

PRAVO NA STAROSNU MIROVNU MOBILNIH RADNIKA TEMELJEM UREDBI O KOORDINACIJI SUSTAVA SOCIJALNE SIGURNOSTI EUROPSKE UNIJE

TOMISLAV SOKOL

Sažetak

Europska unija od svojih se početaka razvijala kao sektorska integracija usmjerena na stvaranje zajedničkog tržišta među državama članicama. U početku u obliku Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), na koju su se nadovezale Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska zajednica za atomsku energiju (EURATOM), stvaranje zone slobodne trgovine i carinske unije predstavljalo je žarište integracijskoga procesa. U navedenom kontekstu socijalna sigurnost i redistribucija, uključujući mirovine, ostali su u primarnoj nadležnosti država članica tadašnjih zajednica.

Usprkos ovoj podjeli nadležnosti između europske i nacionalne razine, mirovinski sustavi država članica nisu ostali nedirnuti europskim propisima. Razlog za ovakvo stanje leži u činjenici da sloboda kretanja radnika predstavlja jednu od temeljnih sloboda (uz slobodu kretanja roba, slobodu pružanja usluga, slobodu poslovnog nastana te slobodu kretanja kapitala) na kojima se od integracijskih početaka zasniva zajedničko europsko tržište. U opisanom kontekstu, ostvarivanje prava na starosnu mirovinu bilo je nužno regulirati na europskoj razini kako radnici koji su iskoristili slobodu kretanja, odnosno rada u drugim državama članicama, ne bi, zbog svoje mobilnosti, bili stavljeni u nepovoljniji položaj od onoga u kojemu bi se našli da nisu iskoristili navedenu slobodu.

Cilj je ovog članka dati pregled europskog pravnog okvira (danas EU) za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu (koju isplaćuje država članica) radnika koji su iskoristili slobodu kretanja i rada u državi članici čiji nisu državljani, s posebnim

Tomislav Sokol, viši predavač na Katedri za pravo Zagrebačke škole ekonomije i managementa.

naglaskom na uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti. Na taj način su, osim prava samih mobilnih radnika na starosnu mirovinu, prikazane i granice regulatorne autonomije država članica da same reguliraju pravo na starosnu mirovinu u okviru vlastitih mirovinskih sustava, koje im postavlja pravo EU-a. Navedeno pitanje je od važnosti i za Hrvatsku kao najnoviju državu članicu, koja svoje zakonodavstvo i pravnu praksu mora, sukladno tome, uskladiti s propisima Unije.

U svrhu postizanja navedenoga cilja, članak se sastoji od više dijelova. U prvome dijelu analizira se primarno pravo Europske unije (prvenstveno Ugovor o EU-u i Ugovor o funkcioniranju EU-a) koje propisuje razgraničenje nadležnosti Unije i država članica u području mirovinskog sustava i mogućnosti reguliranja navedenog područja od strane Unije. Nakon toga analizira se sekundarno europsko zakonodavstvo (prvenstveno uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti) koje detaljno određuje mogućnosti ostvarivanja prava na starosnu mirovinu mobilnih radnika u EU-u, zajedno s relevantnom sudskom praksom Europskoga suda pravde u ovome području. Kroz navedenu praksu prikazani su problemi koji se javljaju u te njihovo rješavanje u konkretnim pojedinačnim slučajevima.

Analiza pokazuje da su nadležnosti EU-a u području mirovina te njene mogućnosti za ujednačavanje nacionalnih mirovinskih sustava vrlo ograničene. Unija se prvenstveno bavi rješavanjem pitanja socijalne sigurnosti mobilnih radnika kako bi se olakšala njihova sloboda kretanja među državama članicama. U tom okviru, uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti predstavljaju najvažniji instrument za postizanje prava na starosnu mirovinu mobilnih radnika koji svoj radni vijek provedu u više od jedne države članice. Ipak, zbog ograničenih mogućnosti same koordinacije i složenosti njenih pravila o određivanju primjenjiva nacionalnog zakonodavstva, mobilnom radniku nije lako utvrditi koja prava mu/joj pripadaju, što otežava mobilnost unutar EU-a. Pored toga, sudska praksa Europskoga suda pravde u nekim područjima samo je doprinijela složenosti europskih propisa o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

S obzirom na sve navedeno, jasno je da se bitno poboljšanje i pojednostavljenje pravnog položaja mobilnih radnika u pogledu ostvarivanja prava na starosnu mirovinu ne može postići bez znatnijeg ujednačavanja propisa država članica. Za navedeno ujednačavanje nužno je pak olakšati donošenje europskih harmonizacijskih propisa, što se ne čini izglednim. Osim toga, modifikacija sudske prakse Europskoga suda pravde u pogledu Petroni načela mogla bi imati pozitivne učinke na pojašnjenje europskoga regulatornog okvira u ovome području.

Ključne riječi: EU, nadležnosti, mobilni radnici, starosne mirovine

I. Uvod

Europska se unija od svojih početaka razvijala kao sektorska integracija usmjerena na stvaranje zajedničkog tržišta među državama članicama. U početku u obliku Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), na koju su se nadovezale Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska

zajednica za atomsku energiju (EURATOM), stvaranje zone slobodne trgovine i carinske unije predstavljalo je žarište integracijskoga procesa. U navedenom kontekstu socijalna sigurnost i redistribucija, uključujući mirovine, ostali su u primarnoj nadležnosti država članica tadašnjih zajednica.

Usprkos ovoj podjeli nadležnosti između europske i nacionalne razine, mirovinski sustavi država članica nisu ostali nedirnuti europskim propisima. Razlog za ovakvo stanje leži u činjenici da sloboda kretanja radnika predstavlja jednu od temeljnih sloboda (uz slobodu kretanja roba, slobodu pružanja usluga, slobodu poslovnog nastana te slobodu kretanja kapitala) na kojima se od integracijskih početaka zasniva zajedničko europsko tržište. U opisanom kontekstu, ostvarivanje prava na starosnu mirovinu bilo je nužno regulirati na europskoj razini kako radnici koji su iskoristili slobodu kretanja, odnosno rada u drugim državama članicama, ne bi zbog svoje mobilnosti bili stavljeni u nepovoljniji položaj od onoga u kojemu bi se našli da nisu iskoristili navedenu slobodu kretanja.

Cilj ovog članka je dati pregled europskog pravnog okvira (danas EU-a) za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu (koju isplaćuje država članica) radnika koji su iskoristili slobodu kretanja i rada u državi članici čiji nisu državljani, s posebnim naglaskom na uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti. Pri tome se dokazuje da zbog ograničenih mogućnosti same koordinacije i složenosti njenih pravila, uključujući pravila o određivanju primjenjivog nacionalnog zakonodavstva, mobilnom radniku nije lako utvrditi koja prava mu/joj pripadaju, što otežava mobilnost unutar EU-a. Analizom će, osim prava samih mobilnih radnika na starosnu mirovinu, biti prikazane i granice regulatorne autonomije država članica da same reguliraju pravo na starosnu mirovinu u okviru vlastitih mirovinskih sustava, koje im postavlja pravo EU-a. Navedeno pitanje je od važnosti i za Hrvatsku kao najnoviju državu članicu, koja svoje zakonodavstvo i pravnu praksu mora, sukladno tome, uskladiti s propisima Unije.

U svrhu postizanja navedenog cilja, članak se sastoji od više dijelova. U prvome dijelu analizira se primarno pravo Europske unije (prvenstveno Ugovor o EU-u i Ugovor o funkcioniranju EU-a) koje propisuje razgraničenje nadležnosti Unije i država članica u području mirovinskog sustava i mogućnosti reguliranja navedenog područja od strane Unije. Nakon toga analizira se sekundarno europsko zakonodavstvo

(prvenstveno uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti) koje detaljno određuje mogućnosti ostvarivanja prava na starosnu mirovinu mobilnih radnika u EU-u, zajedno s relevantnom sudskom praksom Europskoga suda pravde u ovome području. Kroz navedenu praksu bit će prikazani problemi koji se javljaju te njihovo rješavanje u konkretnim pojedinačnim slučajevima.

2. Nadležnosti EU-a u području starosnih mirovina

Europska unija može djelovati samo u područjima u kojima su joj države članice ugovorima dodijelile nadležnost za takvo djelovanje u svrhu postizanja ciljeva ugovora, sukladno čl. 5. Ugovora o EU-u. Dodijeljene nadležnosti podijeljene su u nekoliko vrsta. U područjima isključive nadležnosti, prema čl. 2. Ugovora u funkcioniranju EU-a, samo Unija ima pravo djelovati, dok države članice mogu usvajati obvezujuće pravne akte samo ako ih je na to ovlastila Unija ili radi provedbe akata EU-a. Ovdje se radi o jasno definiranim područjima gospodarstva kao što su carinska i monetarna unija, sukladno čl. 3. Ugovora u funkcioniranju EU-a.

Za pitanje mirovina puno su važnija područja nadležnosti podijeljenih između Unije i država članica. U ovim područjima, sukladno čl. 2. Ugovora o funkcioniranju EU-a, države članice smiju djelovati i donositi pravne akte u onoj mjeri u kojoj Unija sama nije regulirala navedena područja, a mogu djelovati i nakon što je Unija odustala od opisanog reguliranja. Ovdje je posebno bitno navesti dva područja koja, prema čl. 4. Ugovora o funkcioniranju EU-a, spadaju u podijeljenu nadležnost: prvo se sastoji od unutarnjeg tržišta EU-a, dok se drugo sastoji od socijalne politike u aspektima utvrđenim Ugovorom o funkcioniranju EU-a.

Treća bitna vrsta nadležnosti Unije je supsidijarna, odnosno komplementarna nadležnost. U ovim područjima, sukladno čl. 6. Ugovora o funkcioniranju EU-a, Unija može djelovati tako da podupire, koordinira ili dopunjuje djelovanje država članica, bez zamjenjivanja njihove nadležnosti u tim područjima. Osim toga, prema čl. 5. Ugovora o funkcioniranju EU-a, Unija je ovlaštena poduzimati inicijative kako bi osigurala koordinaciju socijalnih politika država članica.

Od svih navedenih nadležnosti u području ostvarivanja prava na starosnu mirovinu posebno su bitna područja podijeljene i supsidijarne

nadležnosti zato što isključiva nadležnost ne obuhvaća područja koja su bitno vezana uz mirovine. Potrebno je dakle koncentrirati se na područja socijalne politike definirana Ugovorom o funkcioniranju EU-a te slobodu kretanja radnika u okviru unutarnjeg tržišta Unije (vidi Barnard 2013, Davies 2003, Goldner Lang 2007, Perišin 2009) jer se radi o područjima izravno vezanima uz mirovine u kojima Unija ima mogućnosti reguliranja prava na starosnu mirovinu mobilnih radnika unutar EU-a. U tom je kontekstu potrebno spomenuti i Povelju o temeljnim pravima EU-a, temeljem čijeg čl. 34. Unija priznaje i poštuje pravo na pristup povlasticama u okviru socijalne zaštite i socijalnim službama koje pružaju zaštitu u slučajevima poput, *inter alia*, starosti, u skladu s pravilima koja utvrđuju pravo Unije te nacionalni zakoni i praksa. Ovo pravo međutim može se ostvarivati samo u okviru postojećih nadležnosti Unije, temeljem čl. 51. Povelje.

Čl. 153. Ugovora o funkcioniranju EU-a određuje u kojim aspektima socijalne politike Unija može djelovati tako da podupire i dopunjuje djelatnost država članica. To su:

1. poboljšavanje posebice radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika
2. radni uvjeti
3. socijalna sigurnost i socijalna zaštita radnika
4. zaštita radnika po prestanku njihova ugovora o radu
5. obavješćivanje radnika i savjetovanju s njima
6. zastupanje i kolektivna obrana interesa radnika i poslodavaca
7. uvjeti zapošljavanja za državljane trećih zemalja, ukoliko zakoni to borave na području Unije
8. integriranje osoba isključenih s tržišta rada
9. jednakost muškaraca i žena u pogledu mogućnosti na tržištu rada i postupanja na radnom mjestu
10. borba protiv društvene isključenosti
11. modernizacija sustava socijalne zaštite, ne dovodeći u pitanje točku 3.

U područjima od 1 do 9 Unija može, putem smjernica, usvojiti minimalne uvjete koji se postupno primjenjuju. U navedenim područjima Unija dakle može usvajati obvezujuće pravne akte. U područjima pod 3, 4, 6 i 7 Vijeće međutim u posebnom zakonodavnom postupku odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Europskim parlamentom te Odborom regija i Gospodarskim i socijalnim odborom.

Nadalje, Vijeće može jednoglasno odlučiti, na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, da se ipak primijeni redovni zakonodavni postupak (odlučivanje kvalificiranom većinom u Vijeću te suodlučivanje s Parlamentom) na sva navedena područja, osim na područja socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika. Tzv. *paserelle* klauzu (vidi Select Committee on Foreign Affairs) se ne odnosi na dakle socijalnu sigurnost, u koju spadaju i mirovine, čime je mogućnost djelovanja Unije u ovom području jako ograničena. Osim toga, bitno je napomenuti i da opisane smjernice ne smiju ograničiti pravo država članica na utvrđivanje temeljnih načela nacionalnih sustava socijalne sigurnosti niti smiju imati veći utjecaj na financijsku ravnotežu tih sustava (vidi Vansteenkiste, Monserrez 2010). Iz navedenih razloga čl. 153. Ugovora o funkcioniranju EU-a za sada nije imao utjecaja u smislu donošenja sekundarnog europskog zakonodavstva koje bi dovelo do ujednačavanja mirovinskih sustava država članica Unije.

U području slobode kretanja radnika od posebne je važnosti čl. 45. Ugovora o funkcioniranju EU-akoji zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi s primicima od rada, zapošljavanjem i ostalim uvjetima zapošljavanja i rada. Određena ograničenja navedene slobode moguća su samo u specifičnim slučajevima, kao što su oni predviđeni čl. 45. Ugovora o funkcioniranju EU-a (javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje), ali i objektivni razlozi koje utvrdi Europski sud pravde u pojedinom slučaju, uz zadovoljenje načela proporcionalnosti prema kojemu mjera ne smije ići dalje od onoga što je potrebno za postizanje njenog cilja. Pojam "radnik" ima autonomnu definiciju unutar prava EU-a i obuhvaća obavljanje učinkovite i istinske djelatnosti, ali ne marginalan i pomoćni rad¹ Osim toga, bitno je napomenuti i to da se odredbe o slobodi kretanja radnika na primjenjuju na zapošljavanje u javnim službama.

Sama zabrana diskriminacije na temelju državljanstva nije međutim dovoljna za ostvarivanje slobode kretanja radnika na teritoriju Unije. Iz navedenog razloga čl. 48. Ugovora o funkcioniranju EU-a predviđa da Europski parlament i Vijeće mogu u redovnom zakonodavnom postup-

¹ Vidi C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer [1996] ECR I-2617 para. 19. Za definiciju prema kojoj rad ne mora biti u punom radnom vremenu vidi primjerice 53/81 D. M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035 para. 17. Vidi također C-46/12 L. N. v. Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) para. 42.

ku donijeti mjere u području socijalne sigurnosti koje su nužne da bi se omogućila sloboda kretanja radnika te u tu svrhu uspostavljaju sustav kojim se zaposlenim i samozaposlenim radnicima migrantima i njihovim uzdržavanicima jamči:

1. zbrajanje ukupnog staža koji se smatra relevantnim temeljem zakona različitih država članica u svrhu stjecanja i zadržavanja prava na naknadu te obračun visine naknade
2. isplata naknada osobama s boravištem (prebivalištem) na području država članica.

Navedena odredba predstavlja pravnu osnovu za donošenje uredbi za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti. Pri tome je važno napomenuti da, ako član Vijeća izjavi da bi nacrt zakonodavnog akta mogao utjecati na bitne aspekte njegova sustava socijalne sigurnosti, odnosno da bi nacrt mogao imati utjecaj na financijsku ravnotežu navedenog sustava, može zatražiti da se taj predmet uputi Europskom vijeću. Europsko vijeće ima četiri mjeseca da jednoglasno vrati nacrt Vijeću. Ukoliko se to ne dogodi, smatra se da akt nije usvojen. Radi se o tzv. mehanizmu kočnice za nuždu koji jako ograničava mogućnosti donošenja sekundarnog europskog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti, uključujući i pravo na starosnu mirovinu mobilnih radnika.² Navedeni propisi u području socijalne sigurnosti mogu se donijeti (proširiti) i za mobilne gospodarski neaktivne osobe, temeljem čl. 21. Ugovora o funkcioniranju EU-a (posebni zakonodavni postupak),³ kao i za državljane trećih država koji zakonito borave u državi članici (redovni zakonodavni postupak), temeljem čl. 79. Ugovora o funkcioniranju EU-a.

Sljedeći korak je utvrditi kako propisi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, doneseni temeljem navedenih odredbi Ugovora, reguliraju stjecanje prava na starosnu mirovinu mobilnih radnika u EU-u.

2 Vidi, na ovu temu, s tezom da se mogućnosti blokiranja redovnog zakonodavnog postupka treba tumačiti restriktivno, Cornelissen, Rob. 2012. How Difficult is to Change EU Social Security Coordination Legislation? *Pravnik* 67. 57-78. Vidi također Rodin, Siniša (2010) Lisabonski ugovor i prva tri mjeseca njegove primjene.

3 Za ove gospodarski neaktivne osobe prije su se primjenjivale odredbe ugovora temeljem kojih je Vijeće moglo djelovati radi ostvarenja ciljeva ugovora tamo gdje ugovori nisu predvidjeli potrebne ovlasti (danas čl. 352. Ugovora o funkcioniranju EU-a).

3. Koordinacija sustava socijalne sigurnosti

3.1. Općenito

Uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti dio su europskog pravnog okvira još od samih početaka integracije.⁴ Danas je ovo područje regulirano Uredbom 883/2004 i provedbenom Uredbom 987/2009.⁵ Ovakva situacija je logična budući da, bez rješavanja pitanja socijalne sigurnosti mobilnih radnika, ta sloboda predstavlja mrtvo slovo na papiru. Vrlo bi malo radnika koristilo mogućnosti rada u drugim državama članicama ako ne bi mogli računati na uzimanje u obzir mirovinskog

4 Vidi Regulation (EEC) 3 of the Council of 25 September 1958 on social security for migrant workers [1958] OJ 30/561 (izvorno: Règlement 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants). Ove uredbe slijedile su Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice [1971] OJ L149/2 i provedbena Uredba Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice [1972] OJ L74/1.

5 Vidi Uredbu (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti [2004] OJ L166/1 i Uredbu (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti [2009] OJ L284/1. Ove uredbe se primjenjuju se na državljane država članica, osobe bez državljanstva i izbjeglice s boravištem u državi članici koje su (bile) podvrgnute zakonodavstvu jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji te nadživjele osobe. Vidi Uredbu 883/2004 čl. 2. Državljanima trećih država su također obuhvaćeni uredbama, osim u slučaju Danske. Vidi Uredbu (EZ) br. 1231/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svojeg državljanstva [2010] OJ L344/1. Na Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske se primjenjuju odredbe koordinacijskih uredbi koje su bile na snazi prije Uredbe 883/2004. Vidi Uredbu Vijeća (EZ) br. 859/2003 od 14. svibnja 2003. o proširenju odredaba Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja za koje ne vrijede spomenute odredbe isključivo na osnovi njihovog državljanstva [2003] OJ L124/1. Osim država članica EU-a, uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti se primjenjuju i na države članice Europskoga gospodarskog prostora i na Švicarsku. Vidi Sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica s jedne i Švicarske Konfederacije s druge strane o slobodnom kretanju osoba [2002] OJ L114/6 Prilog II. i Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru Prilog VI. Za harmonizaciju unutarnjeg tržišta je predviđen čl. 115. Ugovora o funkcioniranju EU-a. Temeljem ove odredbe Vijeće može jednoglasno, kroz poseban zakonodavni postupak, donositi direktive za usklađivanje nacionalnih propisa koji izravno utječu na uspostavu, odnosno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, uz savjetovanje Parlamenta i Gospodarskog i socijalnog odbora. Osim toga, prema čl. 114. Ugovora o funkcioniranju EU-a, Vijeće i Parlament mogu donijeti propise za usklađivanje nacionalnih propisa u cilju uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Ovdje se primjenjuje redovni zakonodavni postupak, uključujući konzultiranje Gospodarskog i socijalnog odbora. Navedena mogućnost primjene redovnog zakonodavnog postupka se međutim ne odnosi na fiskalne odredbe ni na slobodu kretanja osoba niti prava i interese zaposlenih osoba.

staža u svim državama rada prilikom utvrđivanja prava na mirovinu ili ako bi njihove mirovine bile umanjene zbog rada u različitim državama članicama.

Opisani problemi mogu se dočarati primjerima. Prvo, može se dogoditi da radnik radi 10 godina u državi članici A, 7 godina u državi članici B, 8 godina u državi članici C i 5 godina u državi članici D. Ukoliko bi minimalan traženi mirovinski staž u svakoj od navedenih država bio 15 godina (kao u Hrvatskoj) (vidi Penning 2003; 6),⁶ navedena osoba ne bi mogla ostvariti pravo na starosnu mirovinu ni u jednoj od država članica. Ovo je samo jedan primjer koji pokazuje nužnost postojanja europskih propisa koji će koordinirati i određivati primjenu nacionalnih sustava socijalne sigurnosti na mobilne radnike, uključujući i njihovo pravo na starosnu mirovinu.

Potrebno je naglasiti da koordinacija nije istoznačna s ujednačavanjem propisa država članica u području socijalne sigurnosti. Drugim riječima, koordinacija ne znači zamjenu svih nacionalnih propisa u području socijalne sigurnosti europskim propisima. Koordinacija se prvenstveno bavi propisima kojima se posebno regulira položaj migranata, dok harmonizacija (ujednačavanje) znači promjenu propisa država članica koji reguliraju položaj svih kategorija osoba, a ne samo migranata. Države članice same određuju uvjete za stjecanje prava na mirovinu te su, općenito, slobodne organizirati vlastite sustave socijalne sigurnosti, uz ograničenja koja predviđa pravo EU-a, a koja će biti prikazana u nastavku.⁷

Uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti primjenjuju se na zakonsko socijalno osiguranje, uključujući i mirovinsko osiguranje. Bitno je napomenuti da su time obuhvaćeni i sustavi međugeneracijske solidarnosti i individualne kapitalizirane štednje. Temeljem čl. 1. Ured-

6 Zakon o mirovinskom osiguranju (NN br. 157/13 do 93/15) čl. 33. Temeljem čl. 57. Uredbe 883/2004 od države članice se ne zahtijeva omogućavanje stjecanja davanja za razdoblja navršena prema zakonodavstvu koje ona primjenjuje, a koja se uzimaju u obzir kada nastane osigurani slučaj, ako je trajanje spomenutih razdoblja kraće od jedne godine.

7 Za detaljniju analizu koordinacijskih uredbi vidi primjerice Marhold, Franz. 2009. Modernisation of European Coordination of Sickness Benefits. *European Journal of Social Security* 11. 119-132; Pennings, Frans. 2009. Introduction: Regulation 883/2004 – The Third Coordination Regulation in a Row. *European Journal of Social Security* 11. 3-7; Jorens, Yves, Van Overmeiren, Filip. 2009. General Principles of Coordination in Regulation 883/2004. *European Journal of Social Security* 11. 47-79; Schoukens, Paul, Pieters, Danny. 2009. The Rules within Regulation 883/2004 for Determining the Applicable Legislation. *European Journal of Social Security* 11. 81-117. O općenitoj slobodi država članica da organiziraju vlastite sustave socijalne sigurnosti vidi primjerice 238/82 Duphar BV and others v. The Netherlands State [1984] ECR 523 para. 16 i C-255/09 European Commission v. Portuguese Republic [2011] ECR I-10547 para. 47.

be 883/2004 to isključuje ugovorne odredbe, osim onih koje služe za provedbu obveze osiguranja koja proizlazi iz zakona i propisa ili koje su predmet odluka tijela javne vlasti, što ih čini obveznim ili proširuje njihov opseg. Mirovina je definirana tako da ne obuhvaća samo mirovine već i paušalna davanja koja mogu zamijeniti i davanja u obliku povrata doprinosa i povećanja na ime usklađivanja ili dodatne doplatke (vidi Verschueren 2009: 143-162).

Koordinacija prava unutar Uredbe 883/2004 zasniva se na sljedećim načelima:

1. zabrana diskriminacije na osnovi nacionalnosti (čl. 4-5. Uredbe 883/2004)
2. određivanje jednog nadležnog zakonodavstva (čl. 11-16. Uredbe 883/2004)
3. zaštita stečenih prava (čl. 7. Uredbe 883/2004)
4. zaštita prava za vrijeme njihovog stjecanja (čl. 6. Uredbe 883/2004)
5. suradnja između administracija država članica (čl. 76. Uredbe 883/2004) (vidi Schoukens, Monserrez 2010).

Navedena načela, zajedno s iznimkama i praktičnim problemima, bit će pobliže prikazana u nastavku.

3.2. Zabrana diskriminacije

Mobilni radnik može se naći u situaciji u kojoj zakonodavstvo države domaćina (države rada) sadrži odredbe koje diskriminiraju na temelju državljanstva. To primjerice mogu biti odredbe koje uvjetuju pripadnost sustavu socijalne sigurnosti, odredbe koje uvjetuju pravo na davanja ili odredbe koje uvjetuju isplatu davanja. U tom kontekstu važno je napomenuti da zabrana diskriminacije, odnosno jednakost postupanja bez obzira na državljanstvo, predstavlja opće načelo prava Unije koje je definirano, između ostaloga, čl. 18. Ugovora o funkcioniranju EU-a i Uredbom 492/2011 o slobodi kretanja radnika unutar EU-a (vidi Schoukens, Monserrez 2010: 26). U okviru koordinacije ovo je načelo definirano čl. 4. Uredbe 883/2004, prema kojemu, ako Uredbom nije drugačije predviđeno, osobe na koje se ona primjenjuje uživaju ista prava na davanja i podliježu istim obvezama, u skladu sa zakonodavstvom svake države članice, kao i njezini državljani. Pored toga, prema čl. 5. Uredbe 883/2004, ako Uredbom nije drukčije predviđeno, a u smislu posebno utvrđenih provedbenih propisa, primjenjuje se sljedeće:

1. ako temeljem zakonodavstva nadležne države članice primanje davanja iz sustava socijalne sigurnosti i drugog dohotka ima određene pravne učinke, odgovarajuće odredbe tog zakonodavstva također se primjenjuju na primanje istovjetnih davanja ostvarenih na temelju zakonodavstva druge države članice ili na dohodak ostvaren u drugoj državi članici
2. ako se temeljem zakonodavstva nadležne države članice pravni učinci pripisuju pojavi određenih činjenica ili događaja, ta država članica uzima u obzir slične činjenice ili događaje koji nastanu u bilo kojoj državi članici kao da su nastali na njihovu državnom području.

Ovdje je posebno važno naglasiti da je zabranjena kako izravna tako i neizravna diskriminacija. Neizravna diskriminacija označava situacije u kojima tekst neke odredbe nije diskriminirajući (kriterij za različitost postupanja nije državljanstvo), ali primjena nekog drugog kriterija za različito postupanje na kraju dovodi do praktične diskriminacije državljana drugih država.⁸ Ovako se sprečava zaobilaženje europskih propisa od strane država članica. Postojanje neizravne diskriminacije utvrđuju nadležni sudovi u svakom pojedinom slučaju. Ona primjerice postoji u situaciji u kojoj su osobe koje primaju davanja (primjerice mirovine), a imaju boravište (prebivalište) u drugoj državi članici od one koja isplaćuje davanje, u nepovoljnijem položaju od onih koji primaju davanja, a imaju boravište (prebivalište) u državi koja ta davanja isplaćuje.⁹ Boravište (*residence*) je, prema čl. 1. Uredbe 883/2004, mjesto gdje osoba uobičajeno boravi. Prema čl. 11. Uredbe 987/2009 u slučaju razlike u stavovima dviju ili više država članica o određivanju boravišta (prebivališta) osobe na koju se primjenjuje Uredba 883/2004, te države suglasno utvrđuju središte interesa dotične osobe na temelju ukupne ocjene svih dostupnih informacija koje se odnose na relevantne činjenice. Te činjenice mogu uključivati, ako je primjereno:

1. trajanje i neprekinutost boravka na području dotičnih država članica
2. situaciju osobe, uključujući:

⁸ Vidi 41/84 Pietro Pinna v. Caisse d'allocations familiale de la Savoie (Family Allowances Fund, Savoie) [1986] ECR I.

⁹ Vidi primjerice C-124/99 Carl Borawitz v. Landesversicherungsanstalt Westfalen [2000] ECR I-7293, vezano uz invalidsku mirovinu.

- a. narav i posebne značajke djelatnosti koju obavlja, posebno mjesto gdje se ta djelatnost uobičajeno obavlja, stabilnost djelatnosti te trajanje svakog ugovora o radu
- b. njezino obiteljsko stanje i obiteljske veze
- c. obavljanje bilo kakve neplaćene djelatnosti
- d. u slučaju studenta, izvor prihoda
- e. njezine stambene prilike, posebno koliko su trajne
- f. državu članicu u kojoj se pretpostavlja da osoba ima boravište (prebivalište) za potrebe oporezivanja.

Iz opisanog se vidi da je pitanje primjene koordinacijskih uredbi vrlo komplicirano, posebno uzimajući u obzir nedostatak ujednačenosti pravnih instituta država članica i nepostojanje zajedničkog modela regulacije ovog područja. Navedena kompliciranost bit će ilustrirana u idućim poglavljima. U tom kontekstu bitnu ulogu imaju nadležni sudovi (nacionalni i europski) koji daju praktično značenje pravnim institutima u pojedinačnim slučajevima. S obzirom na činjenicu da je ujednačavanje sustava socijalne sigurnosti u EU-u malo vjerojatno, zbog opisanoga zakonodavnog postupka za donošenje zajedničkih propisa (ograničene mogućnosti donošenja smjernica i jednoglasnosti u Vijeću) i razlika koje postoje između redistributivnih mogućnosti država članica, opisano stanje će se teško promijeniti u budućnosti.¹⁰

Sljedeće načelo koje treba analizirati je načelo jednog primjenjivog (nadležnog) zakonodavstva, čemu ćemo se sad posvetiti.

3.3. Određivanje jednog nadležnog zakonodavstva

Poseban problem za mobilne radnike može predstavljati pitanje određivanja nadležnog zakonodavstva. Primjerice, ukoliko osoba radi u državi A koja nadležnost svog sustava socijalne sigurnosti određuje temeljem rada, a živi u državi B koja svoju nadležnost određuje temeljem boravišta (prebivališta), primjenom samo nacionalnih zakonodavstava obje bi države bile nadležne za tu osobu (to bi, recimo, moglo uključivati plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje u obje države). U slučaju obrnute situacije osoba ne bi pak spadala ni pod jednu od navedenih dviju država, odnosno ostala bi bez zaštite sustava socijalne sigurnosti, primjerice bez mirovinskog osiguranja.

Radi sprečavanja ovakvih slučajeva, Uredba 883/2004 sadrži detaljne odredbe o određivanju jednog nadležnog zakonodavstva. Temeljno

¹⁰ Za redistributivne mogućnosti država članica vidi EUROSTAT, 'GDP per capita in PPS' (2014).

načelo, sadržano u čl. 11. Uredbe 883/2004, je *lex loci laboris* (vidi Schoukens, Monserrez 2010: 25), što znači da se na mobilnoga radnika koji je u određenoj vezi s više država članica općenito primjenjuje zakonodavstvo države rada. Osim toga, postoji više pravila koja određuju specifične situacije koordinacije sustava socijalne sigurnosti. Tako se primjerice, sukladno čl. 11. Uredbe 883/2004, na državnog službenika primjenjuje zakonodavstvo države članice kojoj podliježe uprava koja ga zapošljava; na osobu pozvanu ili ponovno pozvanu u službu oružanih snaga ili na civilnu službu u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice; na osobe koje nisu obuhvaćene navedenim i ostalim posebnim pravilima primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta (prebivališta).

Posebne odredbe tiču se tzv. izaslanih radnika. Tako se, prema čl. 12. Uredbe 883/2004, na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji ondje redovno obavlja svoje djelatnosti i koju je poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla za tog poslodavca i nadalje primjenjuje zakonodavstvo prve države članice, uz uvjet da predviđeno trajanje takvog posla nije dulje od 24 mjeseca i da nije poslana s ciljem da zamijeni drugu upućenu osobu. Temeljem istoga članka na osobu koja inače obavlja djelatnost kao samozaposlena osoba u državi članici i odlazi obavljati sličnu djelatnost u drugu državu članicu primjenjuje se zakonodavstvo prve države članice, uz uvjet da predviđeno trajanje takve djelatnosti nije dulje od 24 mjeseca (vidi Schoukens, Monserrez 2010: 43-52).

Prema čl. 13. Uredbe 883/2004 na osobu koja inače obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u dvjema državama članicama, ili u više njih, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta (prebivališta) ako obavlja znatan dio svoje djelatnosti u toj državi; ili, ako ne obavlja znatan dio svoje djelatnosti u državi članici boravišta (prebivališta), primjenjuje se:

1. zakonodavstvo države članice u kojoj se nalazi registrirano sjedište ili mjesto poslovanja poduzeća ili poslodavca ako je zapošljava jedno poduzeće ili poslodavac; ili
2. zakonodavstvo države članice u kojoj se nalazi registrirano sjedište ili mjesto poslovanja poduzeća ili poslodavaca ako je zapošljavaju dva ili više poduzeća ili poslodavaca koji imaju registrirano sjedište ili mjesto poslovanja samo u jednoj državi članici; ili

3. zakonodavstvo države članice u kojoj se nalazi registrirano sjedište ili mjesto poslovanja poduzeća ili poslodavca, osim države članice boravišta (prebivališta), ako je zapošljavaju dva ili više poduzeća ili poslodavaca koji imaju registrirano sjedište ili mjesto poslovanja u dvije države članice, od kojih je jedna država članica boravišta (prebivališta); ili
4. zakonodavstvo države članice boravišta (prebivališta) ako je zapošljavaju dva ili više poduzeća ili poslodavaca, od kojih najmanje dva imaju registrirano sjedište ili mjesto poslovanja u državama članicama koje nisu država članica boravišta (prebivališta).

Temeljem čl. 13. Uredbe 883/2003 na osobu koja inače obavlja djelatnost kao samozaposlena osoba u dvije ili više država članica primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta (prebivališta) ako obavlja znatan dio djelatnosti u toj državi članici; ili zakonodavstvo države članice u kojoj je središte interesa njene djelatnosti ako nema boravište (prebivalište) u jednoj od država članica u kojoj obavlja znatan dio svoje djelatnosti. Na osobu koja inače obavlja djelatnost u svojstvu zaposlene i samozaposlene osobe u različitim državama članicama primjenjuje se zakonodavstvo one države članice u kojoj obavlja djelatnost kao zaposlena osoba. Na osobu koja je kao državni službenik zaposlena od strane države članice te koja obavlja djelatnost u svojstvu zaposlene i samozaposlene osobe u jednoj ili više drugih država članica primjenjuje se zakonodavstvo države članice koje se primjenjuje i na upravu koja je zapošljava.

Naposljetku, moguća su i odstupanja od navedenih pravila. Prema čl. 16. Uredbe 883/2004 dvije ili više država članica, odnosno njihova nadležna tijela, mogu zajedničkim dogovorom predvidjeti izuzetke od opisanih odredaba u interesu određenih osoba ili kategorija osoba. Pored toga, osoba koja prima mirovinu ili mirovine na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica i koja boravi u drugoj državi članici može na svoj zahtjev biti izuzeta od primjene zakonodavstva potonje države, ako se to zakonodavstvo na nju ne primjenjuje zbog obavljanja djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe.

Iz opisanih pravila može se vidjeti sva složenost određivanja nadležnog socijalnog (uključujući i mirovinsko) zakonodavstva za mobilne radnike. Takva situacija nije najpovoljnija za mobilnost radnika. Posebno je osjetljivo pitanje izaslanja, gdje postoje mogućnosti zloupotreba od strane poslodavaca koji žele smanjiti troškove. Tako je moguće da

netko registrira fiktivno trgovačko društvo (bez stvarnih aktivnosti u toj državi) u državi članici s niskom razinom socijalne zaštite (primjerice minimalnih plaća i doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje) kako bi onda "izaslao" radnike u državu u kojoj stvarno obavlja svoje aktivnosti; drugim riječima, postoji opasnost od socijalnog dampinga.¹¹ Radi izbjegavanja opisanog scenarija, bitno je da poslodavac redovno obavlja svoju djelatnost u državi u kojoj je registriran i iz koje je radnik izaslan u drugu državu članicu. Kriteriji za utvrđivanje redovnosti poslovanja obuhvaćaju primjerice broj ugovora sklopljenih u toj državi, broj članova administrativnog osoblja itd.¹² Također, bitno je napomenuti da mora postojati organska (izravna) veza između radnika i poslodavca, koja se manifestira primjerice u zapošljavanju, isplati plaća, pravu davanja otkaza i slično.¹³

Nakon opisanih načela, vrijeme je za analizu načela koja se najizravnije tiču prava na starosnu mirovinu mobilnih radnika, a to su međusobno povezana načela zaštite stečenih prava i garantiranje prava za vrijeme njihova stjecanja.

3.4. Zaštita stečenih prava

Bez zaštite stečenih prava, odnosno izvoza davanja, radnik (ili umirovljenik) koji bi se odselio iz jedne države članice u drugu izgubio bi prava iz socijalne sigurnosti države iz koje se odselio. Da bi se to izbjeglo, čl. 48. Ugovora o funkcioniranju EU-a izričito određuje da se jamči isplata naknada osobama koje imaju boravište (prebivalište) na području država članica.

Navedeno načelo sadržano je u čl. 7. Uredbe 883/2004. Prema ovoj odredbi novčana davanja koja se isplaćuju na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica ili na temelju Uredbe 883/2004 ne podliježu nikakvom smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili pljenidbi po računu zbog činjenice da korisnik ili članovi njegove obitelji koji borave (prebivaju) u državi članici različitoj od one u kojoj se nalazi ustanova

11 Socijalni damping se može definirati kao "globalni proces rekonstrukcije rada". Vidi primjerice Zrinščak, Siniša. 2000. Skile i haribde socijalne sigurnosti. *Revija za socijalnu politiku* 7. 229-243.

12 Vidi primjerice C-202/97 Fitzwilliam Executive Search Ltd v. Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen [2000] ECR I-883 para. 43 i C-115/11 Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o. o. v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2012) para. 32.

13 Vidi Fitzwilliam para. 24 i C-2/05 Rijksdienst voor Sociale Zekerheid v. Herbosch Kiere NV [2006] ECR I-1079 para. 19. Vidi također Schoukens, Pieters 2009: 84.

nadležna za pružanje davanja, ako Uredbom 883/2004 nije drugačije određeno. Iznimke i ograničenja vrijede u slučaju tzv. posebnih nedoprinosnih novčanih davanja i davanja za nezaposlenost,¹⁴ što ne doprinosi koherentnosti i jasnoći sustava koordinacije.

3.5. Zaštita prava za vrijeme njihovog stjecanja

Sljedeće načelo, posebno bitno za stjecanje prava na starosnu mirovinu, tiče se zaštite prava za vrijeme njihova stjecanja. Bez ovog načela radnik koji je radio 10 godina u državi članici A, 7 godina u državi članici B, 8 godina u državi članici C i 5 godina u državi članici D ne bi mogao ostvariti pravo na starosnu mirovinu ukoliko bi minimalni traženi mirovinski staž u svakoj od navedenih država bio 15 godina.

Da bi se spriječila opisana situacija, uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti koriste dva mehanizma. Prvo, primjenjuje se zbrajanje staža. Čl. 6. Uredbe 883/2004 određeno je da država članica čije zakonodavstvo uvjetuje stjecanje, zadržavanje, trajanje ili ponovnu uspostavu prava na davanja, obuhvaćenost zakonodavstvom, ili mogućnost izuzeća od obveznog, izbornog produženog ili dobrovoljnog osiguranja; navršenim razdobljima osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta (prebivališta), u mjeri u kojoj je to potrebno, uzima u obzir razdoblja osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta (prebivališta) navršena prema zakonodavstvu bilo koje druge države članice kao da se radi o razdobljima navršenim prema zakonodavstvu koje primjenjuje. Drugim riječima, svaka država u kojoj je radnik radio i ostvario dio mirovinskog staža isplaćuje dio mirovine tako da prvo uzme u obzir ukupan mirovinski staž tog radnika u svim državama članicama, čime se sprečava situacija u kojoj radnik ne bi ostvario pravo na starosnu mirovinu zbog toga što nije ostvario minimalni mirovinski staž ni u jednoj državi članici. Nakon toga, u drugom koraku, svaka država isplaćuje onaj dio mirovine koji je razmjeran dijelu staža koji je ostvaren

¹⁴ Za iznimke vidi primjerice, čl. 61-65a. Uredbe 883/2004 o davanjima za nezaposlenost i čl. 70. Uredbe 883/2004 o posebnim nedoprinosnim novčanim davanjima. Posebna nedoprinosna novčana davanja su davanja koja su namijenjena stjecanju dopunskog, zamjenskog ili pomoćnog osiguranja za slučaj rizika obuhvaćenih granama socijalne sigurnosti navedenih u čl. 3. Uredbe 883/2004, a koje određenim osobama jamči najniži prihod za osnovne životne troškove s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju u određenoj državi članici ili samo za posebnu zaštitu invalidnih osoba, usko povezanu s navedenim socijalnim okruženjem osobe u određenoj državi članici; ako se financiranje isključivo izvodi iz obveznog oporezivanja namijenjenog pokrivanju općih javnih troškova, a uvjeti za stjecanje i određivanje davanja ne ovise ni o kakvom doprinosu s obzirom na korisnika; navedena su u Prilogu X. Uredbe 883/2004.

u toj državi članici (*pro rata* izračun) (vidi Schoukens, Monserrez 2010: 30-31).¹⁵

Ovdje se može zaključiti da se radi o vrlo kompliciranom sustavu. Jedan problem nastao je kao posljedica sudske prakse Europskoga suda pravde. Radi se o tzv. *Petroni* načelu (vidi Schoukens, Monserrez 2010: 31) vezanom uz prijašnju Uredbu 1408/71, prema kojemu su tijela državna članica dužna primijeniti svoje nacionalno pravo (bez primjene koordinacijskih uredbi) ako bi samo primjenom tog prava radnik bio u povoljnijem položaju nego u slučaju primjene koordinacijskih uredbi.¹⁶ Posljedično, tijela država članica moraju svaki put usporediti situaciju u slučaju primjene koordinacijskih uredbi sa situacijom u slučaju primjene isključivo nacionalnog zakonodavstva i primijeniti varijantu koja je povoljnija za radnika. Navedena praksa na prvi pogled ide u korist radnika, ali stvara probleme za države članice i produljuje rješavanje pojedinačnih zahtjeva za isplatom socijalnih davanja, uz uglavnom male učinke u smislu povoljnijih mirovina za mobilne radnike (vidi Schoukens, Monserrez 2010: 31).

3.6. Suradnja

Naposlijetku dolazi načelo suradnje upravnih tijela država članica. Prema čl. 76. Uredbe 883/2004 nadležna tijela država članica priopćavaju jedna drugima sve informacije u odnosu na poduzete mjere za primjenu Uredbe 883/2004 te promjene njihovih zakonodavstava koje bi mogle utjecati na primjenu Uredbe 883/2004. Tijela i ustanove država članica pružaju jedni drugima svoje usluge i postupaju kao da primjenjuju vlastito zakonodavstvo. Administrativna pomoć koju pružaju spomenuta tijela i ustanove u pravilu je besplatna.

Nadalje, prema čl. 76. Uredbe 883/2004 tijela i ustanove država članica mogu izravno komunicirati jedni s drugima i s osobama na koje se ona odnosi ili s njihovim predstavnicima. Ustanove i osobe obuhvaćene Uredbom 883/2004 imaju dužnost uzajamna informiranja i suradivanja s ciljem osiguranja pravilne primjene navedene uredbe. Ustanove, u skladu s načelima dobre uprave, odgovaraju na sve upite unutar oprav-

¹⁵ Alternativa navedenom modelu je primjena načela integracije, prema kojemu bi se koristila samo mirovina države boravišta (prebivališta), pri čemu se uzimaju u obzir razdoblja boravka (prebivanja) izvršena u drugim državama. Vidi Rismondo, Mihovil. 2010. Uredba 883/2004 – Mirovinsko osiguranje. *Pravo i porezi*. 64-67.

¹⁶ Vidi 24/75 Teresa et Silvana Petroni v. Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS), Bruxelles [1975] ECR 1149.

dana vremenskog razdoblja i s time u vezi osobi na koju se to odnosi pružaju sve potrebne podatke za ostvarivanje prava koja su im zajamčena Uredbom 883/2004. Tijela, ustanove i sudovi jedne države članice ne smiju odbaciti zahtjeve ili druge dokumente koji im se podnesu na osnovi činjenice da su pisani službenim jezikom druge države članice, koji je priznat kao službeni jezik ustanova Unije.

3.7. Posebne odredbe

Opisana načela u slučaju starosnih mirovina pobliže su regulirana čl. 50-60. Uredbe 883/2004.¹⁷ Tako je čl. 50. Uredbe 883/2004 određeno da sve nadležne ustanove utvrđuju pravo na davanje prema zakonodavstvima svih država članica koja su se primjenjivala na određenu osobu, povodom podnesenog zahtjeva za priznanje prava, osim ako navedena osoba izričito ne zatraži odgodu ostvarivanja prava na davanja za slučaj starosti na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica. Čl. 52. Uredbe 883/2004 određuje da nadležna ustanova određuje pripadajući iznos davanja:

1. na temelju zakonodavstva koje primjenjuje, samo ako su uvjeti za stjecanje prava na davanja ispunjeni isključivo prema nacionalnom pravu (samostalno davanje)
2. putem određivanja teoretskog iznosa i nakon tog stvarnog iznosa (razmjerni dio davanja), na sljedeći način:
 - a. teoretski iznos davanja jednak je davanju koje bi određena osoba mogla zatražiti kad bi sva razdoblja osiguranja i/ili boravišta (prebivališta), navršena na temelju zakonodavstava drugih država članica, bila navršena na temelju zakonodavstva koje se primjenjuje na dan priznavanja prava na davanje. Ako na temelju tog zakonodavstva iznos ne ovisi o trajanju navršenih razdoblja, taj se iznos smatra teoretskim iznosom
 - b. nadležna ustanova tada utvrđuje stvarni iznos razmjernog davanja primjenjujući na teoretski iznos omjer između trajanja razdoblja navršenih prije nastanka osiguranog slučaja prema zakonodavstvu koje primjenjuje i ukupnog trajanja razdoblja

¹⁷ Čl. 48. Uredbe 883/2004 sadrži odredbe o pretvaranju invalidske mirovine u starosnu, pod uvjetima propisanim Uredbom 883/2004. *Ratio* odredbe je da se teret isplate davanja za invalidnost, koji je bio na jednoj državi članici (u čijem je sustavu nastala invalidnost), raspodijeli između svih država članica u kojima je osoba bila zaposlena, osigurana ili boravila (prebivala), kako teret isplate davanja ne bio trajno ostao na državi u čijem je sustavu došlo do invalidnosti, bez mogućnosti za ostvarivanje mirovine iz ostalih država. Vidi Rismondo 2010: 66.

navršenih prije nastanka osiguranog slučaja na temelju propisa svih država članica na koje se to odnosi.

Iz navedenog je vidljivo da je sudska praksa Europskoga suda pravde (*Petroni* načelo), vezana uz prijašnju Uredbu 1408/71, kodificirana u Uredbi 883/2004. Tako nadležna institucija države članice mora za svakog mobilnog radnika za kojeg je bila nadležna u određenom razdoblju, temeljem koordinacijskih pravila o jednom nadležnom zakonodavstvu, vršiti dva izračuna i na kraju izvršiti isplatu prema onom izračunu koji je povoljniji za novog umirovljenika (bivšeg mobilnog radnika), uz iznimke.¹⁸

Pored navedenog bitno je napomenuti da Uredba 883/2004 sadrži odredbe o sprečavanju preklapanja davanja koja isplaćuju različite države članice. Svrha je ovih pravila da onemoguće da primjena nacionalnih pravila o sprečavanju kumulacije umanja iznos mirovine. Tako se pravila o sprečavanju kumulacije ne mogu primijeniti na slučajeve u kojima se davanja ne zasnivaju na istom razdoblju osiguranja jedne osobe, prema čl. 10. Uredbe 883/2004. Prema čl. 53. Uredbe 883/2004 u slučaju preklapanja nadležno državno tijelo uzima u obzir davanja ili prihode stečene u drugoj državi članici samo ako zakonodavstvo koje se primjenjuje predviđa uzimanje u obzir davanja ili prihoda stečenih u inozemstvu. Nadležna ustanova uzima u obzir iznos davanja koje druga država članica treba platiti prije odbijanja poreza, doprinosa za socijalno osiguranje i drugih pojedinačnih poreza ili odbitaka, osim ako zakonodavstvo koje primjenjuje ne predviđa primjenu pravila za sprečavanje preklapanja tih odbitaka, pod uvjetima i postupcima utvrđenim u provedbenoj uredbi. Nadležno tijelo ne uzima u obzir iznos davanja stečenih na temelju zakonodavstva druge države članice na temelju dobrovoljnog osiguranja ili izbornog produženog osiguranja. Ako jedna država članica primjenjuje pravila za sprečavanje preklapanja davanja jer određena osoba koristi davanja iste ili različite vrste na temelju zakonodavstva drugih država članica, ili prihod stečen u drugim državama članicama, pripadajuća se davanja mogu umanjiti samo za iznos takvih davanja ili takvog prihoda. Prema čl. 54. Uredbe 883/2004, ako se istovrsna davanja koja pripadaju na osnovi zakonodavstva dviju ili više država članica preklapaju, pravila

¹⁸ Ako određivanje davanja na opisani način u jednoj državi članici redovito rezultira samostalnim davanjem, koje je jednako ili više od razmjernog davanja, ta država može, uz određene uvjete, zanemariti izračun razmjernog dijela. Slučajevi u kojima ovo vrijedi navedeni su u Prilogu VIII. Uredbe 883/2004. Isti je slučaj i kod mirovina za koje vremenska razdoblja nisu relevantna za potrebe izračuna. Ovdje je obuhvaćen i hrvatski sustav individualizirane kapitalizirane štednje.

za sprečavanje preklapanja utvrđena zakonodavstvom države članice ne primjenjuju se na razmjerni dio davanja.

Prema čl. 55. Uredbe 883/2004, ako korištenje davanja različite vrste ili drugog prihoda zahtijeva primjenu pravila za sprečavanje preklapanja davanja utvrđenih zakonodavstvom određene države članice u odnosu na dva ili više samostalnih davanja, nadležne ustanove dijele iznose jednog ili više davanja ili drugog prihoda kada se uzmu u obzir s brojem davanja na koja se primjenjuju navedena pravila. To znači da, kada osoba ima pravo na davanja iz dvije države članice, te države članice trebaju prvo podijeliti s dva iznos davanja različite vrste i kod primjene pravila o preklapanju uzeti u obzir samo ovaj umanjeni iznos. S obzirom na to da navedena odredba znači opasnost da osoba izgubi pravo na mirovinu zbog opisanog umanjenja, logično je propisano da primjena ove odredbe ne može određenu osobu lišiti svojstva umirovljenika radi primjene ostalih odredbi Uredbe 883/2004 o starosnim mirovinama, pod uvjetima i postupcima utvrđenim u provedbenoj uredbi (987/2009) (Vidi Verschueren 2009: 159).¹⁹

Bitno je napomenuti da se, temeljem čl. 57. Uredbe 883/2004, od države članice ne zahtijeva omogućavanje stjecanja davanja za razdoblja navršena prema zakonodavstvu koje ona primjenjuje, a koja se uzimaju u obzir kada nastane osigurani slučaj, ako je trajanje spomenutih razdoblja kraće od jedne godine. Država članica dakle ne mora isplatiti mirovinu radniku koji je spadao pod njene propise o mirovinskom osiguranju manje od godinu dana. Navedeno rješenje je logično kako bi se izbjeglo nepotrebno opterećivanje nadležnih tijela država članica minornim iznosima mirovina.²⁰

19 Također vidi čl. 60. Uredbe 883/2004 koji sadrži posebne odredbe za državne službenike. Prema tim odredbama, ako zakonodavstvo nadležne države članice stjecanje, ukidanje, zadržavanje ili ponovnu uspostavu prava na davanje na temelju posebnog sustava za državne službenike uvjetuje time da sva razdoblja osiguranja moraju biti navršena unutar jednog ili više posebnih sustava za državne službenike u toj državi članici, ili ih zakonodavstvo te države članice smatra izjednačenim razdobljima, nadležne ustanove te države uzimaju u obzir samo razdoblja koja se mogu priznati na temelju zakonodavstva koje se primjenjuje; ako, nakon uzimanja u obzir razdoblja ostvarenih na taj način navedena osoba ne ispunjava uvjete za ostvarivanje tih davanja, ta se razdoblja uzimaju u obzir za priznavanje prava na davanja na temelju općeg sustava, ili u nedostatku toga, sustava koji se primjenjuje na fizičke radnike ili administrativne radnike, ovisno o slučaju.

20 Ove se odredbe, logično, ne primjenjuju na slučajeve navedene u Prilogu VIII. Uredbe 883/2004 kada se ne vrši razmjerni izračun budući da vremenska razdoblja nisu relevantna za potrebe izračuna.

Na kraju ovog dijela bitno je napomenuti da za kapitalizirane mirovinske sustave vrijede posebna pravila, temeljem čl. 52. Uredbe 883/2004. Kod njih se ne primjenjuje *pro rata* izračun. Umjesto toga, nadležno tijelo (mirovinski fond) izračunava iznos davanja primjenom isključivo nacionalnih propisa te države članice, s time da mora uzeti u obzir sva razdoblja osiguranja i/ili boravišta (prebivališta), navršena na temelju zakonodavstava drugih država članica. Navedeno rješenje je logično s obzirom na posebnosti sustava kapitalizirane štednje.

4. Zaključak

Europska unija ima vrlo ograničene nadležnosti u području socijalne sigurnosti, uključujući mirovine. Mogućnosti ujednačavanja nacionalnih propisa ograničene su, prvenstveno nužnošću postizanja jednoglasnosti u Vijeću. Opisana situacija velike nacionalne regulatorne autonomije, u kombinaciji s velikim razlikama u mogućnosti financiranja nacionalnih sustava socijalne sigurnosti, predstavlja golemu zapreku za stvaranje zajedničkog europskog socijalnog modela u punom smislu riječi.

Analizirani kontekst učinio je uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti posebno značajnim instrumentom za postizanje prava na starosnu mirovinu mobilnih radnika koji svoj radni vijek provedu u više od jedne države članice. U tom okviru, zbog ograničenih mogućnosti same koordinacije i složenosti njenih pravila, uključujući pravila o određivanju primjenjivog nacionalnog zakonodavstva, mobilnom radniku nije lako utvrditi koja prava mu/joj pripadaju, što otežava mobilnost unutar EU-a. Pored toga, sudska praksa Europskoga suda pravde u nekim je područjima samo doprinijela složenosti europskih propisa o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

S obzirom na sve navedeno jasno je da se bitno poboljšanje i pojednostavljenje pravnog položaja mobilnih radnika u pogledu ostvarivanja prava na starosnu mirovinu ne može postići bez znatnijeg ujednačavanja propisa država članica. Za navedeno ujednačavanje nužno je pak olakšati donošenje europskih harmonizacijskih propisa, što se ne čini izglednim. Osim toga, modifikacija sudske prakse Europskoga suda pravde u pogledu *Petroni* načela mogla bi imati pozitivne učinke na pojašnjenje europskoga regulatornog okvira u ovome području.

Literatura

- Barnard, Catherine.** 2013. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms.* Oxford University Press. Oxford.
- Cornelissen, Rob.** 2012. How Difficult is to Change EU Social Security Coordination Legislation?. *Pravnik* 67. 57-78.
- Davies, Gareth.** 2003. *European Union internal market law.* Routledge-Cavendish. Abingdon.
- Goldner Lang, Iris.** 2007. *Sloboda kretanja ljudi u EU: kontekst Sporazuma o pridruživanju.* Školska knjiga. Zagreb.
- Jorens, Yves; Van Overmeiren, Filip.** 2009. General Principles of Coordination in Regulation 883/2004. *European Journal of Social Security* 11. 47-79.
- Marhold, Franz.** 2009. Modernisation of European Coordination of Sickness Benefits. *European Journal of Social Security.* 11. 119-132.
- Pennings, Frans.** 2009. Introduction: Regulation 883/2004 – The Third Coordination Regulation in a Row. *European Journal of Social Security* 11. 3-7.
- Pennings, Frans.** 2003. *Introduction to European Social Security Law.* Intersentia. Antwerpen.
- Perišin, Tamara.** 2009. *Free movement of goods and limits of regulatory autonomy in the EU and WTO.* TMC Asser Press. Haag.
- Rismondo, Mihovil.** 2010. Uredba 883/2004 – Mirovinsko osiguranje. *Pravo i porezi.* 64-67.
- Rodin, Siniša.** 2010. Lisabonski ugovor i prva tri mjeseca njegove primjene.
- Schoukens, Paul; Monserrez, Lieven.** 2010. Introduction to social security co-ordination in the EU. U: Schoukens, Paul (ur.). *Course materials Master programme Social Security in Europe.* RUESS. Leuven.
- Schoukens, Paul; Pieters, Danny.** 2009. The Rules within Regulation 883/2004 for Determining the Applicable Legislation. *European Journal of Social Security* 11. 81-117.
- Vansteenkiste, Steven; Schoukens Paul; Monserrez Lieven.** 2010. European Union competencies in the field of social security. U: Schoukens, Paul (ur.). *Course materials Master programme Social Security in Europe.* RUESS. Leuven.
- Verschueren, Herwig.** 2009. Regulation 883/2004 and Invalidity and Old-age Pensions. *European Journal of Social Security* 11. 143-162.
- Zrinščak, Siniša.** 2000. Skile i haribde socijalne sigurnosti. *Revija za socijalnu politiku* 7. 229-243.

Sudska praksa

- 24/75 Teresa et Silvana Petroni v. Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS), Bruxelles [1975] ECR 1149
- 53/81 D.M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035

- 238/82 Duphar BV and others v. The Netherlands State [1984] ECR 523
41/84 Pietro Pinna v. Caisse d'allocations familiale de la Savoie (Family Allowances Fund, Savoie) [1986] ECR I
C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer [1996] ECR I-2617
C-202/97 Fitzwilliam Executive Search Ltd v. Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen [2000] ECR I-883
C-124/99 Carl Borowitz v. Landesversicherungsanstalt Westfalen [2000] ECR I-7293
C-2/05 Rijksdienst voor Sociale Zekerheid v. Herbosch Kiere NV [2006] ECR I-1079
C-255/09 European Commission v. Portuguese Republic [2011] ECR I-10547
C-115/11 Format Urządzenia i Montażu Przemysłowe sp. z o.o. v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2012)
C-46/12 L. N. v. Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013)

Propisi

- Regulation (EEC) 3 of the Council of 25 September 1958 on social security for migrant workers [1958] OJ 30/561
Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice [1971] OJ L149/2
Uredba Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice [1972] OJ L74/1
Uredba Vijeća (EZ) br. 859/2003 od 14. svibnja 2003. o proširenju odredaba Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja za koje ne vrijede spomenute odredbe isključivo na osnovi njihovog državljanstva [2003] OJ L124/1
Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti [2004] OJ L166/1
Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti [2009] OJ L284/1
Uredba (EZ) br. 1231/2010 Europskog Parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svojeg državljanstva [2010] OJ L344/1
Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji [2011] OJ L141/1

Sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba [2002] OJ L114/6

Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru

Ugovor o Europskoj uniji

Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Zakon o mirovinskom osiguranju (NN br. 157/13 do 93/15)