



SOCIJALNO OSIGURANJE U DRUGIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-A

Koordinacija sustava socijalne sigurnosti olakšava slobodno kretanje osoba unutar EU-a. Temeljita reforma zakonodavstva u tom području provedena je 2010. i dopunjena dodatnim pravnim aktima kojima je poboljšana zaštita prava mobilnih radnika. Komisija je 2016. kao dio paketa mjera za mobilnost radne snage predložila dodatnu reformu sustava kako bi ga se prilagodilo suvremenim gospodarskim i socijalnim okolnostima u EU-u.

PRAVNA OSNOVA

Članci 48. i 352. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#).

CILJEVI

Uklanjanje prepreka slobodnom kretanju osoba između država članica temeljno je načelo Ugovora iz Rima ([2.1.5.](#)). Kako bi se to postiglo, mjerama u području socijalne sigurnosti treba se zajamčiti da građani EU-a koji žive i rade u državi članici koja nije njihova matična država ne gube neka ili sva svoja socijalna prava.

POSTIGNUĆA

Vijeće je 1958. donijelo dvije uredbe o socijalnoj sigurnosti radnika migranata koje su naknadno zamijenjene [Uredbom \(EEZ\) br. 1408/71](#). Državljeni Islanda, Lihtenštajna i Norveške također su obuhvaćeni tom uredbom na temelju Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP), a državljani Švicarske obuhvaćeni su na temelju Sporazuma između EU-a i Švicarske. Godine 2004. Uredba (EEZ) br. 1408/71 stavljena je izvan snage [Uredbom \(EZ\) br. 883/2004](#) (Uredba o koordinaciji). Međutim, Uredba (EEZ) br. 1408/71 još uvijek ima učinak na neke akte Unije i sporazume u kojima je EU još uvijek stranka. Godine 2010. provedena je velika reforma sustava te je donesen „paket o moderniziranoj koordinaciji” – [Uredba \(EZ\) br. 988/2009](#) i provedbena [Uredba \(EZ\) br. 987/2009](#).

A. Četiri glavna načela.

Svaka država članica slobodna je samostalno uređivati vlastiti sustav socijalne sigurnosti. Uredbom o koordinaciji utvrđuje se u kojoj bi državi članici građanin EU-a trebao biti osiguran kada su uključene dvije ili više država. Općenito govoreći, socijalno osiguranje pruža država zaposlenja ili, ako osoba nije zaposlena, država boravišta. Uredba se temelji na četiri glavna načela:



1. Jednako postupanje (članci 4. i 5.)

Radnici i samozaposlene osobe iz drugih država članica imaju jednaka prava i obveze kao i državljani zemlje domaćina. Pravo na jednako postupanje bezuvjetno se primjenjuje na svakog radnika ili samozaposlenu osobu iz druge države članice koja je u državi domaćinu boravila tijekom određenog razdoblja. Uz to, ako se u određenoj državi članici pripisuju pravni učinci određenoj situaciji (npr. brak) ili događajima (npr. doživljena nesreća) ili primitku naknada socijalne sigurnosti (npr. osobe koje primaju naknadu za nezaposlene također imaju pravo na poreznu olakšicu), ta država članica mora uzeti u obzir relevantne činjenice ili događaje ili primitak jednakovrijednih naknada koji su se dogodili u drugoj državi članici.

2. Zbrajanje razdoblja (članak 6.)

Tim se načelom jamči da će se prošla razdoblja osiguranja, zaposlenja ili stanovanja u drugim zemljama uzeti u obzir pri izračunu naknada. Ako je, primjerice, nacionalnim zakonodavstvom propisano da radnik mora biti osiguran ili zaposlen tijekom određenog razdoblja kako bi stekao pravo na određene naknade, prema načelu zbrajanja razdoblja nadležna država članica mora uzeti u obzir razdoblja osiguranja i zaposlenja ispunjena u drugoj državi članici.

3. Načelo jednog mjerodavnog prava (članak 10., članak 11. stavak 1.)

Tim se načelom sprječava korištenje prava na slobodno kretanje radi ostvarivanja nezakonite koristi. Svaki je korisnik obuhvaćen zakonodavstvom samo jedne države i plaća doprinose samo u toj državi.

4. Prijenos naknada u drugu državu (članak 7.)

To načelo podrazumijeva da se naknade u okviru socijalne sigurnosti mogu isplaćivati diljem Unije te se njime državama članicama zabranjuje da isplatu ograničavaju na osobe koje borave na njihovu teritoriju. Međutim, ne primjenjuje se na sve vrste naknada socijalne sigurnosti. Posebna se pravila primjenjuju, primjerice, na naknade za nezaposlenost.

B. Obuhvaćene osobe

[Uredbom \(EEZ\) br. 1408/71](#) prvotno su bili obuhvaćeni samo radnici, no 1982. godine njezino je područje primjene prošireno i na samozaposlene osobe. Također su bili obuhvaćeni članovi obitelji radnika i samozaposlenih osoba te osobe koje uzdržavaju, kao i osobe bez državljanstva i izbjeglice. Područje primjene postupno je proširivano: godine 1998. status javnih službenika izjednačen je s onim ostalog stanovništva u pogledu općih zakonskih mirovinskih prava, 1999. obuhvaćene su sve osigurane osobe, a posebno studenti i osobe koje nisu u plaćenom radnom odnosu, a 2003. obuhvaćeni su državljani trećih zemalja koji legalno borave u EU-u.

Najnovijim pravnim aktom, [Uredbom \(EU\) br. 1231/2010](#), pravila su proširena i na državljane trećih zemalja koji legalno borave u EU-u i nalaze se u prekograničnoj situaciji i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe ako se nalaze u EU-u.

Pravila se primjenjuju i na prekogranične radnike, koji rade kao zaposlenici ili samozaposlene osobe u jednoj državi članici, a borave u drugoj državi članici u koju se vraćaju svaki dan ili barem jednom tjedno.



Upućeni radnici su izniman slučaj jer su na privremenom zadatku te su i dalje socijalno osigurani u svojoj matičnoj državi članici u razdoblju od najviše 24 mjeseca. Od države članice u kojoj borave mogu primiti samo zdravstvene usluge.

C. Obuhvaćene naknade

U članku 3. [Uredbe \(EZ\) br. 883/2004](#) navode se obuhvaćene naknade socijalne sigurnosti:

- naknade za slučaj bolesti, majčinstvo i istovjetne naknade za očinstvo, no ne i socijalna i zdravstvena pomoć na temelju imovinskog stanja, s obzirom na to da ona ne ovisi o prijašnjim doprinosima u sustav socijalne sigurnosti;
- naknade za slučaj starosti, naknade zbog invalidnosti i naknade za nadživjele osobe;
- naknade za ozljede na radu i profesionalne bolesti;
- posmrtna pripomoć;
- predmirovinske naknade, naknade za nezaposlenosti, obiteljske naknade;
- posebne nedoprinodne novčane naknade, koje nisu prenosive u drugu državu.

D. Modernizacija sustava

Od 1971. zakonodavstvo o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti izmjenjivano je više puta kako bi se u obzir uzeo razvoj događaja na razini EU-a, promjene u zakonodavstvu na nacionalnoj razini i sudska praksa Suda Europske unije.

1. Ostvarivanje bolje koordinacije sustava socijalne sigurnosti

Moderniziranim sustavom koordinacije uvedeno je načelo dobre uprave prema kojem institucije država članica imaju obvezu međusobno surađivati i uzajamno si pomagati. Na taj je način omogućen sustav elektroničke razmjene podataka među nacionalnim institucijama. Središnji sustav elektroničke razmjene podataka o socijalnoj sigurnosti Komisija je stavila na raspolaganje u srpnju 2017., a države članice imaju dvije godine da ga provedu na nacionalnoj razini.

Njime je također postignuto sljedeće:

- ažurirana su pravila u skladu s aktualnom socijalnom praksom (npr. propisi za razdoblja odgoja djece);
- poboljšana je zaštita prava (npr. bolje informiranje i pružanje pomoći građanima, novi postupci dijaloga i mirenja);
- razjašnjeni su određeni aspekti, primjerice uvrštavanjem sudske prakse Suda Europske unije (npr. izjednačavanje činjenica);
- ojačani su i pojednostavljeni institucijski postupci (npr. elektronička razmjena podataka);
- poboljšana je i ubrzan povrat troškova zdravstvene skrbi.

Dodatni korak prema boljoj koordinaciji sustava socijalne sigurnosti bilo je osnivanje [Europskog nadzornog tijela za rad \(ELA\)](#) u listopadu 2019. Europsko nadzorno



tijelo za rad preuzet će operativne aspekte koordinacije sustava socijalne sigurnosti te posredovanje, putem posebnog odbora za posredovanje, u slučajevima sporova između nacionalnih tijela u vezi s primjenom prava Unije u području mobilnosti radne snage i koordinacije sustava socijalne sigurnosti.

2. Europska iskaznica zdravstvenog osiguranja

Od 2006. europski građani koji putuju unutar Europskog gospodarskog prostora mogu se koristiti europskom iskaznicom zdravstvenog osiguranja, koju izdaju pružatelji zdravstvenog osiguranja u zemlji osiguranika. Njome se olakšava pristup zdravstvenim uslugama u slučaju **nepredviđene** zdravstvene potrebe tijekom boravka u nekoj drugoj državi EGP-a iz osobnih ili poslovnih razloga. Pristup se pruža pod istim uvjetima i po istoj cijeni kao i za osobe koje su osigurane u toj zemlji. Povrat troškova obavlja sustav socijalne sigurnosti matične države.

3. Prava na dopunsku mirovinu

Nakon dugogodišnjih pregovora 16. travnja 2014. potpisana je [Direktiva 2014/50/EU](#) o minimalnim zahtjevima za poboljšanje mobilnosti radnika među državama članicama unapređivanjem stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu. Direktiva se odnosi samo na mirovinske sustave na tržištu rada, no ne i na dobrovoljne doprinose pojedinačnim mirovinskim sustavima ili na državne mirovine koje su obuhvaćene Uredbom o koordinaciji.

4. Izgledi za reformu

Nakon posebnog savjetovanja o koordinaciji naknada za dugotrajnu skrb i nezaposlenost 2013. i općeg savjetovanja o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti u EU-u 2015. Komisija je u prosincu 2016. kao dio paketa mjera za mobilnost radne snage predložila [reviziju Uredbe br. 883/2004](#) i [provedbene Uredbe \(EZ\) br. 987/2009](#).

Cilj je revizije osigurati pravednost snažnijim povezivanjem isplata naknada državama članicama koje prikupljaju doprinose za socijalnu sigurnost. Također pruža nacionalnim tijelima bolje alate za provjeru statusa socijalne sigurnosti upućenih radnika kako bi se bolje rješavale potencijalno nepoštene prakse i zlouporabe. Neke su od glavnih promjena sljedeće:

- naknade za nezaposlene: primjenjuje se razdoblje za stjecanje prava od tri mjeseca prije nego što se razdoblja osiguranja ili zaposlenja mogu zbrojiti, međutim radnici mogu prenositi svoje naknade za nezaposlene tijekom šest umjesto tri mjeseca kako bi tražili posao u drugoj državi članici. Nakon godinu dana rada u određenoj državi članici prekogranični radnici mogu tražiti naknadu za nezaposlene u državi članici u kojoj su bili zaposleni umjesto u državi u kojoj imaju boravište;
- naknade za dugotrajnu skrb: u prijedlogu su u zasebnom poglavlju definirane naknade za dugotrajnu skrb i slučajevi u kojima mobilni građani mogu zatražiti te naknade;
- obiteljske naknade koje bi trebale zamijeniti dohodak tijekom razdoblja odgoja djece treba smatrati pojedinačnim i osobnim pravima, čime se državi članici koja ima sekundarnu nadležnost daje pravo da dodijeli naknadu u punom iznosu



drugom roditelju. Time se uklanjaju potencijalni financijski čimbenici koji roditelje odvrćaju od toga da u isto vrijeme odlaze na obiteljski dopust.

Prijedlogom se također važeći zakonski propisi nastoje uskladiti s nedavnom sudskom praksom Suda Europske unije o pristupu socijalnim naknadama za gospodarski neaktivne građane ([2.1.5.](#)).

Taj je prijedlog predmet međuinstitucijskih pregovora koji su u tijeku.

U programu rada Komisije za 2018. spomenut je prijedlog o europskom broju socijalnog osiguranja (ESSN) za olakšavanje prekogranične koordinacije sustava socijalne sigurnosti, ali nije predstavljen konkretan prijedlog.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament uvijek je pokazivao veliko zanimanje za probleme radnika migranata, pograničnih radnika, samozaposlenih osoba i državljana trećih zemalja koji ne rade u državi članici koja ih je prihvatila. Parlament je više puta izrazio žaljenje zbog postojanja prepreka punoj slobodi kretanja te je pozvao Vijeće da usvoji prijedloge da se prijevremena mirovina obuhvati područjem primjene koordinacije socijalne sigurnosti, da se proširi pravo nezaposlenih osoba na primanje naknade za nezaposlenost u drugoj državi članici i da se proširi područje primjene zakonodavstva kako bi se njime obuhvatili svi osiguranici. Većina tih zahtjeva ispunjena je donošenjem Uredbe (EZ) br. 883/2004 ili uvrštena u najnovije prijedloge Komisije.

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona primjenjuje se redovni zakonodavni postupak i glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću. Međutim država članica može zatražiti da se nacrt zakonodavnog akta uputi Europskom vijeću ako smatra da bi taj akt utjecao na važne aspekte financijske ravnoteže njezinog sustava socijalne sigurnosti.

Parlament je u nizu rezolucija ([Rezolucija od 14. siječnja 2014. o socijalnoj zaštiti za sve](#), [Rezolucija od 14. rujna 2016. o socijalnom dampingu](#) i [Rezolucija od 4. srpnja 2017. o uvjetima rada i nesigurnosti radnih mjesta](#)) upozorio na konkretne probleme u tom području, kao što je slučaj samozaposlenih osoba, radnika s privremenim ugovorima i ugovorima na nepuno radno vrijeme, radnika u digitalnom gospodarstvu i sezonskih radnika, te je pozvao Komisiju da preispita zakonodavstvo te da nadzire provedbu i koordinaciju sustava socijalne sigurnosti kako bi zajamčila poštovanje prava građana i učinkovito funkcioniranje mobilnosti radne snage u EU-u.

Aoife Kennedy
11/2019

