

Mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj i sukcesija država

Mihovil Rismondo
Split

Pregledni članak
UDK: 368.914(497.5):341.6
Primljeno: veljača 2002.

Nakon pada Berlinskog zida i raspadom složenih država bivšeg socijalističkog uređenja, u Europi je opet postala aktualnom sukcesija država, te pitanja i problemi koje ovaj institut u međunarodnom pravu i odnosima sa sobom donosi. Tako sukcesija nije zaobišla niti Hrvatsku, a niti njezino mirovinsko osiguranje, odnosno prava i obveze iz toga osiguranja, nastala u sklopu bivše SFR Jugoslavije, te je otvorila i izvjesna pitanja i probleme u njegovoj provedbi. Ovaj prilog razmatra sukcesiju bivše federalne države i njezine posljedice u mirovinskom osiguranju Hrvatske, s gledišta njezina opsega i predmeta, uz osvrt na sukcesije u mirovinskom osiguranju na tlu Hrvatske koje su prethodile ovoj posljednjoj, a do kojih je također došlo u XX. stoljeću, odnosno nakon I. i II. svjetskog rata.

Ključne riječi: mirovinsko osiguranje, sukcesija, države, Hrvatska.

POJAM I PREDMET SUKESIJE DRŽAVA U MIROVINSKOM OSIGURANJU

Prema članku 2. Bečkih konvencija o sukcesiji država, sukcesija država definirana je kao "zamjena jedne države drugom što se tiče odgovornosti za međunarodne odnose nekog područja" (Metelko, 1997.:18). Na sličan način, ali opsežnije, definirana je sukcesija država u mišljenju br. 1. Badinterove komisije, koja je arbitrirala povodom raspada bivše SFR Jugoslavije. Prema tome mišljenju, "izraz sukcesija država proteže se na zamjenu jedne države drugom u odgovornosti za međunarodne odnose nekog područja. Osim toga, imperativne norme općeg međunarodnog prava, a naročito poštivanje osnovnih prava čovjeka i prava naroda i manjina, nameće se svim stranama u sukcesiji" (Degan, 1994.). U tom smislu, sukcesija bivše SFR Jugoslavije obuhvatila je ne samo zamjenu jedne države drugom nego i preuzimanje obveza za osiguranje prava pojedinaca, u koja spadaju i socijalna prava, uključujući tu i prava iz mirovinskog osiguranja. Shodno tome, za države nasljednice na tlu bivše SFR Jugoslavije nastala je, između ostalog, i

obveza preuzimanja prava, odnosno davanja iz mirovinskog osiguranja, ostvarenih u okviru bivše federalne države, odnosno određivanje i isplata davanja na temelju ulaganja (uplaćenih doprinosa) i mirovinskog staža pojedinaca za sebe i članove svojih obitelji.

Drugi oblik sukcesije bivše SFR Jugoslavije u mirovinskom osiguranju za Hrvatsku odnosi se na preuzimanje i izvršavanje obveza bivše federalne države iz ugovora o socijalnom osiguranju zatečenih na snazi i u primjeni prigodom njezina prestanka postojanja. Tih ugovora bilo je zaključeno sa 17 država,¹ a obveze što su iz njih proizašle prema korisnicima mirovinskih davanja još prije raspada bivše Jugoslavije bile su obveze mirovinskog osiguranja pojedinih njezinih republika i pokrajina, tako da je za Hrvatsku u ovome dijelu sukcesija bila formalne naravi i zasnivala se na odredbama Bečke konvencije o sukcesiji država glede međunarodnih ugovora, kojoj je i Hrvatska pristupila (*Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 16/1993.). Radi toga, u ovome ćemo se prilogu više baviti onim prvim oblikom sukcesije SFR Jugoslavije u mirovinskom osiguranju, koji obuhvaća preuzimanje obveza bivše

¹ To su konvencije i sporazumi o socijalnom osiguranju, koje je bivša SFR Jugoslavija bila zaključila i primjenjivala s Austrijom, Belgijom, Bugarskom, Čehoslovačkom, Danskom, DR Njemačkom, Francuskom, Italijom, Luksemburgom, Mađarskom, Nizozemskom, Norveškom, Poljskom, SR Njemačkom, Švedskom, Švicarskom i Velikom Britanijom. Poblize o tim dvostranim ugovorima o socijalnom osiguranju vidjeti: Rismondo, Šimetić, 1984.

federalne države od strane država-nasljednica prema svojim osiguranicima i korisnicima prava iz tog osiguranja.

Prema svojoj prirodi, prava iz mirovinskog osiguranja mogu biti:

1. stečena prava (mirovine, invalidnina i druga davanja) koja se već koriste od strane pojedinaca, ili

2. očekivana prava (prava u tijeku stjecanja) koja postoje u obliku uplaćenih doprinosa, ili ostvarenoga mirovinskog staža, a koja će se koristiti nakon što se u pojedinom slučaju ostvare za to propisani uvjeti.

Predmetom sukcesije država u mirovinskom osiguranju jesu ne samo prava iz mirovinskog osiguranja koja su već ostvarena (stečena) i kojima se njihovi korisnici već koriste nego i očekivana prava. Naime, nepreuzimanjem očekivanih prava iz mirovinskog osiguranja u sklopu sukcesije, u budućnosti bi došlo i do neostvarivanja subjektivnih prava pojedinaca iz tog osiguranja, u većoj ili manjoj mjeri ovisno o dužini njihova mirovinskog staža i doprinosa uplaćenih u mirovinsko osiguranje države koje više nema, s jedne strane, i do krajnjeg odnosno nepotpunog preuzimanja obveza u sklopu njezine sukcesije od strane države nasljednice prema osiguranicima u mirovinskom osiguranju, s druge strane.

I konačno, predmetom sukcesije država u mirovinskom osiguranju dosada je bila samo imovina, prava i obveze nastali u sklopu mirovinskih osiguranja u javnome vlasništvu, bez obzira na to da li im se financirala tekućim doprinosima (razrezom), kapitalizacijom ili iz državnog proračuna. Naime, države mogu jedna na drugu prenositi samo vlastitu imovinu. U ovome slučaju predmet sukcesije bivše SFR Jugoslavije jest mirovinsko osiguranje zasnovano na generacijskoj solidarnosti, koje je bilo u javnome vlasništvu i provodilo se u sklopu bivše federalne države.

Ovdje, na kraju, valja napomenuti i osvrnuti se na pitanje arhiva i informatičkog materijala mirovinskog osiguranja bivše federalne države, s podacima o osiguranicima (njihovoj matičnoj evidenciji o stažu osiguranja i

plaćama) i korisnicima davanja iz tog osiguranja (i njihovoj isplati), te ostalih relevantnih podataka, što će se također pojaviti u provedbi ove sukcesije. Rješenje toga pitanja bit će predvjetom za njezinu cjelovitu provedbu u život, i to ne samo s gledišta preuzimanja obveza pojedinih država nasljednica nego i s gledišta ostvarivanja zakonitosti i cjelovitosti opsega prava, odnosno davanja iz mirovinskog osiguranja ostvarenih u pojedinim slučajevima.²

DOSADAŠNJE SUKESIJE DRŽAVA U MIROVINSKOM OSIGURANJU NA TLU HRVATSKU

Prije ove posljednje sukcesije, nastale nakon raspada bivše SFR Jugoslavije, na današnjem tlu Hrvatske dogodile su se dvije sukcesije država koje su i obuhvatile mirovinsko osiguranje, i to:

1. prva nakon Prvoga svjetskog rata i raspada Austro-Ugarske Monarhije,

2. druga, nakon Drugoga svjetskog rata i proširenja teritorija tadašnje Jugoslavije na Istru, Rijeku, Zadar i neke ostale krajeve, prema Ugovoru o miru s Italijom

U prvom slučaju, došlo je do nestanka jedne države i stvaranju drugih država na određenom teritoriju, dok je u drugom slučaju došlo samo do teritorijalne promjene između dvije države koje su sačuvala svoj međunarodno-pravni kontinuitet.³

Sukcesija Austro-Ugarske monarhije

Raspadom Austro-Ugarske Monarhije za njezine države-nasljednice došlo je i do preuzimanja obveza u sklopu mirovinskog osiguranja. Tako je člankom 216. Ugovora o miru između Sila savezničkih i udruženih i Austrije bilo određeno da "lica koja su dobivala građanske ili vojne penzije u negdašnjoj Austrijskoj Carevini a koja su postala ili priznata na osnovu ovog ugovora kao pripadnici druge države a ne Austrije, ne mogu odnosno njihove penzije vršiti nikakvo pravo naplate prema Vladi Austrijskoj" (Predlog zakona o Ugovoru o miru između Sila savezničkih i udruženih i Austrije i Protokol i Deklaracija, 1919.). Iz

² U tom smislu valja ukazati na Aneks D *Ugovora o sukcesiji SFR Jugoslavije* koji se odnosi na arhive i arhivsku građu bivše federalne države.

³ U pogledu kontinuiteta Jugoslavije kao međunarodno-pravnog subjekta, prije i poslije II. svjetskog rata, vidjeti: Đorđević, 1967.

ovoga proizlazi da su države nasljednice austrijskog dijela Austro-Ugarske Monarhije preuzele stečena prava iz mirovinskog osiguranja, svaka za svoje državljane (a s obzirom na to da je s Mađarskom zaključen poseban mirovni ugovor, može se zaključiti da je i taj ugovor sadržavao odredbu istoga sadržaja). Naime, austrijski dio bivše Austro-Ugarske Monarhije obuhvaćao je današnju Sloveniju, a od današnje Hrvatske obuhvaćao je tadašnje pokrajine Istru i Dalmaciju, dok je ostatak Hrvatske bio pod mađarskom upravom i tretiran posebnim pravnim područjem. Trag ove sukcesije ostao je i u danas važećem članku 136. stavku 1. Osnovnog zakona o mirovinskom osiguranju, prema kojem se u staž osiguranja računa vrijeme koje je osiguranik-jugoslavenski državljanin, proveo u radnom odnosu prije 1. prosinca 1918., a na području država u čijem su se sastavu nalazila pojedina područja jugoslavenskog teritorija, a osiguranik je bio državljanin neke od tih država (Zakon o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja koji se u Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni, 1991., čl. 2. i 3.). Time su u tadašnje jugoslavensko (a danas hrvatsko) mirovinsko osiguranje preuzeta i očekivana prava iz tog osiguranja. Iz obje citirane odredbe može se zaključiti da je jedini kriterij za preuzimanje prava iz mirovinskog osiguranja negdašnje Austro-Ugarske Monarhije bilo državljanstvo osobe (osiguranika) nakon 1. prosinca 1918. u odnosnom slučaju, kao i to da uopće nije bilo od značenja u kojem je dijelu te Monarhije bilo ostvareno pravo na mirovinu, odnosno mirovinski staž.

Inače, do kraja Prvog svjetskog rata na teritoriju Hrvatske provodilo se mirovinsko osiguranje državnih (javnih) službenika i osiguranje za slučaj nesreće na poslu svih zaposlenih, a na području Istre i Dalmacije i mirovinsko osiguranje namještenika, prema jednom austrijskom zakonu od 16. prosinca 1906., koji se počeo provoditi od 1. siječnja 1909. godine (Vizjak, 1937.:40–42).

Međutim kako je, osim bivše Kraljevine Jugoslavije, država-nasljednica Austro-Ugarske Monarhije bila i Kraljevina Italija, to je sukcesija Austro-Ugarske Monarhije u mirovinskom osiguranju našla svoje mjesto i u Rapallskom ugovoru od 12. studenog 1920., s obzirom na to što su neke od tadašnjih ustanova mirovinskog osiguranja ostale u Italiji, a njihovi

vi brojni osiguranici bili su i tadašnji jugoslavenski državljani. Prema članku 6. Rapallskog ugovora, "Kraljevina Italija i Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca će sazvati konferenciju sastavljenu od kompetentnih stručnjaka dvije države, u roku od dva mjeseca od stupanja na snagu ovoga ugovora. Ova će konferencija... podnijeti objema vladama prijedloge o svim mjerama u svrhu uspostavljanja srdačnih ekonomskih i financijskih odnosa između obje zemlje" (Giannini, 1923.:18). U tu svrhu, u Rimu su 22. listopada 1922. zaključeni Opći sporazumi, kojim su obuhvatili pitanja imovine, arhiva, banaka, ribolova i ostala sporna pitanja (Giannini, 1923.:58–79). Međutim, pitanja vezana za zavode za socijalno osiguranje ostavljena su i dalje posebnoj komisiji, koje su morale formirati dvije vlade zemalja ugovornica (članak 33. Općih sporazuma).

Tako su otvorena pitanja u mirovinskom osiguranju između tadašnje jugoslavenske monarhije i Italije, izazvana sukcesijom bivše Austro-Ugarske Monarhije, riješena tek ugovorima zaključenim 20. srpnja 1925. (Nettuno, Italija), i to Sporazumom o penzijama i Konvencijom o raznim sporazumima po pitanju socijalnih osiguranja (*Službene novine Kraljevine SHS*, 1928., 10(66):LXXXVII.). Prema prvo-m sporazumu, svaka je od država-ugovornica od 1. veljače 1924. preuzela isplatu građanskih i vojnih mirovina svojim državljanima, ostvarenih do 3. studenog 1918., kao i očekivana prava iz mirovinskog osiguranja za ostale osiguranike – svoje državljane. U svrhu obeštećenja za preuzete obveze Italija je Kraljevini SHS isplatila 1.000.000,00 lira. Konvencijom o raznim sporazumima po pitanju socijalnih osiguranja bilo je uređeno međusobno preuzimanje obveza u pogledu isplate renta iz radničkog osiguranja za nesreće na radu u Primorju, u Dalmaciji, Rijeci, Invalidske blagajne trgovačke mornarice, mirovina Tršćanskog Lojda i Tršćanske trgovačke banke. Kriterij za preuzimanje tih obveza s tadašnje jugoslavenske strane bio je prebivalište u tadašnjoj Jugoslaviji na dan 31. prosinca 1922., odnosno posljednje boravište poslije 1. siječnja 1919. U svrhu obeštećenja, Italija je isplatila 462.380,58 lira, i tadašnjim jugoslavenskim nositeljima socijalnog osiguranja ustupila svoja potraživanja koja su za odnosne osiguranike ostale nenaplaćena (čl. 1. do 9.) U sklopu ove Konvencije, Italija se obvezala tadašnjoj jugoslavenskoj državi predati i sve arhivske materijale što se odnose na osiguranici-

ke i korisnike mirovinskih davanja, kao i na poslodavce koji duguju doprinose (članak 6.)

Preuzimanje stečenih prava bivše Austro-Ugarske Monarhije sukcesijom ozakonjeno je u Kraljevini Jugoslaviji člankom 203. Zakona o osiguranju radnika od 1922. godine (Helebrant, 1925.:318) prema kojemu je tadašnji Središnji ured za osiguranje radnika u Zagrebu preuzeo isplatu "renta za nesrećne slučajeve koje će Kraljevina SHS na osnovi mirovnih ugovora i dodatnih ugovora preuzeti iz likvidacije zakona i blagajna za osiguranje nesrećenih slučajeva u Austro-Ugarskoj". U ovim slučajevima tadašnji je ministar socijalne politike bio ovlašten narediti preuzimanje isplate renta koje Središnji ured ne bi preuzeo i isplatu tečajne razlike između minimalne vrijednosti u krunama i faktične vrijednosti renta isplaćenih od stranih mirovinskih zavoda. Rente izražene u krunama isplaćivale su se u vrijednosti od 4 kruna prema jednom tadašnjem dinaru. U jednom slučaju, a povodom spora o visini rente, tadašnji sud radničkog osiguranja bio je izvršio valorizaciju rente prema zlatnoj klauzuli. Međutim, tadašnji Kasacioni sud u Novom Sadu svojom je presudom poništio tu odluku suda radničkog osiguranja jer, prema tadašnjoj sudskoj praksi, nije bilo mjesta takvoj valorizaciji rente (Gojković, 1937.:268).

To bi bile opće naznake o sukcesiji bivše Austro-Ugarske Monarhije u mirovinskom osiguranju na tlu Hrvatske.

Sukcesija Kraljevine Italije

Ova sukcesija u mirovinskom osiguranju bila je nešto složenija od prethodne, i još formalno nije okončana. Ugovorom o miru s Italijom od 10. veljače 1947., odnosno točkama 7. i 8. njegovog Priloga XIV., također je uređena sukcesija između tadašnje jugoslavenske i talijanske države u mirovinskom osiguranju, a za očekivana i stečena prava iz toga osiguranja nastalih na teritoriju na koji se proširila bivša Jugoslavija nakon II. svjetskog rata. Odredba Priloga XIV. Ugovora o miru s Italijom, kojom je u ovome slučaju uređena sukcesija u mirovinskom osiguranju glasi:

"7. Država nasljednica i Italija regulirati će naročitim aranžmanima uvjete pod kojima će obveze talijanskih javnih ili privatnih organizacija za socijalno osiguranje prema stanovnicima ustupljene teritorije, kao i srazmjerni dio rezervi prikupljenih od strane tih organizacija

biti prenijeti na slične organizacije državne nasljednice.

Država nasljednica i Italija će isto tako regulirati sličnim aranžmanima obveze javnih ili privatnih organizacija za socijalno osiguranje čije se sjedište nalazi na ustupljenoj teritoriji, prema vlasnicima polica ili osiguranicima nastanjenim u Italiji.

8. Italija bit će dužna da i dalje plaća civilne ili vojne penzije koje na dan stupanja na snagu ovog ugovora potražuju – na osnovu službe talijanskoj državi, gradskim ili samoupravnim vlastima – osobe koje na osnovu ovog Ugovora stječu državljanstvo države nasljednice, podrazumijevajući tu i prava na penziju koja još nisu dospjela. Država nasljednica i Italija regulirat će putem aranžmana uvjete izvršenja ove obveze" (*Ugovor o miru s Italijom*, 1947.).

Na temelju ove odredbe Ugovora o miru s Italijom tadašnja Jugoslavija i Italija zaključile su 18. prosinca 1954. Sporazum između FNR Jugoslavije i Talijanske Republike o definitivnom reguliranju svih uzajamnih obveza ekonomskog i financijskog karaktera koje proističu iz Ugovora o miru i sukcesivnih sporazuma (*Službeni list FNRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 2/1956.). Ovaj Sporazum stupio je na snagu 10. veljače 1956.

Prema članku 1. toga Sporazuma, tadašnje jugoslavensko mirovinsko osiguranje preuzelo je obveze u pogledu očekivanih i stečenih prava iz mirovinskog osiguranja za sve osobe koje su postale jugoslavenskim državljanima prema odredbama Ugovora o miru s Italijom, dok je za osobe koje su optirale za talijansko državljanstvo – obveze preuzelo talijansko mirovinsko osiguranje. S obzirom na to da su ovim Sporazumom uređena i druga pitanja iz Ugovora o miru s Italijom između tadašnje Jugoslavije i Italije, Sporazum sadržava i odgovarajuće odredbe financijske naravi, prema kojima će Italija, a u svrhu konačnog obeštećenja, isplatiti tadašnjoj Jugoslaviji svotu od 30.000.000 US dolara (članak 11. i Pismo G uz Sporazum). U svrhu provedbe članka 8. navedenog Sporazuma s Italijom i poblizeg utvrđivanja kriterija o preuzimanju očekivanih i stečenih prava iz mirovinskog osiguranja između dviju država, tadašnja Jugoslavija i Italija su razmjernom nota 5. veljače 1959. zaključile Sporazum između Jugoslavije i Italije o reguliranju međusobnih obveza iz socijalnog osiguranja u vezi s Paragrafom 7. Priloga XIV. Ugovora o miru

(*Službeni list FNRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 2/1960.). Ovaj Sporazum, kao i onaj prethodni, obuhvaća razdoblje mirovinskog staža i prava iz mirovinskog osiguranja stečena do 18. prosinca 1954. na području na koje se Jugoslavija proširila Ugovorom o miru s Italijom.

Međutim, izvan domašaja ovih dvaju sporazuma ostala su očekivana i stečena prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja ostvarena do 5. listopada 1956. na području dijela bivšeg Slobodnog Teritorija Trsta koji je, prema Memorandumu o suglasnosti o Slobodnoj Teritoriji Trsta iz 1954., pripao tadašnjoj Jugoslaviji. To je proizlazilo iz Općeg protokola uz Konvenciju o socijalnom osiguranju između FNR Jugoslavije i Republike Italije od 14. studenog 1957. godine (*Službeni list FNRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 1/1959.). U Hrvatskoj se ovo ograničenje odnosilo na područje Bujštine u Istri (tadašnje općine Buje, Umag i Novigrad) i trajalo je sve do Ugovora između SFR Jugoslavije i Republike Italije zaključenoga 10. studenoga 1975. u Osimu (*Službeni list FNRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 1/1977.). Njime je, osim konačnog razgraničenja, riješeno i pitanje dotada još neriješenoga državljanstva osoba s područja bivšeg Slobodnog Teritorija Trsta. Člankom 5. Ugovora iz Osima bivša Jugoslavija i Italija posebnim su se sporazumom obvezale riješiti međusobne obveze iz razdoblja mirovinskog osiguranja na području bivšeg Slobodnog Teritorija Trsta, ostvarena do 5. listopada 1956. Nacrt toga sporazuma parafiran je u Rimu 7. prosinca 1977. Međutim, po njemu nije vođen daljnji postupak potpisivanja i ratifikacije, pa do prestanka postojanja SFR Jugoslavije nije stupio na snagu, jer su se tadašnje strane-ugovornice bile naknadno dogovorile da će to pitanje riješiti u sklopu nove konvencije o socijalnom osiguranju, o kojoj su u međuvremenu započeli pregovarati, a do čega nikada nije došlo. Hrvatska i Italija su 27. lipnja 1997. zaključile Ugovor o socijalnom osiguranju, koji je s hrvatske strane potvrđen (ratificiran) 1. prosinca 1997., ali do završetka ovoga teksta on još nije stupio na snagu (*Na-*

rodne novine, br. 21/1997.). Prema članku 44. stavku 3. toga ugovora, svaka će od država-ugovornica preuzeti očekivana prava (mirovinske staževe) izvršene na području bivšeg Slobodnog Teritorija Trsta do 4. listopada 1956. za svoje državljanke, koji su to bili na dan 3. travnja 1978. godine, tj. koji su se koristili pravom na opciju za državljanstvo tadašnje Jugoslavije ili Italije prema Osimskom sporazumu. Za preuzimanje očekivanih prava iz mirovinskog osiguranja u ovom slučaju obje su se države odrekle bilo kakvih potraživanja još tijekom ranijih pregovora.

U vezi s ovim razmatranjima koja se odnose na sukcesiju u mirovinskom osiguranju između bivše Jugoslavije i Italije, a koja još nije bila okončana do prestanka postojanja Jugoslavije kao države, pa je zato nastavljena s novonastalim državama Hrvatskom i Slovenijom, valja napomenuti da je ova sukcesija (iako formalno još nezavršena) stvarno i okončana, jer su obje strane-ugovornice svojim nacionalnim zakonodavstvom o mirovinskom osiguranju u pojedinim slučajevima još ranije uredile ostvarivanje prava iz toga osiguranja upravo ovako kako je to uređeno člankom 44. a stavkom 3. Hrvatsko-talijanskog ugovora o socijalnom osiguranju. Stupanje na snagu ovoga Ugovora uskoro se i očekuje. Tako su i odredbama st. 2. i 3. članka 136. Osnovnog zakona o mirovinskom osiguranju, tadašnjim jugoslavenskim državljanima (i onima koji su to postali na temelju Memoranduma o suglasnosti o Slobodnoj Teritoriji Trsta od 5. listopada 1954.) u mirovinski staž priznata razdoblja provedena do 5. odnosno 26. listopada 1954. na radu u Italiji i na području bivšega Slobodnog Teritorija Trsta.⁴ Prema tome, stupanjem na snagu Ugovora o socijalnom osiguranju između Hrvatske i Italije samo će se ozakoniti međunarodno-pravno stanje koje su države-ugovornice već uredile unutrašnjim zakonodavstvom i provele u praksi. Naime, a s obzirom na moguća razdoblja obuhvaćena sukcesijom država, u ovom slučaju i na dobnu strukturu mogućih osiguravanih osoba, posljednji slučajevi ostvarivanja prava pojedinaca iz mirovinskog osiguranja već davno su okončani.

⁴ U pogledu proširivanja važenja tadašnjeg jugoslavenskog zakonodavstva na području bivšega Slobodnog Teritorija Trsta, a na temelju Memoranduma o suglasnosti između vlada Italije, Ujedinjene Kraljevine, Sjedinjenih Država i Jugoslavije o Slobodnoj Teritoriji Trsta – vidjeti: odredbe čl. 17. do 21. Uredbe za provedbu zakona i drugih saveznih propisa na teritoriju na koji je proširena civilna uprava FNR Jugoslavije, *Službeni list FNRJ* br. 54/1954.

SUKCESIJA BIVŠE SFR JUGOSLAVIJE U MIROVINSKOM OSIGURANJU

Predmet i opseg sukcesije

U bivšoj SFR Jugoslaviji obvezno mirovinsko osiguranje, zasnovano na generacijskoj solidarnosti zaposlenih i ostalih osiguranih osoba, provodilo se po federalnim jedinicama i tadašnjim pokrajinama, u sklopu tzv. samoupravnih interesnih zajednica mirovinskog i invalidskog osiguranja, koje su se osnivale zakonom i provodile to osiguranje na području svoje republike odnosno pokrajine. Sustav mirovinskog osiguranja u sklopu bivše federalne države bio je uređen Zakonom o osnovnim pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (*Službeni list SFRJ*, br. 23/1982., 77/1982., 75/1985., 8/1987., 65/1987., 74/1988., 76/1988., 74/1989., 87/1989., 44/1990. i 87/1990.), prema kojemu:

– staž osiguranja i plaća ostvareni u bilo kojoj zajednici mirovinskog osiguranja na tlu tadašnje Jugoslavije računaju se prigodom ostvarivanja prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (prava na mirovinu) u pojedinom slučaju (članak 79.);

– prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja ostvaruju se u zajednici mirovinskog osiguranja pojedine republike ili pokrajine u kojoj je osiguranik posljednji put bio osiguran, s mogućnošću izbora ostvarivanja mirovine u onoj zajednici u kojoj je osiguranik bio najduže (pretežno) osiguran tijekom njegova radnog vijeka (članak 75.);

– radi ravnomjernog snošenja tereta isplata mirovina ostvarenih na temelju staža osiguranja u više različitih tadašnjih zajednica mirovinskog osiguranja, kao nositelji mirovinskog osiguranja te su zajednice bile obvezne svake godine izvršiti obračun i prebijanje međusobnih obveza s te osnove, uz isplatu odgovarajućih razlika po obračunu (članak 87.).

Osim naprijed navedenoga mirovinskog osiguranja zaposlenih, pripadnika samostalnih djelatnosti i ostalih osiguranika po pojedinim republikama i pokrajinama bivše Jugoslavije, u sklopu tadašnje federacije od 1. siječnja 1973. provodilo se obvezno mirovinsko osiguranje profesionalnih vojnih osoba i članova njihovih obitelji (Zakon o mirovinskom i invalidskom

osiguranju vojnih osiguranika, 1985., 1987. i 1989.). Doprinosi za to osiguranja uplaćivali su se iz saveznog budžeta (proračuna) Zavodu za socijalno osiguranje vojnih osiguranika u Beogradu, koji je vodio matičnu evidenciju o osiguranicima i korisnicima prava iz tog osiguranja, te isplaćivao mirovine i ostala davanja po cijeloj tadašnjoj Jugoslaviji (Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika, 1985., 1987. i 1989., članak 84.).⁵

Kako se može zaključiti, u bivšoj SFR Jugoslaviji obvezno mirovinsko osiguranje provodilo se na dvije razine, i to:

– na razini pojedine federalne jedinice, kao mirovinsko osiguranje zaposlenih, pripadnika samostalnih djelatnosti i ostalih osiguranih osoba, i

– na razini federalne države, kao mirovinsko osiguranje profesionalnih vojnih osoba.

Po prestanku Jugoslavije, obvezno mirovinsko osiguranje koje se provodilo po republikama i pokrajinama, zatečeno po pojedinim novostvorenim državama, nastavilo se provoditi kao obvezno mirovinsko osiguranje svake od tih država, dok je državna organizacija za koju se provodilo obvezno mirovinsko osiguranje vojnih osoba prestala postojati. Stoga predmet sukcesije bivše SFR Jugoslavije jest obvezno mirovinsko osiguranje vojnih osoba koje se, do njezina prestanka, provodilo na federalnoj razini i bilo je uređeno Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika. Naime, kako proizlazi iz naprijed navedenog Zakona o osnovnim pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, pravo iz mirovinskog osiguranja jednom ostvareno u sklopu tadašnjeg nositelja (zajednice) mirovinskog osiguranja neke od bivših republika ili pokrajina, ostaje trajnom obvezom toga nositelja prema korisniku prava, bez obzira na njegovo kasnije prebivalište. U naknadnoj međunarodno-pravnoj praksi to je potvrđeno i odredbama Ugovora o socijalnom osiguranju, kojega je Republika Hrvatska sklopila s državama nastalima na tlu bivše Jugoslavije: prema tim odredbama prava iz mirovinskog osiguranja ostvarena do 8. listopada 1991. ostaju u obzezi mirovinskog osiguranja one države u kojoj su i ostvarena do toga datuma.⁶

⁵ Ovom je odredbom uređena isplata u inozemstvo, tako da se isplata u zemlji podrazumijevala.

⁶ Usporediti odredbe članka 36. Sporazuma o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Republike Slovenije (*Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 16/1997.), članka 41. Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske

U pogledu opsega sukcesije u ovom slučaju, smatramo da su sukcesijom bivše SFR Jugoslavije obuhvaćena ne samo prava iz mirovinskog osiguranja koja su zatečena kao već ostvarena u vrijeme prestanka bivše jugoslavenske države na dan 8. listopada 1991., nego i očekivana prava iz toga osiguranja. Bez očekivanih prava sukcesija ne bi bila cjelovita. U pogledu stečenih prava valja ukazati i na odredbe hrvatskog Zakona o ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja bivše JNA, kojim su uređeni način i uvjeti preuzimanja ostvarenih prava na mirovinu, doplatka za pomoć i njegu, te novčanu naknadu za tjelesno oštećenje ove skupine umirovljenika (*Narodne novine*, br. 96/1993.).⁷ Prema članku 2. toga Zakona, korisniku prava na mirovinu, ostvarenu na temelju Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika, to se pravo preuzima u hrvatsko mirovinsko osiguranje pod uvjetom:

- da korisnik ima prebivalište na teritoriju Republike Hrvatske,
- da je pravo ostvareno prije 8. listopada 1991.,
- da je Zajednica socijalnog osiguranja vojnih osiguranika obustavila isplatu mirovine i drugih davanja iz mirovinskog osiguranja, i
- da protiv korisnika mirovine nije pokrenut postupak zbog kaznenih djela protiv Republike Hrvatske.

Prema tome, a s gledišta hrvatskoga mirovinskog osiguranja, nedvojbene je sukcesija, odnosno preuzimanje prava iz mirovinskog osiguranja ostvarenih do 8. listopada 1991., a i

poslije toga datuma, na temelju naprijed navedenoga posebnog Zakona.

U pogledu očekivanih prava iz mirovinskog osiguranja bivših vojnih osoba (i članova njihovih obitelji) u praksi hrvatskoga mirovinskog osiguranja pojavile su se izvjesne dvojbe, osobito u pogledu evidentiranja mirovinskog staža ostvarenog u bivšoj JNA u matičnoj evidenciji Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Naime, Upravni sud Republike Hrvatske u svojoj praksi nije dopuštao evidentiranje staža osiguranja navršenog u svojstvu aktivnog pripadnika bivše JNA u evidenciji o osiguranicima navedenog Zavoda (ranije Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske), te opis toga staža u radnoj knjižici, uz obrazloženje da se u ovakvim slučajevima radi o mirovinskom stažu navršenom izvan hrvatskog mirovinskog osiguranja.⁸ Međutim, Ustavni sud Republike Hrvatske svojom je odlukom, broj: U-III-1100/1995 od 17. siječnja 2001., oglasio neustavnim to pravno shvaćanje Upravnog suda, uz slijedeće obrazloženje:

“Naime, iz osporene presude proizlazi da Republički fond mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske nije niti mogao utvrditi mirovinski staž za podnositelja, budući da on nije osiguranik toga fonda. Ustavni sud je utvrdio da su stajališta upravnih tijela u svezi dostavljanja pisanih dokaza o ispunjavanju zakonom propisanih uvjeta za priznanje prava iz invalidskog i mirovinskog osiguranja pripadnika bivše JNA isuviše formalistička i da ne izražavaju pravi smisao i svrhu odredbe tada važećeg članka 4. Zakona o ostvarivanju prava iz

i Bosne i Hercegovine (*Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 3/2001.), članka 50. Ugovora između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o socijalnom osiguranju (*Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 16/1997.) i članka 39. Ugovora između Republike Hrvatske i SR Jugoslavije o socijalnom osiguranju od 15. rujna 1997. (ovaj ugovor još nije objavljen u službenom glasilu).

⁷ Ovaj je zakon važio i primjenjivao se do 31. prosinca 1998., a tada je na temelju članka 194. točke 5. Zakon o mirovinskom osiguranju prestao važiti. S obzirom da je ovaj Zakon prestao važiti i primjenjivat će se prije zaključivanja i stupanja na snagu Ugovora o sukcesiji SFR Jugoslavije, nastao je problem pravnog temelja za mirovine već prema njemu preuzete u hrvatsko mirovinsko osiguranje, te njihova daljnega pravnog režima i ostvarivanja mogućih budućih prava iz mirovinskog osiguranja prema tome Zakonu.

⁸ Upravni sud RH je to obrazlagao pravnim shvaćanjem, izraženim u nizu presuda, sljedećeg sadržaja: “Tužitelj je Republičkom fondu mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske podnio zahtjev za utvrđivanje mirovinskog staža za razdoblje koje je proveo kao aktivna vojna osoba u bivšoj JNA ... Tužitelj međutim nije osiguranik tuženog Fonda, a tuženi Fond prema odredbi članka 158. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju vodi obavezu matičnu evidenciju o osiguranicima i korisnicima prava toga Fonda. Imajući u vidu navedeno, Sud ocjenjuje da je tuženo tijelo kao i tijelo prvog stupnja pogrešno primijenilo odredbe Zakona o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja... Tuženo tijelo, dakle, može utvrditi mirovinski staž radi upisa u radnu knjižicu samo za vlastite osiguranike, a utvrđivanje mirovinskog staža za osiguranike nekog drugog fonda nije zakonom predviđeno, već osiguranici drugog fonda konkretno Zajednice socijalnog osiguranja vojnih osiguranika mogu ostvarivati prava prema Zakonu o ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja pripadnika bivše JNA na temelju dokaza o mirovinskom stažu kojima raspoloža ...” (US-5207/94 od 5. travnja 1995).

mirovinskog i invalidskog osiguranja pripadnika bivše JNA. Naime, kako je navedeno pod 4., podnositelj je podnio cijeli niz dokaza, a osim toga radi se o dokazima u svezi s podacima o kojima službeno evidenciju vode državna tijela. Stoga se upravna tijela u postupku povodom zahtjeva podnositelja, ukoliko su smatrala da koja od zakonom propisanih pretpostavki nije dokazana, o tome trebala pribaviti dokaze po službenoj dužnosti...

Ustavni sud je također ocijenio da nije pravilno stajalište Upravnog suda u svezi primjene odredbe članka 4. navedenog Zakona, odnosno njegove primjene kao mjerodavnog propisa u cjelini na slučaj podnositelja ustavne tužbe. Naime, odredbom članka 9. toga zakona, određeno je da će poslove njegove provedbe obavljati Republički fond radnika, a s obzirom na sadržaj odredbe članka 4. toga Zakona, odgovarajući postupak provodi se i za pripadnike bivše JNA koji do 31. prosinca 1991. nisu ostvarili pravo iz mirovinskog i invalidskog osiguranja.

Budući da je pripadnicima bivše JNA koji do 31. prosinca 1991. nisu ostvarili prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja priznato stjecanje ovih prava pod uvjetom, na način i po postupku koji je utvrđen navedenim propisima, podnositelju su odbijanjem njegovog zahtjeva povrijeđena ustavna prava zajamčena odredbom članka 19. stavka 2. i članka 26. Ustava, a kako su prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja dio prava na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje, podnositelju su povrijeđena i prava zajamčena odredbom članka 56. stavka 1. Ustava” (*Narodne novine*, br. 7/2001.).

U međuvremenu stupio je na snagu i Zakon o mirovinskom osiguranju (*Narodne novine*, br. 102/1998., 127/2000. i 59/2001.) koji je svojim člankom 186. odredio da “staž osiguranja navršen do 8. listopada 1991. prema Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika (*Narodne novine*, br. 53/91) računat će se hrvatskom državljaninu u mirovinski staž radi ostvarivanja prava prema Zakonu”, a pod uvjetom da osoba o kojoj se radi, na temelju navedenog razdoblja nije ostvarila pravo na mirovinu izvan hrvatskoga mirovinskog osiguranja. Ovom je odredbom ozakonjeno načelo prema kojemu se za isto razdoblje

mirovinskog staža ne može istodobno ostvariti pravo na mirovinu kod dva ili više nositelja mirovinskog osiguranja (*non bis in idem*).

Međutim, ostalo je otvoreno pitanje uračunavanja plaća ostvarenih u bivšoj JNA kao osnove za određivanje opsega preuzetih prava iz mirovinskog osiguranja bivše federalne države. Naime, prema načelu uzajamnosti koje se u posljednjih pola stoljeća manje-više u istome opsegu primjenjivalo i u mirovinskom osiguranju u Hrvatskoj, prava iz mirovinskog osiguranja ovisi i o ulaganju u to osiguranje, tj. ne samo o dužini mirovinskog staža nego i o visini doprinosa uplaćivanih tijekom radnog vijeka osiguranika u to osiguranje,⁹ po načelu: veća plaća – veći doprinosi, što u konačnici rezultira time da bi osiguranici s većom plaćom trebali primati i veću mirovinu (budući da su za njih uplaćivani i veći doprinosi). U ovome dijelu, i opseg sukcesije očekivanih prava iz mirovinskog osiguranja na države-nasljednice nije zanemariv. Stoga i nije bila slučajna jedna presuda Upravnog suda Republike Hrvatske prema kojoj je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje bio obvezan mirovinu bivšeg aktivnog pripadnika JNA, koji je u Hrvatskoj ostvario pravo na mirovinu prema općim propisima (tj. kao svaki zaposleni), odrediti i prema njegovim plaćama ostvarenima za vrijeme službe u JNA, uz sljedeće obrazloženje:

“Za izračun mirovinske osnovice uzeti su u obzir osobni dohoci tužitelja ostvareni u obračunskom razdoblju od 1992. do 1995. godine. Iz obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da je mirovinska osnovica utvrđena na temelju priloženih dokaza i platnih podataka Matične evidencije tuženog Fonda, dok za izračun nisu uzeta u obzir primanja za vrijeme radnog odnosa kod bivše JNA od 10. rujna 1964. do 10. prosinca 1991., budući da u spisu nisu priloženi podaci o plaćama ostvarenim u tom razdoblju. Iz navedenog proizlazi da u tijeku postupka nisu prikupljeni svi potrebni dokazi niti utvrđeni svi podaci o primanjima tužitelja o kojima ovisi pravilno utvrđivanje mirovinske osnovice u smislu članka 35. stavka 2. citiranog zakona, prema kojoj odredbi mirovinsku osnovicu čini mjesečni prosjek osobnih dohodaka što ih je osiguranik, na osnovi svog tekućeg i minolog rada, ostvario u bilo kojih uzastopnih 10 godina osiguranja koje su za osiguranike najpovolj-

⁹ Vidjeti članak 3. Zakona o mirovinskom osiguranju.

nije. Tuženo će tijelo stoga u postupku nakon presude ovoga suda sukladno načelu materijalne istine izraženom u članku 7. Zakona o općem upravnom postupku (*Narodne novine*, br. 53/91) utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za pravilno utvrđivanje mirovinske osnovice i određivanje visine mirovine sukladno važećim zakonskim propisima, te pozvati tužitelja da u spis dostavi sve dokaze kojima eventualno raspolaže o primanjima ostvarenim za vrijeme rada u bivšoj JNA, kao i službenim putem zatražiti navedene podatke od nadležnih tijela, imajući u vidu da je nakon donošenja pobijanog akta na snagu stupio Zakon o potvrđivanju ugovora između Republike Hrvatske i SFR Jugoslavije o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima (*Narodne novine* br. 6/98). Nakon što činjenično stanje utvrdi na potpuno i nesumnjiv način, tuženo će tijelo novim rješenjem odlučiti o žalbi tužitelja¹⁰.

U tome smislu, u opseg sukcesije bivše SFR Jugoslavije u pogledu očekivanih prava iz mirovinskog osiguranja trebalo bi uzeti u obzir i plaće ostvarene u bivšoj JNA, temeljeći to na načelu uzajamnosti u mirovinskom osiguranju, koje se u ovome osiguranju primjenjuje od 1965. godine, a primjenjivalo se i u bivšem mirovinskom osiguranju vojnih osiguranika koje se od 1973. do 1991. provodilo u bivšoj federalnoj državi.¹¹

Sukcesija u pogledu međunarodnih ugovora

U ovom dijelu sukcesije bivše SFR Jugoslavije ostvarena je sukcesija na države-nasljednice u normativnom obliku. Naime, prije 8. listopada 1991. postojeće i buduće obveze koje su proizlazile iz Ugovora o socijalnom osiguranju što ga je zaključivala i primjenjivala bivša SFR Jugoslavija, u mirovinskom su osiguranju izvršavali nositelji toga osiguranja (bivše samoupravne interesne zajednice) po tadašnjim republikama i pokrajinama, koje su to, kao pravni sljedbenici, nastavile raditi i nakon prestanka njezina postojanja. U tome pogledu, Republika Hrvatske se Ustavnom odlukom o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske obvezala da "međunarodni ugovori koje je sklopila i kojima je pristupila SFRJ primjenjivati će se u Republici Hrvatskoj, ako nisu u suprot-

nosti s Ustavom i pravnim poretком Republike Hrvatske, na temelju odredaba međunarodnog prava o sukcesiji država u pogledu ugovora" (*Narodne novine*, br. 31/1991.). Ova obveza u Hrvatskoj postoji i prema Bečkoj konvenciji o sukcesiji država, glede međunarodnih ugovora, kojoj je pristupila i Hrvatska. U ovome su dijelu na Hrvatsku prešle obveze u mirovinskom osiguranju prema sljedećim državama:

– Austriji, prema Konvenciji između SFR Jugoslavije i Republike Austrije o socijalnom osiguranju od 19. studenoga 1965.;

– Belgiji, prema Konvenciji o socijalnom osiguranju između FNR Jugoslavije i Kraljevine Belgije od 1. studenoga 1954.;

– Bugarskoj, prema Konvenciji o socijalnom osiguranju između FNR Jugoslavije i NR Bugarske od 18. prosinca 1954.;

– Češkoj i Slovačkoj, prema Konvenciji o socijalnom osiguranju između FNR Jugoslavije i Čehoslovačke Republike od 22. svibnja 1957.;

– Danskoj, prema Konvenciji između SFR Jugoslavije i Kraljevine Danske o socijalnom osiguranju od 22. lipnja 1977.;

– Francuskoj, prema Općoj konvenciji o socijalnom osiguranju između Jugoslavije i Francuske od 5. siječnja 1950.;

– Italiji, prema Konvenciji o socijalnom osiguranju između FNR Jugoslavije i Republike Italije od 14. studenoga 1957. te Sporazuma između Jugoslavije i Italije o reguliranju međusobnih obveza iz socijalnog osiguranja u vezi s Paragrafom 7. Priloga XIV Ugovora o miru od 5. veljače 1959.;

– Luksemburgu, prema Općoj konvenciji o socijalnom osiguranju između FNR Jugoslavije i Velikog Vojvodstva Luksemburga od 13. listopada 1954.;

– Mađarskoj, prema Konvenciji između FNR Jugoslavije i NR Mađarske o uređenju pitanja socijalnog osiguranja njihovih državljanina od 7. listopada 1957.;

– Nizozemskoj, prema Konvenciji o socijalnom osiguranju između SFR Jugoslavije i Kraljevine Nizozemske od 11. svibnja 1977.;

– Norveškoj, prema Konvenciji između SFR Jugoslavije i Kraljevine Norveške o socijalnom osiguranju od 22. studenoga 1974.;

¹⁰ Presuda Upravnog suda RH, br. Us-12245/1997. od 29. lipnja 2000.

¹¹ Vidjeti članak 4. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika.

– Poljskoj, prema Konvenciji o socijalnom osiguranju između Vlade FNR Jugoslavije i Vlade NR Poljske od 6. siječnja 1956.;

– SR Njemačkoj, prema Sporazuma između SFR Jugoslavije i SR Njemačke o socijalnom osiguranju od 12. listopada 1958. i Ugovoru između FNR Jugoslavije i SR Njemačke o reguliranju izvjesnih potraživanja iz socijalnog osiguranja od 10. ožujka 1956.;

– Švedskoj, prema Konvenciji između SFR Jugoslavije i Kraljevine Švedske o socijalnom osiguranju od 30. ožujka 1978.;

– Švicarskoj, prema Konvenciji između FNR Jugoslavije i Švicarske Konfederacije o socijalnom osiguranju od 8. lipnja 1962., i

– Velikoj Britaniji, prema Konvenciji o socijalnom osiguranju između FNR Jugoslavije i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske od 24. svibnja 1958. godine.

U međuvremenu, Hrvatska je izravno sklopila i primjenjuje ugovore o socijalnom osiguranju s Austrijom, Češkom, Nizozemskom, Slovačkom, SR Njemačkom i Švicarskom, tako da ugovori u ovoj oblasti, zatečenim na snazi u momentu prestanka postojanja SFR Jugoslavije s naprijed navedenim državama, više nisu na snazi.

Datum sukcesije

Datum sukcesije neke države znači i vrijeme od kojega obveze ranije države prelaze na državu-nasljednicu, a u mirovinskom osiguranju – za korisnike prava iz toga osiguranja to može značiti i datum ostvarivanja prava u sklopu toga osiguranja države nasljednice. Prema mišljenju Badinterove komisije, koja je osnovana povodom raspada SFR Jugoslavije, Republika Hrvatska poslala je državom-nasljednicom dana 8. listopada 1991. (isto vrijedi i za Sloveniju), budući da je do toga datuma bila suspendirala izvršenje svoje odluke o samostalnosti od 25. lipnja 1991. godine (Metelko, 1995.:684). Taj se datum uzima i kao datum preuzimanja obveze za Hrvatsku u mirovinskom osiguranju u sklopu sukcesije SFR Jugoslavije. On se uzima i kao datum prelaska na međunarodno-pravni režim u socijalnom osiguranju i u ugovorima o socijalnom osiguranju koje je Hrvatske zaključila sa Slovenijom, Makedonijom, Bosnom i Hercegovinom i SR Ju-

goslavijom.¹² U vezi s time valja napomenuti da prema Zakonu o ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja pripadnika bivše JNA, obveze prema korisnicima mirovina prema tome zakonu i isplata mirovine za umirovljene pripadnike bivše JNA i članove njihovih obitelji tekle su od 1. siječnja 1992. To ima i svoje opravdanje s obzirom na to da je, prema tome zakonu, svojstvo aktivne vojne osobe u bivšoj JNA moglo prestati do 31. prosinca 1991., a i vojne mirovine pripadnika JNA su se u Hrvatskoj na dotadašnji način također isplaćivale do toga dana, tako da je od 1. siječnja 1992. započela i isplata mirovina ostvarenih na temelju službe u bivšoj JNA u hrvatskom mirovinskom osiguranju. Stoga se kao dan sukcesije bivše SFR Jugoslavije u mirovinskom osiguranju može smatrati 8. listopada 1991. i 1. siječnja 1992., ovisno o tome radi li se o pravima mirovinskog osiguranja ostvarenih na temelju međunarodnih (međudržavnih) ugovora o socijalnom osiguranju ili o preuzimanju prava iz toga osiguranja bivših pripadnika JNA.

Neki brojevi i financijski pokazatelji

S gledišta države-nasljednice i mogućeg tereta za njezine javne financije, ovaj prikaz ne bi bio potpun ako ne bismo sagledali opseg ove sukcesije u pogledu broja korisnika mirovina preuzetih u hrvatsko mirovinsko osiguranje i njihovih iznosa, te ukupnih sredstava za osiguranje isplata preuzetih vojnih mirovina u Hrvatskoj. To se može vidjeti iz tablice 1.

Kako se može zaključiti, mjesečni rashodi hrvatskoga državnog proračuna za preuzete mirovine pripadnika bivše JNA iznose 33.287.155,72 kuna (godišnje, to iznosi ukupno 399.445.868,64 kuna). Valja napomenuti da se isplata ovih mirovina, s obzirom na to da se radi o preuzetoj obvezi bivše federalne države, u cijelosti financira iz državnog proračuna. Da bi se dobila potpunija predodžba o financijskim aspektima sukcesije SFR Jugoslavije u mirovinskom osiguranju, gornjim ciframa trebalo bi dodati podatke o rashodima državnog proračuna u slučajevima osiguranika koji su, kao bivši pripadnici JNA, u međuvremenu bili osigurani po općim propisima o mirovinskom osiguranju i u tome svojstvu ostvarili pravo na mi-

¹² Vidjeti fus. 6.

Tablica 1.

Broj korisnika vojnih mirovina u hrvatskom mirovinskom osiguranju i visina njihove prosječne mirovine

Vrsta mirovine	Broj korisnika	Obveze državnog proračuna	
		Ukupno mjesečno	
		Prosječno mjesečno po korisniku	
Starosna	8.060	19.243.473,88	
Invalidska	2.271	4.676.561,42	
Obiteljska	5.480	9.367.119,72	
Ukupno	15.811	33.287.155,02	

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne skrbi RH, lipanj 2001. (Analiza mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima.)

rovinu u hrvatskom mirovinskom osiguranju. Za procjenu mogućih budućih obveza (očekivanih prava) trebalo bi raspolagati podacima o mirovinskim staževima (i plaćama) onih bivših pripadnika JNA koji će, u skladu s postojećim zakonodavstvom, ubuduće ostvarivati pravo na mirovinu u sklopu hrvatskoga mirovinskog osiguranja. Nažalost, a zbog naprijed navedene prakse neevidentiranja i neupisivanja u radnoj knjižici mirovinskih staževa navršenih u službi bivše JNA u matičnoj evidenciji, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje danas ne raspolaže podacima o ovim osiguranicima, a na temelju kojih bi se mogla obaviti ta procjena.

UGOVOR O SUKESIJI SFR JUGOSLAVIJE I ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U Bruxellesu je 10. travnja 2001. potpisan Ugovor o sukcesiji imovine bivše SFR Jugoslavije, kojim su obuhvaćene i obveze u pogledu isplata mirovina bivše federalne države koje su bile predmetom njezine sukcesije. Odredbe o mirovinama ovoga Ugovora o sukcesiji u njegovom su Aneksu E, koji sadržava tri članka slijedećeg sadržaja:

“Članak 1.

Svaka država preuzet će također odgovornost za redovitu isplatu zakonito ostvarenih mirovina u toj državi u njezinoj prijašnjoj sposobnosti kao bivše republike SFRJ, bez obzira na narodnost, državljanstvo, stanovanje ili prebivalište korisnika mirovine.

Članak 2.

Svaka država preuzet će također odgovornost i redovito plaćati mirovine, koje se duguju

onim građanima koji su bili državni ili vojni službenici SFRJ, bez obzira gdje oni prebivaju ili stanuju, ako su se te mirovine zasnivale na saveznom proračunu ili drugim saveznom sredstvima SFRJ; u slučaju osobe koja je državljanina više od jedne države:

1. ako je ta osoba nastanjena u jednoj od tih država, isplata mirovine obavljat će se od strane te države, a

2. ako ta osoba ne prebiva u nekoj od država čiji je državljanin, isplatu mirovine obavljat će država na čijem je teritoriju ta osoba prebivala 1. lipnja 1991.

Članak 3.

Države mogu, ako je potrebno, zaključivati dvostrane sporazume (aranžmane) u svrhu osiguranja isplate mirovine prema navedenim čl. 1. i 2. osobama koje se nalaze u državi koja nije država koja im isplaćuje mirovinu, u svrhu prijenosa sredstava potrebnih za osiguranje isplate tih mirovina i za isplatu mirovina koje odgovaraju uplaćenim doprinosima. Gdje je to primjereno, zaključivanju tih konačnih dvostranih sporazuma može prethoditi zaključivanje privremenih sporazuma u svrhu isplate mirovina prema članku 2. Svaki dvostrani sporazum zaključen između dvije države bit će šireg obuhvata od odredaba ovog Priloga i rješavati će prijeporna pitanja međusobnih potraživanja između mirovinskih fondova pojedinih država, koji isplaćuju mirovine, koje se odnose na razdoblje prije stupanja na snagu tih ugovora.”¹³

Prema onome što za države-nasljednice SFR Jugoslavije proizlazi iz Aneksa E Ugovora o sukcesiji, može se zaključiti:

– da će svaka država-nasljednica i dalje izvršavati svoje obveze iz mirovinskog osigura-

¹³ Neformalni prijevod s engleskog jezika. Ugovor o sukcesiji SFR Jugoslavije nije bio objavljen u službenom glasilu do završetka ovoga teksta.

nja prema korisnicima koje su nastale u sklopu mirovinskog osiguranja koje se u svakoj od njih provodilo do raspada SFR Jugoslavije, a prema pravnom uređenju i propisima o kojima je naprijed bilo riječi (članak 1),

– da će svaka država-nasljednica preuzeti obveze iz mirovinskog osiguranja u slučaju onih pripadnika bivše JNA i službenika u federalnoj upravi bivše jugoslavenske federacije koji su njezini državljani; u slučajevima dvostrukog ili višestrukog državljanstva obveze preuzima država prebivališta, a u slučaju nepostojanja prebivališta – obveze iz mirovinskog osiguranja preuzima ona država u kojoj je odnosa osoba prebivala na dan 1. lipnja 1991. (članak 2);

– da države-nasljednice izvršavanje obveza, koje za njih proizlaze iz ovoga Ugovora o sukcesiji, mogu uređivati posebnim dvostranim ugovorima, uključujući tu i pitanja oko isplate mirovina iz razdoblja prije stupanja na snagu Ugovora o sukcesiji (članak 3.)

Valja odmah primijetiti da su odredbe Ugovora o sukcesiji SFR Jugoslavije s gledišta ostvarivanja prava pojedinaca iz mirovinskog osiguranja i preuzimanja obveza pojedinih država nasljednica nepotpune. Međutim, ako se ove odredbe usporede s odredbama Ugovora o sukcesiji država u mirovinskom osiguranju zaključivanih nakon I. i II. svjetskog rata, o kojima je naprijed bilo riječi, može se zaključiti da se ovim odredbama sukcesija uređuje podrobnije nego u onim prethodnima. Naime, uobičajeno je da ovakvi međudržavni ugovori sadržavaju samo načela koja se kasnije razrađuju unutarnjim zakonodavstvom i dvostranim ugovorima između zainteresiranih država, na što i upućuje članak 3. Aneksa E. U tome smislu, izraze “preuzet će odgovornost” i “plaćati mirovine” ne smije se shvatiti doslovno, već kao preuzimanje očekivanih i stečenih prava iz mirovinskog osiguranja pojedinaca i financijskih obveza koje ih njih proizlaze.

Ako usporedimo sukcesije država u mirovinskom osiguranju koje su na tlu Hrvatske prethodile ovoj posljednjoj, možemo primijetiti da se u svim slučajevima kao primarni krite-

rij za preuzimanje obveza od strane država-nasljednica uzimalo državljanstvo, a u dvojbi se uzimalo i prebivalište osiguranika ili korisnika mirovine u odnosnom slučaju.

Nadalje, može se primijetiti da Aneks E ne sadrži:

– odredbe o očekivanim pravima iz mirovinskog osiguranja i njihovu preuzimanju od strane države-nasljednice, i

– odredbe o datumu preuzimanja obveza iz mirovinskog osiguranja u sklopu sukcesije SFR Jugoslavije.

To će države-nasljednice trebati urediti unutarnjim zakonodavstvom ili međudržavnim sporazumima, na što ih upućuje Aneks E. U tom pogledu valja ukazati da su Hrvatska i Slovenija već 20. srpnja 1992. zaključile Ugovor između Republike Hrvatske i Republike Slovenije o vojnim mirovinama, koji se još uvijek primjenjuje u odnosima između dvije države (*Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 1/1992.). Prema tome Ugovoru, jednom ostvarena mirovina na temelju službe u bivšoj JNA ostaje trajnom obvezom mirovinskog osiguranja one države u kojoj je ostvarena, bez obzira na naknadno prebivalište njezina korisnika.

Što se tiče uređivanja opsega očekivanih prava iz mirovinskog osiguranja bivših pripadnika JNA u hrvatskom mirovinskom osiguranju, u pogledu računanja tražila osiguranja (u efektivnom i povećanom trajanju) ne bi smjelo biti problema, s obzirom na to da je to već sada moguće prema članku 186. Zakona o mirovinskom osiguranju, o čemu je naprijed bilo riječi. Međutim, problem bi se mogao pojaviti u pogledu uračunavanja plaća ostvarenih u sklopu bivše JNA, prigodom izračuna mirovine. U tom pogledu valja naznačiti da su prigodom preuzimanja, mirovine pripadnika bivše JNA u hrvatskom mirovinskom osiguranju još 1992. bile umanjene za 36,78% na temelju članka 5. Zakona o ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja pripadnika bivše JNA, što je bilo i predmetom ispitivanja ustavnosti u Hrvatskoj, kao i spora pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu.¹⁴

¹⁴ Odluka o dopuštenosti zahtjeva br. 43440/1998. od 12. listopada 2000. O ovoj odluci Europskog suda za ljudska prava vidjeti opširnije članak: Knežević, 2001. Tom prigodom Europski sud izrazio je, između ostalog, sljedeće shvaćanje: “Sud smatra da države uživaju dosta široku slobodu procjene u uređivanju svoje socijalne politike ... Sud primjećuje da su, u tom smislu, hrvatske vlasti prihvatile isplatiti mirovine oficirima bivše JNA te uskladiti te mirovine s mirovinama drugih umirovljenika tako da je prosječna mirovina oficira JNA još uvijek nešto viša od prosječne mirovine u Hrvatskoj ... U takvim okolnostima Sud ne smatra da je povrijeđeno pravo podnositelja zahtjeva da ostvaruje prava iz mirovinskog sustava na način koji je

S obzirom da u tom pogledu nije došlo do promjene, a osobito s obzirom da je Europski sud priznao Hrvatskoj pravo da sama uređuje opseg prava iz mirovinskog osiguranja preuzetih sukcesijom SFR Jugoslavije, taj bi se kriterij mogao primjenjivati i prigodom uračunavanja plaća ostvarenih u bivšoj JNA za izračun mirovine. U protivnom, nikakvo neuziimanje u obzir plaća ostvarenih u bivšoj JNA značilo bi kršenje načela uzajamnosti u mirovinskom osiguranju (što je bila dosadašnja praksa), dok bi uračunavanje tih plaća u cijelosti značilo pogodovanje jednoj grupi budućih korisnika mirovine u odnosu na one koji su, kao korisnici mirovine, preuzeti 1992. u hrvatsko mirovinsko osiguranje, a još više u odnosu na korisnike mirovina koji su u Hrvatskoj ostvarili mirovine po općim propisima o mirovinskom osiguranju. U tom smislu, stajalište o uračunavanju plaća ostvarenih u bivšoj JNA izraženo u, naprijed navedenoj, presudi Upravnog suda Republike Hrvatske treba shvatiti kao načelo.

U prethodnim razmatranjima izneseni su i podaci o preuzetim mirovinama pripadnika bivše JNA, njihovu broju, vrstama i prosječnoj visini, te ukupnim novčanim sredstvima za njihovu isplatu. To samo za sebe ukazuje na financijske aspekte sukcesije bivše SFR Jugoslavije u hrvatskom mirovinskom osiguranju. Pritome valja napomenuti da je preuzimanje mirovina i uspostavljanje njihove isplate u hrvatskom mirovinskom osiguranju prema Zakonu o ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja pripadnika bivše JNA i aktima Vlade Republike Hrvatske iz 1992. godine, koji su mu prethodili, obavljeno na temelju dokaza o pravu na mirovinu pojedinih korisnika mirovine, a ne na temelju službenih podataka tadašnjeg Zavoda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika. Radi toga, a u sklopu izvršavanja obveza iz Ugovora o sukcesiji SFR Jugoslavije bilo bi korisno pribaviti odgovarajuće podatke iz matične evidencije o osiguranicima i korisnicima prava, kao i dio arhive toga Zavoda, kako bi se procijenile obveze u pogledu očekivanih prava pripadnika bivše JNA u sklopu hrvatskoga mirovinskog osiguranja (pravni temelj za preuzimanje arhive jest u Prilogu D, uz Ugovor o sukcesiji).

Valja napomenuti i to da su, iako to ne spada u sukcesiju SFR Jugoslavije u mirovinskom osiguranju jer se radilo o obvezama koje su izvorno i po propisima bivše federalne države spadale u obveze pojedinih republika (federalnih jedinica), u sukcesiju su uvrštene i mirovine koje su ostvarili dužnosnici i zaposlenici u bivšoj saveznoj upravi (federaciji), prema istim načelima i uvjetima koji vrijede za pripadnike bivše JNA (članak 2. Aneksa E). Cijeni se da korisnika tih mirovina, koje bi ovim Ugovorom također bile preuzete u hrvatsko mirovinsko osiguranje, ima oko tisuću. Radi se o korisnicima mirovina bivše Samoupravne interesne zajednice penzijskog i invalidskog osiguranja Srbije u Beogradu, koji su hrvatski državljani (i žive u Hrvatskoj). Značajan broj njih ima pretežan dio mirovinskog staža navršen u hrvatskom mirovinskom osiguranju. No oni su propustili koristiti se mogućnošću da do 8. listopada 1991. godine izborom tadašnje zajednice mirovinskog osiguranja, ostvare pravo na određivanje i primanje mirovine iz hrvatskoga mirovinskog osiguranja. Ova mogućnost otvorena je i u članku 40. Ugovora između Republike Hrvatske i SR Jugoslavije o socijalnom osiguranju od 15. rujna 1997., ali će ona trajati samo godinu dana nakon što taj Ugovor o socijalnom osiguranju stupi na snagu (očekuje se da će do toga doći početkom 2002. godine). U tom pogledu, odredba članka 2. Aneksa E Ugovora o sukcesiji SFR Jugoslavije obuhvaća znatno širi krug osoba, i ne sadrži rok za njezinu primjenu, te je povoljnija za ovu grupu korisnika prava iz mirovinskog osiguranja na temelju sukcesije. Ovdje valja napomenuti i da neki autori iz SR Jugoslavije također zastupaju gledište suprotno od prihvaćenoga u članku 2. Aneksa E Ugovora o sukcesiji, a to obrazlažu činjenicom da su za te osobe doprinosi za mirovinsko osiguranje uplaćivani u mirovinsko osiguranje bivše republike (Srbije), na čijem su području i obavljali rad (Rakić-Vodinić, Svičanović, et al., 1995.:257-258.).

Međutim, bez obzira na moguće argumente protiv takvoga normativnog rješenja, u ovojme slučaju radi se o odredbi višestranoga međudržavnog ugovora, čije će se odredbe primijeniti i u pojedinačnim slučajevima, na zah-

protivan članku 1. Protokola, osobito što gubitak postotka njegove mirovine nije doveo do narušavanja biti njegovih mirovinskih prava. Sud ne smatra niti da oduzimanje dijela mirovine podnositelja zahtjeva predstavlja diskriminaciju protivnu članku 14. Konvencije".

tjev zainteresiranih osiguranika odnosno korisnika mirovine, uz primjenu načela *pacta sunt servanda*.

Na kraju, može se zaključiti da je prigodom sukcesije SFR Jugoslavije u mirovinskom osiguranju primijenjena doktrina stečenih prava, prema kojoj osobna prava stečena u jednome poretku načelno se moraju poštovati i u drugom poretku, a smjena suverenosti (zamjena jedne države drugom) nije dovoljan razlog za njihovo ukidanje.¹⁵ U tom smislu, stečena pra-

va iz mirovinskog osiguranja ne obuhvaćaju samo prava koja su već ostvarena u momentu sukcesije, nego i očekivana prava iz toga osiguranja. U protivnom, ne bi se ostvarila cjelovita sukcesija jer ne bi obuhvatila preuzimanje svih obveza bivše države, a osobe o čijim se pravima iz mirovinskog osiguranja radi, u budućnosti bi ostale bez svojih prava iz tog osiguranja, u onom dijelu odnosno opsegu u kojemu je došlo do nepreuzimanja njihovih očekivanih prava.

LITERATURA

- Degan, V.-Đ. (1994.) Sukcesija država u pogledu državne imovine bivše Jugoslavije, *Informator* (4157).
- Đorđević, S. (1967.) *O kontinuitetu država, s posebnim osvrtom na međunarodnopravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRI*. Beograd.
- Gojković, E. (1937.) Zaštitno radničko zakonodavstvo, u: *Zakon o osiguranju radnika*, knj. 1. Beograd.
- Helebrant, V. (1925.) *Zakon o osiguranju radnika s objašnjenjima*. Zagreb.
- Knežević, N. (2001.) Mirovine pripadnika bivše JNA u Republici Hrvatskoj u svjetlu odluke Europskog suda za ljudska prava", *Slobodno poduzetništvo* (5).
- Kostrenčić, M. (1992.) Prilog raspravi o stečenim pravima prilikom sukcesije država, *Zakonitost* (67).
- Metelko, J. (1997.) *Sukcesija država*. Zagreb.
- Metelko, J. (1995.) Pravna pitanja sukcesije bivše SFRJ u mišljenjima Arbitražne komisije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (6):673–697.
- Narodne novine – međunarodni ugovori* br. 21/1997.
- Narodne novine – međunarodni ugovori* br. 1/1992.
- Narodne novine – međunarodni ugovori* br. 16/1993.
- Narodne novine* br. 102/1998., 127/2000. i 59/2001.
- Narodne novine* br. 7/2001.
- Narodne novine* br. 96/1993.
- Narodne novine* br. 31/1991.
- Predlog zakona o Ugovoru o miru između Sila savezničkih i udruženih i Austrije i Protokol i Deklaracija potpisani u Sen-Žermen-An-Le*, (1919.) Beograd: Štamparija Savić i Komp. [s.a.]
- Presuda Upravnog suda RH, br. Us-12245/1997. od 29. lipnja 2000.
- Rakić-Vodinec, Vesna, Svilanović, Goran, et al. (1995.) *Prestanak SFRJ – Pravne posledice*. Beograd.
- Rismondo, Mihovil, Šimetić, Blaženka (1984.) *Zbirka međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju i zapošljavanju*. Zagreb.
- Službene novine Kraljevine SHS*, 1928. 10(66): LXXXVII.
- Službeni list FNRI – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi* br. 2/1956.
- Službeni list FNRI – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi* br. 1/1959.
- Službeni list FNRI – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi* br. 2/1960.
- Službeni list SFRJ – Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi* br. 1/1977.
- Službeni list SFRJ* br. 23/1982., 77/1982., 75/1985., 8/1987., 65/1987., 74/1988., 76/1988., 74/1989., 87/1989., 44/1990. i 87/1990.
- Sporazum o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Republike Slovenije (1997.) *Narodne novine – međunarodni ugovori* br. 16.
- Giannini, A. (1923.) (racolti a cura di) *Trattati ed Accordi per la Pace Adriatica*. Roma.
- Ugovor između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o socijalnom osiguranju (1997.) *Narodne novine – međunarodni ugovori* br. 16.
- Ugovor između Republike Hrvatske i SR Jugoslavije o socijalnom osiguranju od 15. rujna 1997. (ovaj ugovor još nije objavljen u službenom glasilu).
- Ugovor o miru s Italijom* (1947.) Štampa Jugoslavenškog štamparskog preduzeća. Beograd. [s.a.]
- Ugovor o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine (2001.) *Narodne novine – međunarodni ugovori* br. 3.
- Uredba za provedbu zakona i drugih saveznih propisa na teritoriju na koji je proširena civilna uprava FNR Jugoslavije (1954.) *Službeni list FNRI* br. 54.
- Vizjak, Alber (1937.) *Penziono osiguranje službenika*. Beograd.

¹⁵ O stečenim pravima povodom sukcesije država vidjeti pobliže članak: Kostrenčić, 1992.

Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1985., 74/1987. i 20/1989.

Zakon o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja koji se u Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni (1991.) *Narodne novine* br. 53, čl. 2. i 3.

Summary

PENSION INSURANCE IN CROATIA AND THE SUCCESSION OF STATES

Mihovil Rismondo

Split

After the fall of the Berlin Wall and the disintegration of complex former socialist states, the succession of states once again became relevant in Europe, as well as the issues and problems that this institute brings with it in international law and relations. Thus succession did not bypass Croatia nor its pension insurance i.e. the rights and obligations resulting from the insurance which came into being within former Yugoslavia, and it opened certain questions and problems related to its implementation. This paper considers the succession of a former federal state and its consequences for the pension insurance in Croatia from the point of view of its scope and subject. The successions in the pension insurance on the Croatian territory which preceded the last one, and which also occurred in the 20th century i.e. after World War I and II are also considered.

Key words: pensions insurance, succession, states, Croatia.