

ŠESTA SJEDNICA KOMITETA EKSPERATA ZA PROPISE U OBLASTI SOCIJALNE SIGURNOSTI VIJEĆA EUROPE

U organizaciji Vijeća Europe je u Limasolu (Cipar) 25. i 26. svibnja održana 6. sjednica Komiteta eksperata za propise u oblasti socijalne sigurnosti (CS-CO), na kojoj je razmotreno sljedeće:

- primjena Europskog zakonika o socijalnoj sigurnosti
- aktivnosti u promicanju standarda socijalne sigurnosti Vijeća Europe
- izvještaj o pristupu ilegalnih radnika migranata pravima iz socijalne sigurnosti
- izvještaj radne skupine o tendencijama i razvoju u oblasti starosnih mirovina, i
- tekuća pitanja mandata i rada Komiteta eksperata.

U radu Komiteta eksperata sudjelovali su predstavnici vlada Austrije, Azerbejdžana, Belgije, Bugarske, Bosne i Hercegovine, Cipra, Češke, Danske, Estonije, Finske, Francuske, Gruzije, Hrvatske, Islanda, Irske, Italije, Latvije, Lihtenštajna, Luksemburga, Mađarske, Makedonije, Malte, Moldove, Nizozemske, Norveške, Njemačke, Portugala, Rumunjske, Rusije, Slovačke, Slovenije, Španjolske, Švedske i Velike Britanije. Osim njih sudjelovali su i predstavnici Međunarodne organizacije rada (OIT, MOR), Međunarodnog udruženja za socijalnu sigurnost (AISS), Vijeća Europe – Direktorata za socijalnu koheziju i konzultanti – stručnjaci posebno pozvani za ovu prigodu.

Komitet eksperata najviše pozornosti posvetio je implementaciji standarda socijalne sigurnosti sadržanim u Europskom zakoniku o socijalnoj sigurnosti u sustavima socijalne sigurnosti država članica Vijeća

Europe. U uvodnoj raspravi ocijenjeno je da je danas manje problema nasljeđenih iz prošlosti, međutim, još uvijek treba imati na umu široku pojavu nezaposlenosti i potrebu prilagođavanja davanja za nezaposlenost standardima koji su usvojeni. U tu svrhu, a s obzirom na sve širu globalizaciju i njezine posljedice, treba pojačati europski socijalni model i njegove pravne osnove kako bi se zaštitili oni kojima je to najpotrebnije. Europa je karakteristična po velikom broju konvencija (ugovora) o socijalnom osiguranju koje su zaključene i primjenjuju se među državama članicama Vijeća Europe. Stoga u toj regiji ne treba pristupati konvencijama u oblasti socijalne sigurnosti donesenima u krilu Ujedinjenih naroda. Nadalje, novo vrijeme zahtijeva i novu viziju socijalne politike, što znači i preispitivanje obveza po pojedinim granama socijalne sigurnosti i njihovo financiranje u skladu s novim potrebama. Bit će potrebna i bolja koordinacija između država u razvoju i suradnja na području socijalne sigurnosti.

Daljnji razvoj socijalne sigurnosti valja graditi na načelima sadržanim u članku 12. Europske socijalne povelje, koji jamči pravo svakoga na socijalnu sigurnost, uspostavljanjem i održavanjem odgovarajućeg sustava na zadovoljavajućoj razini, barem na razini najnižih standarda socijalne sigurnosti u sklopu Konvencije br. 102 MOR o najnižim standardima socijalne sigurnosti te zaključivanjem ugovora o socijalnom osiguranju, kako bi se osigurale jednakost i uzajamnost u pristupu socijalnim pravima, te čuvanje i korištenje prava iz inozemstva za vlastite građane i strance, zbrajanjem razdoblja osiguranja.

U tu svrhu treba nastojati da što veći broj država članica Vijeća Europe pristupi Europskom zakoniku o socijalnoj sigurnosti (1964.), a po mogućnosti i revidiranom Europskom zakoniku o socijalnoj sigurnosti (1990.), kao i to da se države članice

pripreme da provedu u život preporuke o budućnosti socijalne sigurnosti koju će Parlamentarna skupština Vijeća Europe razmatrati u srpnju 2004. godine. U vezi s time države članice su pozvane i na suradnju s Međunarodnom organizacijom rada, s kojom Vijeće Europe usko surađuje na ovome području.

Rasprava koja je uslijedila ukazala je na to da se Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti (1964.) primjenjuje već četrdeset godina i da neke države članice smatraju da ga treba revidirati. Osim Zakonika postoje i drugi instrumenti (Protokol i Revidirani zakonik), pa bi trebalo obratiti pozornost i na te univerzalne akte sa standardima socijalne sigurnosti (Nizozemska). Međutim, ukazano je i na to da u budućnosti treba više pozornosti obratiti i na najniže standarde socijalne sigurnosti iz Zakonika i njihovu primjenu u državama članicama s obzirom na sve težu ekonomsku i financijsku situaciju u europskim zemljama, koja se osobito ogleda u mirovinskom osiguranju (SR Njemačka).

Naime, ni jedna država članica nije još ratificirala i ne primjenjuje Revidirani europski zakonik o socijalnoj sigurnosti (1990.), koji sadržava znatno više standarde od ranijeg Zakonika od 1964. godine, čije norme odgovaraju onima iz Konvencije br. 102 MOR o najnižim standardima socijalne sigurnosti (1952.). Konvencija do sada nije bila revidirana, u cijelosti, već su za pojedine grane socijalnog osiguranja donošene posebne konvencije u krilu te međunarodne organizacije.

Zanimljiva rasprava razvila se oko tumačenja domašaja primjene članka 12. Europske socijalne povelje, tj. oko toga da li stavak 4. pod a. toga članka izravno obvezuje države članice. Naime, prema toj odredbi, države članice su obvezne *«poduzeti mjere, sklapanjem odgovarajućih dvostranih i mnogostranih ugovora ili drugim sredstvima ... kako bi osigurale ... jednakost svojih*

državljana i državljana drugih ugovornih stranaka (države koje su pristupile Europskoj socijalnoj povelji) u pogledu prava na socijalnu sigurnost, uključujući i očuvanje prava proizašlih iz zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti, bez obzira na preseljavanja osiguranih osoba na teritorijima ugovornih stranaka». Povod za raspravu o ovoj odredbi bio je neplaćanje obiteljskih davanja od strane nekih država članica u slučajevima kad dijete ne prebiva na njihovom teritoriju. U svojem tumačenju prava Europski komitet za socijalna prava smatra da je pravo na jednaki tretman, kako je formulirano u stavku 4. pod a., *«ugaoni kamen»* Povelje (dokument CS-CO (2002.)³ final). Takav pristup dovodi do dva zaključka:

- prvo, Komitet smatra da jednakost tretmana uključuje eliminaciju svake neizravne diskriminacije. *«Države ne mogu postavljati uvjete za korištenje davanja iz socijalne sigurnosti, koja će, ako nisu primjenjiva neovisno o državljanstvu, biti teža za ispunjavanje strancima ... Tako u slučaju obiteljskih davanja Komitet smatra da zakonodavstvo države koje za djecu uspostavlja uvjet prebivanja na svojem teritoriju nije u suglasnosti s člankom 12. stavkom 4., jer njegova primjena može izazvati neizravnu diskriminaciju»* (CS-CO (2001.)², str. 22-23).
- nadalje, Komitet smatra da bi države članice, ako je potrebno, trebale poduzeti jednostrane mjere u svrhu ostvarenja jednakosti tretmana, uključujući tu ukidanje uvjeta prebivanja (zaključci Komiteta VI., str. 91).

Ipak, Komitet je 2002. godine izmijenio svoje gledište o ovome problemu: od tada Komitet više ne razmatra neisplaćivanje obiteljskih davanja djeci koja ne prebivaju u odnosnoj državi u svjetlu članka 16. Europske socijalne povelje koja se odnosi na obiteljska davanja (*«radi osiguranja uvjeta*

potrebnih za puni razvoj obitelji, kao osnovne jedinice društva, ugovorne stranke obvezuju se promicati ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu obiteljskog života, posebice pomoću socijalnih i obiteljskih potpora, fiskalnih olakšica, poticanja gradnje stanova prilagođenih potrebama obitelji, pomoći mladim obiteljima i drugim odgovarajućim mjerama») i naprijed navedenog članka 12. Povelje, već samo u svjetlu članka 12. Povelje, odnosno Revidirane povelje. Rasprava o tome problemu proširila se i na točku b. stavka 4. članka 12. Europske socijalne povelje prema kojoj za države članice postoji obveza da osiguraju *«priznavanje, održavanje i uspostavljanje prava na socijalnu sigurnost sredstvima kao što su zbrajanje razdoblja osiguranja ili zaposlenja ostvarenih sukladno zakonodavstvu svake od ugovornih stranaka»*. Prema tako širokom tumačenju te odredbe za države u pitanju nastala bi jednostrana obveza isplaćivanja novčanih davanja (mirovina, obiteljskih davanja, naknada) u inozemstvu kada se ta davanja temelje na primjeni načela nediskriminacije, o kojem je naprijed bilo riječi, i na zbrajanju razdoblja rada ili osiguranja u državama članicama Vijeća Europe. Prisutni eksperti nisu bili jednodušni oko tog pitanja; jedni smatraju da Europska socijalna povelja stvara jednostranu obvezu isplate davanja u inozemstvu, dok drugi smatraju da ovaj međunarodni akt ne sadržava takvu obvezu, već samo upućuje na potrebu zaključivanja međunarodnih ugovora kojima bi se to omogućilo, odnosno da se u slučaju nepostojanja međunarodnog ugovora isplata davanja mora temeljiti na uzajamnosti (reciprocitetu), koja može biti ugovorena ili faktična. To je pitanje tako ostalo otvorenim za daljnje rasprave u okviru Vijeća Europe. Argumentacija za to nalazi se u činjenici da Europska socijalna povelja nije međunarodni akt koordinacije sustava socijalnog osiguranja, kao što su višestrani i dvostrani ugovori o socijalnom osiguranju, kao i u tome da Vijeće Europe nije

i Europska unija, u kojoj postoji sloboda kretanja osoba, čija je socijalna sigurnost uređena Uredbom 1408/71, i u kojoj zbog toga davanja ne ovise o činjenici prebivanja na teritoriju neke od država članica Unije. Zaključeno je da se o problemu primjene članka 12. Europske socijalne povelje obavijesti predsjednik Europskog komiteta za socijalnu koheziju radi rasprave na sjednici Komiteta u studenom 2004. godine.

Sljedeće na što valja ukazati je komparativna analiza, odnosno prikaz koji je dao Aleksandar Jegorov (MOR), koji je usporedio najniže standarde socijalne sigurnosti iz Europskog zakonika o socijalnoj sigurnosti (1964.), Protokola uz taj Zakonik i Konvencije MOR br. 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti (1952.), kao i iz nekih drugih konvencija MOR (br. 35, 37, 44, 103, 121, 128, 130 i 168), a na primjeru nekoliko država, koje su prihvatile te ili samo neke od tih standarda (Portugal, Švedska, Norveška, Italija, Cipar, Irska, Francuska, Španjolska, Grčka, Velika Britanija, Češka, Danska i Turska). Pritom je ukazao na istovjetnosti i razlike u obvezama između tih međunarodnih akata univerzalne naravi po pojedinim granama socijalnog osiguranja i davanjima koja se u njihovom sklopu pružaju. U tom kontekstu, a analizirajući stanje obveza koje su prihvatile pojedine države, on je ukazao na mogućnost da se, na temelju jedne takve analize obveza na nacionalnoj razini, bez preuzimanja novih obveza ili uz nevelike korekcije dosadašnjih obveza, u nacionalnim razmjerima proširi važenje Europskog zakonika o socijalnoj sigurnosti (1964.), odnosno Konvencije MOR br. 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti (1952.) ili otkazu neke starije konvencije MOR, jer su se u međuvremenu prihvatile veće ili iste obveze u sklopu neke novije konvencije MOR. U vezi s tim države članice su pozvane da sagledaju i (eventualno preispitaju) svoje važeće obveze u sklopu Vijeća Europe i Međunarodne organizacije

rada s gledišta njihovog sadržaja, te učine napore u svrhu njihovog sistematskog uređivanja, polazeći pritom od međunarodnih standarda i razine davanja koje pružaju korisnicima u sustavima socijalne sigurnosti koje provode.

Na sjednici je razmotreno stanje primjene članka 74. Europskog zakonika o socijalnoj sigurnosti i dana je informacija o tome kako pojedine države izvršavaju preuzete obveze iz toga Zakonika, a na temelju izvještaja ekspertne skupine koja nadgleda njegovu primjenu u državama članicama. U ovome dijelu dana je i informacija kako države pristupaju ili vode postupak ratifikacije Europskog zakonika o socijalnoj sigurnosti, Europske socijalne povelje i Konvencije MOR br. 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti. U vezi s tim izražena je spremnost za pružanje stručne pomoći pojedinim državama članicama u postupku pristupanja tim univerzalnim međunarodnim aktima održavanjem seminara za odgovorne dužnosnike i stručnjake.

Na ovoj sjednici eksperata razmotrena su i dva izvještaja, jedan u kojemu se istražuju mogućnosti pristupa socijalnim pravima za ilegalne radnike migrante, i drugi, koji se odnosi na razvoj u oblasti starosnih mirovina u posljednje vrijeme.

U istraživačkom izvještaju o pristupu socijalnoj zaštiti i pravima za ilegalne radnike migrante (autori: Paul Schoukens i Danny Pieters, Europski institut za socijalnu sigurnost, Leuven, Belgija) obrađuju se problemi pružanja davanja iz socijalnog osiguranja i socijalne skrbi za ilegalne radnike migrante, koji se naseljavaju i rade po europskim državama. Sama činjenica da se radi o radu «na crno» i nelegalnom stanovanju dovoljno pokazuje svu složenost i teškoće u pogledu definiranja i sistematiziranja ove pojave, sve raširenije u Europi nakon pada Berlinskog zida i rata u bivšoj Jugoslaviji. Svrha toga istraživačkog rada bila je definirati kakav bi mogao

biti pristup socijalnim pravima za tu skupinu osoba. Naime, najveću teškoću pritom predstavlja činjenica što se radi o osobama koje pravno ne postoje u državama njihova zaposlenja i o kojima nema gotovo ništa ni u međunarodnoj regulativi prava radnika migranata. Prema autorima studije, a za omogućavanje kakvog-takvog pristupa tih osoba socijalnim pravima, potrebno je prije svega osigurati njihovu nediskriminaciju u odnosu na ostale građane. Uočeno je također da se ilegalni radnici migranti javljaju pod raznim oblicima, kao «turisti», tolerirani radnici «na crno» ili ilegalni useljenici, a problemi se najčešće javljaju kada se nađu u potrebi pružanja zdravstvene zaštite, hitne pomoći ili zaštite povodom porođaja. To bi predstavljao i okvir njihovih mogućih prava s obzirom na njihov ilegalni status, a moguće ih je osigurati i ako se poštuju njihova osnovna ljudska prava i posebne potrebe osoba koje migriraju i koje su napustile svoju zemlju porijekla da bi se zaposlile u drugoj zemlji.

Nakon rasprave zaključeno je da se izvještaj uputi tijelima Vijeća Europe na razmatranje kako bi postao službenim dokumentom te međunarodne organizacije i podlogom za donošenje moguće preporuke ili konvencije u njezinu krilu. Prije toga države članice će biti anketirane o stanju njihova zakonodavstva u pogledu mogućnosti ostvarivanja socijalnih prava radnika migranata koji ilegalno borave i rade u njima.

Drugi izvještaj (autor: Francis Kessler, Sveučilište Paris I., Sorbonne, Francuska) odnosio se na tendencije na području starosnih mirovina u posljednje vrijeme, koje pokazuju sljedeće:

- opća razina mirovina se sve više smanjuje, uz smanjivanje odnosa između prosječne mirovine i prosječne plaće (tzv. stopa zamjene je sve niža)
- u strukturi korisnika mirovina sve je više žena

- sve više se razmatra mogućnost produžavanja rada starijih radnika ili traženja socijalne pomoći (a ne mirovine) u starijoj dobi
- mirovinskim osiguranjem više se ne bave samo zakonom određeni nositelji toga osiguranja već čitav niz drugih institucija, kao što su banke, osiguravajuća društva ili fondovi, koji isplaćuju mirovine po modelu drukčijem od ranije uobičajenog
- države potiču paralelna (nejavna) mirovinska osiguranja radi olakšavanja tereta javnim financijama.

U raspravi koja je uslijedila istaknuto je da su kapitalizirani mirovinski sustavi ranjivi na inflaciju i ne pogoduju manje imućnim društvenim slojevima, jer se ne zasnivaju i na solidarnosti. Također, nerijetko se sa sustava određenih davanja (PAYGO) prelazi na sustav određenih doprinosa (kapitalizacija), koji pogoduje poslodavcima i državi. Istodobno, više nema ograničenja dužine rada, odnosno čvrsto određene dobi za odlazak u mirovinu: sve je poželjniji što duži rad budućih umirovljenika. Konačno, i mirovinski sustav je značajan element socijalne kohezije, tako da smanjivanje solidarnosti u mirovinskom osiguranju, što se događa u posljednje vrijeme, znači i sve slabiju koheziju.

Zaključeno je da se i ovaj izvještaj, kao i prethodni, uputi tijelima Vijeća Europe na razmatranje.

Na sjednici su razmotrena i pitanja daljnje organizacije i rada Komiteta eksperata, čiji mandat istječe u listopadu 2004. godine, kada se planira i njegova iduća sjednica.

Na kraju nekoliko napomena o mogućim aktivnostima u oblasti socijalne sigurnosti u Hrvatskoj u kontekstu ove sjednice Komiteta eksperata Vijeća Europe. Hrvatska je, pristupajući Vijeću Europe, već podnijela toj organizaciji tzv. nulti izvještaj o stanju socijalne sigurnosti i valja očekivati

da će iz te međunarodne organizacije doći i poticaji za prihvaćanje standarda socijalne sigurnosti, odnosno usklađivanje hrvatskog sustava s tim standardima. Hrvatska je odavno članica Konvencije MOR br. 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti (NN – međunarodni ugovori, br. 1/2002.), a pristupila je i Europskoj socijalnoj povelji (NN – međunarodni ugovori, br. 15/2002.), ne prihvaćajući još obveze iz njezina članka 12., o kojem je ovdje bilo riječi. S obzirom na to da Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti (1964.) sadržava socijalne standarde jednake onima iz Konvencije MOR br. 102 o najnižim standardima socijalne sigurnosti (1952.), nema razloga da se ne razmotri mogućnost pristupanja i ovome međunarodnom aktu univerzalne naravi (Slovenija i Makedonija već to razmatraju), polazeći svakako pritom od aktualnog stanja i situacije po pojedinim granama socijalnog osiguranja (mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, ozljede na radu i profesionalne bolesti, nezaposlenost i doplatak za djecu), odnosno socijalne skrbi.

Mihovil Rismondo

UČINKOVITA I DEMOKRATSKA VIŠERAZINSKA VLADAVINA U EUROPI

Mannheim, 9. - 11. rujna 2004.

Ovom je konferencijom, organiziranom u Centru za europska društvena istraživanja Sveučilišta u Mannheimu, započeo četverogodišnji projekt «Učinkovita i demokratska višerazinska vladavina (*governance*) u Europi». Ustanovljena je mreža izvrsnosti CONNEX (*Connecting Excellence on European Governance*), koju čine 43 europska sveučilišta sa 170 istraživača iz 23 zemlje. Tom je konzorciju, za kojeg se oče-