

Sociálne poistenie z pohľadu migrácie

Anotácia: Jedným zo základných znakov Európskej únie je právo slobodne sa pohybovať a slobodne sa zdržiavať na území členských štátov. Vzhľadom na globalizáciu a rast migrácie sa v ostatnom období venuje mimoriadna pozornosť sociálnemu zabezpečeniu migrujúcich osôb. Z tohto pohľadu venujeme pozornosť právnym úpravám, ktoré vylučujú stratu nárokov na sociálne zabezpečenie migrujúcim osobám.

Kľúčové slová: migrácia, koordinácia, harmonizácia, sociálne zabezpečenie, zdravotné poistenie, sociálne poistenie.

Osoba, ktorá sa sťahuje do krajiny, v ktorej sa nenarodila a nie je občanom tejto krajiny, sa nazýva migrantom. Základný rozdiel medzi migrantom a utečencom spočíva v tom, že migrantovi vo svojej krajine nehrozí nebezpečenstvo, ale vo väčšine prípadov sa migrant sťahuje do inej krajiny s cieľom zabezpečiť sa, ako aj svojej rodine lepšie životné podmienky. Z uvedeného vyplýva, že ide o akúkoľvek fyzickú osobu, ktorá v inej krajine žije bez ohľadu na dĺžku pobytu, t. j. dočasne alebo trvalo, a v tejto krajine má určité väzby, a to predovšetkým sociálne väzby. Migrácia bola vždy fenoménom spájaným predovšetkým s rozvojom.

Právo slobodne sa pohybovať a slobodne sa zdržiavať na území členských štátov je jedným zo základných znakov Európskej únie. Sloboda pohybu osôb je jednou zo štyroch základných slobôd, na ktorých je vybudovaná Európska únia. Okrem tejto slobody ide o slobodu voľného pohybu tovaru, služieb a kapitálu. Tieto slobody majú predovšetkým ekonomický rozmer, ale je nevyhnutne potrebné zohľadniť aj ich sociálny rozmer, a to najmä v naplnení slobody voľného pohybu osôb a ich pobytu na území členských štátov Európskej únie.

Európske spoločenstvo, ktoré vzdoruje rastúcim divergenciám sociálnych systémov a životných podmienok v rámci jednotlivých členských štátov, si stanovilo cieľ – dostať na supranacionálnu úroveň plnenie dôležitých úloh sociálnej politiky, a to vzhľadom aj na súčasný stav rastu nezamestnanosti. Osobitný význam sa pripisuje problematike znižovania nezamestnanosti, ale veľký dôraz sa kladie na celkové zlepšovanie sociálneho postavenia obyvateľstva, a to aj na legislatívnu úpravu sociálneho zabezpečenia. Už dnes je jasné, že integračný proces nemôže byť ohrozený iba na hospodársku oblasť, ale má vyvolávať lojalitu a priazeň k supranacionálnym inštitúciám, na čo sú potrebné aj sociálne dimenzie.

Právne základy, ktoré boli položené v rámci Európskeho spoločenstva, možno zahrnúť pod pojem sociálne právo Európskeho spoločenstva. Toto právo možno definovať ako „súhrn málo koherentných a málo striktné upravených častí celku“. Tak ako je vzhľadom na rozsah zložitý vymedziť pojem sociálna politika alebo pojem právo sociálneho zabezpečenia na národnej úrovni, veľkým problémom je zdefinovať aj pojem sociálne právo Európskeho spoločenstva. Pod pojmom sociálne právo Európskeho spoločenstva treba rozumieť súhrn noriem, ktoré sú vytvárané Európskym spoločenstvom, platia v členských štátoch Európskeho spoločenstva a vzťahujú sa na sociálne právo členských štátov. Toto právo možno obdobne definovať aj ako realizáciu európskej sociálnej politiky prostredníctvom jednotlivých právnych noriem. Sociálne právo Európskeho spoločenstva je harmonizujúcim a koordinujúcim sociálnym právom. Pod pojmom „harmonizujúce“ treba rozumieť, že pre všetky členské štáty platia rovnaké zásady budovania ich sociálneho práva (napr. rovnaké druhy dôchodkov vo všetkých členských štátoch, rovnaká technika zabezpečenia v chorobe). „Koordinácia“ zasa znamená vzájomné prelinanie sa národných sociálnoprávných poriadkov a predovšetkým poisťovacích vzťahov, ktoré sa zakladajú v členských štátoch

Rozsiahle sociálne práva obsahuje Európska sociálna charta a predovšetkým Revidovaná Európska sociálna charta, v rámci ktorej sa zmluvné strany vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu zaväzujú vytvoriť a udržiavať systém sociálneho zabezpečenia, a to na uspokojivej úrovni a usilovať sa o neustále zvyšovanie jeho úrovne.

Uzatváraním bilaterálnych a multilaterálnych dohôd treba zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie každej zmluvnej strany s vlastnými štátnymi príslušníkmi a so štátnymi príslušníkmi ostatných zmluvných strán, ak ide o práva na sociálne zabezpečenie vrátane zachovania nároku na dávky, bez ohľadu na pohyb osôb medzi územiaми zmluvných strán. Týmto dohodami treba zabezpečiť priznanie, zachovanie a opätovné nadobudnutie práv zo sociálneho zabezpečenia takými prostriedkami, ako je sčítavanie dôb poistenia alebo zamestnania získaných podľa právnej úpravy každej zmluvnej strany.

Z tohto pohľadu majú osobitný význam Európske dočasné dohody o sociálnom zabezpečení, ktoré zdôrazňujú predovšetkým rovnosť zaobchádzania s príslušníkmi zmluvných strán pri aplikácii národných zákonov. Aj keď tieto dohody sú už v niektorých častiach prekonané, majú veľký význam pre úpravu vzťahov medzi štátmi, pretože ich cieľom bolo rozšíriť dávky a služby poskytované národnými systémami sociálneho zabezpečenia na štátnych príslušníkov ostatných členských štátov Rady Európy.

Ako doplnok k týmto dohodám možno zaradiť Európsky dohovor o sociálnej a lekárskej pomoci, ktorého cieľom je odstrániť rozdiely pri poskytovaní sociálnej a lekárskej pomoci medzi vlastným štátnym príslušníkom a legálne sa zdržujúcim a žijúcim príslušníkom druhého zmluvného štátu. Podľa tohto dohovoru občania bez dostatočných prostriedkov bude poskytnutá sociálna a lekárska pomoc za rovnakých podmienok ako vlastnému štátnemu príslušníkovi.

Pravidlá koordinácie národných systémov sociálneho zabezpečenia Európskeho spoločenstva upravuje v súčasnosti nariadenie (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnané osoby, samostatne zárobkovo činné osoby a členov ich rodín pohybujúcich sa v rámci spoločenstva (základné nariadenie) a jeho vykonávacie nariadenie (EHS) č. 574/72. Ide o viackrát zmenené a doplnené nariadenia s cieľom prispôbiť sa legislatívnemu vývoju v členských štátoch, ako aj rozhodnutiam Súdneho dvora v oblasti sociálneho zabezpečenia.

Koordinácia národných systémov sociálneho zabezpečenia sa realizuje práve uvedenými nariadeniami. Obsahom týchto nariadení sú opatrenia umožňujúce osobám, na ktoré sa vzťahujú, aby mohli cestovať, mať pobyt alebo bydlisko v inom členskom štáte bez straty svojich nárokov na sociálne zabezpečenie. Osobitná pozornosť sa venuje účasti na poistných vzťahoch, v dôsledku čoho migrujúci poistenci musia byť postavení na roveň ostatných poistencov a na základe svojej mobility nemôžu byť znevýhodnení. S cieľom zachovať nároky týchto osôb ustanovujú nariadenia rôzne postupy so zreteľom na špecifické potreby s jednotlivými systémami sociálneho zabezpečenia a všeobecné zásady, ktoré umožňujú, aby koordinácia fungovala. Ide teda o koordináciu, nie o harmonizáciu systémov. Jednotlivými systémami sociálneho zabezpečenia treba pritom rozumieť zdravotné poistenie a sociálne poistenie, t. j. poisťovací systém s dvoma subsystémami (poisťovací systém a dávkový systém), systém štátnej sociálnej podpory (poskytovanie štátnych dávok bez ohľadu na účasť v poisťovacom systéme), systém sociálnej pomoci (skúmanie príjmu oprávnenej osoby spolu s osobami spoločne posudzovanými vo vzťahu k životnému minimu).

Vzhľadom na globalizáciu a rast migrácie sa sociálnemu zabezpečeniu migrujúcich osôb v ostatnom období venuje mimoriadna pozornosť, v dôsledku čoho nariadenie č. 1408/71 bude nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré bolo schválené 29. apríla 2004. Uplatňovanie tohto nariadenia je podmienené nadobudnutím účinnosti jeho vykonávacieho nariadenia.

Z pohľadu legislatívnej úpravy danej problematiky treba konštatovať, že nariadenie č. 883/2004 sa v niektorých bodoch podstatne odlišuje od nariadenia č. 1408/71 a všeobecne ho možno charakterizovať ako zjednodušenie a zlepšenie v oblasti koordinácie sociálneho práva. Ide predovšetkým o rozdiely v rozsahu osobnej a vecnej pôsobnosti, ktoré sú širšie obsiahnuté práve v nariadení č. 883/2004. V tomto nariadení sa väčší dôraz kladie aj na všeobecné ustanovenia a definície, čo má osobitný význam pre zabezpečenie koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia jednotlivých krajín Európskej únie. Na účely tohto nariadenia sa „činnosť ako zamestnanec“ posudzuje každá činnosť alebo rovnocenná situácia, ktorá sa za takú považuje na účely právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia členského štátu, v ktorom táto činnosť alebo situácia existuje. Tomuto ustanoveniu v slovenskej právnej úprave zodpovedá vymedzenie pojmu zamestnanec na účely sociálneho a zdravotného poistenia, a to podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o sociálnom poistení) a zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o zdravotnom poistení). Pojem zamestnanec je širší ako pojem zamestnanec na účely pracovnoprávnych vzťahov. Za zamestnanca na účely sociálneho a zdravotného poistenia sa považuje okrem fyzickej osoby v pracovnom pomere aj fyzická osoba v štátnozamestnaneckom pomere, fyzická osoba v služobnom pomere, ústavný činiteľ, verejný ochranca práv a poslanec Európskeho parlamentu, ktorý bol zvolený za Slovenskú republiku, predseda vyššieho územného celku, starosta obce, primátor mesta, poslanec vyššieho územného celku, poslanec obecného zastupiteľstva a poslanec mestského zastupiteľstva, a to za podmienky, že sú dlhodobo uvoľnení na výkon funkcie. Za zamestnanca na tieto účely sa považuje aj pestún v zariadení pestúnskej starostlivosti, ako aj fyzická osoba vo výkone väzby a vo výkone trestu odňatia slobody, ak sú zaradené do práce, okrem fyzickej osoby vo výkone trestu odňatia slobody zaradenej na výkon iných prospešných prác mimo ústavu.

Za zamestnanca na účely zdravotného poistenia sa okrem taxatívne vymedzených subjektov na účely sociálneho poistenia považuje aj konateľ spoločnosti s ručením obmedzeným, člen štatutárneho orgánu, člen správnej rady, člen dozornej rady, člen kontrolnej komisie a člen iného samosprávneho orgánu právnickej osoby, spoločník spoločnosti s ručením obmedzeným, komanditista komanditnej spoločnosti a člen družstva. Podmienkou u všetkých týchto subjektov je skutočnosť, že sú odmeňovaní za prácu v spoločnosti alebo v družstve formou, ktorá sa podľa osobitného predpisu považuje za príjem zo závislej činnosti.

V súlade s nariadením je vymedzený aj pojem samostatne zárobkovo činnnej osoby a poistenca. Za samostatne zárobkovo činnnú osobu sa považuje osoba, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu vrátane hospodárenia v lesoch a na vodných plochách, osoba, ktorá má oprávnenie na prevádzkovanie živnosti, osoba, ktorá má oprávnenie na vykonávanie činnosti podľa osobitného predpisu, napr. advokát, súdny exekútor, notár, súkromný lekár. Ďalej za samostatne zárobkovo činnnú osobu sa považuje aj osoba, ktorá vykonáva športovú činnosť zárobkovo, ale nie v pracovnom pomere, ako aj spoločník verejnej obchodnej spoločnosti, komplementár komanditnej spoločnosti a obchodný zástupca.

Pokiaľ ide o osobný rozsah, nariadenie č. 1408/71 bolo pôvodne koncipované len pre zamestnancov a ich rodinných príslušníkov. Začiatkom osemdesiatych rokov sa rozšírilo aj na samostatne zárobkovo činné osoby a koncom deväťdesiatych rokov na štátnych zamestnancov a študentov. Do osobného rozsahu sa zahŕňajú aj rodinní príslušníci a pozostalí.

V nariadení č. 883/2004 sa rozšíril osobný rozsah na všetkých štátnych príslušníkov členského štátu, osoby bez štátnej príslušnosti a utečencov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte a podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov, ako aj na ich rodinných príslušníkov a ich pozostalých. Podľa tohto nariadenia sa za rodinného príslušníka považuje každá osoba uznaná za rodinného príslušníka alebo označená

za člena domácnosti právnymi predpismi, podľa ktorých sa poskytujú dávky, alebo podľa právnych predpisov členského štátu, v ktorom má daná osoba bydlisko. Ak právne predpisy členského štátu nerozlišujú medzi rodinnými príslušníkmi a inými osobami, ako napr. aj v Slovenskej republike, za rodinných príslušníkov sa považujú manžel, manželka, nepľoleté deti a pľoleté nezaopatrované deti. U rodinných príslušníkov sa vyžaduje spoločná domácnosť a závislosť danej osoby od poistenca.

Z pohľadu slovenskej legislatívy, pokiaľ ide o osobný rozsah zdravotného poistenia, dotýka sa aj osôb, ktoré nie sú zamestnancami, nie sú samostatne zárobkovo činnými osobami, ale sú osobami, za ktoré poistné na zdravotné poistenie platí štát alebo tieto osoby sú povinné si samy platiť poistné na povinné verejné zdravotné poistenie. Ide napr. o nezaopatrované dieťa, fyzickú osobu, ktorá poberá dôchodok, fyzickú osobu, ktorá poberá rodičovský príspevok, fyzickú osobu, ktorá dosiahla dôchodkový vek a ktorej nevznikol nárok na dôchodok, fyzickú osobu, ktorá je invalidná a nevznikol jej nárok na invalidný dôchodok, fyzickú osobu, ktorá poberá dávku v hmotnej núdzi alebo príspevok k dávke v hmotnej núdzi, fyzickú osobu, ktorá je zaradená v evidencii uchádzačov o zamestnanie.

Podľa zákona o zdravotnom poistení povinne verejne zdravotne poistená je každá osoba (s výnimkou v zákone ustanovených osôb), ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, a to od narodenia do smrti alebo do vyhlásenia za mŕtveho.

Osoby, ktoré nie sú ekonomicky činné, sú povinne aj dôchodkovo poistené, a to vtedy, ak sa starajú o dieťa do 6 rokov veku alebo o dieťa do 18 rokov veku, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom, alebo sa im poskytuje príspevok za opatrovanie určitej osoby, prípadne vykonávajú osobnú asistenciu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Účasť na dôchodkovom poistení týchto osôb je podmienená okrem absencie ekonomickej činnosti aj nepriznaním dôchodku, nedovŕšením dôchodkového veku a podaním prihlášky na dôchodkové poistenie z uvedeného dôvodu.

V nariadení č. 883/2004 v porovnaní s nariadením č. 1408/71 je širšie koncipovaný aj rozsah vecnej pôsobnosti. Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky právne predpisy, ktoré sa dotýkajú nemocenských dávok, dávok v materstve a rovnocenných dávok v otcovstve, dávok v invalidite, dávok v starobe, pozostalostných dávok, dávok súvisiacich s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania, podporou pri úmrtí, dávok v nezamestnanosti, preddôchodkových dávok a rodinných dávok. V Slovenskej republike je legislatívne upravené poskytovanie všetkých uvedených dávok až na dávky v otcovstve. Pojem otcovské dávky naša právna úprava nepozná, čo predstavuje absenciu, pretože aj mužovi (otcovi) patrí za určitých zákonom ustanovených podmienok materské, a to, ak zamestnanec čerpá rodičovskú dovolenku, pretože nárok na materskú dovolenku nemá. Podľa nariadenia č. 883/2004 dávky v otcovstve sa odlišujú od rodičovských dávok a môžu sa prispôsobiť dŕvkam v materstve v tom, že sa poskytujú počas prvých mesiacov života novonarodeného dieťaťa, a je vhodné, aby sa dávky v materstve a rovnocenné dávky v otcovstve regulovali spoločne. Pod pojmom rodinná dávka nariadenie rozumie všetky vecné alebo peňažné dávky, ktoré sú určené na pokrytie rodinných výdavkov, okrem preddávkov na výživné a osobitné peňažné plnenie pri narodení a osvojení dieťaťa.

Z hľadiska vecnej pôsobnosti osobitná pozornosť sa venuje jej rozšíreniu. Toto rozšírenie rozsahu pôsobnosti vyžaduje nové pravidlá a postupy, najmä za účelom určenia príslušnosti právnych predpisov na zohľadnenie dôb venovaných výchove detí osobami, ktoré neboli ekonomicky činné ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba v rôznych členských štátoch, v ktorých mali bydlisko. V slovenskej právnej úprave doba výchovy detí sa osobe, ktorá nevykonávala zárobkovú činnosť, zohľadňuje na účely zdravotného poistenia a dôchodkového poistenia. Na účely povinného verejného zdravotného poistenia štát platí poistné na toto poistenie za osobu, ktorá sa stará o dieťa do 6 rokov veku, a na účely dôchodkového poistenia štát platí poistné za osobu, ktorá sa stará o dieťa do 6

rokov veku alebo do 18 rokov veku. Doba venovaná výchove detí sa v súčasnom období ešte prechodne zohľadňuje žene na účely nižšieho dôchodkového veku, ako je u muža.

Zo strany Európskej únie je požiadavka, aby sa doby poistenia alebo bydliska dosiahnuté podľa právnych predpisov členského štátu pripočítali k dobám poistenia alebo bydliska, ktoré sa dosiahli podľa právnych predpisov iného členského štátu, a to v prípade, že je potrebné zohľadniť ich za účelom získania, zachovania alebo vymáhania nároku na dávky. Toto pripočítanie je možné zrealizovať samozrejme za predpokladu, že sa tieto doby neprekrývajú. Osobitnú pozornosť v rámci poisťovacieho systému treba venovať spočítavaniu dôb poistenia. Vo všetkých členských štátoch je nárok na viaceré dávky podmienený získaním určitej doby poistenia, zamestnania alebo bývania. Ak by táto skutočnosť nebola regulovaná na úrovni Európskej úrovni, mohli by tieto kvalifikačné doby dostať zamestnancov, ako aj samostatne zárobkovo činné osoby v prípade ich migrácie do znevýhodneného postavenia. V praxi je veľa prípadov, keď fyzická osoba je určitú dobu zamestnaná (a teda aj poistená) v jednom štáte a určitú dobu pôsobí v inom štáte. Táto migrácia môže spôsobiť, že potrebnú ustanovenú dobu na nárok na dávku nespĺní v niektorom štáte. Podľa nariadenia č. 883/04 na získanie nároku na dávky je potrebné prihladiť aj na doby poistenia alebo zamestnania získané v iných členských štátoch.

V tomto nariadení sa uvádza, že sa zohľadňuje iba obdobie povinného poistenia, a to aj v prípade, ak ide o súbeh povinného a dobrovoľného poistenia. Ak príde k takémuto súbehu, je požiadavka, aby sa zaplatené príspevky na dobrovoľné poistenie poistencovi vrátili.

Nariadenie č. 883/2004 stanovuje aj implementáciu lepších postupov so zreteľom na rýchlejšiu a spoľahlivejšiu výmenu údajov medzi inštitúciami sociálneho zabezpečenia v členských štátoch. Tá sa má uskutočniť najmä prostredníctvom podpory používania elektronických metód výmen informácií a prácou s elektronickými dokumentmi. Aj keď takýto elektronický prenos údajov umožňuje zrýchlenie postupov, čo je v záujme poistencov, je bezpodmienečne nutné tieto údaje adekvátne zabezpečiť, pretože ide o citlivé osobné údaje, dotýkajúce sa zdravotného stavu osoby, pracovnej neschopnosti, nezamestnanosti a podobne.

Do rámca voľného pohybu osôb patria pravidlá koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, ktorých cieľom je prispieť k zlepšeniu ich sociálnej situácie a podmienok zamestnania. Preto treba pozitívne hodnotiť snahu o ich modernizáciu a zjednodušovanie, a tak dosiahnuť želaný cieľ voľného pohybu osôb.

Summary

In the processed article the author deals with the issue touching social security of migrants within the European Union. Due to globalization and growth of migration there is a particular attention paid to the social protection of migrants in the last period especially on the basis of the mutual coordination social security systems. The author analyzes the individual and material scope of the relevant regulations and from the comparison access points to the specificities of the slovak's legislation. In terms of the individual scope the author defines some terms e.g. „employee“ and „self-employed person“ for the purposes of health insurance and social insurance. From the range perspective of individual health insurance there are the persons as well, whose are not employees even self-employed persons, they are persons for those is the health insurance paid by the state or they pay the public health insurance by themselves. In accordance to the material scope in Slovak republic the legislation provides all the benefits of social insurance except paternity benefit. The concept of „paternity benefit“ is under slovak legislation unknown – this fact can be regarded as a lack of legislation. Finally the author considers the moot point in a case of counting periods of insurance across the European Union.

Literatúra

EICHENHOFER, E. *Sozialrecht*. J. C. B., Tübingen 1955

Legislatívne dokumenty:

Nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia

Key words: migration, coordination, harmonization, social security, health insurance, social insurance

Summary

In the processed article the author deals with the issue touching social security of migrants within the European Union. Due to globalization and growth of migration there is a particular attention paid to the social protection of migrants in the last period especially on the basis of the mutual coordination social security systems. The author analyzes the individual and material scope of the relevant regulations and from the comparison access points to the specificities of the slovak's legislation. In terms of the individual scope the author defines some terms e.g. „employee“ and „self-employed person“ for the purposes of health insurance and social insurance. From the range perspective of individual health insurance there are the persons as well, whose are not employees even self-employed persons, they are persons for those is the health insurance paid by the state or they pay the public health insurance by themselves. In accordance to the material scope in Slovak republic the legislation provides all the benefits of social insurance except paternity benefit. The concept of „paternity benefit“ is under slovak legislation unknown – this fact can be regarded as a lack of legislation. Finally the author considers the moot point in a case of counting periods of insurance across the European Union.

*doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
Katedra pracovného práva a
práva sociálneho zabezpečenia
e-mail: matlak.jan@centrum.sk*

Recenzent: doc. JUDr. Marta Thurzová, CSc.