno oduzeo prava ostalim kategorijama građana kojima se pod povoljnijim uvjetima mirovina određuje sukladno drugim posebnim propisima o mirovinskom osiguranju kao što su sudionici NOR-a, radnici na određenim poslovima u unutarnjim poslovima i pravosuđu, pripadnici Hrvatske domovinske vojske od 1941. do 1945., bivši politički zatvorenici, pripadnici bivše JNA, redoviti članovi HAZU-a, bivši članovi Izvršnog vijeća Sabora, Saveznog izvršnog vijeća i administrativno umirovljeni javni službenici, tzv. savezni kadar, članovi Vlade, djelatne vojne osobe, policijski službenici, hrvatski branitelji, rudari ugljenokopa ‘Tupljak’ d.d. Labin, radnici profesionalno izloženi azbestu te pripadnici HV-a i HVO-a, što je sve suprotno članku 14.st.2. Ustava RH, s obzirom da su na taj način građani navedenih kategorija favorizirani i privilegirani u odnosu na dosadašnje i buduće saborske zastupnike, suce Ustavnog suda RH i glavnog državnog revizora kojima je zakonodavac neustavno oduzeo njihova mirovinska prava i na taj način narušio njihovu jednakost pred zakonom...
(...)
U Hrvatskoj je milijun ljudi u prijevremenoj mirovini, dok je 13 kategorija u tzv. ‘povlaštenoj’ mirovini sa 181.224 korisnika. Do prošlih izbora u ‘povlaštenoj’ mirovini bilo je od 181.224 korisnika samo 550 saborskih zastupnika, ministara, premijera, ustavnih sudaca, glavnih revizora.
U svojem rješenju U-I/949/1999 u razmatranju ustavnosti zakonskih odredaba kojima je uređena zastupnička mirovina, Ustavni sud je pošao od stajališta da pravni položaj saborskog zastupnika u obnašanju zastupničke dužnosti ima svoje posebnosti.
(...)
Prava zastupnika, zajedno s njihovim dužnostima i odgovornostima, moraju stoga biti na odgovarajući način razmjerna tim posebnostima, kao i općim socijalnim prilikama pa je, sukladno tim okvirima, dopušteno odstupanje od pravila općeg sustava mirovinskog osiguranja.
(...)
Pravo na posebnu mirovinu proizlazi dakle iz povećane odgovornosti u obnašanju zastupničke dužnosti, javnosti rada, ograničenošću mandata, nespojivosti bavljenja nekim drugim dužnostima, napuštanju dotadašnje profesije, i otežanim zapošljavanjem nakon prestanka mandata.
(...)
Ako se pogleda status prava na posebnu mirovinu za parlamentarne zastupnike i suce u najrazvijenijim zemljama članicama EU od Italije, Njemačke, Velike Britanije i skandinavskih zemalja, sve odreda imaju zajamčena prava na posebnu mirovinu za te kategorije državnih dužnosnika.
U kontekstu osiguranja neovisnosti pojedinih institucija Ustavni sud mora štititi građane od vlade, od parlamenta, mora donositi odluke koje su često nepopularne u Vladi, ali i drugim moćnim subjektima. Ako trebaju donijeti takve odluke, a riječ je o sucima kojima je mandat pri kraju i prijeti im burza, pitanje je koliko mogu biti neovisni u donošenju odluke, a da se njihova nesigurnost ne pretvori u diktat politike nad pravosuđem.«
19.2. Marijan Ruždjak iz Zagreba smatra da su članci 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 u nesuglasnosti s člankom 14. stavkom 2. i člankom 90. stavcima 4. i 5. Ustava. U tom smislu navodi:
»... odredba čl. 2. ZIDZoPiDZ u stvari (je) propisivala mogućnost ostvarenja prava na zastupničku mirovinu prema propisima koji su važili u času kad je obnašana zastupnička dužnost, pri čemu naravno nije od utjecaja kad su formalno podnijeli zahtjev za ostvarenje te mirovine. Navedena je odredba u cijelosti u skladu s ustavnim načelom prema kojem zakoni ne smiju imati povratno djelovanje. S obzirom na navedenu odredbu jedan dio zastupnika ostvario je pravo na zastupničku mirovinu prema ranijim propisima, iako formalno još istu nije ostvario.
Međutim, odredba čl. 6. ZIZoPiDZ stavlja izvan snage citiranu odredbu čl. 2. ZIDZoPiDZ, čime izravno povrjeđuje odredbu čl. 90. stavak 4. Ustava... Citirana odredba čl. 90. stavak 4. Ustava RH izričito zabranjuje povratno djelovanja zakona, što je učinjeno osporavanom odredbom ZIZoPiDZ.
Kako se radi o pravu na stjecanje mirovine, dakle statusnom pravu svakog radnika RH pod zakonom određenim uvjetima, očito je da u konkretnom slučaju ne postoje razlozi iz čl. 90. stavak 5. Ustava RH, odnosno ne postoje posebno opravdani razlozi prema kojima bi čak i pojedine odredbe zakona, u konkretnom slučaju mogle imati povratno djelovanje.
(...)
Osporavana je odredba protivna i načelu izraženom u čl. 14. stavak 2. Ustava RH, prema kojem su svi pred zakonom jednaki. To proizlazi iz odredbe čl. 8. ZIZoPiDZ iz koje proizlazi da će se zahtjevi podneseni do dana stupanja na snagu tog Zakona, rješevati prema odredbama ranije važećih zakona. Navedenom je odredbom osporavani Zakon činio nejednakim kategorije građana koji su bili u istom materijanopravnom položaju i koji su prema ranije važećim zakonima već stekli pravo na zastupničku mirovinu. Razlikovanje je pak izvršeno samo na temelju činjenice, odnosno vremena kad je podnesen zahtjev. Navedeno nije dopušteno slijedom citirane odredbe čl. 90. stavak 4. ustava RH.«
19.3. Denis Jelenković iz Zagreba smatra da su članci 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 u nesuglasnosti s člankom 74. stavkom 2. Ustava. U tom smislu navodi da »obnašanje dužnosti zastupnika, zbog svojih specifičnosti, donosi značajne promjene u osobnom, obiteljskom i poslovnom životu«. Ističe da se najveće promjene događaju u poslovnom životu, naročito zastupnicima »čija struka zahtijeva kontinuirano (dnevno) usavršavanje i praćenje stanja u struci« te zastupnicima »koji obavljaju slobodna zanimanja u kojima je neophodan kontinuiran (dnevni) kontakt s korisnicima njihovih usluga«. Stoga, zbog »nemogućnosti dotadašnjeg obavljanja stručnog i profesionalnog rada, praktično dolazi do zastoja u stručnoj i profesionalnoj karijeri, tako da je povratak istoj vrlo zahtjevan (ponekad i nemoguć)«. Smatra da su, kao svojevrsna naknada za te promjene, posebnim zakonom propisana prava koja pripadaju zastupnicima, uključujući zastupničku mirovinu. Dalje navodi:
»Sadržaj i opseg tih prava utvrđuje se zakonom (Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru), pri čemu zakonodavac svakako polazi od relevantnih okolnosti (društvenih, političkih, materijalnih i inih) u vrijeme donošenja zakona, odnosno u vrijeme obnašanja zastupničke dužnosti. S obzirom da su te okolnosti promjenjive, samim time promjenjiv je i sadržaj i opseg prava, slijedom čega dolazi do novela Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru. Međutim, ono što je s time u svezi bitno je to da svaka osoba pred koju se postavlja ovo životno pitanje, odluku o tome hoće li ili neće ući u izbore za zastupnike u Hrvatski sabor donosi prema stanju stvari u trenutku donošenja te odluke.
(...)
Odredbom članka 74. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske određeno je: ‘Zastupnici u Hrvatskom saboru primaju stalnu novčanu naknadu i imaju druga prava određena zakonom.’ Naime, ključno je pitanje o kojemu je zakonu riječ, odnosno je li riječ o zakonu koji je važio u vrijeme obnašanja zastupničke dužnosti, ili o zakonu (zakonima) donesenim nakon toga. Mišljenje je predlagatelja da se svakako radi o zakonu koji je važio u vrijeme obnašanja zastupničke dužnosti, jer drukčije rješenje ne bi imalo ni pravnog ni moralnog uporišta.
(...)
Osim toga, oduzimanje ili umanjenje tih prava predstavljalo bi ujedno i nepravdu, odnosno predstavljalo bi dovođenje u nejednaki (neravnopravni) položaj zastupnika. Naime, po pitanju prava na zastupničku mirovinu odredbama članka 6. i 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (Narodne novine broj 12/2012) stvorene su dvije neravnopravne kategorije zastupnika:
– ‘prva kategorija’: zastupnici kod kojih je uvjet za ostvarenje prava na zastupničku mirovinu prema propisima koji se važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost ispunjen do dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (Narodne novine broj 12/2012);
– ‘druga kategorija’: zastupnici kod kojih taj uvjet nije ispunjen do navedenog dana.
Naime, odredbama članka 6. i 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (Narodne novine broj 12/2012) dovedeno je do nejednakog (neravnopravnog) položaja zastupnika iz razloga jer su svi zastupnici na jednak način ispunili svoje dužnosti (za vrijeme trajanja svog mandata), ali svi nisu ostvarili jednaka prava, s obzirom da je onim zastupnicima kod kojih do dana stupanja na snagu tog Zakona nije ispunjen uvjet za ostvarenje prava na zastupničku mirovinu prema propisima koji su važili u vrijeme kada je obnašao zastupničku dužnost – to pravo oduzeto.
(...)
Očito je cilj Zakona o izmjenama i dopunama o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (Narodne novine broj 12/2012), bio taj da se sadržaj i opseg prava zastupnika usklade s aktualnim relevantnim okolnostima (društvenim, političkim, materijalnim i inim), što svakako ima pravno i moralno opravdanje. Međutim, odredbama članka 6. i 8. toga Zakona anulirane su okolnosti koje su bile relevantne prije deset, dvadeset pa i više godina, odnosno oduzeto je pravo na zastupničku mirovinu koje je bilo propisano u to vrijeme (a koje pravo je bilo adekvatno tadašnjim okolnostima). Takvo, pak, rješenje predstavlja neustavno oduzimanje prava na zastupničku mirovinu koje je bilo propisano u vrijeme obnašanja zastupničke dužnosti.
Stoga predlagatelj smatra da nema nikakve ustavne osnove, niti opravdanja (pravnog ni moralnog) da se stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (Narodne novine broj 12/2012) oduzme pravo na zastupničku mirovinu bivšim zastupnicima kod kojih uvjet za ostvarenje tog prava prema propisima koji su važili u vrijeme kada su obnašali zastupničku dužnost nije ispunjen do dana stupanja na snagu tog Zakona.«
Predlagatelj se u dopuni prijedloga poziva na odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-l-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. u dijelu koji se odnosi na zahtjeve koji se, s aspekta vladavine prava, tiču zakona i njihova sadržaja. Pri tomu stavlja poseban naglasak na to da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje. Obrazlažući navedeno u kontekstu članaka 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12, čiju suglasnost s Ustavom osporava, predlagatelj ponavlja razloge iz svog prethodno citiranog prijedloga.
19.4. Ljilja Vokić iz Zagreba smatra da su članci 1., 2., 3. i 6. ZI-ja ZoPiDZ/12 u nesuglasnosti s člancima 3. (u dijelu koji se tiče jednakosti, socijalne pravde i vladavine prava), 14. stavkom 2., 44., 48. stavkom 1., 54. stavkom 2. i 89. (90.) stavcima 4. i 5. Ustava te člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06., u daljnjem tekstu: Konvencija).
Obrazlažući navedene nesuglasnosti s Ustavom i Konvencijom navodi da je u »ranijim inačicama, Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru... predviđao određene uvjete za ostvarivanje zastupničke mirovine koji su bili povoljniji od općih odredaba Zakona o mirovinskom osiguranju, odnosno povoljniji od sadašnjih pozitivnih pravnih propisa koji reguliraju mirovinu i smanjenje mirovine saborskih zastupnika«. U tom smislu navodi:
»Po pravnom uređenju prije donošenja posljednjih izmjena navedenog Zakona ... saborski zastupnik je obnašanjem te funkcije stekao sljedeća prava:
– Po isteku zakonom propisanog minimalnog vremena provedenog na mjestu zastupnika, isti je stjecao pravo na zastupničku mirovinu, određenu po posebnim propisima neovisno od općih odredbi Zakona o mirovinskom osiguranju,
– Povlašteni uvjeti takve mirovine u pogledu starosti, staža, te samog iznosa zastupnčke mirovine,
– Neovisno o vremenu kada podnosi zahtjev za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu, na njega se primjenjuju propisi koji su bili na snazi u vrijeme kada je obnašao zastupničku dužnost.
Ta prava su ukinuta ... Zakonom o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (NN 12/12) ...«
Ističe da je zakonodavac propisao protuustavnu retroaktivnu primjenu zakona i smanjivanje stečenih prava pojedinih zastupnika i državnih dužnosnika. Dalje navodi:
»Protivno je ranije navedenim Ustavnim odredbama da se na istu kategoriju osiguranika, u istoj javnoj službi, za isto razdoblje obnašanja dužnosti i uplaćivanja doprinosa za mirovinsko osiguranje primjenjuju različiti zakoni sa bitno različitim ekonomsko-socijalnim rezultatom.
(...)
Neupitno je pravo zakonodavca da razinu gospodarskih i socijalnih prava uređuje u skladu s gospodarskim mogućnostima države ali isto tako i da korištenjem toga prava ne smiju biti dovedena u pitanje temeljna ustavna prava i načela. Teškim gospodarskim stanjem i krizom manifestiranom od 2008. godine nadalje, nastala je ekonomska ali i moralna potreba ukinuti povlaštene mirovine, međutim to ukidanje ne smije zadirati u stečena prava osiguranika a naročito ne na takav način da se stečena prava ukidaju selektivno pa da tako neki zastupnici ostvaruju svoja prava, dok su drugima ta ista prava nedostupna.
(...)
Ustaljeno je pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati imovinom pod zaštitom članka 1. Protokola br. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji uređuje zaštitu vlasništva.
Na to pravno stajalište se Ustavni sud RH pozvao u više odluka (tako U-l-3114/2003, U-l-2833/2004, U-I-2565/2007, U-l-3738/2008 i brojne druge), tako da je sada već dugogodišnje ustaljeno stajalište Ustavnog suda RH da se vlasništvo u smislu čl. 48/1. Ustava »mora vrlo široko tumačiti«, jer obuhvaća načelno sva imovinska prava, što uključuje i legitimna očekivanja stranaka jer će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštovana, a njihovo ostavarenje zaštićeno.
U konkretnom slučaju, saborski zastupnik koji je tu dužnost obnašao prije stupanja na snagu izmjena kojim mu je ukinuta zastupnička mirovina, imao je opravdano legitimno očekivanje računati sa tom mirovinom kao prihodom koji, prema redovitom tijeku stvari, može sa sigurnošću očekivati kad odluči stupiti u mirovinu.«**

**IV. OČITOVANJE VLADE**

**20. Vlada je u očitovanju klasa: 022-03/13-15/11, ur. broj: 50301-09/06-13-9 od 9. svibnja 2013. navela:
»Mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti uređeno je Zakonom o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine«, br. 102/98... i 76/2012 – u daljnjem tekstu: ZOMO), kojim se to osiguranje provodi za zaposlene i s njima izjednačene osobe, pripadnike samostalnih djelatnosti, poljoprivrednike, korisnike prava po prijašnjim propisima o mirovinskom osiguranju i za korisnike čija su prava iz toga osiguranja preuzeta sukcesijom bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Također, posebnim zakonskim propisima, na povoljniji je način uređeno određivanje i/ili ostvarivanje prava iz toga osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba pravosuđa, kao i radnika na poslovima razminiranja, bivših političkih zatvorenika, članova Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, radnika izloženih azbestu i zaposlenika u Istarskim ugljenokopima, a posebnim ugovorom s Bosnom i Hercegovinom uređeno je ostvarivanje i određivanje prava pripadnika Hrvatskog vijeća obrane i članova njihovih obitelji.
Osim za navedene kategorije, prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, br. 55/2000... i 49/2011) na poseban su način bila utvrđena prava iz mirovinskog osiguranja za zastupnike u Hrvatskome saboru, suce Ustavnog suda Republike Hrvatske (članak 14. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99 ... i 49/2002 – pročišćeni tekst) i glavnog državnog revizora (članak 14. Zakona o državnoj reviziji, Narodne novine, br. 70/93 ... i 177/2004), koji su pravo na starosnu mirovinu mogli ostvariti prije ispunjenja uvjeta propisanih ZOMO-om, te uz određivanje mirovine u znatno povoljnijem iznosu nego prema ZOMO-u.
Naime, prema tom Zakonu pravo na zastupničku mirovinu zastupnik je ostvarivao ako je najmanje četiri godine, odnosno jedan puni mandat obavljao zastupničku dužnost, ako je navršio najmanje 25 godina mirovinskog staža i najmanje 60 godina života muškarac, odnosno 55 godina i tri mjeseca života žena (uvjet u 2012. godini). Zastupnik koji je zastupničku dužnost obavljao najmanje tri mandata uzastopce i ako je zastupničku dužnost obnašao dulje od polovice vremena trajanja mandata propisanog Ustavom Republike Hrvatske, imao je pravo na zastupničku mirovinu ako je imao najmanje 15 godina mirovinskog staža. Visina mirovine zastupnika određivala se od neto plaće zastupnika koju je ostvario ili bi ostvario u mjesecu koji prethodi podnošenju zahtjeva za stjecanje prava na zastupničku mirovinu, a visina mirovine bila je ograničena na 85% od te osnovice. Ovako određena mirovina smanjivala se za 8 do 20%, ovisno o njenoj visini, te tako smanjena nije mogla iznositi manje od mirovine određene prema općem propisu. Od 1. srpnja 2009. godine, tzv. zastupnička mirovina je smanjena za 10% prema Zakonu o smanjenju mirovina određenih prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, broj 86/2009) te još za 10% od 1. srpnja 2010. godine prema Zakonu o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine«, br. 71/2010 i 130/2011). Još jedna od povoljnosti u odnosu na tzv. zastupničku mirovinu je izračun najviše mirovine sukladno članku 1.a Zakona o dopunama Zakona o najvišoj mirovini (»Narodne novine«, broj 82/2001) kojim je bilo propisano da se iznos mirovine prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru ograničava iznosom najviše mirovine, koja odgovara dvostrukom iznosu najviše mirovine za 40 godina mirovinskog staža, određene prema ZOMO-u.
Međutim, od svih mirovina koje se određuju po povoljnijim uvjetima, te unatoč prethodno navedenim smanjenjima mirovina, najviše su mirovine koje su ostvarene prema Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskome saboru (»Narodne novine«, broj 55/2000 ... i 49/2011). Pored navedenoga, uspoređujući prosječnu visinu mirovina određenih prema općem propisu, koja je prema statističkim podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, primjerice za mjesec rujan 2011. godine iznosila 2.364,77 kuna, prosječna mirovina saborskih zastupnika je sa svojom visinom od 8.906,06 kuna bila u velikom nesrazmjeru, ne samo s ostalim mirovinama u sustavu, već i s cjelokupnom gospodarskom i socijalnom slikom Republike Hrvatske. Ako pak uspoređujemo rješenja iz nekih europskih zemalja, iako ne postoji jedinstveno pravilo, i od zemlje do zemlje se uvjeti stjecanja i visina mirovine razlikuju, jedno im je zajedničko, a to je da ne postoji toliki nesrazmjer u visini između mirovine ostvarene po općem propisu i tzv. zastupničke mirovine.
Stoga je donesen Zakon o izmjenama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, broj 12/202), koji je stupio na snagu 3. veljače 2012. godine, sukladno kojem zastupnici u Hrvatskome saboru, suci Ustavnog suda Republike Hrvatske i glavni državni revizor ostvaruju pravo na mirovinu prema ZOMO-u, kao i svi drugi osiguranici koji ostvaruju mirovinu prema tom Zakonu, odnosno bez povoljnosti koje su imali prema prijašnjim propisima vezano uz uvjete za ostvarivanje prava na mirovinu i način izračuna iznosa visine mirovine. Pritom je važno napomenuti da se na tako ostvarene mirovine ne primjenjuje odredba članka 1.a Zakona o najvišoj mirovini (»Narodne novine«, br. 162/98 i 82/2001), nego se najviša mirovina određuje prema odredbama članaka 1. i 2. Zakona o najvišoj mirovini, kao što je to slučaj s ostalim korisnicima mirovine prema ZOMO-u. Ujedno su brisani članci 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16. i 17. Zakona kao nepotrebni, s obzirom na naprijed navedene zakonske izmjene, te činjenicu da su pitanja ranije uređena ovim propisom uređena ZOMO-om, a članak 16.a brisan je iz razloga što se visina mirovine određuje općim propisom, te ne podliježe umanjenju od 8 do 20%. Također, propisano je da danom stupanja na snagu Zakona prestaju važiti članak 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, broj 86/2009) i članci 2. i 3. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, broj 49/2011), te je utvrđeno da će se zahtjevi podneseni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona rješavati prema odredbama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, br. 55/2000 ... i 49/2011).
Iako sukladno osporavanom Zakonu, zastupnici u Hrvatskom saboru, suci Ustavnog suda Republike Hrvatske i glavni državni revizor ostvaruju niže mirovine u odnosu na prethodno važeći propis, jer im se mirovina ne određuje po povoljnijim uvjetima u odnosu na opći propis, odnosno u najvećoj mjeri ovisi o ostvarenim plaćama tijekom cijelog radnog vijeka i navršenom mirovinskom stažu, kao što je to slučaj kod svih drugih osiguranika obuhvaćenih ZOMO-om, opravdanje za tu mjeru sadržano je u odredbi članka 16. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske prema kojoj ‘svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju’ i članka 51. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, prema kojoj ‘svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima.’.
U ovome slučaju, razlog je potreba za štednjom javnih sredstava, tako da oni koji sudjeluju u korištenju tih sredstava, sudjeluju i u njihovoj štednji, razmjerno svojim mogućnostima. U tom je smislu nesporno da zakonodavac ima ustavnu ovlast mijenjati zakonsko uređenje mirovinskog osiguranja radi njegova prilagođavanja promijenjenim gospodarskim i socijalnim prilikama u zemlji ili njegova stabiliziranja, odnosno stvaranja pretpostavki za dugoročno održiv mirovinski sustav, što uključuje i poduzimanje mjera usmjerenih prema štednji javnih sredstava i stabilizaciji prihoda državnog proračuna Republike Hrvatske.
Imajući u vidu navedeno, Vlada Republike Hrvatske smatra da su osporavana i slična zakonska rješenja ustavno dozvoljena, uzevši u obzir temeljne odredbe Ustava Republike Hrvatske o ovlasti zakonodavca (Hrvatskog sabora) da samostalno i u skladu s Ustavom Republike Hrvatske odlučuje o uređivanju pravnih odnosa u Republici Hrvatskoj (članak 2. stavak 4. alineja 1.) te socijalnoj pravdi i vladavini prava, kao najvišim ustavnim vrednotama i temelju za tumačenje Ustava Republike Hrvatske (članak 3.). Stoga za donošenje i provedbu Zakona postoji, prema mišljenju Vlade Republike Hrvatske, ne samo ustavna osnova, već i opravdanje budući da se njegovom primjenom smanjuje potrošnja sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske.«
20.1. U Konačnom prijedlogu ZI-ja ZoPiDZ/12 koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada aktom od 19. siječnja 2012., s prijedlogom da se donese po hitnom postupku (u daljnjem tekstu: P.Z. 20/12), Vlada je u bitnome navela isto što i u prethodno citiranom očitovanju.**

**V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA**

 **21. Ustavni sud je pri ocjenjivanju ustavnosti osporenog ZI-ja ZoPiDZ/12 pošao od članka 3., članka 74. stavka 2. te članka 90. stavaka 4. i 5. Ustava, koji glase:
»Članak 3.
Jednakost, ... socijalna pravda, … vladavina prava i višestranački demokratski sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«
»Članak 74.
(...)
Zastupnici u Hrvatskom saboru primaju stalnu novčanu naknadu i imaju druga prava određena zakonom.«
»Članak 90.
(...)
Zakoni … ne mogu imati povratno djelovanje.
Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.«**

**VI. OCJENA USTAVNOG SUDA**

 **22. Ustavni sud u ovoj se odluci i rješenju bavi zahtjevima koje za zakone postavlja vladavina prava, zasebno i zajedno s ustavnim načelom zabrane povratnog djelovanja zakona, kad je riječ o ukidanju i ograničavanju posebnog prava na zastupničku mirovinu na koju su zastupnici u Hrvatskom saboru imali pravo do 3. veljače 2012., kad je taj institut ukinut u cijelosti.
22.1. Ustavni sud u ovoj odluci polazi od činjenice da su mandat zastupnika i obnašanje zastupničke dužnosti u Hrvatskom saboru konstitutivni elementi višestranačkoga demokratskog sustava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). Oni su konstitucijski izraz javnog interesa u izgradnji hrvatske demokratske države (članak 1. Ustava), koji se kao takav mora prihvatiti i s kojim se mora računati pri uređivanju prava i obveza zastupnika u Hrvatskom saboru.
23. Prethodno je rečeno da se u ovom ustavnosudskom postupku razmatra poseban institut zastupničke mirovine koji je 3. veljače 2012. ukinut u cijelosti. Utoliko se ovaj predmet razlikuje od predmeta broj: U-I-3335/2006 i dr. od 14. lipnja 2011. (»Narodne novine« broj 74/11.), u kojem se Ustavni sud također bavio ocjenom ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 55/00., 107/01., 86/09. i 91/10.). Za razliku od ovog predmeta, međutim, u tom je predmetu ispitivan (eventualni) retroaktivni utjecaj osporenih zakonskih odredaba na visinu nominalnog iznosa zastupničke mirovine. Prema tome, riječ je bila o odredbama koje nisu dovodile u pitanje samu bit prava na zastupničku mirovinu.
23.1. Time je djelomice, u odnosu na visinu nominalnog iznosa zastupničke mirovine, odgovoreno i na prigovor predlagateljice Vokić da je »ranijim inačicama, Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru ... predviđao određene uvjete za ostvarivanje zastupničke mirovine koji su bili povoljniji od … sadašnjih pozitivnih pravnih propisa koji reguliraju mirovinu i smanjenje mirovine saborskih zastupnika«.
Ustavni sud u tom smislu ponavlja da primanja političkih dužnosnika tijekom mandata koji obnašaju ne podliježu strogim jamstvima stalnosti koja su inherentna plaćama sudaca (v. odluku Ustavnog suda broj: U-I-4039/2009, U-I-25427/2009 i U-I-195/2010 od 18. srpnja 2014., koja će biti objavljena u »Narodnim novinama«, točke 8., 9. i 9.1.).
24. S obzirom na prigovore predlagatelja i strukturu osporenih članaka ZI-ja ZoPiDZ/12, u nastavku se prvo obrazlažu razlozi zbog kojih Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom materijalnih pravnih normi sadržanih u osnovnom tekstu ZI-ja ZoPiDZ/12 (članci 1., 2., 3., 4. i 5.). Tim je odredbama ukinut institut zastupničke mirovine na način da su se umjesto njega na zastupnike protegnuli propisi o općem mirovinskom osiguranju.
24.1. Iza toga se ispituju osporene prijelazne odredbe ZI-ja ZoPiDZ/12 (članci 6., 7. i 8.). Članak 7. ZI-ja ZoPiDZ/12 razmatra se prvi (neprihvaćanje prijedloga), a na kraju se u objedinjenom ispitivanju obrazlažu razlozi za ukidanje članaka 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12.
1) Članci 1., 2., 3., 4. i 5. ZI-ja ZoPiDZ/12 (materijalne odredbe)
25. Predlagateljica Hrvatska stranka prava 1861. osporava suglasnost s Ustavom svih materijalnih odredaba ZI-ja ZoPiDZ/12, ističući da ukidanje instituta zastupničkih mirovina nije ustavnopravno dopušteno. Pri tome upućuje na brojne posebne mirovinske režime u hrvatskom pravnom poretku te na važnost Hrvatskog sabora i zastupničke dužnosti. Poziva se, među ostalim, i na rješenje Ustavnog suda broj: U-I-949/1999 i dr. od 26. veljače 2003. (»Narodne novine« broj 36/03.).
25.1. Predlagateljica Vokić osporava suglasnost s Ustavom članaka 1., 2. i 3. ZI-ja ZoPiDZ/12. Uzimajući u obzir sadržaj osporenih odredaba (v. točku 3.1. obrazloženja ove odluke i rješenja) te navode predlagateljice (v. točku 5.4. obrazloženja ove odluke i rješenja), Ustavni sud utvrđuje da se ti njezini prigovori odnose na nesuglasnost s Ustavom svih materijalnih odredaba ZI-ja ZoPiDZ/12.
26. Ustavni sud prvo potvrđuje da je predlagateljica Hrvatska stranka prava 1861. u pravu kad ističe da zastupnici u Hrvatskom saboru nisu bili jedina skupina koja je mirovinska prava ostvarivala po posebnim pravnim osnovama.
Posebnim zakonskim propisima na povoljniji način danas je uređeno određivanje i/ili ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba pravosuđa, radnika na poslovima razminiranja, bivših političkih zatvorenika, redovitih članova Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, radnika profesionalno izloženih azbestu i zaposlenika u Istarskim ugljenokopima, osiguranika – članova posada broda. Osim toga, posebnim ugovorom s Bosnom i Hercegovinom uređeno je ostvarivanje i određivanje prava pripadnika Hrvatskog vijeća obrane (HVO) i članova njihovih obitelji. Konačno, ZOMO-om je uređeno još i korištenje pravima koja su bila određena odnosno ostvarena pod povoljnijim uvjetima prema prijašnjim propisima o mirovinskom osiguranju i na temelju sukcesije bivše SFRJ.
Te činjenice same po sebi, međutim, ne čine ZI ZoPiDZ/12 nesuglasnim s Ustavom po osnovi nejednakog postupanja zakonodavca. Adresati ZI-ja ZoPiDZ/12 i druge prethodno navedene skupine ovlaštenika prava na »posebne« mirovine i druga mirovinska primanja očito nisu međusobno usporedive. Stoga zakonodavac nije u obvezi prema svim tim skupinama jednako postupati kad je riječ o propisivanju pretpostavki za određivanje i/ili ostvarivanje njihova prava iz mirovinskog osiguranja.
Drugim riječima, zakonodavac je ovlašten ukinuti ostvarivanje mirovinskih prava po posebnoj osnovi jednoj skupini (kao što je to učinio sa zastupnicima u Hrvatskom saboru), a istodobno ne dirati druge skupine osiguranika koje nisu u usporedivoj situaciji (štoviše, Ustav ne zabranjuje zakonodavne mjere kojima se u okviru općih politika uvodi različito postupanje prema određenim kategorijama pojedinaca ili prema skupinama osoba koje su u usporedivim situacijama, ako je takvo različito postupanje opravdano na temelju Ustava). Uvjeti koje postavlja Ustav svode se na zahtjev da za takvu mjeru postoji legitimni cilj u javnom interesu te objektivno i razumno opravdanje. Osim toga, kad je riječ o imovinskim pravima, sama mjera mora biti razmjerna u smislu da ne stvara prekomjerni teret za one koji su njome pogođeni (u konkretnom slučaju, zastupnike u Hrvatskom saboru).
26.1. Ustavni sud potvrđuje i navod predlagateljice Hrvatske stranke prava 1861. da je u rješenju broj: U-I-949/1999 i dr. od 26. veljače 2003. ocijenio suglasnim s Ustavom institut zastupničke mirovine, koji čine dva elementa: posebna zakonska osnovica za obračun mirovine koja praktično znači viši iznos mirovine od onoga koji se isplaćuje u općem sustavu mirovinskog osiguranja i povoljniji uvjeti za umirovljenje s obzirom na dob i radni staž.
26.2. Ustav jamči zastupnicima »stalnu novčanu naknadu« (članak 74. stavak 2. Ustava) i ne zabranjuje da zakonodavac iz te naknade izvodi pravo na posebnu mirovinsku osnovicu. U rješenju broj: U-I-949/1999 i dr. od 26. veljače 2003. u tom je smislu navedeno:
»11. Pravo na mirovinu spada u krug prava kojima se ostvaruje socijalna sigurnost zaposlenih i članova njihovih obitelji. Prema odredbi članka 56. stavka 1. Ustava, pravo na socijalnu sigurnost se ostvaruje pod uvjetima koje propisuje zakon. Zakonom je stoga, uvažavajući odredbu članka 74. stavka 2. Ustava, uređeno pravo zastupnika Hrvatskog sabora na mirovinu.«
26.3. Što se tiče povoljnijih uvjeta za umirovljenje zastupnika, u rješenju broj: U-I-949/1999 i dr. od 26. veljače 2003. je navedeno:
»12. U razmatranju ustavnosti zakonskih odredaba kojima je uređena zastupnička mirovina, Ustavni sud je pošao od stajališta da pravni položaj saborskog zastupnika u obnašanju zastupničke dužnosti ima svoje posebnosti.
Poseban pravni položaj zastupnika Hrvatskog sabora u pravnom sustavu Republike Hrvatske proizlazi iz odredbi Ustava kojima je utvrđeno da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu te da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika (članak 1. stavci 2. i 3. Ustava), zatim da je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj (članak 70. Ustava) te da se zastupnici Hrvatskog sabora biraju na vrijeme od četiri godine (članak 72. stavak 1. Ustava) i imaju imunitet (članak 75. stavak 1. Ustava).
13. Uređivanje zastupničkih mirovina na način koji je različit od općeg uređivanja mirovina, prema ocjeni Ustavnog suda, ima svoje utemeljenje u posebnom pravnom položaju zastupnika, koji proizlazi iz načina stjecanja mandata, predstavničke funkcije i pravne prirode mandata, povećane odgovornosti u obnašanju zastupničke dužnosti, javnosti rada, ograničenosti mandata, nespojivosti bavljenja nekim drugim poslovima, napuštanju dotadašnje profesije i sl. Prava zastupnika, zajedno s njihovim dužnostima i odgovornostima, moraju stoga biti na odgovarajući način razmjerna tim posebnostima, kao i općim socijalnim prilikama pa je, sukladno tim okvirima, dopušteno odstupanje od pravila općeg sustava mirovinskog osiguranja.«
27. S druge strane, Ustavni sud nikada nije utvrdio da postoji ustavno pravo na zastupničku mirovinu, koje bi Ustav priznavao i štitio na ustavnopravnoj razini. Ustavni okvir postavljen je tako da je odluka o načinu na koji će se urediti mirovinska prava zastupnika prepuštena zakonodavcu. Zakonodavac je stoga slobodan priznati institut zastupničke mirovine, ali ga je isto tako ovlašten i ograničiti, pa i ukinuti u cijelosti. Ta njegova ovlast temelji se na članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava koji propisuje da Hrvatski sabor neposredno i samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.
Međutim, kad ovlašćuje Hrvatski sabor da neposredno i samostalno odlučuje o tom pitanju »u skladu s Ustavom i zakonom«, Ustav postavlja zahtjev da se pri tom »odlučivanju« moraju poštovati temeljne ustavne vrijednosti i uvažavati zaštićena ustavna dobra. U tom smislu, općenito govoreći, uvijek kad ograničava ili ukida prethodno priznata prava zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim može opravdati takvu mjeru, a mora poštovati i druge zahtjeve koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti koji se nisu postavljali kad je ta prava priznavao.
28. Kad je riječ o postojanju legitimnog cilja u javnom interesu, Ustavni sud ocjenjuje značajnim obrazloženje prijedloga za donošenje ZI-ja ZoPiDZ/12, koje je predsjednik Vlade Republike Hrvatske dao u okviru prve točke dnevnog reda 4. sjednice Vlade Republike Hrvatske održane 9. siječnja 2012. (izvor: video i audio zapis s 4. sjednice, Vlada Republike Hrvatske, https://vlada.gov.hr/sjednice-i-odluke/4-sjednica-vlade-republike-hrvatske/1025). Iz njegova je obrazloženja razvidno da je ZI-jom ZoPiDZ/12 u prvom redu poduzeta opća mjera socijalne strateške politike, to jest mjera usmjerena postizanju veće socijalne pravde. Osim što je istaknuo da je u ZI-ju ZoPiDZ/12 riječ o »jednom od naših izbornih obećanja« (legitimni stranačko-politički cilj), predsjednik Vlade Republike Hrvatske izrijekom je utvrdio: »Proračunske uštede su male.« Nakon toga je obrazložio temeljnu svrhu ZI-ja ZoPiDZ/12: »Međutim, radi se o, kako to slikovito govori zadnjih mjeseci naš kolega predsjednik Stranke umirovljenika, kamenčiću, dosta uglatom kamenčiću u cipeli, koji je s razlogom smetao većini naših ljudi. Od nas se očekuje da budemo stabilna hrvatska institucija i da gradimo i povećavamo vjeru i povjerenje u hrvatske institucije. Jedno od hrvatskih institucija već godinama jesu mirovinski stupovi i mirovinske štednje.« Ističući nužnost prihvaćanja osobne kapitalizirane štednje u drugom stupu mirovinskog osiguranja istaknuo je: »Ako tražimo od hrvatskih građana da vjeruju u održivost i profitabilnost tog drugog stupa, onda to moramo pokazati vlastitim primjerom. I tu nema prostora za nikakve dodatke. Čak se usuđujem reći: i da nije kriza, ovo pitanje bi bilo jednako akutno i jednako nadvijajuće nad nama. Dakle, svi ćemo mi ubuduće štedjeti za svoju mirovinu i koliko uplatimo, toliko ćemo imati.«
S druge strane, u daljnjem obrazloženju ZI-ja ZoPiDZ/12, predsjednik Vlade Republike Hrvatske upozorio je na manjkavosti zakonskog uređenja kad je riječ o štetnim posljedicama koje obnašanje zastupničkog mandata može imati na profesionalni život zastupnika nakon što im istekne mandat. U tom je smislu istaknuo potrebu donošenja zakonskog instrumenta radi kompenziranja tih štetnih posljedica, kako bi se postigla »sigurnost« za zastupnike u tom pitanju: »… zakonski rok koji je trenutno na snazi ne jamči, ne jamči saborskim zastupnicima i drugim dužnosnicima iz te kategorije pravo povratka na radno mjesto s kojega su došli na iste ili slične poslove u pravnu osobu koja još uvijek postoji, bila to javna služba, neko ministarstvo, škola, neka privatna pravna osoba i tako dalje. Tog prava nema. I to zaista je problem. Dakle, onaj tko završi svoj mandat u politici treba imati pravo ne da ide u mirovinu istog trena ako je napunio 50 godina, nego da radi. To je ta sigurnost o kojoj mi govorimo. Ima osoba 50 ili 55 godina, to je još uvijek deset godina prije normalnog roka za odlazak u mirovinu. … to ćemo promijeniti. Dakle, to je ta sigurnost. To je to pravo na rad …«
29. Ustavni sud navedeno obrazloženje ZI-ja ZoPiDZ/12, zajedno s obrazloženjem u P.Z. 20/12 i očitovanjem Vlade (v. točku 20. obrazloženja ove odluke i rješenja), ocjenjuje relevantnim za ocjenu o ustavnopravnoj prihvatljivosti ukidanja zastupničkih mirovina i podvođenja zastupnika pod opći mirovinski režim.
Potvrđujući u tom smislu postojanje legitimnih ciljeva ZI-ja ZoPiDZ/12 u javnom interesu (među ostalima, postizanje veće socijalne pravde, razvijanje kulture osobne štednje i razvijanje kulture rada), Ustavni sud utvrđuje da zakonsko rješenje kojim se ukida institut zastupničke mirovine u pravnom poretku Republike Hrvatske i kojim se zastupnike podvodi pod opći mirovinski režim sam po sebi nije nesuglasan s Ustavom, sve dok postoje stabilni, prikladni i u praksi provedivi zakonski mehanizmi kojima se djelotvorno kompenziraju neizvjesna osobna situacija nakon prestanka mandata, do koje dovodi prihvaćanje zastupničke dužnosti, kao i štetne posljedice koje, zbog prihvaćanja zastupničke dužnosti, pogađaju dotadašnji profesionalni i karijerni život zastupnika.
Naime, prihvaćanje zastupničke dužnosti u pravilu povlači za sobom obvezu zastupnika da napusti dotadašnju profesiju i da se ne bavi ni jednim drugim poslom za vrijeme obavljanja te dužnosti. Zastupnici se stoga, nakon što im prestane mandat u Hrvatskom saboru, u pravilu susreću s ozbiljnim problemima vezanim uz zaposlenje odnosno daljnji nastavak profesionalne karijere koja je prekinuta prihvaćanjem zastupničke dužnosti, a kod pojedinih profesija i teškoćama u svladavanju postignuća do kojih je u međuvremenu doveo njihov razvitak.
Ustavni sud u tom smislu potvrđuje pravilnost tvrdnji predlagatelja Denisa Jelenkovića, koji je naveo da preuzimanjem zastupničke dužnosti dolazi do promjena u poslovnom životu, naročito zastupnika »čija struka zahtijeva kontinuirano (dnevno) usavršavanje i praćenje stanja u struci« te zastupnika »koji obavljaju slobodna zanimanja u kojima je neophodan kontinuiran (dnevni) kontakt s korisnicima njihovih usluga« te da posljedično zbog »nemogućnosti dotadašnjeg obavljanja stručnog i profesionalnog rada, praktično dolazi do zastoja u stručnoj i profesionalnoj karijeri, tako da je povratak istoj vrlo zahtjevan (ponekad i nemoguć)« (v. točku 19.3. obrazloženja ove odluke i rješenja).
29.1. Kao što je prethodno rečeno, do stupanja na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12, djelotvoran zakonski mehanizam kojim su se ispravljale navedene nezvjesnosti i štetne posljedice obnašanja zastupničke dužnosti na »post-zastupnički život« osobe, a time i uravnoteživali javni interesi demokratske države (rad zastupnika u Hrvatskom saboru) i privatni interesi zastupnika (viši stupanj sigurnosti osobne situacije nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti zbog posljedica preuzimanja zastupničkog mandata), bio je institut zastupničke mirovine koji se sastojao od dvaju elemenata: posebne zakonske osnovice za obračun mirovine i povoljnijih uvjeta za umirovljenje bivšeg zastupnika s obzirom na dob i radni staž.
U tom bi smislu zastupničku mirovinu bilo pogrešno podvoditi pod puku povlasticu odnosno povlašteno javnopravno davanje. Osim tradicionalne simboličke funkcije isticanja značaja pripadnosti Hrvatskom saboru, ona je imala svoju funkciju uravnoteživanja javnog interesa zajednice i pružanja jamstva pojedincima da će nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti biti u sigurnoj i stabilnoj osobnoj situaciji. Stoga su se sredstva za zastupničke mirovine i razlike između zastupničke mirovine i mirovine utvrđene prema općim propisima uvijek osiguravale u državnom proračunu (članak 19. Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, »Narodne novine« broj 55/00., 107/01., 86/09., 91/10. i 49/11.).
29.2. Ustavni sud zaključno utvrđuje: ako u pravnom poretku postoje prikladni zakonski mehanizmi koji djelotvorno rješavaju opisane strukturalne probleme zastupničkog mandata, s ustavnopravnog se aspekta ne može postaviti pitanje ustavnosti odluke zakonodavca da protegne opći mirovinski režim i na zastupnike u Hrvatskom saboru. Takav se odabir u tom slučaju temelji na ocjeni političke svrsishodnosti, koja je u isključivoj nadležnosti zakonodavca. Demokratski ustavni poredak kao poredak slobodnog političkog procesa bio bi ozbiljno narušen kada bi se Ustavni sud u takvoj situaciji upleo u pitanje samog tog odabira.
30. Ostaje da se ispita postoje li u pravnom poretku Republike Hrvatske, nakon stupanja na snagu ZID-a ZoPiZD/12, stabilni, prikladni i u praksi provedivi zakonski mehanizmi koji su prikladni za postizanje istih ili približno sličnih uravnotežujućih učinaka kakav je do stupanja na snagu ZID-a ZoPiZD/12 proizvodio institut zastupničke mirovine.
31. Ustavni sud primjećuje da je Vlada, sukladno izrečenom legitimnom cilju ZI-ja ZoPiDZ/12 (v. točku 28. obrazloženja ove odluke i rješenja), poslala u parlamentarnu proceduru Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (klasa: 023-03/12-01/06, ur.broj: 5030106-12-2 od 27. lipnja 2012.; u daljnjem tekstu: P.Z. 118/12) te Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (klasa: 023-03/12-01/49, ur.broj: 5030106-12-1 od 27. lipnja 2012.; u daljnjem tekstu: P.Z. 117/12). U njima su sadržana zakonska rješenja koja jamče pravo zastupnicima u Hrvatskom saboru odnosno drugim državnim dužnosnicima da se nakon završetka mandata imaju pravo vratiti »na rad kod poslodavca kod kojeg su bili u radnom odnosu na neodređeno vrijeme prije početka obnašanja zastupničke dužnosti« (citat je preuzet iz P.Z. 118/2).
Dnevni red 4. sjednice 7. saziva Hrvatskog sabora dopunjen je je 29. lipnja 2012. tim dvama prijedlozima zakona. Raspravu o oba prijedloga zakona proveli su od 2. do 4. srpnja 2012. Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za zakonodavstvo i Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove. Međutim, parlamentarna rasprava o P.Z. 117/12 i P.Z. 118/12 (prvo čitanje) nije provedena na 4., već na 5. sjednici Hrvatskog sabora, a zaključena je 16. listopada 2012. Dana 19. listopada 2012. Hrvatski sabor donio je zaključak da se prihvaćaju prijedlozi tih zakona i da će se sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja uputiti predlagateljici radi pripreme njihovih konačnih prijedloga.
Vlada Republike Hrvatske podnijela je Hrvatskom saboru Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika aktom od 3. siječnja 2013., klasa: 023-03/12-01/49, ur.broj: 50301-09/06-13-11 (u daljnjem tekstu: P.Z. 118/13). U njemu su uređeni zakonski mehanizmi povratka na rad kod bivšeg poslodavca nakon prestanka obnašanja dužnosti, ali samo za imenovane dužnosnike koji nisu ponovo imenovani na dužnost koju su obnašali, odnosno na drugu dužnost. Prema tome, kad je riječ o imenovanim dužnosnicima, predlagateljica se odlučila za zaštitini mehanizam iz područja radnopravnih odnosa.
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika donio je 7. saziv Hrvatskog sabora na 7. sjednici 8. veljače 2013. (»Narodne novine« broj 22/13.). Zakon je stupio na snagu 2. ožujka 2013.
Nije na Ustavnom sudu da u ovom ustavnosudskom postupku razmatra ustavnopravnu prihvatljivost mehanizma koji je za imenovane bivše dužnosnike predvidio taj zakon.
32. Za ovaj je postupak relevantna činjenica da za zastupnike u Hrvatskom saboru takav mehanizam nije postojao 22. prosinca 2011., a ne postoji ni danas. Kad je riječ o njima, u glavi I. P.Z. 118/13 pod nazivom »Razlozi zbog kojih se zakon donosi i pitanja koja se njime rješavaju« Vlada Republike Hrvatske posebno je istaknula:
»Važno je istaknuti, da će se cjelovito riješiti povratak na rad kod bivšeg poslodavca nakon prestanka obnašanja dužnosti, i to ne samo imenovanih, nego i izabranih državnih dužnosnika, odnosno zastupnika u Hrvatskom saboru, odgovarajućim izmjenama i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, br. 55/2000, 107/2001, 86/2009, 91/2010, 49/2011 i 12/2012) ...«
Prema tome, relevantna je činjenica da Hrvatski sabor, ni nakon proteka dvije godine od upućivanja P.Z. 117/12 u parlamentarnu proceduru odnosno dvije i pol godine od ukidanja instituta zastupničke mirovine, nije stvorio zakonske mehanizme koji bi na djelotvoran način preuzeli funkciju koju je do stupanja na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12 imao institut zastupničke mirovine i na taj način ponovo uspostavio ravnotežu između javnog interesa demokratske države (rada zastupnika u Hrvatskom saboru) i privatnog interesa zastupnika (višeg stupnja materijalne sigurnosti nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti zbog posljedica preuzimanja zastupničkog mandata).
Iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti, ali i iz zahtjeva za izgradnjom stabilnog i djelotvornog demokratskog višestranačkog sustava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je temelj hrvatske demokratske države (članci 1. i 3. Ustava), proizlazi obveza 7. saziva Hrvatskog sabora da što prije donese odgovarajuća zakonska rješenja kojima će se ispraviti postojeća strukturalna disfunkcija zastupničkog mandata, stvorena stupanjem na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12, to jest ukidanjem instituta zastupničke mirovine.
Ustavni sud ne nameće nikakve obveze u pogledu samog sadržaja zahtijevanih zakonskih rješenja, ali u skladu sa svojim nadzornim ovlastima pridržava pravo ispitivanja njihove suglasnosti s Ustavom.
32.1. Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona, određeno je kao u točki II. alineji 3. izreke odluke.
33. S obzirom na točku 1. izreke odluke zbog koje će ZI ZoPiDZ/12 proizvesti prve učinke tek nakon raspuštanja 7. saziva Hrvatskog sabora te činjenicu da je P.Z. 117/12 u parlamentarnoj proceduri, čime je Vlada Republike Hrvatske pokazala jasnu volju za rješenjem problema, Ustavni sud ne vidi objektivno opravdan razlog da zbog postojećeg strukturalnog deficita u uređenju posljedica zastupničkog mandata u ovom trenutku utvrđuje nesuglasnost s Ustavom materijalnih odredaba ZI-ja ZoPiDZ/12.
33.1. Na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, riješeno je kao u u točki I. izreke rješenja.
2) Članak 7. ZI-ja ZoPiDZ/12 (prestanak važenja materijalnih odredaba prijašnjeg zakona)
34. Osporenim člankom 7. ZI-ja ZoPiDZ/12, koji je smješten u prijelazne odredbe zakona, propisano je da danom stupanja na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12 (3. veljače 2012.) prestaju važiti članci 2. i 3. ZID-a ZoPiDZ/11. Osporeni članak 7. ZI-ja ZoPiDZ/12 glasi:
»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
(…)
Članak 7.
Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti članci 2. i 3. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 49/11.).«
Članci 2. i 3. ZID-a ZoPiDZ/11, koji su po toj osnovi prestali važiti 3. veljače 2012., stupili su na snagu »danom konstituiranja Hrvatskoga sabora nakon provedenih prvih sljedećih izbora za zastupnike u Hrvatski sabor« (članak 4. ZID-a ZoPiDZ/11), to jest 22. prosinca 2011. Člancima 2. i 3. ZID-a ZoPiDZ/11 bile su propisane iznimke za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu s obzirom na starosnu dob žena (za te članke v. točke 15. i 15.1. obrazloženja ove odluke i rješenja).
35. S obzirom na to da je ocijenio suglasnim s Ustavom novo zakonsko uređenje, koje je u pravnom poretku Republike Hrvatske na snazi od 3. veljače 2012., a kojim je u cijelosti ukinut institut zastupničkih mirovina tako što su se mirovine zastupnika podvele pod propise o općem mirovinskom osiguranju, Ustavni sud ocjenjuje da je osporeni članak 7. ZI-ja ZoPiDZ/12, s obzirom na materijalni sadržaj i legalnu svrhu, ostao u ustavnopravno prihvatljivim granicama.
Naime, člankom 7. ZI-ja ZoPiDZ/12 uklonjene su pojedine materijalne odredbe ZoPiDZ-a koje su bile na snazi, a uređivale su elemente instituta zastupničke mirovine. Stoga je zakonodavac člankom 7. ZI-ja ZoPiDZ/12 te odredbeuklonio iz pozitivnog pravnog poretka, računajući od 3. veljače 2012.
36. Ipak, Ustavni sud prihvaća da je postojanje članka 7. u ZI-ju ZoPiDZ/12 otvorilo niz pitanja, pa je ispitao razloge koji su doveli do toga da je zakonodavac izrijekom, posebnim zakonskim člankom, propisao prestanak važenja članaka 2. i 3. ZID-a ZoPiDZ/11.
Prema ocjeni Ustavnog suda, čini se da razlozi leže isključivo u tehnici pisanja izmjena i dopuna ZID-a ZoPiDZ/11. Naime, njime su istodobno izmijenjene odnosno dopunjene materijalne odredbe čak tri različita zakona.
Prvo, člankom 1. ZID-a ZoPiDZ/11 izmijenjena je materijalna odredba članka 8. stavka 1. ZoPiDZ-a u tekstu koji je bio na snazi do 22. prosinca 2011. Članak 1. ZID-a ZoPiDZ/11 u tom je smislu propisivao:
»Članak 1.
U Zakonu o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00., 107/01., 86/09. i 91/10.) u članku 8. stavak 1. mijenja se i glasi:
(…)«
Drugo, člankom 2. ZID-a ZoPiDZ/11 bile su dodane nove materijalne odredbe koje su propisale iznimke od novog pravila uvedenog samim tim zakonom (ZID-om ZoPiDZ/11). Članak 2. ZID-a ZoPiDZ/11 u tom je smislu propisivao:
»Članak 2.
Iznimno od uvjeta starosne dobi iz članka 1. ovoga Zakona, zastupnici (žene) mogu ostvariti pravo na zastupničku mirovinu ako ispunjavaju sljedeće uvjete starosne dobi: (…)«
Treće, člankom 3. ZID-a ZoPiDZ/11 bile su dodane nove materijalne odredbe koje su propisale iznimke od pravila koje je bilo propisano jednim među više prijašnjih zakona o izmjenama i dopunama osnovnog zakona (ZID-om ZoPiDZ/09). Članak 3. ZID-a ZoPiDZ/11 u tom je smislu propisivao:
»Članak 3.
U članku 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 86/09.) iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi: (…)«
Prema tome, odredbe članka 2. ZID-a ZoPiDZ/11 odnosile su na sam ZID ZoPiDZ/11, a odredbe članka 3. na ZID ZoPiDZ/09. Međutim, te odredbe nisu bile pravilno inkorporirane u osnovni tekst Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine« broj 55/00., 107/01., 86/09. i 91/10.) pa nije bilo jasno kojim člancima odnosno stavcima osnovnog zakona pripadaju. Stoga ih je zakonodavac odlučio ukloniti iz pravnog poretka prijelaznom odredbom, na način kako je to učinio člankom 7. ZI-ja ZoPiDZ/12.
37. S obzirom na takvo stanje stvari, Ustavni sud dužan je upozoriti da je članak 7. ZI-ja ZoPiDZ/12 izravni proizvod nedopustivo loše i krajnje neprihvatljive nomotehničke prakse koja podriva vladavinu prava i pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka Republike Hrvatske.
Ustavni sud dalje upozorava da za uklanjanje iz pravnog poretka odredaba koje su bile sadržane u člancima 2. i 3. ZID-a ZoPiDZ/11 zakonodavac nikako nije smio primijeniti instrument prijelaznih zakonskih odredaba kojima se propisuje prestanak važenja propisa (umjesto jedino dopuštenog instrumenta brisanja materijalnih odredaba iz osnovnog teksta prijašnjih zakona, pri čemu se brisanje provodi unutar osnovnog teksta novog zakona), unatoč problemima s kojima se susreo u numeriranju tih članaka odnosno njihovih stavaka. Zbog tog pogrešnog pristupa dogodilo se da je prijelazna odredba članka 7. ZI-ja ZoPiDZ/12 kojom se propisuje prestanak važenja članaka 2. i 3. ZID-a ZoPiDZ/11 zapravo preuzela funkciju brisanja materijalnih odredaba iz osnovnog teksta ZoPiDZ-a.
Zaključno, u konkretnoj situaciji – kad se iz pravnog poretka briše jedan dugogodišnji pravni institut koji je prethodno pretrpio niz (nomotehnički loših) promjena u svom uređenju – nisu se smjele donositi izmjene i dopune postojećeg zakona, nego novi Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru. Da je tako postupljeno, ne bi bilo ni članka 7. ZI-ja ZoPiDZ/12.
3) Članci 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 (uređenje prijelaznog režima)
38. Članci 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 ulaze u korpus prijelaznih zakonskih odredaba. Ustavni sud u tom smislu ponavlja da se na prijelazne odredbe zakona po naravi stvari primjenjuju strogi zahtjevi vladavine prava (osobito kad je riječ o propisivanju retroaktivnog djelovanja novog zakonskog režima), pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti jer se preko prijelaznih odredaba najbolje vidi odnos zakonodavca prema zaštićenim ustavnim dobrima i njegovo poštovanje ustavnih jamstava, kao i razina vjerodostojnosti samog objektivnog pravnog poretka (v. Izvješće Ustavnog suda broj: U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014., »Narodne novine« broj 83/14.).
38.1. S ustavnopravnog aspekta, središnji problemi prijelaznog režima kako je uređen člancima 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 svode se na dva pitanja:
– prvo, na pitanje (ne)dopuštenosti retroaktivnog djelovanja ZI-ja ZoPiDZ/12 na skupinu osoba koje su obnašale zastupničku dužnost prije 22. prosinca 2011., a kojima su prava na zastupničku mirovinu bila priznata pod pretpostavkama koje su važile prije stupanja na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12, i s tim povezanim legitimnim očekivanjima koja su se zasnivala na razumno opravdanom povjerenju u zakon koji je uređivao njihova prava;
– drugo, na pitanje (ne)jednakog postupanja u ostvarenju prava na zastupničku mirovinu prema osobama koje su obnašale zastupničku dužnost prije 22. prosinca 2011. (to jest u 6. i/ili nekom prijašenjem sazivu Hrvatskog sabora), odnosno prije i poslije 22. prosinca 2011. (to jest višekratno, u 6. i/ili nekom prijašenjem sazivu i u 7. sazivu Hrvatskog sabora).
39. Skupina osoba koje su obnašale zastupničku dužnost u 6. i prijašnjim sazivima Hrvatskog sabora, to jest prije 22. prosinca 2011. kad je konstituiran 7. saziv Hrvatskog sabora, a kojima je pravo na ostvarenje zastupničke mirovine bilo priznato pod pretpostavkama koje je propisivao članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09 (v. točku 42.1. obrazloženja ove odluke i rješenja) i koje su važile prije stupanja na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12, u ovoj se odluci skraćeno nazivaju: neumirovljeni zastupnici/2011.
39.1. Ustavni sud ponovo podsjeća da je u ovom predmetu riječ o pravu na zastupničku mirovinu kao takvu (v. točku 22. obrazloženja ove odluke i rješenja). S aspekta neumirovljenih zastupnika/2011, nesporno je da su prijelazne odredbe ZI-ja ZoPiDZ/12 utjecale na samu bit njihova prava na zastupničku mirovinu.
39.2. Prijelazne odredbe ZI-ja ZoPiDZ/12 ne odnose se na novu skupinu zastupnika koji su počeli prvi put obnašati zastupničku dužnost 22. prosinca 2011., to jest na dan konstituiranja 7. saziva Hrvatskog sabora. Na te se zastupnike u cijelosti primjenjuju materijalne odredbe ZI-ja ZoPiDZ/12, to jest propisi o općem mirovinskom osiguranju. Stoga ta skupina zastupnika nije predmet razmatranja u ovom ustavnosudskom postupku.
40. Očitovanje koje je Vlada Republike Hrvatske dostavila Ustavnom sudu (v. točku 20. obrazloženja ove odluke i rješenja) ne bavi se prijelaznim odredbama ZI-ja ZoPiDZ/12.
Ustavni sud ocjenjuje da se za članke 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12, koji sadržavaju prijelazne zakonske odredbe, treba provesti objedinjeni ispitni postupak jer takav pristup omogućava potpuni uvid u razloge zbog kojih se članak 6. i članak 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 trebaju ukloniti iz pravnog poretka.
41. Osporeni članak 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 glasi:
»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
(…)
Članak 8.
Zahtjevi podneseni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona rješavat će se prema odredbama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 55/00., 107/01., 86/09., 91/10. i 49/11.).«
S obzirom na intervenciju koja je učinjena člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12, članak 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 nema samostalnu pravnu egzistenciju i mora se razmatrati zajedno s člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12. To potvrđuje i obrazloženje uz članak 6. P.Z. 20/12, u kojem je navedeno: »Naime, namjera je da zastupnik ostvaruje pravo na mirovinu prema propisima koji su na snazi u trenutku podnošenja zahtjeva.«
42. Osporenim člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12 propisano je da danom stupanja na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12 (3. veljače 2012.) prestaje važiti članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09. Članak 6. ZI-ja ZoPiDZ/12 glasi:
»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
Članak 6.
Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, br. 86/09.).«
42.1. Članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09 stupio je na snagu »danom konstituiranja Hrvatskoga sabora nakon provedenih prvih sljedećih izbora za zastupnike u Hrvatski sabor« (članak 3. ZID-a ZoPiDZ/09), to jest 22. prosinca 2011. Po svojoj je naravi prijelazna zakonska odredba, kojom je bilo propisano:
»Članak 2.
Zastupnik koji je zastupničku dužnost obnašao prije stupanja na snagu ovoga Zakona, a nije ostvario pravo na zastupničku mirovinu, ima pravo na zastupničku mirovinu prema propisima koji su važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu.
43. Vremensko djelovanje članka 2. ZID-a ZoPiDZ/09, koji je ukinut novim člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12, obuhvaća razdoblje do 22. prosinca 2011. (to jest, zaključno s 21. prosincem 2011.). Vremensko djelovanje članka 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 obuhvaća razdoblje do 3. veljače 2012. Sukladno tome, ukinuti članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09 i članak 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 ne obuhvaćaju ista vremenska razdoblja.
Između članka 2. ZID-a ZoPiDZ/09, koji je ukinut novim člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12, i članka 8. ZI-ja ZoPiDZ/12, postoji vremenski diskontinuitet od 43 dana, tijekom kojih je nastala nova pravna situacija (konstituiranje i početak rada 7. saziva Hrvatskog sabora) i nova skupina adresata ZoPiDZ-a (zastupnici 7. saziva Hrvatskog sabora).
Sukladno tome, da bi mogao protegnuti članak 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 (i) na razdoblje prije 22. prosinca 2011., zakonodavac je intervenirao u prijašnju prijelaznu odredbu (članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09), i to tako da ju je naknadno, posebnom zakonskom normom (člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12), ukinuo. Ukidanje je obrazložio namjerom »da zastupnik ostvaruje pravo na mirovinu prema propisima koji su na snazi u trenutku podnošenja zahtjeva« (obrazloženje uz članak 6., P.Z. 20/12).
Ustavni sud na ovom mjestu ponavlja da kad ograničava ili ukida prethodno priznata prava zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim je kadar opravdati takvu mjeru, a mora poštovati i druge zahtjeve koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti koji se nisu postavljali kad je ta prava priznavao.
44. U tom je svjetlu potrebno razmotriti učinke članka 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 na neumirovljene zastupnike/11, to jest na osobe koje su obnašale zastupničku dužnost prije 22. prosinca 2011. (u 6. ili nekom od prijašnjih saziva Hrvatskog sabora), a do 22. prosinca 2011. nisu ostvarile (priznato) pravo na zastupničku mirovinu. Kao što je prethodno rečeno, dva su konstitutivna obilježja te skupine: obnašanje zastupničkog mandata prije 22. prosinca 2011., te priznato, ali još neostvareno pravo na zastupničku mirovinu.
45. Ustavni sud prvo napominje da je načelno neprihvatljivo novim zakonom naknadno ukidati prijelazne odredbe prijašnjeg zakona kao što je to učinjeno člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12. Prijelazne odredbe prijašnjeg zakona (članka 2. ZID-a ZoPiDZ/09) imaju ograničeno vremensko, stvarno i personalno djelovanje, a usmjerene su na uređenje zatečenog stanja na dan stupanja na snagu tog (prijašnjeg) zakona.
Prijelazne odredbe članka 2. ZID-a ZoPiDZ/09 (prijašnjeg zakona) uputile su adresate na zakonski režim koji će se na njih primjenjivati poslije njegova stupanja na snagu. U konkretnom slučaju, taj je režim bio poznat adresatima još 18. srpnja 2009., kad je ZID ZoPiDZ/09 bio objavljen u »Narodnim novinama«, a njegovo stupanje na snagu bilo je povezano s izvjesnim događajem kojega je nastup bio predvidljiv (dan konstituiranja Hrvatskog sabora nakon provedenih prvih sljedećih izbora za zastupnike u Hrvatski sabor). Članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09 u tom je smislu stvorio kod adresata izvjesnu predodžbu o pravnoj situaciji s kojom moraju računati i prema njoj prilagoditi svoje ponašanje. Istodobno je kod svojih adresata stvorio jasna i nesporna legitimna očekivanja da će, uz sve intervencije zakonodavca vezane uz visinu iznosa zastupničke mirovine, dob ili radni staž zastupnika, sama bit njihovog prava na zastupničku mirovinu biti sačuvana.
Članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09 stupio je na snagu 22. prosinca 2011. Od tog je dana počeo proizvoditi pravne učinke. To znači da je svakom zastupniku koji je zastupničku dužnost obnašao prije 22. prosinca 2011., a nije ostvario pravo na zastupničku mirovinu, tog dana bilo priznato pravo na ostvarenje zastupničke mirovine prema propisima koji su važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva.
46. U takva prijašnja tranzitorna uređenja koja su obuhvatila prošle situacije i adresate »iz prošlosti« (to jest zastupnike koji su zastupničku dužnost obnašali prije 22. prosinca 2011.) nije bilo dopušteno intervenirati »iz budućnosti« (kasnijim zakonom) na način na koji je to učinjeno člankom 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12.
Člankom 6. ZI-ja ZoPiDZ/12 jednostavno je određen prestanak važenja prijelazne odredbe prijašnjeg zakona kojom su bile propisane pretpostavke za ostvarenje prava na zastupičku mirovinu neumirovljenih zastupnika/2011. Istodobno je donesena nova norma (članak 8. ZI-ja ZoPiDZ/12) koja, čini se, nije vodila računa o tome da posljedice koje će pogoditi skupinu neumirovljenih zastupnika/2011 moraju biti takve da ih se može opravdati na temelju Ustava.
47. Učinjena zakonska intervencija značila je ne samo povredu zabrane retroaktivnog djelovanja zakona (članak 90. stavak 5. Ustava), nego i nedopušteno pravljenje razlike u ostvarenju prava na zastupničku mirovinu među neumirovljenim zastupnicima/2011, dakle osobama koje su bile u usporedivoj situaciji i koje su zajedno činile jedinstvenu skupinu adresata zakona.
47.1. Prvo se primjećuje da je učinak članka 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 doveo do razlika među neumirovljenim zastupnicima/2011 s obzirom na mogućnost ostvarenja prava na zastupničku mirovinu.
Nakon što je ukinut članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09, člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 bilo je propisano da pravo na zastupničku mirovinu imaju samo osobe koje su do dana stupanja na snagu potonjeg zakona (3. veljače 2012.) podnijele zahtjev za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu. »Podnošenje zahtjeva« za neumirovljene zastupnike/11 zapravo je značilo uvođenje obveze kumulativnog ispunjavanja svih zakonskih uvjeta za zastupničku mirovinu (i trajanja zastupničkog mandata, i dobi, i radnog staža) do 3. veljače 2012.
S obzirom na to da je upravo neostvareno (ali priznato) pravo na zastupničku mirovinu bilo konstitutivno obilježje skupine adresata iz članka 2. ZID-a ZoPiDZ/09, mora se zaključiti: članak 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 bio je primjenjiv samo na one članove skupine neumirovljenih zastupnika/2011 koji su u sljedeća 43 dana (od 22. prosinca 2011. do 3. veljače 2012.) bili u mogućnosti kumulativno ispuniti sve uvjete za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu. Stupanjem na snagu članka 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 ostali članovi skupine neumirovljenih zastupnika/2011 u cijelosti su izgubili dotada im priznato pravo na ostvarenje zastupničke mirovine.
Drugim riječima, »namjera« zakonodavca »da zastupnik ostvaruje pravo na mirovinu prema propisima koji su na snazi u trenutku podnošenja zahtjeva« (obrazloženje uz članak 6., P.Z. 20/12)., protegnuta u prošlost, u okolnostima konkretnog slučaja dovela je do nelegitimnih učinaka cijele mjere jer je rezultirala oduzimanjem prava na ostvarenje zastupničke mirovine velikom broju neumirovljenih zastupnika/2011.
47.2. Posljedično, članak 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 doveo je do nejednakog postupanja prema članovima skupine neumirovljenih zastupnika/2011 u ostvarivanju njihova prava na zastupničku mirovinu. Razlika je napravljena prema njihovoj dobi i radnom stažu, budući da su uvjete iz članka 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 mogli ispuniti samo oni članovi skupine neumirovljenih zastupnika/2011 koji su u razdoblju od 22. prosinca 2011. do 3. veljače 2012., osim samog mandata, navršili propisane godine života (60 godina za muškarce odnosno 55 godina i 3 mjeseca za žene u 2012.) i 25 godina mirovinskog staža.
47.3. Izrazitu povredu legitimnih očekivanja proizveo je članak 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 kod osoba koje su obnašale zastupničku dužnost kroz više saziva Hrvatskog sabora, imale se ispunjene sve zakonske uvjete za zastupničku mirovinu, ali su kao izabrani zastupnici u 7. sazivu Hrvatskog sabora odlučili svoj mandat i dalje obnašati. Položaj u koji su ih doveli članak 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 (tzv. umirovljenje na jedan dan) graničio je s ponižavajućim postupanjem prema njima, što je narušilo dignitet zastupničkog mandata i ugrozilo vrijednosti višestranačkog demokratskog sustava.
48. Konačno, članak 6. u vezi s člankom 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 ustavnopravno je neprihvatljiv i s obzirom na stajališta Ustavnog suda izražena u točkama 27. – 32.1. obrazloženja ove odluke i rješenja. U njima je rečeno da zakonsko rješenje kojim se ukida institut zastupničke mirovine u pravnom poretku Republike Hrvatske i kojim se zastupnike podvodi pod opći mirovinski režim sam po sebi nije nesuglasan s Ustavom, sve dok postoje stabilni, prikladni i u praksi provedivi zakonski mehanizmi kojima se djelotvorno kompenziraju neizvjesna osobna situacija nakon prestanka mandata do koje dovodi prihvaćanje zastupničke dužnosti, kao i štetne posljedice koje, zbog prihvaćanja zastupničke dužnosti, pogađaju dotadašnji profesionalni i karijerni život zastupnika.
U točki 32. obrazloženja ove odluke i rješenja Ustavni sud utvrdio je postojanje obveze 7. saziva Hrvatskog sabora da što prije donese odgovarajuća zakonska rješenja kojima će se ispraviti navedena strukturalna disfunkcija zastupničkog mandata, stvorena stupanjem na snagu ZI-ja ZoPiDZ/12, to jest ukidanjem instituta zastupničke mirovine. Ta bi zakonska rješenja, kojima bi se ponovo uravnotežili javni interesi demokratske države (rad zastupnika u Hrvatskom saboru) i privatni interesi zastupnika (viši stupanj materijalne sigurnosti nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti zbog posljedica preuzimanja zastupničkog mandata), morala biti donesena do prestanka mandata zastupnicima 7. saziva Hrvatskog sabora.
Međutim, ta obveza zakonodavca odnosno ta buduća zakonska rješenja nemaju nikakvog utjecaja na skupinu neumirovljenih zastupnika/2011. Oni su prestali biti zastupnici još 21. prosinca 2011. ili ranije (uz iznimku pojedinih zastupnika koji obnašaju zastupničku dužnost i u 7. sazivu Hrvatskog sabora). Njima je 3. veljače 2012. ukinuto pravo na ostvarenje zastupničke mirovine, a da istodobno za njih nije bio predviđen nikakav drugi mehanizam uravnoteživanja javnog i privatnog interesa povezanog sa zastupničkim mandatom. Uzroci zbog kojih su neumirovljeni zastupnici/2011 dovedeni u takav položaj leže u člancima 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12.
49. Polazeći od prethodnih utvrđenja, Ustavni sud ukinuo je članke 6. i 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 zbog njihove nesuglasnosti sa zahtjevima koji za zakone proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), kojoj je zabrana povratnog djelovanja zakona (članak 90. stavak 5. Ustava) jedan od sastavnih elemenata.
Učinci članka 6. ZI-ja ZoPiDZ/12 doveli su i do povrede legitimnog očekivanja neumirovljenih zastupnika/2011 da sama bit njihovog prava na zastupničku mirovinu neće biti dovedena u pitanje, a koje se zasnivalo na razumno opravdanom povjerenju u zakon koji je uređivao njihovo pravo na zastupničku mirovinu i pretpostavke za njegovo ostvarenje.
Učinci članka 8. ZI-ja ZoPiDZ/12 doveli su i do nejednakosti među neumirovljenim zastupnicima/11 koju je proizvela povreda zabrane povratnog djelovanja zakona (članak 90. stavak 5. Ustava).
49.1. Ustavni sud dalje utvrđuje da dan nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama« svaki zastupnik koji je obnašao zastupničku dužnost prije 22. prosinca 2011., a do tog dana nije ostvario pravo na zastupničku mirovinu, ima pravo na zastupničku mirovinu »prema propisima koji su važili u vrijeme kad je obnašao zastupničku dužnost, bez obzira na vrijeme podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na zastupničku mirovinu« (članak 2. ZID-a ZoPiDZ/09).
Prethodno utvrđenje ne utječe na ovlast zakonodavca da naknadnim zakonskim intervencijama mijenja pripadajuće svote zastupničke mirovine u skladu s promijenjenim gospodarskim i financijskim mogućnostima države, kao što je to učinjeno, primjerice, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 157/13.) (v. točku 16.2. u vezi s točkom 14.2. obrazloženja ove odluke i rješenja), pod uvjetom da naknadne restrikcije ne ugrožavaju samu bit prava na zastupničku mirovinu zastupnika koji su, sukladno mjerodavnim zakonskim odredbama, ovlaštenici tog prava.
49.2. Na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio je odluku kao u točki I. izreke odluke. Na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio je odluku kao u točki II. alineji 1. izreke odluke.
50. Točka II. izreke odluke primjenjuju se po sili članka 14. stavka 1. Ustavnog zakona i na suce Ustavnog suda Republike Hrvatske koji su obnašali dužnost prije stupanja na snagu ZID-a ZoPiDZ/09, a na taj dan nisu bili umirovljeni, uključujući one kojima je na dan stupanja na snagu ZID-a ZoPiDZ/09 mandat bio u tijeku. Članak 14. Ustavnog zakona glasi:
»Članak 14.
(1) Sudac Ustavnog suda kome je prestala sudačka dužnost zbog isteka mandata ima pravo na mirovinu pod istim uvjetima kako je to određeno za zastupnike u Hrvatskom saboru.
(…)«
50.1. Budući da je riječ o materijalnoj pravnoj normi ustavne snage, Ustavni sud nije nadležan za njezino preispitivanje u postupku za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom. U granicama svojih ovlasti, Ustavni sud upućuje na točke od 14. do 14.4. obrazloženja odluke broj: U-I-5735/2014, U-II-3288/2014 i U-II-3289/2014 od 12. kolovoza 2014., koja će biti objavljena u »Narodnim novinama«, iz kojih je razvidno da bi položaj ustavnih sudaca trebao biti cjelovito uređen u samom Ustavnom zakonu, to jest normama ustavne snage, zasebno i odvojeno od nositelja političko-državnih funkcija u zemlji. Taj zahtjev proizlazi iz načela neovisnosti ustavnog sudstva, ali je i izraz poštovanja univerzalnog pravnog načela nemo iudex in causa sua.
51. Točka II. izreke odluke i točka II. izreke rješenja primjenjuju se po sili članka 8. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju (»Narodne novine« broj 80/11.) i na glavnoga državnog revizora. Mjerodavni dio članka 8. tog zakona glasi:
»Članak 8.
(…)
(6) Glavni državni revizor po prestanku dužnosti ima pravo na mirovinu prema propisima kojima je uređeno pravo na mirovinu zastupnika u Hrvatskom saboru.«
To je zakonsko rješenje prvi put uvedeno u pravni poredak Republike Hrvatske člankom 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj reviziji (»Narodne novine« broj 105/99.). Ustavni sud ne ulazi u razloge donošenja takvog zakonskog rješenja.
52. Ustavni sud u ovom postupku nije razmatrao osnovanost pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti ZI-ja ZoPiDZ/12 s člancima 14. stavkom 2., 44., 48. stavkom 1. i 54. stavkom 2., na koje su se predlagatelji također pozvali, s obzirom da je odlučio odnosno riješio kao u izreci odluke odnosno rješenja.**

**II.**

**ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POSEBNIM PRAVIMA PREDSJEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE PO PRESTANKU OBNAŠANJA DUŽNOSTI (»NARODNE NOVINE« BROJ 22/13.)**

**I. TEMELJNI PODACI O PREDMETU**

 **53. Predlagatelj Damir Filipan iz Križevaca podnio je 7. prosinca 2009. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 105/04.). Predmet se vodi pod brojem: U-I-64750/2009.
U prijedlogu navodi da »u Ustavu nije propisano postojanje takve institucije. ... Budući da prednje nije propisano u Ustavu Republike Hrvatske, to je zakon kojim se uvodi pravo predsjednika RH da ima pravo na ured, dva službenika, auto i šofera, te osiguranje na teret budžeta Republike Hrvatske neustavan to jest nema potporu u Ustavu Republike Hrvatske ... Stoga predlažem da se taj zakon ukine«.
Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, (»Narodne novine« broj 22/13.; u daljnjem tekstu: ZID ZoPPPRH/13), Ustavni sud je 6. svibnja 2014. zatražio od predlagatelja očitovanje ostaje li kod podnesenog prijedloga iz 2009., budući da je ZID-om ZoPPPRH/13 osnovni tekst zakona značajno izmijenjen i dopunjen. Ustavni sud je 29. svibnja 2014. zaprimio očitovanje predlagatelja da ostaje kod podnesenog prijedloga.
Ustavni sud je stoga predmet broj: U-I-64750/2009 proširio i na ZID ZoPPPRH/13. Tim se prijedlogom, dakle, osporava suglasnost s Ustavom Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti koji je danas na snazi (»Narodne novine« broj 105/04. i 22/13.) u cijelosti jer »nema potporu u Ustavu Republike Hrvatske«.
53.1. Kad u ovoj odluci i rješenju upućuje na tekst Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti koji je danas na snazi (»Narodne novine« broj 105/04. i 22/13.), Ustavni sud koristi se kraticom: ZoPPPRH.
53.2. Pod pojmom »predsjednik Republike Hrvatske« u različitim brojevima i padežima u ovoj se odluci razumije državna funkcija koju obnaša osoba neovisno o spolu. Za predsjednika Republike Hrvatske kojemu je prestala dužnost u ovoj se odluci koristi kratica: »bivši predsjednik« u odgovarajućem broju i padežu. Za predsjednika Republike Hrvatske kojemu je mandat bio u tijeku na dan stupanja na snagu zakona kojim se ukidaju i ograničavaju prethodno mu priznata posebna prava u ovoj se odluci koristi kratica: »predsjednik kojemu je mandat u tijeku« u odgovarajućem broju i padežu.
54. U postupku ispitivanja osnovanosti prijedloga predlagatelja Damira Filipana, Ustavni sud je zaključio da na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) mora pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti članka 2. i članka 7. ZID-a ZoPPPRH/13 s člankom 3. u vezi s člankom 16. Ustava u odnosu na zahtjeve koje za zakone postavljaju vladavina prava, najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, te opće ustavno načelo razmjernosti kad je riječ o ukidanju i ograničavanju posebnih prava predsjednika Republike Hrvatske tijekom obnašanja predsjedničkog mandata (predmet broj: U-I-5734/2014).
Članak 2. ZID-a ZoPPPRH/13 glasi:
»Članak 2.
Iza članka 2. dodaje se članak 2.a koji glasi:
‘Članak 2.a
Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ima pravo na mirovinu. Svota mirovine određuje se kao starosna mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.’.«
54.1. Članak 7. ZID-a ZoPPPRH/13 glasi:
»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
(…)
Članak 7.
Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 17. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (‘Narodne novine’, br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 131/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09. i 150/11.).«
54.1.1. U članku 17. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 131/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09. i 150/11.; u daljnjem tekstu: ZOiPDD/11) bilo je propisano:
»IV. POSEBNA PRAVA
Članak 17.
Nakon prestanka obnašanja dužnosti predsjedniku Republike Hrvatske pripada mirovina u visini 90% plaće predsjednika Republike Hrvatske.
Po prestanku obnašanja dužnosti Vlada Republike Hrvatske je dužna dotadašnjem predsjedniku Republike Hrvatske posebnom odlukom osigurati prostorije za rad sa potrebnim brojem službenika, službeno vozilo sa vozačem i fizičku zaštitu.«
Pravo bivših predsjednika na mirovinu u skladu s člankom 17. stavkom 1. ZOiPDD/11 u ovoj se odluci skraćeno naziva: pravo na predsjedničku mirovinu.**

**II. UREĐENJE POSEBNIH PRAVA PREDSJEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE PO PRESTANKU OBNAŠANJA DUŽNOSTI**

 **1) Razdoblje od 2004. do 2013. godine
55. Zakon o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti donio je 5. saziv Hrvatskog sabora na 8. sjednici održanoj 16. srpnja 2004. Taj je zakon predsjednik Republike Hrvatske proglasio odlukom od 21. srpnja 2004. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 105 od 28. srpnja 2004. Stupio je na snagu 5. kolovoza 2004. (u daljnjem tekstu: ZoPPPRH/04).
55.1. U Prijedlogu zakona o posebnim pravima Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je predsjedniku Hrvatskog sabora dostavila Vlada Republike Hrvatske aktom od 8. srpnja 2004., klasa: 020-01/04-01/01, ur.broj: 61-04-02 (u daljnjem tekstu: P.Z. 138/04), bilo je navedeno:
»Temeljna pitanja vezano uz uređivanje prava i obveza, pravnog položaja i odgovomosti, te djelokruga i ovlasti najviših tijela državne vlasti uređena su Ustavom Republike Hrvatske.
Na temelju ustavnih odredaba i u skladu s Ustavom utvrđenim okvirima, niz posebnih zakona specifičnije i primjerenije razrađuje sasvim konkretna prava, te konkretne obveze najviših nositelja državne vlasti.
Pri tome je bitno spomenuti Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (‘Narodne novine’, broj 116/99, 109/00, 53/03 i 69/03 – pročišćeni tekst), Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, broj 22/92 i 71/97), Zakon o Vladi Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, broj broj 101/98, 15/00, 117/01 i 199/03), posebice Poslovnik Hrvatskog sabora (‘Narodne novine’, broj 06/02, 41/02 i 91/03), potom i Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (‘Narodne novine’, broj 55/00 i 107/01) te Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika (‘Narodne novine’, broj 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 16/04. i 30/04).
Činjenica jest kako navedeni zakoni, između ostaloga, sadrže i odredbe kojima se definiraju obveze i prava državnih dužnosnika na specifičan i u osnovi primjeren način i to kako prava dužnosnika za vrijeme obnašanja dužnosti, tako i po njezinom prestanku.
Od navedenih zakona posebno je za istaći sam Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika koji definira i konkretizira većinu bitnih okolnosti i prava povezanih s obnašanjem državnih dužnosti. Uz definiranje kruga dužnosti obnašanje kojih se smatra državnim dužnostima, Zakon propisuje i obveze državnih dužnosnika, te svakako i njihova prava po prestanku obnašanja dužnosti.
(…)
Međutim, premda decidirano nabraja i utvrđuje koje se dužnosti imaju smatrati državnim dužnostima, sam Zakon ne razrađuje detaljno specifikum odnosa povezanih s obnašanjem dužnosti predsjednika države. Rješavanje i razradu ovog pitanja nametnula je dijelom dosadašnja praksa i čitav niz otvorenih pitanja, a dijelom i potreba postizanja kompatibilnosti sa zakonskim rješenjima već usvojenima u zemljama stabilne, trajne demokracije.
Stoga je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagatelj ovoga Prijedloga zakona, mišljenja kako će se zakonom čije donošenje predlaže, primarno postići primjereno popunjavanje konkretne pravne praznine, te preciziranje konkretnih prava predsjednika države po prestanku obnašanja dužnosti.«
Polazeći od toga da je riječ o pravilima vezanim »uz rad i djelovanje jednog od najviših tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj«, Vlada Republike Hrvatske je u P.Z. 138/04 predložila »konkretna prava koja će ostvarivati predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja svoje dužnosti«, definirajući ih ovako:
– pravo na korištenje primjerenog uredskog prostora s plaćenim troškovima,
– osiguranje obavljanja stručnih, ali i administrativnih poslova, te mogućnost ostvarivanja korespondencije i po prestanku obnašanja dužnosti,
– pravo na fizičku zaštitu i sigurnost, te osiguranje mobilnosti na način da se omogući uporaba službenog, osobnog automobila,
– definiranje ostalih prava kako bi se osigurao kontinuitet, ali i dignitet dužnosti predsjednika Republike Hrvatske.
55.2. Vlada Republike Hrvatske je u P.Z. 138/04 istaknula sljedeće ciljeve koji se postižu tim zakonom:
– striktno definiranje prava predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja njegove dužnosti,
– osiguranje kontinuiteta u domeni suradnje i međunarodnih odnosa, te stvaranje platforme daljnjem osobnom surađivanju i kontinuiranim kontaktima s institucijama u zemlji, ali i izvan nje,
– zajamčen primjereni stupanj osobne sigurnosti predsjednika Republike Hrvatske, posebice u svjetlu jačanja terorizma na međunarodnoj sceni.
55.3. Konačno, Vlada Republike Hrvatske je u P.Z. 138/04 zauzela stajalište da Zakon o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti pripada skupini organskih zakona jer se njime, sukladno članku 82. stavku 2. Ustava, uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela, zbog čega se donosi većinom glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora.
56. ZoPPPRH/04 donesen je na 9. izvanrednoj sjednici Hrvatskog sabora 16. srpnja 2004. (jednoglasno s 96 glasova »za«). ZoPPPRH/04 je glasio:
»Članak 1.
Ovim se Zakonom uređuju posebna prava predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti.
Članak 2.
Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ima pravo na osobnog vozača i službeno osobno vozilo, te na fizičku zaštitu sukladno posebnim provedbenim propisima, na teret državnog proračuna Republike Hrvatske.
Članak 3.
Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ima pravo na korištenje opremljenih uredskih prostorija, primjerenih za obavljanje aktivnosti i organizaciju sastanaka.
Za obavljanje službeničkih, odnosno administrativnih i ostalih poslova nužnih za rad ureda, ured može imati dva državna službenika.
Troškovi za plaće službenika i rad ureda (električna energija, grijanje, troškovi telefona i telefaksa, priključak interneta), te troškovi nabave i održavanja nužne računalne opreme, podmiruju se iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske.
Članak 4.
Vlada Republike Hrvatske dužna je osigurati ured, računalnu opremu i potrebne službenike u roku 30 dana od dana prestanka dužnosti predsjednika Republike Hrvatske, ukoliko to bivši predsjednik osobno zatraži.
Članak 5.
Prava iz članka 2. i 3. ovoga Zakona predsjednik može koristiti trajno.
Članak 6.
U slučaju smrti predsjednika Republike Hrvatske troškove pogreba snosi Republika Hrvatska.«
57. Pravo na mirovinu bivših predsjednika nije bilo uređeno ZoPPPRH-om/04 nego ZOiPDD-om/11 (v. točku 54.1.1. obrazloženja ove odluke).
2) ZID ZoPPPRH/13
58. Vlada Republike Hrvatske dostavila je predsjedniku Hrvatskog sabora aktom od 12. srpnja 2012. (klasa: 020-01/12-01/01, ur.broj: 5030106-12-1) Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti. Konačni prijedlog tog zakona dostavila je predsjedniku Hrvatskog sabora aktom od 3. siječnja 2013. (u daljnjem tekstu: P.Z. 146/13).
U glavi I. P.Z. 146/13 pod nazivom »Razlozi zbog kojih se zakon donosi i pitanja koja se njime rješavaju« kao temeljni razlog izmjena i dopuna ZoPPPRH-a/04 bila je navedena potreba da se sva posebna prava predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti urede jednim zakonom, budući da je do tada jedno od tih prava (pravo na mirovinu nakon prestanka obnašanja dužnosti predsjednika Republike Hrvatske) bilo uređeno člankom 17. ZOiPDD/11 »kojim su uređene obveze i prava državnih dužnosnika u tijelima državne vlasti«. U tom je smislu navedeno:
»Ovim zakonskim prijedlogom predlaže se da se sva prava predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, uključujući i pravo na povratak na radno mjesto nakon isteka mandata kod poslodavca kod kojeg je bio u radnom odnosu na neodređeno vrijeme prije početka obnašanja dužnosti ili kod poslodavca s kojim je zaključio poseban ugovor, kao i pravo na mirovinu, urede Zakonom o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti.«
58.1. Vlada je u P.Z. 146/13 navela sljedeće »posljedice koje će donošenjem zakona proisteći«:
»Donošenjem ovoga Zakona, predsjedniku Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti:
– osigurava se odgovarajuća radno-pravna zaštita, s obzirom da mu se omogućuje pravo povratka na rad kod poslodavca kod kojeg je bio u radnom odnosu na neodređeno vrijeme prije početka obnašanja dužnosti ili kod poslodavca s kojim je zaključio poseban ugovor, …;
– omogućuje se ostvarivanje prava na mirovinu, s time da se svota mirovine određuje kao starosna mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine«, broj 102/98, 127/2000, 59/2001, 109/2001, 147/2002, 117/2003, 30/2004, 177/2004, 92/2005, 43/2007, 79/2007, 35/2008, 40/2010, 121/2010, 130/2010 – pročišćeni tekst, 61/2011, 114/2011 i 76/2012);
– osigurava se pravo na ured, dva državna službenika za obavljanje službeničkih, odnosno administrativnih i ostalih poslova za rad ureda te osobnog vozača i službeno osobno vozilo;
– ograničava se korištenje prava na ured, dva državna službenika, osobnog vozača i službeno osobno vozilo, kao i pravo na osobno osiguranje na razdoblje od 5 godina po prestanku obnašanja dužnosti predsjednika;
– omogućuje se predsjedniku Republike Hrvatske koji je ostvario prava iz članaka 2. i 3. važećeg Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, trajni nastavak korištenja ostvarenih prava u istom opsegu i i nakon stupanja na snagu ovoga Zakona.«
58.2. U glavi III. P.Z. 146/13 pod nazivom »Ocjena potrebnih sredstava za provođenje zakona« Vlada Republike Hrvatske je navela:
»Za provođenje ovoga Zakona nisu potrebna dodatna sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske, štoviše ubuduće će doći do odgovarajuće uštede sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske, koje za sada nije moguće procijeniti, a s obzirom da se predlaže da pravo na ured, dva državna službenika te osobnog vozača i službeno osobno vozilo, predsjednik Republike Hrvatske može koristiti 5 godina po prestanku obnašanja dužnosti. Osim toga, mirovina predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti više se ne određuje u visini 90% plaće predsjednika Republike Hrvatske, nego prema tzv. općem propisu, odnosno Zakonu o mirovinskom osiguranju.«
58.3. U obrazloženju uz predložene članke 2. i 7. P.Z. 146/13, Vlada Republike Hrvatske je navela:
»Uz članak 2.
Ovom odredbom predlaže se da predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ima pravo na mirovinu. Mirovina će se određivati od plaća, odnosno osnovica osiguranja koje je predsjednik Republike Hrvatske ostvario tijekom radnog vijeka, i to kao starosna mirovina s polaznim faktorom 1. Ako predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ostvaruje mirovinu prvi puta nakon 65. godine života polazni faktor može biti veći od 1.
Uz članak 7.
S obzirom da je ovim zakonskim prijedlogom uređeno ostvarivanje prava na mirovinu predsjednika Republike Hrvatske nakon prestanka obnašanja dužnosti, predlaže se da stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 17. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika.«
59. P.Z. 146/13 raspravili su 22. i 23. siječnja 2013. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo i Odbor za zakonodavstvo.
Rasprava u Hrvatskom saboru o P.Z. 146/13 zaključena je 6. veljače 2013. Kao što je prethodno rečeno, ZID ZoPPPRH/13 donesen je na 7. sjednici 8. veljače 2013. (85 glasova »za«, 27 »protiv«, 7 »suzdržanih«).
60. ZID ZoPPPRH/13 glasi:
»Članak 1.
U Zakonu o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (‘Narodne novine’, br. 105/04.) članak 2. mijenja se i glasi:
‘Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ima pravo povratka na rad kod poslodavca kod kojeg je bio u radnom odnosu na neodređeno vrijeme prije početka obnašanja dužnosti ili kod poslodavca s kojim je zaključio poseban ugovor.
Zahtjev za povratak na rad mora podnijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana prestanka obnašanja dužnosti.
Poslodavac je dužan donijeti odluku o povratku na rad u roku od 45 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stavka 2. ovoga članka.
Predsjednik Republike Hrvatske nakon prestanka obnašanja dužnosti do povratka na rad kod poslodavca iz stavka 1. ovoga članka ima pravo na naknadu najviše do iznosa dvije plaće sukladno posebnom propisu.
Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti kojem poslodavac nije donio odluku o povratku na rad u roku iz stavka 3. ovoga članka ili koji odluku o povratku na rad nije prihvatio, ima pravo na naknadu plaće sukladno posebnom propisu od dana nakon prestanka obnašanja dužnosti.’.
Članak 2.
Iza članka 2. dodaje se članak 2.a koji glasi:
‘Članak 2.a
Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ima pravo na mirovinu. Svota mirovine određuje se kao starosna mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.’.
Članak 3.
U članku 3. stavku 1. iza riječi: ‘pravo’ dodaju se riječi: ‘na ured’, a riječi: ‘na korištenje opremljenih uredskih prostorija, primjerenih za obavljanje aktivnosti i organizaciju sastanka’ brišu se.
Stavak 2. mijenja se i glasi:
‘Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti za obavljanje poslova ureda ima pravo na dva državna službenika, osobnog vozača i službeno osobno vozilo.’.
Stavak 3. mijenja se i glasi:
‘Troškovi ureda podmiruju se iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske.’.
Članak 4.
Članak 4. briše se.
Članak 5.
Članak 5. mijenja se i glasi:
‘Prava iz članka 3. ovoga Zakona predsjednik može koristiti 5 godina po prestanku obnašanja dužnosti.’.
PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE
Članak 6.
Predsjednik Republike Hrvatske koji je ostvario prava iz članaka 2. i 3. Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (‘Narodne novine’, br. 105/04.) nastavlja korištenje ostvarenih prava u istom opsegu i može ih koristiti trajno i nakon stupanja na snagu ovoga Zakona.
Članak 7.
Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 17. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika (‘Narodne novine’, br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 131/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09. i 150/11.).
Članak 8.
Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u ‘Narodnim novinama’.«**

**III. OCJENA USTAVNOG SUDA**

 **61. Ustavni sud u ovoj se odluci bavi prigovorom predlagatelja Damira Filipana da ZoPPPRH »nema potporu u Ustavu Republike Hrvatske« i zahtjevima koje za zakone postavljaju vladavina prava te opće ustavno načelo razmjernosti kad je riječ o ukidanju i ograničavanju posebnih prava predsjednika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: predsjednik Republike) tijekom obnašanja predsjedničkog mandata. Članak 3. (u mjerodavnom dijelu) i članak 16. Ustava glase:
»Članak 3.
… vladavina prava … najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«
»Članak 16.
Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.
Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«
61.1. Odgovarajući na prigovor predlagatelja, Ustavni sud u ovoj odluci polazi od ustavnopravne činjenice da je predsjednik Republike konstitutivni organ hrvatske ustavne države. Bira se na temelju općeg i jednakog biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na vrijeme od pet godina, većinom svih birača koji su glasovali (članak 95. Ustava). On je najviši izabrani dužnosnik Republike Hrvatske (»šef države«).
Stoga se sva posebna prava koja su predsjedniku Republike priznata zakonom, a koja su specifična po tome što su stvorena samo u odnosu na tu državnu dužnost i izvan nje ne postoje, moraju prosuđivati u skladu s tom činjenicom.
62. Predsjednik predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu. Brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti, a odgovaran je za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske (članak 94. Ustava). Dodjeljuje odlikovanja i priznanja određena zakonom (članak 98. alineja 5. Ustava).
Ima pravo pokretanja postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama (članak 135. stavak 1. Ustava). Na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, ovlašten je raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike (članak 87. stavak 2. Ustava).
62.1. Predsjednik Republike vrhovni je zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske te imenuje i razrješuje vojne zapovjednike, u skladu sa zakonom. Na temelju odluke Hrvatskog sabora, objavljuje rat i zaključuje mir. U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države može, uz supotpis predsjednika Vlade, narediti uporabu oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje (članak 100. Ustava).
Za vrijeme trajanja ratnog stanja predsjednik Republike može donositi uredbe sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskog sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje. I u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbe sa zakonskom snagom. U svim tim slučajevima ima pravo sazvati sjednicu Vlade i predsjedavati tako sazvanoj sjednici Vlade (članak 101. Ustava).
62.2. Kad je riječ o odnosima predsjednika Republike i Hrvatskog sabora, Ustav propisuje da predsjednik Republike raspisuje izbore za Hrvatski sabor i saziva ga na prvo zasjedanje. Proglašava zakone koje donosi Hrvatski sabor. Ako smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (članak 89. Ustava).
Na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, predsjednik Republike može raspustiti Hrvatski sabor ako, na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Hrvatski sabor Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun (članak 104. stavak 1. Ustava).
62.3. Kad je riječ o o odnosima predsjednika Republike i Vlade Republike Hrvatske, Ustav propisuje da predsjednik Republike povjerava mandat za sastavljanje Vlade osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika (članak 98. Ustava). Ovlašten je predložiti Vladi da održi sjednicu i razmotri određena pitanja, a može biti i nazočan sjednici Vlade i sudjelovati u raspravi (članak 102. Ustava).
Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske surađuju u oblikovanju i provođenju vanjske politike. Na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik Republike odlučuje o osnivanju diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu. Na prijedlog Vlade i uz mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade Republike Hrvatske. Prima vjerodajnice i opozivna pisma inozemnih šefova diplomatskih misija.
Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora, supotpisuju predsjednik Republike i predsjednik Vlade Republike Hrvatske (članak 103. Ustava).
62.4. Kad je riječ o o odnosima predsjednika Republike i sudbene grane vlasti, predsjednik Republike ima ustavnu ovlast izmijeniti sudsku presudu o kazni davanjem pomilovanja osuđenom zatvoreniku (članak 98. alineja 4. Ustava).
62.5. Predsjednik Republike ne može obavljati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost (članak 96. Ustava).
63. Polazeći od ustavne uloge i nadležnosti predsjednika Republike Hrvatske, ne može se ocijeniti nesuglasnom s Ustavom odluka Hrvatskog sabora da zakonom uredi posebna prava bivših predsjednika.
Ustavni okvir postavljen je tako da je odluka o tome hoće li se urediti prava bivših predsjednika prepuštena zakonodavcu. Prepuštena mu je i odluka o načinu na koji će se ta prava urediti, prizna li ih. Sukladno tome, zakonodavac je slobodan priznati posebna prava bivšim predsjednicima u određenom opsegu, ali ih je isto tako ovlašten i ograničavati, pa i ukidati u cijelosti. Ta zakonodavčeva ovlast temelji se na članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava, koji propisuje da Hrvatski sabor neposredno i samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.
63.1. Sukladno tome, Ustavni sud nije prihvatio prijedlog predlagatelja Damira Filipana da ZoPPPRH »nema potporu u Ustavu Republike Hrvatske«. Stoga je na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješio kao u točki II. izreke rješenja.
64. Ustavni sud dalje naglašava: kad u članku 2. stavku 4. alineji 1. ovlašćuje Hrvatski sabor da neposredno i samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj »u skladu s Ustavom i zakonom«, Ustav postavlja zahtjev da se pri tom »odlučivanju« moraju poštovati temeljne ustavne vrijednosti i uvažavati zaštićena ustavna dobra. U tom smislu, općenito govoreći, uvijek kad ograničava ili ukida prethodno priznata prava zakonodavac za to mora imati legitimni cilj u javnom interesu kojim može opravdati takvu mjeru, a mora poštovati i druge zahtjeve koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti koji se nisu postavljali kad je ta prava priznavao.
64.1. ZID-om ZoPPPRH/13 došlo je do ukidanja, ograničavanja i izmjene postojećih te do propisivanja novih prava bivšim predsjednicima u odnosu prema onima koja su im bila priznata ZoPPPRH-om/04.
1) Djelovanje ZID-a ZoPPPRH/13 na buduće slučajeve
65. Ustavni sud ocjenjuje da ne postoje razlozi zbog kojih bi se s ustavnopavnog aspekta trebao preispitati ZID ZoPPPRH/13 kad je riječ o njegovoj primjeni pro futuro, to jest na predsjednike Republike koji će prvi put biti izabrani na tu dužnost nakon stupanja na snagu ZID-a ZoPPPRH/13.
66. Bivšim predsjednicima Republike koji će prvi put biti izabrani na tu dužnost nakon stupanja na snagu ZID-a ZoPPPRH/13, po prestanku obnašanja dužnosti:
– omogućuje se ostvarivanje prava na mirovinu odmah nakon prestanka mandata, pri čemu se svota mirovine određuje kao starosna mirovina prema propisima o općem mirovinskom osiguranju;
– osigurava se pravo na ured, dva državna službenika za obavljanje službeničkih, odnosno administrativnih i ostalih poslova za rad ureda te osobnog vozača i službeno osobno vozilo u razdoblju od pet godina nakon prestanka obnašanja dužnosti, pri čemu se troškovi ureda podmiruju iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske;
– osiguravaju se troškovi pogreba na teret državnog proračuna.
67. Osim navedenih prava, bivšim predsjednicima Republike koji će prvi put biti izabrani na tu dužnost nakon stupanja na snagu ZID-a ZoPPPRH/13 po prestanku obnašanja dužnosti osigurava se odgovarajuća radnopravna zaštita, s obzirom da im se omogućuje pravo povratka na rad kod poslodavca kod kojeg su bili u radnom odnosu na neodređeno vrijeme prije početka obnašanja dužnosti ili kod poslodavca s kojim su zaključili poseban ugovor. Zahtjev moraju podnijeti u roku od 15 dana od dana prestanka obnašanja dužnosti, a poslodavac im je dužan u roku od 45 dana od dana podnošenja navedenog zahtjeva donijeti odluku o povratku na rad. Osim toga, od prestanka obnašanja dužnosti do povratka na rad kod poslodavca bivši predsjednici imaju pravo na naknadu plaće sukladno posebnom propisu, pri čemu imaju pravo na naknadu najviše dvije plaće. Ako poslodavac u propisanom roku od 45 dana od dana ponošenja zahtjeva ne donese odluku o povratku na rad ili odluku o povratku na rad bivši predsjednici ne prihvate, imaju pravo na naknadu plaće sukladno posebnom propisu od dana nakon prestanka obnašanja dužnosti (članak 1. ZID-a ZoPPPRH/13 kojim je izmijenjen članak 2. ZoPPPRH-a).
67.1. »Posebni propisi« u smislu članka 1. ZID-a ZoPPPRH/13 – u dijelu koji se odnosi na izmijenjeni članak 2. stavke 4. i 5. ZoPPPRH-a – u zakonu nisu određeni. Iz zakonskog teksta ne može se zaključiti je li u stavcima 4. i 5. članka 2. ZoPPPRH-a riječ o istom propisu, odnosno o kojem je propisu ili o kojim je propisima riječ, koje pravne snage mora biti taj propis odnosno koje pravne snage moraju biti ti propisi i tko je njegov odnosno njihov donositelj. Članak 2. stavci 4. i 5. ZoPPPRH-a glase:
»Članak 2.
(…)
Predsjednik Republike Hrvatske nakon prestanka obnašanja dužnosti do povratka na rad kod poslodavca iz stavka 1. ovoga članka ima pravo na naknadu najviše do iznosa dvije plaće sukladno posebnom propisu.
Predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti kojem poslodavac nije donio odluku o povratku na rad u roku iz stavka 3. ovoga članka ili koji odluku o povratku na rad nije prihvatio, ima pravo na naknadu plaće sukladno posebnom propisu od dana nakon prestanka obnašanja dužnosti.«
67.2. Ustavni sud primjećuje da je na dva mjesta u obrazloženju P.Z. 146/13 upućeno da se – kad je riječ o »pravu na naknadu najviše dvije plaće« u smislu članka 2. stavka 4. ZoPPPRH – pod »posebnim propisom« treba razumjeti Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 131/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09. i 150/11. i 22/13.; u daljnjem tekstu: ZOiPDD). Tako je u glavi I. P.Z. 146/13 pod nazivom »Razlozi zbog kojih se zakon donosi i pitanja koja se njime rješavaju« navedeno:
»… od prestanka obnašanja dužnosti do povratka na rad kod poslodavca ima pravo na naknadu plaće sukladno posebnom propisu, odnosno Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika, s time da ima pravo na naknadu najviše dvije plaće. Ako poslodavac nije u propisanom roku od 45 dana od dana ponošenja zahtjeva donio odluku o povratku na rad ili odluku o povratku na rad predsjednik Republike Hrvatske nije prihvatio, ima pravo na naknadu plaće sukladno posebnom propisu od dana nakon prestanka obnašanja dužnosti;« (Str. 3.)
U glavi IV. P.Z. 146/13 pod nazivom »Razlike između rješenja koja se predlažu Konačnim prijedlogom zakona u odnosu na rješenja iz Prijedloga zakona i razlozi zbog kojih su te razlike nastale« također je navedeno:
» … do povratka na rad predsjednik Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti ima pravo na naknadu plaće sukladno Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika, ali najviše do dvije plaće. Međutim, ako poslodavac nije u navedenom roku donio odluku o povratku na rad ili odluku o povratku na rad predsjednik Republike Hrvatske nije prihvatio, ima pravo na naknadu plaće sukladno posebnom propisu računajući od dana nakon prestanka obnašanja dužnosti.« (Str. 6.)
Dosljedno tome, kad je riječ o »pravu na naknadu najviše dvije plaće«, »posebni propis« u smislu članka 2. stavka 4. ZoPPPRH-a jest članak 12. stavak 3. točka 1. ZOiPDD-a, koji glasi:
»Članak 12.
Plaće dužnosnika utvrđuju se množenjem osnovice za obračun plaće s koeficijentom utvrđenim za određene dužnosnike.
Osnovicu za obračun plaće dužnosnika određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom.
Koeficijenti za izračun plaće dužnosnika jesu:
1. predsjednik Republike Hrvatske 9,30
(…)«
67.3. Međutim, i dalje ostaje otvorenim pitanje: o kojem je »posebnom propisu« riječ u smislu članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a, kojim se uređuje naknada plaće bivših predsjednika u situaciji kad poslodavac ne donese odluku o povratku na rad bivšeg predsjednika u propisanom roku ili kad bivši predsjednik ne prihvati odluku o povratku na rad?
Kao što je vidljivo iz citiranih dijelova obrazloženja P.Z. 146/13, predlagateljica nije razjasnila je li taj »posebni propis« isti onaj na koji je uputila u vezi s člankom 2. stavkom 4. ZoPPPRH-a ili je riječ o nekom drugom propisu, a ako da, o kojem je propisu riječ, tko ga je dužan donijeti i u kojem roku.
»Posebni propis« iz članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a nedvojbeno je jedan od središnjih elemenata novog prava bivših predsjednika »na povratak na rad kod bivšeg poslodavca«. On je za bivše predsjednike relevantan jer će o visini te naknade plaće u velikoj mjeri ovisiti i prosudbe njihovih daljnjih životnih odluka.
Zaključno, Ustavni sud utvrđuje da postoje manjkavosti u uređenju novog prava bivših predsjednika »na povratak na rad kod bivšeg poslodavca«. Stoga postoji obveza da se te manjkavosti pravodobno isprave tako da bude jasno i izvjesno o kojem je »drugom propisu« riječ odnosno s kojom naknadom plaće mogu računati bivši predsjednici budu li u situaciji da se na njih primjenjuje stavak 5. članka 2. ZoPPPRH-a.
67.4. Stoga je na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona određeno kao u točki II. alineji 3. izreke ove odluke.
68. Sukladno navedenom, uz obvezu zakonodavca da pravodobno ispravi manjkavosti na koje je upozoreno u točki 67.3. obrazloženja ove odluke, izvjesno je da će kandidat koji nakon stupanja na snagu ZID-a ZoPPPRH/13 bude prvi put izabran za predsjednika Republike znati s kojim pravima može računati kad mu prestane mandat i bit će u mogućnosti tome prilagoditi svoje odluke i svoja postupanja.
2) Djelovanje ZID-a ZoPPPRH/13 na predsjednika Republike Hrvatske kojemu je mandat bio u tijeku na dan njegova stupanja na snagu
69. Ustavni sud ocjenjuje da ZID ZoPPPRH/13 djelomično nije u suglasnosti s Ustavom kad je riječ o njegovim učincima na pojedina posebna prava predsjednika Republike kojemu je mandat bio u tijeku u vrijeme kad je taj zakon, 2. ožujka 2013., stupio na snagu (to jest predsjednika kojemu je mandat u tijeku).
70. Među posebnim pravima bivših predsjednika treba razlikovati dvije skupine.
70.1. Prva skupina prava usmjerena je na osiguranje ureda, sredstava, opreme i usluga radi omogućavanja nastavka javnog djelovanja bivših predsjednika na teret državnog proračuna (v. i točku 5.1. obrazloženja ove odluke). U nastavku se skraćeno nazivaju: posebna prava vezana uz nastavak javnog djelovanja.
Za razliku od pozicije bivših predsjednika Republike koji će prvi put biti izabrani na tu dužnost nakon stupanja na snagu ZID-a ZoPPPRH/13, s aspekta zaštite predsjedničkog mandata kao takvog, ali i legitimnog očekivanja predsjednika kojemu je mandat u tijeku, koje je on imao kad je prihvatio položaj predsjednika Republike, izmjene ZID-a ZoPPPRH/13 imaju ograničavajuće učinke. S tih je aspekata ZID ZoPPPRH/13 uveo vremensko ograničenje posebnih prava vezanih uz nastavak javnog djelovanja bivšeg predsjednika (s prethodno priznatog trajnog prava, posebna prava vezana uz nastavak javnog djelovanja ograničena su na pet godina po prestanku obnašanja dužnosti), a gotovo sva prethodno priznata posebna prava postavljena su, u većoj ili manjoj mjeri, restriktivnije.
70.2. Unatoč tome, Ustavni sud ne vidi da bi ta ograničenja, uključujući vremensko, sama po sebi bila nesuglasna s Ustavom, pa ni onda kada je u pitanju predsjednik kojemu je mandat u tijeku.
Ustav ne poznaje posebna prava vezana uz nastavak javnog djelovanja bivših predsjednika. Riječ je, dakle, o zakonskim pravima koja s aspekta predsjednika kojemu je mandat u tijeku jesu ograničena, ali razmjerno.
Naime, i nakon njihova ograničenja ZID-om ZoPPPRH/13, predsjednik kojemu je mandat u tijeku imat će osigurane sve potrebne uvjete za nastavak javnog djelovanja u razumnom razdoblju nakon prestanka obnašanja predsjedničke dužnosti, na teret državnog proračuna. Stoga se, unatoč ograničavanju, ZID-om ZoPPPRH/13 nije narušila sama bit posebnih prava predsjednika kojemu je mandat u tijeku, a koja su vezana uz nastavak njegova javnog djelovanja poslije prestanka mandata.
71. Druga skupina prava bivših predsjednika u ovoj se odluci skraćeno nazivaju: posebna prava vezana uz osobnu situaciju bivših predsjednika. Za razliku od prava iz prve skupine, koja su vezana uz nastavak javnog djelovanja bivših predsjednika poslije prestanka mandata, ova su prava usmjerena prema osobama bivših predsjednika. Budući da je u pravilu riječ o novčanim naknadama, ta prava imaju ustavnopravnu dimenziju jer su imovinskog karaktera i ulaze u područje socijalne sigurnosti, ali mogu ulaziti i u područje radnog prava.
Najznačajnije takvo posebno pravo do stupanja na snagu ZID-a ZoPPPRH/13 bilo je pravo na predsjedničku mirovinu. Slično utvrđenjima koja je za zastupničku mirovinu Ustavni sud izrekao u točki 29. obrazloženja ove odluke i rješenja, pravo na predsjedničku mirovinu bilo je usmjereno i na djelotvorno kompenziranje neizvjesne osobne situacije bivših predsjednika do koje dovodi prihvaćanje predsjedničke dužnosti, kao i štetnih posljedica koje, zbog prihvaćanja predsjedničke dužnosti, pogađaju dotadašnji profesionalni i karijerni život najvišeg državnog dužnosnika.
Naime, prihvaćanje predsjedničke dužnosti uvijek povlači za sobom obvezu predsjednika Republike da napusti dotadašnju profesiju i da se ne bavi ni jednim drugim poslom za vrijeme obavljanja te dužnosti. Bivši predsjednici se stoga mogu susresti s ozbiljnim problemima vezanim uz zaposlenje odnosno daljnji nastavak profesionalne karijere koja je prekinuta prihvaćanjem dužnosti predsjednika Republike, a kod pojedinih profesija i teškoćama u svladavanju postignuća do kojih je u međuvremenu doveo njihov razvitak.
Prema tome, predsjednička mirovina nije bila puka povlastica odnosno povlašteno javnopravno davanje. Osim tradicionalne simboličke funkcije isticanja posebnosti državnog suverena, ona je imala i funkciju uravnoteživanja javnog interesa demokratske države (obavljanje poslova iz ustavne nadležnosti predsjednika Republike) i pružanja jamstva pojedincima da će nakon prestanka obnašanja dužnosti predsjednika Republike biti u sigurnoj i stabilnoj osobnoj situaciji.
72. Sukladno tome, pravo na predsjedničku mirovinu bilo je povezano s legitimnim očekivanjem njegovih ovlaštenika, kojim očekivanjima – ako i kad nastanu – Ustav također pruža zaštitu s obzirom da ih smatra imovinskim pravima. S tog aspekta, čini se nespornim da je predsjednik kojemu je mandat u tijeku računao s predsjedničkom mirovinom kad je prihvaćao dužnost s obzirom da je to pravo bilo priznato ZoPPPRH-om/04.
73. Prijelaznom odredbom članka 7. ZID-a ZoPPPRH/13 u cijelosti je ukinut institut predsjedničke mirovine. Umjesto njega, člankom 2. ZID-a ZoPPPRH/13 propisano je pravo bivših predsjednika na mirovinu prema propisima o općem mirovinskom osiguranju. S aspekta legitimnog očekivanja predsjednika kojemu je mandat u tijeku, te su odredbe imale učinak oduzimanja posebnog prava na predsjedničku mirovinu.
Nesporno je da ZoPPPRH/04, koji je bio na snazi neprekidno od 2004. do 2013., stvorio kod predsjednika kojemu je mandat u tijeku izvjesnu predodžbu o pravnoj situaciji s kojom mora računati i prema njoj prilagoditi svoje ponašanje. Istodobno je kod njega stvorio jasna i nesporna legitimna očekivanja da će, uz sve dopuštene intervencije zakonodavca vezane uz opseg posebnih prava, sama bit prava na predsjedničku mirovinu biti sačuvana.
Stoga je zakonodavac morao imati vrlo snažne objektivne razloge kojima bi mogao opravdati mjeru koja je de factodovela do oduzimanja prava na predsjedničku mirovinu predsjedniku kojemu je mandat u tijeku.
74. Ustavni sud prvo mora naglasiti da P.Z. 146/13 ne sadržava obrazloženje legitimnog cilja u javnom interesu kojim bi se eventualno moglo opravdati ukidanje predsjedničke mirovine i u odnosu na predsjednika kojemu je mandat u tijeku. Polazeći od P.Z. 146/13, čini se da se razlozi za donošenje ZID-a ZoPPPRH/13 mogu svesti na potrebu da se na jednom mjestu (u ZoPPPRH-u) cjelovito urede sva posebna prava bivših predsjednika. U glavi V. P.Z. 146/13 pod nazivom »Prijedlozi i mišljenja koji su dan na Prijedlog zakona, a koje predlagatelj nije prihvatio, s obrazloženjem«, u tom je smislu navedeno:
»Tijekom rasprave u Hrvatskome saboru, predloženo je da se preispitaju predložene restriktivne odredbe, polazeći od toga da je predsjednik Republike Hrvatske institucija te da mu uzimajući u obzir ulogu koju vrši i znanja koja ima, ne bi trebalo ograničavati prava.
Navedeni prijedlozi ne mogu se prihvatiti budući da je razlog donošenja ovoga zakonskog prijedloga upravo cjelovito uređenje prava predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, primjereno trenutnim gospodarskih uvjetima.« (Str. 7.)
Obrazloženje sadržano u P.Z. 146/13 nije zadovoljavajuće. Potreba da se na jednom mjestu (u ZoPPPRH-u) cjelovito urede sva posebna prava bivših predsjednika ne može se po naravi stvari smatrati obrazloženjem za mjeru koja je po svojim učincima, s aspekta predsjednika kojemu je mandat u tijeku, bila izjednačena s oduzimanjem prava na predsjedničku mirovinu.
74.1. Uz predloženi članak 7. kojim se ukida predsjednička mirovina, u P.Z. 146/13 bilo je navedeno: »S obzirom da je ovim zakonskim prijedlogom uređeno ostvarivanje prava na mirovinu predsjednika Republike Hrvatske nakon prestanka obnašanja dužnosti, predlaže se da stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 17. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika«.
Kao što je već rečeno, »ostvarivanje prava na mirovinu« bivših predsjednika uređeno je u novom zakonu tako da se »svota mirovine određuje kao starosna mirovina prema Zakonu o mirovinskom osiguranju« (članak 2. ZID-a ZoPPPRH/13).
Primijene li se te odredbe na situaciju predsjednika kojemu je mandat u tijeku, mora se zaključiti da je »ostvarivanje prava na mirovinu predsjednika Republike Hrvatske nakon prestanka obnašanja dužnosti« za njega postojalo i do tada, pa zbog toga nije trebalo ukidati članak 17. ZOiPD-a/11 Osim toga, do tada je pravo na mirovinu doista bilo »posebno pravo« (v. članak 17. ZOiPD/11 u točki 3.1.2. obrazloženja ove odluke). Suprotno tome, osim što je iz članka 17. ZOiPDD/11 zadržao rješenje prema kojem predsjednik Republike ostvaruje pravo na mirovinu odmah nakon prestanka mandata (pa s njegova spekta nije riječ ni o kakvom novom uređenju tog prava), Ustavni sud ne vidi što bi u mirovini koja se ostvaruje po propisima o općem mirovinskom osiguranju bilo usporedivo odnosno »posebno« u smisu »posebnih prava« bivših predsjednika države kao što je to bio institut predsjedničke mirovine (v. i točku 75.3. obrazloženja ove odluke).
Ostaje činjenica da se položaj predsjednika kojemu je mandat u tijeku, nakon što prestane obnašati tu dužnost, ZID-om ZoPPPRH/13 bitno pogoršao: predsjednik kojemu je mandat u tijeku moći će i dalje ostvariti pravo na mirovinu odmah po prestanku mandata, ali prema propisima o općem mirovinskom osiguranju.
74.2. U tom pitanju, dakle, nije riječ o dopuštenom ili nedopuštenom stupnju ograničavanja prethodno priznatih prava predsjednika kojemu je mandat u tijeku, nego o potpunom ukidanju same biti njegova do tada priznatog posebnog prava na predsjedničku mirovinu. Za takvu intervenciju u dotadašnje pravo predsjednika kojemu je mandat u tijeku u P.Z. 146/13 nisu dani dostatni i relevantni razlozi.
75. Ipak, iz cjelokupnog sadržaja ZID-a ZoPPPRH/13 može se zaključiti da je namjera zakonodavca bila i predsjedniku kojemu je mandat u tijeku ukinuti pravo na posebnu predsjedničku mirovinu (podvodeći ga pod propise o općem mirovinskom osiguranju), ali mu istodobno priznati novo pravo na povratak na rad kod bivšeg poslodavca odnosno, supsidijarno, pravo na naknadu plaće po »posebnom propisu« u smislu članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a.
75.1. Za bivše predsjednike Republike koji će prvi put biti izabrani na tu dužnost nakon stupanja na snagu ZID-a ZoPPPRH/13, pravo na povratak na rad kod bivšeg poslodavca odnosno, supsidijarno, pravo na naknadu plaće po »posebnom propisu« u smislu članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a (uz uvjet da budu uklonjene manjkavosti u sadašnjoj regulaciji – v. točku 67.3. obrazloženja ove odluke) bit će jedno od redovitih posebnih materijalnih prava s kojima će biti u mogućnosti računati kad budu donosili odluku o prihvaćanju predsjedničkog mandata.
75.2. Za razliku od toga, za predsjednika kojemu je mandat u tijeku to se pravo kvalificira kao »novo« jer nije postojalo u vrijeme njegova stupanja na dužnost. Stoga se s njegova aspekta ono može kvalificirati i kao svojevrsni supstitut dotadašnem pravu na predsjedničku mirovinu.
U točki 67.3. obrazloženja ove odluke naglašeno je da u postojećem uređenju prava na povratak na rad kod bivšeg poslodavca odnosno, supsidijarno, prava na naknadu plaće po »posebnom propisu« u smislu članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a postoje manjkavosti jer nije poznato o kojem je »drugom propisu« riječ odnosno s kojom naknadom plaće mogu računati bivši predsjednici budu li u situaciji da se na njih primjenjuje stavak 5. članak 2. ZoPPPRH-a.
Također je naglašeno da je »posebni propis« iz članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a nedvojbeno jedan od središnjih elemenata novog prava bivših predsjednika »na povratak na rad kod bivšeg poslodavca«. On je za bivše predsjednike relevantan jer će o visini te naknade plaće u velikoj mjeri ovisiti i prosudbe njihovih daljnjih životnih odluka.
Kraj takvog stanja stvari, već sama manjkavost u uređenju prava na povratak na rad kod bivšeg poslodavca odnosno, supsidijarno, prava na naknadu plaće po »posebnom propisu« u smislu članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a, ne dopušta da se taj institut smatra prikladnim supstitutom prava na predsjedničku mirovinu i da kao takav bude primijenjen na predsjednika kojemu je mandat u tijeku.
75.3. Neovisno o tome, Ustavni sud dalje utvrđuje da je riječ o dva različita pravna instituta jer onaj ukinuti (pravo na predsjedničku mirovinu) pripada području socijalne sigurnosti, a novouvedeni (pravo na povratak na rad kod bivšeg poslodavca odnosno, supsidijarno, pravo na naknadu plaće po »posebnom propisu« u smislu članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a) pripada području radnopravnih odnosa.
Nadalje, ta dva instituta uređuju prava koja pripadaju različitim razdobljima života pojedinca, a u najvećoj mjeri ovise o životnoj dobi njihova ovlaštenika (to jest o objektivnoj činjenici na koju ovlaštenik nema utjecaja).
U tom se svjetlu ističe relativni značaj povlastice predviđene ZID-om ZPPPRH/13, prema kojoj bivši predsjednik ima pravo na mirovinu po propisima o općem mirovinskom osiguranju odmah nakon prestanka mandata. Naime, sama predlagateljica je u P.Z. 146/13, obrazlažući novo zakonsko rješenje prema kojem će se »ubuduće starosna mirovina određivati prema Zakonu o mirovinskom osiguranju«, posebno naglasila da primjena tog rješenja nije izgledna ako je riječ o bivšem predsjedniku mlađe dobi: »Pri tome je važno istaknuti, da mirovina u najvećoj mjeri ovisi o navršenom mirovinskom stažu i ostvarenim plaćama, pa bi eventualno ostvarivanje prava na mirovinu u navedenoj ranoj životnoj dobi rezultiralo niskim iznosom mirovine.« (Glava V. P.Z. 146/13 pod nazivom »Prijedlozi i mišljenja koji su dani na Prijedlog zakona, a koje predlagatelj nije prihvatio, s obrazloženjem«, str. 7.)
Time je još više naglašena specifičnost dotadašnje predsjedničke mirovine, na koju je bivši predsjednik također imao pravo odmah nakon prestanka mandata. Iako dosadašnja praksa to ne može potvrditi, po naravi stvari proizlazi da bi posebno pravo na predsjedničku mirovinu bivši predsjednik mlađe životne dobi najvjerojatnije koristio tek kasnije, a da bi se nakon prestanka obnašanja predsjedničke dužnosti usmjerio prema ostvarenju prava na rad. Ustavni sud u tom kontekstu posebno naglašava potrebu napuštanja dosadašnje prakse »umirovljenja dužnosnika na jedan dan«. Ako je zakonom bilo izrijekom propisano da bivši predsjednik ima pravo na predsjedničku mirovinu nakon prestanka mandata, onda se to pravo ne može izgubiti samo zbog činjenice da je »aktivirano« kasnije, to jest u prikladnoj životnoj dobi osobe.
75.4. Iz navedenog proizlazi da je prisilna zakonska supstitucija prava na predsjedničku mirovinu novim pravom iz područja radnopravnih odnosa za predsjednika u mirovini očito rezultirala izigravanjem legitimnih očekivanja, koja su bila utemeljena na razumno opravdanom povjerenju u zakon (ZoPPPRH/04) koji je predsjedniku kojemu je mandat u tijeku prije, na početku i dulje od polovine njegova mandata priznavao pravo na predsjedničku mirovinu.
Predsjedniku kojemu je mandat u tijeku istodobno nije bila dana nikakva pravna mogućnost odabira između dotada mu priznatog prava na predsjedničku mirovinu (područje socijalnog osiguranja) i novog prava na povratak na rad kod bivšeg poslodavca odnosno, supsidijarno, prava na naknadu plaće po »posebnom propisu« u smislu članka 2. stavka 5. ZoPPPRH-a (područje radnopravnih odnosa), što bi s aspekata njegovih zaštićenih legitimnih očekivanja i ustavnog načela razmjernosti mogao biti jedan od djelotvornih mehanizama za uspostavljanje pravednog prijelaznog zakonskog režima za konkretan slučaj.
75.5. U nedostatku takvog ili sličnog zakonskog rješenja, na predsjednika kojemu je mandat u tijeku prebačen je prekomjerni teret snošenja posljedica javnih politika u situaciji kad legitimni cilj same mjere kojom je pogođen nije obrazložen, a nije ni samorazumljiv.
Zaključno, djelomična nesuglasnost ZID-a ZoPPPRH/13 s Ustavom proizlazi iz zbirnog učinka djelovanja članka 2. u vezi s člankom 7. tog zakona na predsjednika kojemu je mandat u tijeku.
76. Ustavni sud na kraju ponavlja da se na prijelazne odredbe zakona po naravi stvari primjenjuju strogi zahtjevi vladavine prava, pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti jer se preko prijelaznih odredaba najbolje vidi odnos zakonodavca prema zaštićenim ustavnim dobrima i njegovo poštovanje ustavnih jamstava, kao i razina vjerodostojnosti samog objektivnog pravnog poretka (v. Izvješće Ustavnog suda broj: U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014., »Narodne novine« broj 83/14.).
Ustavni sud također ponavlja da je zakonodavac ovlašten mijenjati i ukidati prava koja je prethodno priznao pod uvjetom da za takvu mjeru postoji legitimni cilj u javnom interesu te objektivno i razumno opravdanje. Osim toga, kad je riječ o imovinskim pravima, sama mjera mora biti razmjerna i ne smije dovesti do prekomjernog tereta za one koji su njome pogođeni.
Ti zahtjevi nisu ispunjeni kad je riječ o učincima članka 2. u vezi s člankom 7. ZID-a ZoPPPRH/13 na predsjednika kojemu je mandat u tijeku.
77. Na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona, Ustavni sud utvrđuje da se dan nakon objave ove odluke u »Narodnim novinama«, umjesto ukinutog članka 2. ZID-a ZoPPPRH/13 na predsjednika Republike kojemu je predsjednički mandat bio u tijeku na dan stupanja na snagu tog zakona primjenjuje članak 17. stavak 1. ZoPiDZ/11), koji glasi: »Nakon prestanka obnašanja dužnosti predsjedniku Republike Hrvatske pripada mirovina u visini 90% plaće predsjednika Republike Hrvatske.«
Prethodno utvrđenje ne utječe na ovlast zakonodavca da naknadnim zakonskim intervencijama mijenja pripadajuće svote predsjedničke mirovine u skladu s promijenjenim gospodarskim i financijskim mogućnostima države, pod uvjetom da naknadne restrikcije ne ugrožavaju samu bit prava na predsjedničku mirovinu.
78. Na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio je odluku kao u točki I. alineji 2. izreke odluke.
Na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio je odluku kao u točki II. alineji 2. izreke odluke.
3) Obustava postupka u predmetu U-I-4113/2008
79. Predlagatelj Zdravko Bartovčak iz Zagreba podnio je 25. rujna 2008. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 105/04.). Predmet se vodi pod brojem: U-I-4113/2008.
Predlagatelj je umro 2. rujna 2012.
80. Članak 61. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) glasi:
»Članak 61.
Ustavni sud može obustaviti postupak ako podnositelj zahtjeva, odnosno prijedloga odustane, a mora u slučajevima kad prestanu postojati pretpostavke za vođenje postupka.«
S obzirom na pravna stajališta koja je obrazložio u ovoj odluci i rješenju, a u svjetlu činjenice da je Zakon o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti (»Narodne novine« broj 105/04.), koji je predlagatelj osporavao, kasnije bitno izmijenjen i dopunjen (ZID-om ZoPPPRH/13), Ustavni sud utvrđuje da su prestale postojati pretpostavke za vođenje postupka po ovom prijedlogu. Stoga je na temelju članka 61. Ustavnog zakona riješeno kao u točki III. izreke rješenja.
81. Objava odluke (točka III. izreke odluke) i objava rješenja (točka IV. izreke rješenja) temelje se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-4113/2008
U-I-64750/2009
U-I-895/2012
U-I-555/2013
U-I-1112/2013
U-I-3479/2013
U-I-5734/2014

Zagreb, 12. kolovoza 2014.**

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

 **Predsjednica
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.**

**TEKST KOJI NIJE UŠAO U PROČIŠĆENI TEKST**

**ZAKON O IZMJENAMA ZAKONA O PRAVIMA I DUŽNOSTIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU**

(„Narodne novine“, broj 12/12 od 26.01.2012.)

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 6.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti članak 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, br. 86/09.).

Članak 7.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti članci 2. i 3. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, br. 49/11.).

Članak 8.

Zahtjevi podneseni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona rješavat će se prema odredbama Zakona o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru (»Narodne novine«, br. 55/00., 107/01., 86/09., 91/10. i 49/11.).

Članak 9.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.