

Mihovil Rismondo\*

## Uredba Europske Unije 883/2004 i ugovori o socijalnom osiguranju s državama nasljednicama SFR Jugoslavije

### Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Uredba EU 883/2004 i njezina primjena
3. Međunarodni ugovori o socijalnom osiguranju
4. Odluka *Gottardo* Suda Europske unije
5. Pravna shvaćanja u EU povodom Odluke *Gottardo*
6. Preporuka H1 *Gottardo*
7. Zaključna razmatranja

### 1. Uvodne napomene

Nakon primitka Republike Hrvatske u članstvo Europske unije za novu državu članicu otvorilo se pitanje odnosa ugovora o socijalnom osiguranju koje je Hrvatska nakon 08. listopada 1991. sklopila i primjenjuje sa ostalim državama, a posebno onima nastalim na tlu bivše SFR Jugoslavije<sup>1</sup> koja je dotle predstavljala jedno državno područje i jedinstveno tržište rada, sa usklađenim socijalnim zakonodavstvom. Na njemu su razdoblja provedena kod nositelja socijalnog osiguranja pojedinih republika i pokrajina imala jednaku vrijednost u pogledu ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja, kao i prava iz drugih grana socijalnog osiguranja. Slijedom učinka jedinstvenog tržišta rada i slobode rada na području čitave bivše federalne države, mnoge su osobe navršile mirovinski staž u više raznih tadašnjih republika i pokrajina, danas zasebnih država.

Također, zbog značajne ekonomske emigracije, koja traje još od šezdesetih godina prošloga stoljeća, veliki broj osoba s područja bivše SFR Jugoslavije zapošljavao se i radio po državama članicama današnje EU (i tamo bio osiguran), a dio njih danas ima i njihovo državljanstvo, tj. državljanji su EU. Danas ta razdoblja mirovinskog staža, navršena u Hrvatskoj, Sloveniji, drugim državama nastalim iza SFR Jugoslavije, te u ostalim državama članicama EU, predstavljaju

\* Autor je magistar pravnih znanosti u mirovini iz Zagreba, ekspert za mirovinsko osiguranje i međunarodnu koordinaciju sustava socijalne sigurnosti.

<sup>1</sup> Ovdje sam se ograničio na ugovore o socijalnom osiguranju sa Republikom Hrvatskom, međutim, pravna situacija je ista i u slučaju tih ugovora koji su sklopljeni i sa drugim državama članicama EU.

očekivana prava iz socijalnog osiguranja za navedene osobe. Naime, za te osobe ponekad je od presudne važnosti da im se pri odlasku u mirovinu ili u drugim situacijama u kojima ostvaruju neko pravo iz socijalnog osiguranja, kada je to potrebno, uračunaju sva razdoblja osiguranja koja su navršile u svim državama njihova rada i da im se prizna pravo na davanje prema zakonodavstvu države u kojoj su radili i bili osigurani.

U vezi s time, valja napomenuti da je odlukom Suda Europske unije u predmetu *Gottardo*<sup>2</sup> određeno da se u svrhu ispunjenja uvjeta mirovinskog staža za starosnu mirovinu uzmu u obzir i razdoblja staža osiguranja navršena u trećoj državi, s kojom jedna od država članica primjenjuje ugovor o socijalnom osiguranju.

Radi toga, ovdje će se ispitati pravne mogućnosti za realiziranje prava navedenih osoba u novonastalim uvjetima primjenom Uredbe 883/2004 i ugovora o socijalnom osiguranju, koji su ostali i dalje na snazi i u primjeni.

## 2. Uredba EU 883/2004 i njezina primjena

Sustav ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja koji funkcionira između država članica za osobe koje su radile i bile podvrgnute zakonodavstvima dvije ili više država članica EU uspostavljen je Uredbom 883/2004 od 02. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i u funkciji je ostvarivanja i osiguranja slobode kretanja osoba u EU. Njezina primjena osigurava se Uredbom 987/2009 od 16. rujna 2009. o primjeni Uredbe 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti<sup>3</sup> i odlukama Administrativne komisije EU za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti. Prema svojoj svrsi i prirodi, odredbe ovih uredbi EU i odluka Administrativne komisije primjenjuju se izravno u pojedinim slučajevima. U izvjesnom smislu, to je zatvoren sustav u sklopu EU sa svrhom zaštite pojedinaca u slučaju nastanka rizika bolesti i majčinstva, ozljeda na radu i profesionalnih bolesti, invalidnosti, starosti ili smrti, nezaposlenosti ili potrebe za obiteljskim davanjima (doplatak za djecu), jer je ograničen na područje Unije i obuhvaća samo državljane EU i članove njihovih obitelji<sup>4</sup>, a na one koji nisu državljani EU primjenjuje se samo dok se te osobe nalaze na njezinom teritoriju<sup>5</sup>. Ova ograničenost primjene Uredbe svojstvena je i međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju, koji se primjenjuju samo na područjima država ugovornica i na osobe obuhvaćene njihovim odredbama. Naime, Uredba 883/2004 ima sadržaj, ali i važenje, višestranog međunarodnog ugovora o socijalnom osiguranju (sigurnosti), s tom razlikom što se ovdje radi o aktu EU koji se primjenjuje na temelju Ugovora o osnivanju EU (i pristupnih ugovora država članica), dok se ugovori o socijalnom osiguranju u najvećem broju slučajeva ograničeni na dvije zainteresirane države, a primjenjuju se po ratifikaciji prema pravilima međunarodnog prava.

<sup>2</sup> Odluka *Gottardo*, C-55/00 od 15. 01. 2002.

<sup>3</sup> Obje uredbe primjenjuju se od 01. 05. 2010, a početkom njihove primjene prestale su se primjenjivati Uredbe EU 1408/71 i Uredbe EU 574/72. Za Hrvatsku ove uredbe primjenjuju se od 01. 07. 2013. (od dana pristupa u EU).

<sup>4</sup> Uredba 883/2004, čl. 2.

<sup>5</sup> Usp. Uredbu EU 1231/2010 od 24. 10. 2010. o proširenju primjene Uredbe 883/2004 i Uredbe 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svoga državljanstva, *SL EU L 344 od 29. 12. 2009*. Ova je uredba stupila na snagu 01. 01. 2011.

Budući da se Uredbom 883/2004 uređuje ono što se inače uređuje ugovorima o socijalnom osiguranju, njihovim ostankom u primjeni između država članica EU nastala bi situacija dvostrukog režima pravne zaštite u slučaju nastanka određenih socijalnih rizika i kolizija između prava Unije i tih međunarodnih ugovora. Radi toga, a na temelju odredaba Uredbe, države članice EU u svojim odnosima u ovome području više ne primjenjuju te ugovore<sup>6</sup>. Ipak, Uredba ovdje dopušta sklapanje ugovora iz područja primjene Uredbe između „dvije ili više država članica“, „*ako se pojavi potreba*“, s time da ti ugovori budu utemeljeni „*na načelima ove Uredbe i u njezinom duhu*“.

S druge strane, valja napomenuti da, osim navedene odredbe o prestanku primjene ugovora o socijalnom osiguranju sklopljenih između država članica EU i mogućeg sklapanja ugovora između država članica, Uredba nigdje ne spominje (i ne sprečava) zaključivanje i primjenu ugovora o socijalnom osiguranju između država članica i trećih država (koje nisu članice EU). Naime, tako nešto bi, bez prave potrebe i opravdanog razloga, značilo ograničavanje suvereniteta država članica, koji je već ograničen samim njihovim članstvom u EU. Dapače, a zbog različitih interesa pojedinih država članica, takvih dvostranih ugovora ima mnogo u primjeni (a i u pripremi)<sup>7</sup>.

### 3. Međunarodni ugovori o socijalnom osiguranju

Međunarodni ugovori o socijalnom osiguranju (sigurnosti), o kojima je ovdje riječ, sklapaju se između zainteresiranih država u svrhu zaštite i ostvarivanja prava pojedinaca iz toga osiguranja, a na temelju razdoblja rada i osiguranja u tim državama. U najvećem broju, radi se o dvostranim ugovorima, ali nisu isključeni i višestrani ugovori o socijalnom osiguranju. Isto kao i Ugovorom o osnivanju EU i ugovorima o pristupanju, te Uredbom 883/2004, tim ugovorima se koordinira primjena zakonodavstava država ugovornica o socijalnom osiguranju, u sklopu kojih se ostvaruju prava u pojedinačnim slučajevima i uspostavlja pravna veza između sustava i zakonodavstava o socijalnom osiguranju između država ugovornica. Također, njihove odredbe se izravno primjenjuju prigodom ostvarivanja prava pojedinaca iz socijalnog osiguranja i ti ugovori se zaključuju na neodređeno vrijeme, a prava ostvarena u pojedinačnim slučajevima izvršavaju se i nakon njihovog prestanka važenja. Jednako kao i sustav uspostavljen Uredbom 883/2004, važenje i primjena ugovora o socijalnom osiguranju ograničeni su na (dvije) države ugovornice te njihove sustave i zakonodavstva socijalnog osiguranja. Ugovori o socijalnom osiguranju zaključivani 50-tih godina prošloga stoljeća su obuhvaćali državljane država ugovornica<sup>8</sup>, a u

<sup>6</sup> Uredba 883/2004, čl. 8. Slijedom toga, za Hrvatsku se od 01. 07. 2013. više ne primjenjuju ugovori o socijalnom osiguranju s Austrijom, Belgijom, Bugarskom, Češkom, Danskom, Francuskom, Italijom, Luksemburgom, Mađarskom, SR Njemačkom, Poljskom, Rumunjskom, Slovačkom, Slovenijom, Švedskom i Velikom Britanijom, dok su se ugovori sa Norveškom i Švicarskom prestali primjenjivati 12. 04. 2014, odnosno 01. 01. 2017. Ipak, na snazi su ostale samo odredbe tih ugovora s Austrijom, Bugarskom, Italijom, Mađarskom, SR Njemačkom i Slovenijom o trajnim obvezama preuzimanja očekivanih i stečenih prava iz socijalnog osiguranja.

<sup>7</sup> Hrvatska ima i primjenjuje ugovore o socijalnom osiguranju s Australijom, BiH, Crnom Gorom, SR Jugoslavijom (Republikom Srbijom), Kanadom, Makedonijom, Québecom i Turskom, a u tijeku su pregovori za sklapanje takvih ugovora s Argentinom, Čileom i Novim Zelandom.

<sup>8</sup> Za Hrvatsku, usp. čl. 3 Ugovora o socijalnom osiguranju sa Makedonijom, koji kumulativno obuhvaća državljane i osobe koje su bile podvrgnute zakonodavstvima dvije države.

kasnijoj praksi, od 90-ih godina, obuhvaćaju osobe koje su tijekom svojega radnog vijeka bile podvrgnute zakonodavstvima država ugovornica, koje nužno ne moraju biti i njihovi državljani<sup>9</sup>.

Ipak, kao u slučaju Uredbe EU 883/2004, ugovori o socijalnom osiguranju po svojoj prirodi ograničeni su na važenje i primjenu samo između država ugovornica (u pravilu, dvije države), što znači i zbrajanje razdoblja osiguranja (u svrhu ispunjenja uvjeta za ostvarivanje prava) navršenih u pravilu samo u državama ugovornicama, ali ne i u trećim državama. Uviđajući taj nedostatak, u praksi sklapanja tih ugovora posljednjih desetljeća pribjegava se unošenju odredbe, prema kojoj će se, u slučaju nedostatnog staža osiguranja u državama ugovornicama, uzeti u obzir i razdoblja staža osiguranja navršena u trećoj državi, s kojom su (u pravilu) obje strane ugovornice sklopile ugovor o socijalnom osiguranju<sup>10</sup>. Takve odredbe imaju za svrhu prevladavanje nedostatnosti dvostranog zbrajanja razdoblja staža osiguranja, a temelje se na pravnoj vezi koja se uspostavlja i postoji između zakonodavstava i sustava socijalnog osiguranja (sigurnosti) sklapanjem ugovora u tome području, s time da je ta pravna veza još jača kada su obje strane vezane ugovorom sa istom državom, jer su obje strane ugovornice u slučaju potrebe obvezne pribrojiti odnosna razdoblja iz iste države. Kada se govori o ugovorima o socijalnom osiguranju sa trećim državama, o kojima je ovdje riječ, onda se otvara i pitanje, mogu li se uredbe EU, kojima se uređuje koordinacija sustava socijalne sigurnosti smatrati takvim ugovorima. Smatram da ne, jer te uredbe nisu nastale ugovaranjem između zainteresiranih država, ali se radi o aktima EU sličnoga sadržaja, svrhe i namjene.

#### 4. Odluka *Gottardo* Suda Europske unije

O odnosu između prava EU i ugovora o socijalnom osiguranju, koje država članice imaju sklopljene i primjenjuju s trećim državama, imao je prilike raspravljati i Sud Europske unije u slučaju *Gottardo*<sup>11</sup>. Kako proizlazi iz pitanja koje je postavljeno tome Sudu, bila je sporna

<sup>9</sup> U slučaju Hrvatske, usp. čl. 3 Ugovora s Australijom, čl. 3 Ugovora sa BiH, čl. 3 Ugovora sa Crnom Gorom, čl. 3 Ugovora sa SR Jugoslavijom, čl. 3 Ugovora sa Kanadom, čl. 3 Ugovora sa Québecom i čl. 3 Ugovora sa Turskom. Radi se o tzv. „otvorenim“ ugovorima o socijalnom osiguranju, jer obuhvaćaju sve osigurane osobe, što je sa gledišta prava iz socijalnog osiguranja (sigurnosti) povoljnije, ali i pravično, jer osnova za stjecanje prava iz socijalnog osiguranja je rad odnosno svojstvo osiguranika (uplaćivanje doprinosa, podvrgnutost određenom zakonodavstvu).

<sup>10</sup> Za Hrvatsku, usp. čl. 15 Ugovora s Australijom (iznimno, vrijedi samo za ostvarivanje prava iz hrvatskog mirovinskog osiguranja), čl. 17 Ugovora sa BiH (samo državljane dvije strane), čl. 18 Ugovora sa Crnom Gorom (bez ograničenja na državljane), čl. 16 Ugovora sa SR Jugoslavijom (samo za državljane dvije strane), čl. 9 Ugovora sa Kanadom (bez ograničenja na državljane) i čl. 20 Ugovora sa Turskom (bez ograničenja na državljane).

<sup>11</sup> Elide Gottardo, po rođenju talijanska državljanka, za vrijeme svojega radnog vijeka radila je i bila osigurana u socijalnom osiguranju Italije, Francuske i Švicarske. U međuvremenu je udajom izgubila talijansko, ali je dobila francusko državljanstvo. Kada je odlazila u starosnu mirovinu, u rujnu 1996, postavila je zahtjev za ostvarivanje prava iz osiguranja sve tri navedene države i ostvarila je pravo iz francuskog i švicarskog osiguranja. Uvjet mirovinskog staža za talijansku mirovinu ona bi ispunjavala samo još uz pribrajanje švicarskog staža primjenom Konvencije o socijalnom osiguranju između Italije i Švicarske. Međutim, talijanski nositelj mirovinskog osiguranja (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* – INPS) smatrao je da se u ovome slučaju nije mogao pribrojiti i mirovinski staž iz Švicarske, jer ona tada više nije imala državljanstvo ni jedne od navedene dvije države (Konvencija između Italije i Švicarske obuhvaća samo državljane te dvije države). Stoga joj je zahtjev za ostvarivanje prava na talijansku mirovnu bio odbijen, pa se ona obratila nadležnom talijanskom sudu za zaštitu svojega prava iz talijanskog mirovinskog osiguranja. Taj sud je od Suda EU zatražio savjetodavno mišljenje o tome,

primjena ugovora o socijalnom osiguranju s trećom državom o tome mogu li ipak osobe koje nisu obuhvaćene odnosnim ugovorom (u ovome slučaju osobe koje nisu državljani država ugovornica) ostvariti prava na temelju toga ugovora o socijalnom osiguranju. U ovome slučaju, a povodom pitanja talijanskog suda, Sud EU je zauzeo pravno shvaćanje, oslanjajući se na članke 39 i 42 Ugovora o osnivanju Zajednice o zabrani diskriminacije između državljana država članica i o slobodi kretanja unutar Zajednice, prema kojemu „članak 39. stavak 2. Ugovora o osnivanju protivan je tome da jedna država članica odbije, kada se radi o pravu na starosnu mirovinu radnika državljana ostalih država članica, uzeti u obzir razdoblja uplaćivanja doprinosa navršenih u trećoj državi, s kojom je sklopila ugovor o socijalnom osiguranju, iako taj ugovor pruža tu pogodnost za njezine državljane koji se nalaze u istim okolnostima.“ Slijedom toga, Sud EU je 15. siječnja 2000. zauzeo sljedeće pravno stajalište: „Kada država članica s trećom državom zaključi bilateralni međunarodni ugovor o socijalnoj sigurnosti prema kojem u svrhu stjecanja prava na starosna davanja izračun sadržava i ona razdoblja osiguranja koja su navršena u toj trećoj državi, osnovno načelo jednakog postupanja zahtijeva da država članica prizna državljanima druge države članice iste pogodnosti koje njezini vlastiti državljani uživaju prema ugovoru, osim ako može objektivno opravdati odbijanje takvog postupanja.“ Kako se može vidjeti iz ove Odluke Suda EU, ona državama članicama u postupcima za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu primjenom propisa EU (danas: uredaba 883/2004 i 987/2009) nalaže jednako postupanje prema državljanima ostalih država članica, kada je, u svrhu ostvarivanja prava na tu mirovinu, potrebno primijeniti ugovor o socijalnom osiguranju državom koja nije članica EU.

## 5. Pravna shvaćanja u EU povodom Odluke *Gottardo*

Povodom Odluke *Gottardo*, a u svrhu razrješavanja odnosa između zakonodavstva Unije i (dvostranih) međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju tako da se u cijelosti osigura ostvarivanje prava državljana Unije na temelju europskog zakonodavstva i ugovora o socijalnom osiguranju sklopljenih sa trećim državama, Europska komisija je Europskom parlamentu, Europskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regija uputila Komunikaciju o vanjskoj dimenziji u području socijalne sigurnosti u Europskoj uniji<sup>12</sup>, a Sekretarijat MISSOC izradio je također analizu o vanjskim aspektima koordinacije u području socijalne sigurnosti<sup>13</sup>. U Komunikaciji Europske komisije razmatraju se implikacije primjene Odluke *Gottardo* i Uredbe 1231/2010 od 24. listopada 2010. na primjenu prava EU te je, osim ostalog, izraženo shvaćanje koje se temelji na načelu o jednakosti postupanja, prema kojemu isplata mirovine ostvarene u sklopu EU treba biti isplaćivana u treće države<sup>14</sup>. To potkrepljuje i praksa Europskog suda za

---

može li se ostvariti pravo na mirovinu prema propisima Zajednice zbrajajući razdoblja osiguranja navršena u trećoj državi na temelju ugovora o socijalnom osiguranju, koji je država članica EU sklopila s trećom državom, a koji obuhvaća samo državljane odnosnih strana ugovornica?

<sup>12</sup> *La communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions: La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne*, COM(2012) 153 final, Bruxelles 30. 03. 2012.

<sup>13</sup> MISSOC: Europski međusobni sustav informiranja o socijalnoj zaštiti u državama članicama, EGP i Švicarskoj. Analiza: Secrétariat MISSOC, Analyse MISSOC 2/2013: *Aspects extérieurs de la coordination en matière de sécurité sociale*, novembre 2013.

<sup>14</sup> Komunikacija (bilj. 12), s. 6.



Ljudska prava u Strasbourgu koji, odlučujući u sporovima o primjeni Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, izjednačava pravo na mirovinu s pravom vlasništva<sup>15</sup>. Također, Europska komisija ovdje podsjeća i na implikacije europskog zakonodavstva, prema kojemu su svi koji zakonito žive na području EU nakon pet godina prebivanja, izjednačeni s europskim državljanima u pogledu ostvarivanja i korištenja nekih subjektivnih prava, uključujući i pravo na mirovinu, bez obzira na to postoji li ugovor o socijalnom osiguranju s njihovom državom porijekla<sup>16</sup>. Polazeći od toga, kao i sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje je EU sklopila sa državama Zapadnog Balkana i Turskom, Europska komisija se zalaže za novi pristup u zaključivanju tih ugovora ubuduće, kao i za zajednički pristup i praksu u sklapanju budućih govora o socijalnom osiguranju sa trećim državama<sup>17</sup>. Europska komisija također podsjeća da je i Međunarodna konferencija rada, kao najviše tijelo Međunarodne organizacije rada, na zasjedanju od 2011. godine pozvala države članice te organizacije na sklapanje sporazuma kojima se radnicima migrantima jamči jednakost postupanja u području socijalne sigurnosti, pristup pravima na socijalna davanja, čuvanje tih prava i/ili njihovo korištenje izvan države u kojoj je pravo ostvareno. Na kraju, Europska komisija zaključuje da je „sve važnije da se povede rasprava o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i socijalnoj zaštiti s ostalim regijama svijeta“<sup>18</sup>.

U analizi Sekretarijata MISSOC o vanjskim aspektima koordinacije u području socijalne sigurnosti također su razmotrena pitanja i problemi istodobne i paralelne primjene prava EU te analizirani sadržaji ugovora o socijalnom osiguranju sklopljenih sa trećim državama, s gledišta isplate mirovina u treće države<sup>19</sup> te materijalne primjene ugovora o socijalnom osiguranju i primjene tih ugovora u odnosu na osobe<sup>20</sup>. Što se tiče isplate mirovina, u ovoj analizi se navodi da treba početi od nacionalnih zakonodavstava kojima je odnosna osoba bila podvrgnuta za vrijeme radnoga vijeka, osobito kada određeno zakonodavstvo sadržava mogućnost isplate mirovine u treću državu vlastitim državljanima. Pri tome, može se tada pozvati na načelo jednakog postupanja sadržanog u Uredbi 883/2004<sup>21</sup>. Isto važi i za osobe koje su se vratile u svoju zemlju porijekla i na koje se primjenjuje Uredba 1231/2000, ali i Uredba 883/2004. U pogledu obuhvata ugovora o socijalnom osiguranju s obzirom na osobe, analizirani ugovori u najvećem broju slučajeva obuhvaćaju državljane strana ugovornica, tj. ne obuhvaćaju sve osobe koje su bile podvrgnute njihovim zakonodavstvima<sup>22</sup>. Stoga, a u vezi s Odlukom *Gottardo*, te osobe treba tretirati na temelju odredaba o slobodi kretanja osoba iz Ugovora o osnivanju EU i Ugovora o funkcioniranju EU. Što se tiče materijalnog obuhvata ugovora o socijalnom osiguranju s trećim državama, većina ih sadržava odredbe o zbrajanju razdoblja osiguranja, isplati mirovina i primjeni zakonodavstava o osnovnim granama socijalne sigurnosti, međutim, i

<sup>15</sup> Europski sud za ljudska prava, odluka *Klein protiv Austrije*, br. 57028/00 od 03. 03. 2011. Usp. ujedno Protokol 1 st. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Hrvatska je također pristupila toj konvenciji Vijeća Europe (*NN – MU 6/99 i 4/00*).

<sup>16</sup> Komunikacija (bilj. 12), s. 7.

<sup>17</sup> *Ibid*, ss. 8 i 9.

<sup>18</sup> *Ibid*, s. 10.

<sup>19</sup> Analiza MISSOC (bilj. 13), ss. 8-16.

<sup>20</sup> *Ibid*, ss. 20-28.

<sup>21</sup> Uredba 883/2004, čl. 4.

<sup>22</sup> Analiza MISSOC (bilj. 13), s. 23.

između njih postoje znatne razlike<sup>23</sup>. Stoga se u ovoj analizi zaključuje da su sadržaji ovih ugovora s trećim državama veoma heterogeni i ne omogućuju jedinstveni pristup odnosno način za rješavanje mogućih konflikata između zakonodavstva EU i tih ugovora o socijalnom osiguranju te da u svakoj pojedinoj situaciji treba polaziti od zakonodavstva EU i svakoga od tih ugovora koji se primjenjuje na odnosni slučaj<sup>24</sup>.

## 6. Preporuka H1 *Gottardo*

Na temelju toga stajališta Suda EU, te pravnih shvaćanja unutar Unije, Administrativna komisija donijela je *Preporuku H1, od 19. lipnja 2013. o presudi Gottardo u skladu s kojom se pogodnosti koje državljani određene države imaju na temelju bilateralne konvencije o socijalnoj sigurnosti s državom nečlanicom moraju priznati i radnicima koji su državljani drugih država članica*<sup>25</sup>. Prema točki 1 Preporuke, a „u skladu s načelom nediskriminacije između državljana određene države i državljana država članica koji su iskoristili svoje pravo slobodnog kretanja u skladu s člankom 21. stavkom 1. i člankom 45. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odredbe iz konvencije o socijalnoj sigurnosti s trećom zemljom u načelu se primjenjuju i na državljane drugih država članica koji se nalaze u jednakoj situaciji kao državljani te države“. U točki 2 Preporuke sugerira se da „nove bilateralne konvencije o socijalnoj sigurnosti između države članice i treće zemlje trebaju u načelu sadržavati posebno upućivanje na načelo nediskriminacije na temelju državljanstva u odnosu na državljane druge države članice koji su iskoristili svoje pravo slobodnog kretanja u državu članicu koja je stranka dotične konvencije ili iz nje“, a u točki 3 da „države članice trebaju o posljedicama ove Preporuke obavijestiti institucije u zemljama s kojima su potpisale konvencije o socijalnoj sigurnosti čije se odredbe primjenjuju samo na njihove državljane. Države članice koje su potpisale bilateralne konvencije s istim trećim zemljama mogu zajednički zatražiti takvu suradnju. Ta je suradnja nužna radi poštovanja zakonodavstva EU-a.“ Time je, kao preporuka za postupanje u državama članicama EU, provedena ova sudska odluka.

Kako se može razabrati iz ove Preporuke Administrativne komisije:

- shodno Odluci Suda EU, države članice se upućuju da na državljane ostalih država članica bez diskriminacije primjenjuju pogodnosti iz ugovora o socijalnom osiguranju sklopljenih sa državama koje nisu članice EU,
- države članice se upućuju da, pri sklapanju ugovora o socijalnom osiguranju s trećim državama, u odnosnom ugovoru ugrade načelo nediskriminacije u pogledu državljanstva osoba koje su radile odnosno bile osigurane u državama ugovornicama, i

<sup>23</sup> *Ibid*, ss. 26 i 27. U značajnom broju, u tim ugovorima nema zaštite u slučaju nekih socijalnih rizika, kao što je, na primjer, nezaposlenost.

<sup>24</sup> *Ibid*, s. 30.

<sup>25</sup> *SL EU C 279 od 27. 09. 2013.* Njome je stavljena izvan snage gotovo istovjetna Preporuka P1 od 12. 06. 2013.

- države članice se pozivaju da, u svrhu poštovanja zakonodavstva EU, o ovoj Preporuci obavijeste treće države s kojima su sklopile ugovor o socijalnom osiguranju, koji obuhvaća samo državljanima strana ugovornica, te zatraže od njih suradnju u tome pogledu.

## 7. Zaključna razmatranja

Iz ovoga prikaza Odluke *Gottardo* i njezinih implikacija na primjenu zakonodavstva EU i (dvostranih) međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju proizlazi da se najveći problemi u njihovoj istodobnoj primjeni sa zakonodavstvom EU na pojedine slučajeve nalaze u tim ugovorima koji su često ograničeni na državljanima strana ugovornica ili samo na neke od grana socijalnog osiguranja (sigurnosti). Istodobna primjena ovih ugovora sa zakonodavstvom EU u pojedinim slučajevima temelji se na pravnoj vezi i obvezama u socijalnom osiguranju (sigurnosti) uspostavljenima Ugovorom o osnivanju EU, Ugovorom o funkcioniranju EU i Uredbom 883/2004 između država članica EU, ali i na pravnoj vezi i obvezama koje se uspostavljaju ugovorom o socijalnom osiguranju između pojedine države članice EU i treće države. Donoseći Odluku *Gottardo*, Sud EU svakako je imao u vidu te obveze koje sežu izvan Unije. Ta odluka je i izraz shvaćanja potrebe da se u (tada raspoloživom) pravnom režimu zakonodavstva EU i ugovora o socijalnom osiguranju osigura ostvarivanje prava iz toga osiguranja iz svih država u kojima je neki pojedinac radio i bio osiguran, polazeći pri tome i od jedinstva radnoga vijeka, na čemu se temelje ne samo Uredba 883/2004, nego i ugovori o socijalnom osiguranju<sup>26</sup>. Odlukom *Gottardo*, polazeći od načela nediskriminacije, proširena je primjena tih ugovora o socijalnom osiguranju na sve državljanima Unije, bez obzira na to ima li država članica čiji su oni državljanima sklopljen ugovor o socijalnom osiguranju sa trećom državom u kojoj je ostvaren staž osiguranja u odnosnom slučaju.

Ipak, problem će nastati kada, polazeći od odredaba ugovora o socijalnom osiguranju, odnosna treća država odbije njegovu primjenu, pozivajući se na odredbu o obuhvatu državljanima država ugovornica, što znači da je Odluka *Gottardo* primjenjiva samo u državama članicama EU i ne obvezuje treće države.

Do sada sklopljeni ugovori o socijalnom osiguranju su šaroliki u pogledu sadržaja i u znatnom broju obuhvaćaju samo državljanima država ugovornica. Stoga točke 2 i 3 Preporuke H1 o sklapanju i reviziji ugovora o socijalnom osiguranju sa trećim državama treba razumjeti u kontekstu nastojanja da se osigura primjena tih ugovora i na njihove nedržavljanima. U hrvatskoj praksi prije pristupanja EU, a u slučaju rada i osiguranja u tri ili više država, uvijek se istodobno primjenjivalo dva ili više ugovora o socijalnom osiguranju, na temelju određene poveznice (državljanstvo, svojstvo osiguranika), što u slučaju stranih državljanima nije uvijek imalo pozitivan rezultat. Ugovori koje je Hrvatska sklopila sa drugim državama do pristupanja u EU sadržavaju odredbe o obuhvatu na temelju podvrgnutosti zakonodavstvu (rada i osiguranja) država ugovornica<sup>27</sup> i spadaju u tzv. „otvorene ugovore“. To ne bi smjela biti prepreka u pogledu primjene Preporuke H1 (Odluke *Gottardo*); glavna restrikcija bilo je državljanstvo zainteresirane

<sup>26</sup> To proizlazi iz odredaba o zbrajanju razdoblja mirovinskog staža iz te uredbe i navedenih ugovora.

<sup>27</sup> Izuzetak je Ugovor o socijalnom osiguranju sa Makedonijom, koji obuhvaća samo hrvatske i makedonske državljanima.



osobe (to je bio i razlog Sudu EU za ovakvu odluku). Valja napomenuti da ugovori s prekomorskim državama (Australija, Kanada i Québec) obuhvaćaju samo granu mirovinskog osiguranja, pa su u tom pogledu nedostatni.

I na kraju, uvjeti za primjenu ovoga pravnog shvaćanja u postupcima za ostvarivanje prava na mirovinu na ugovore o socijalnom osiguranju koje je sklopila i primjenjuje Hrvatska su sljedeći:

- da se radi o osobi koja je državljanin EU<sup>28</sup>, i
- da je odnosna osoba navršila mirovinski staž u državi s kojom je Hrvatska sklopila ugovor o socijalnom osiguranju<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Državljanstvo EU temelji se na postojanju državljanstva neke države članice EU i dokazuje se ispravama o postojanju državljanstva odnosno države članice. Osobe koje imaju to državljanstvo ne moraju nužno živjeti na području EU.

<sup>29</sup> To je Australija, BiH, Crna Gora, Makedonija, Srbija (ugovor sa SR Jugoslavijom), Kanada, Québec i Turska.