

**PRIJEDLOG ZAKONA O OBITELJSKOM DODATKU
UZ MIROVINU**

Zagreb, ožujak 2020.

PRIJEDLOG ZAKONA O OBITELJSKOM DODATKU UZ MIROVINU

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga zakona sadržana je u članku 2. stavku 4., a u vezi s člankom 57. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/2010 - pročišćeni tekst i 5/2014 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU PREDLOŽENIM ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

1. Ocjena stanja

Obvezno mirovinsko osiguranje utemeljeno na generacijskoj solidarnosti uređeno je Zakonom o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, broj 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 62/2018, 115/2018, 102/2019) - u daljnjem tekstu: ZOMO, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine. Osiguranicima se na načelima uzajamnosti i solidarnosti obvezno osiguravaju prava za slučaj starosti i smanjenja radne sposobnosti, a članovima njihovih obitelji prava za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika. Odredbama ZOMO-a uređeni su i uvjeti, način i postupak ostvarivanja tih prava u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Zavod).

Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju omogućen je izbor između dvije ili više mirovina ostvarenih prema ZOMO-u ili nekom drugom zakonu Republike Hrvatske u obveznom mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti, jer se prema toj odredbi može koristiti samo jedna mirovina prema vlastitom izboru. Stoga je, nakon smrti bračnog/izvanbračnog druga propisana mogućnost da se izabere hoće li se koristiti osobna mirovina (prijevremena starosna, starosna ili invalidska) ili će se nakon smrti osiguranika odnosno korisnika koristiti obiteljska mirovina, ovisno o tome koja je mirovina povoljnija. Isto pravilo je propisano i za životne partnere osoba istog spola. Obiteljska mirovina nakon smrti bračnog/izvanbračnog druga određuje se u visini 70% starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine bračnog/izvanbračnog druga, pod uvjetom da je udovica/udovac/životni partner jedini član obitelji koji koristi obiteljsku mirovinu. Ako više članova obitelji koristi obiteljsku mirovinu određuje se najviše u visini do 100%.

Takve odredbe su isključive te s obzirom na nisku razinu mirovina dovode u nepovoljan položaj nadživjele bračne/izvanbračne drugove.

Ako izabere korištenje osobne mirovine, udovica, odnosno udovac nema pravo niti na dio obiteljske mirovine iza pokojnog bračnog /izvanbračnog druga, bez obzira što su doprinos za mirovinsko osiguranje oboje uplaćivali desetljećima i na temelju toga ostvarili staž osiguranja

često puta zajedno 70, 80, pa i više godina. Bez obzira što se radi o mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti i što uplaćeni doprinosi osiguranika služe za isplatu tekućih mirovina aktualnih umirovljenika te nemaju direktnu vezu s određivanjem visine mirovine, takvo zakonsko rješenje duboko je nepravedno prema nadživjelom bračnom/izvanbračnom drugu.

Prema izvješću Europske komisije osobe starije od 65 godina izložene su znatno većem riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u usporedbi s ostatkom stanovništva, ali i s prosjekom EU-a. U Hrvatskoj je u riziku od siromaštva 24,8% (dok je prosjek EU 21,9 posto), osoba u teškoj oskudici je 8,6 posto, 42,7 posto osoba živjelo je u kućanstvima koja jedva sklapaju kraj s krajem.

Rezultati velikog europskog istraživanja o zdravlju, starenju i umirovljenju pokazuju i dokazuju kako hrvatski umirovljenici imaju upola manje prihode od susjeda u Sloveniji i gotovo pet puta manje prihoda od starijih Nijemaca. Samo trećina starijih građana od 50 godina ima dovoljno novca da bi preživjeli cijeli mjesec.

Prema podacima Eurostata, žene u Europi primaju mirovinu koja je u prosjeku 40% manja nego što je mirovina koju primaju muškarci u dobnoj skupini od 65 do 74 godina starosti. Navedeno je u značajnijoj mjeri posljedica i jaza u plaćama koji postoji između žena i muškaraca. Na navedeno ukazuje i Izvješće o potrebi za strategijom EU-a kojom bi se otklonile i spriječile razlike u mirovinama muškaraca i žena (Izvješće), a koje je donio Europski parlament, Odbor za prava žena i jednakost spolova (2017.). Razlikom u mirovinama između žena i muškaraca pogoršava se situacija žena u osjetljivosti te ih se ostavlja izloženima socijalnoj isključenosti i stalnom siromaštvu. Naime, prema podacima iznesenim u gore spomenutom Izvješću Europskog parlamenta, postotak starijih žena kojima prijete siromaštvo i socijalna isključenost (2014.) iznosio je 20,2%, u usporedbi s 14,6% muškaraca.

Obiteljsku mirovinu u Hrvatskoj najčešće prima supruga (93% svih korisnika obiteljske mirovine u Hrvatskoj su žene) čija je mirovina znatno manja od preminulog supruga. Pritom se mora odreći svoje mirovine, a primat će samo 70% suprugove. Prosječna obiteljska mirovina u Hrvatskoj je 2.051,89 kuna, oko 500 kuna manje od prosječne mirovine u Hrvatskoj, odnosno oko 700 kuna manje od prosječne starosne mirovine u Hrvatskoj.

Stoga bi bilo daleko pravednije, prije svega imajući u vidu ispunjenje jednog od bitnih ciljeva mirovinskog osiguranja - osiguranje članova obitelji za slučaj smrti osiguranika/korisnika mirovine - da nadživjeli bračni/izvanbračni drug uz svoju osobnu mirovinu može ostvariti i dodatak određen od osobne mirovine (prijevremene starosne mirovine, starosne mirovine za dugogodišnjeg osiguranika, starosne mirovine ili invalidske mirovine) pokojnog bračnog/izvanbračnog druga, ako mu je to povoljnije od korištenja obiteljske mirovine.

Slična rješenja već postoje u nizu država članica Europske unije (npr. Slovenija, Austrija, Njemačka, Mađarska, Belgija). Primjerice, u Austriji se udovici/udovcu uz osobnu mirovinu (i druge prihode ako ih ima) isplaćuje i obiteljska mirovina iza umrlog bračnog druga do ukupne limitirane visine svih prihoda od 2.031 Eura, odnosno maksimalnog uvećanja obiteljske mirovine od 60%. U susjednoj Sloveniji udovice uz svoju mirovinu dobivaju i još 15 posto suprugove. Tako je Hrvatska ostala jedna od rijetkih država unutar EU koja nije riješila ovo pitanje.

2. Osnovna pitanja koja se uređuju predloženim Zakonom i posljedice koje će donošenjem zakona proisteći

Budući da se pravo na mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ostvaruje na temelju mirovinskog staža u sustavu obveznog mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti osiguranika, na načelima uzajamnosti i solidarnosti, i na temelju uplaćenih doprinosa iz plaća odnosno osnovica, a nepovoljna gospodarska situacija utječe na pogoršanje standarda umirovljenika, koji nakon smrti bračnog druga/izvanbračnog druga često pada ispod granice siromaštva, predlaže se da korisnik osobne mirovine (udovica/udovac), može uz svoju starosnu, starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika, prijevremenu starosnu i invalidsku mirovinu ostvariti i dodatak u visini 50% od svote osobne mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga, uz propisani maksimalni cenzus ukupnih mirovinskih primanja. Predloženim Zakonom ublažit će se pad životnog standarda do kojeg je dolazilo zbog gubitka prihoda od mirovine supružnika nastalog uslijed smrti bračnog/izvanbračnog druga, koji je cijeli svoj radni vijek doprinosa u mirovinski sustav na načelu uzajamnosti iz svojih plaća odnosno osnovica osiguranja. Na taj način će se osigurati da ukupno mirovinsko primanje, u jednom svom dijelu, u okviru sustava generacijske solidarnosti, bude odraz doprinosa umrlog bračnog /izvanbračnog druga, a u okviru načela solidarnosti i ukupnih raspoloživih sredstava u mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti.

Stoga se, prije svega s obzirom na načelo uzajamnosti u mirovinskom osiguranju generacijske solidarnosti predlaže da ovaj krug korisnika uz svoju osobnu mirovinu može koristiti i dodatak određen od mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga.

III. OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Sredstva za provedbu predloženog Zakona osiguravaju se u Državnom proračunu unutar razdjela 086 Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, glave 08620 Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Predloženi Zakon će utjecati na povećanje rashoda državnog proračuna. To znači da za provedbu predloženog Zakona treba osigurati dodatna sredstva iz Državnog proračuna Republike Hrvatske i to 1 milijardu kuna u 2021. i 1,2 milijardi kuna u 2022. godini.

PRIJEDLOG ZAKONA O OBITELJSKOM DODATKU UZ MIROVINU

Članak 1.

(1) Udovici odnosno udovcu, koji nakon smrti osiguranika ili korisnika mirovine iz članka 22. Zakona o mirovinskom osiguranju kao jedini korisnik ima pravo na obiteljsku mirovinu prema članku 67. istoga Zakona ili prema općim propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu Zakona o mirovinskom osiguranju, uz osobnu prijevremenu starosnu mirovinu, starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika, starosnu mirovinu ili invalidsku mirovinu ostvarenu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ili prema općim propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu istoga Zakona, priznaje se pravo na obiteljski dodatak uz osobnu mirovinu u visini 50% od svote prijevremene starosne mirovine, starosne mirovine za dugogodišnjeg osiguranika, starosne mirovine ili invalidske mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga (osobne mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga).

(2) Korisniku osobne mirovine – nadživjelom bračnom/izvanbračnom drugu, dodatak iz stavka 1. ovoga članka određuje se od mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga usklađene do dana od kojeg se određuje dodatak.

(3) Kada je umjesto mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga bila određena isplata najviše mirovine prema Zakonu o najvišoj mirovini („Narodne novine“ br. 162/1998 i 82/2001), korisniku osobne mirovine – nadživjelom bračnom/izvanbračnom drugu iz stavka 1. ovoga članka, dodatak se određuje od osobne mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga.

(4) Korisniku najniže mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ili drugom propisu iz mirovinskog osiguranja, te korisniku minimalne mirovine i zaštitnog dodatka uz mirovinu, koji je to pravo ostvario prema općim propisima koji su važili do 31. prosinca 1998., dodatak iz stavka 1. ovoga članka određuje se uz svotu pripadajuće osobne mirovine.

(5) Kada je dodatak iz stavka 1. ovog članka zajedno s osobnom mirovinom veći od svote najniže mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ili drugom propisu iz mirovinskog osiguranja, odnosno od minimalne mirovine i zaštitnog dodatka uz mirovinu, ostvarenih prema općim propisima koji su važili do 31. prosinca 1998., ta mirovinska primanja se ne isplaćuju.

(6) Korisniku mirovine – nadživjelom bračnom/izvanbračnom drugu iz stavka 1. ovoga članka osobna mirovina zajedno sa dodatkom iz stavka 1. ovoga članka ne može biti veća od najviše osobne mirovine određene prema Zakonu o najvišoj mirovini na dan ostvarivanja prava na dodatak.

(7) Dodatak uz osobnu mirovinu iz stavka 1. ovoga članka pod istim uvjetima i uvjetima iz članka 46. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, broj 33/2015) pripada i životnom partneru osobe istoga spola iz članka 22. Zakona o mirovinskom osiguranju kao i neformalnom životnom partneru iz članka 22.a istoga Zakona.

(8) Dodatak uz osobnu mirovinu iz stavka 1. ovoga članka je mirovinsko primanje i usklađuje se prema članku 88. Zakona o mirovinskom osiguranju, u istom postotku kao i aktualna vrijednost mirovine, na temelju odluke Upravnog vijeća Zavoda.

(9) Korištenje obiteljskog dodatka uz osobnu mirovinu iz stavka 1. ovoga članka isključuje korištenje ostvarene obiteljske mirovine. Korisnik mirovine opredijelit će se izjavom danom nadležnoj područnoj ustrojstvenoj jedinici Zavoda ili za korištenje osobne mirovine s obiteljskim dodatkom iz stavka 1. ovoga članka ili za korištenje obiteljske mirovine.

Članak 2.

(1) Pravo na obiteljski dodatak uz osobnu mirovinu, uz ispunjenje uvjeta iz članka 1. ovoga Zakona, priznaje se od prvog dana sljedećeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva i za šest mjeseci unatrag, ali najranije od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Za korisnike osobne mirovine koji do stupanja na snagu članka 1. ovoga Zakona nisu podnosili zahtjev za obiteljsku mirovinu nakon smrti osiguranika, odnosno korisnika mirovine -umrlog bračnog/izvanbračnog druga, a osiguranik, odnosno korisnik je umro prije stupanja na snagu ovoga Zakona i za korisnike obiteljske mirovine koji do stupanja na snagu ovoga Zakona nisu podnosili zahtjev za osobnu mirovinu, Zavod će najprije donijeti rješenje o pravu na obiteljsku mirovinu, odnosno o pravu na osobnu mirovinu, a tek nakon toga i rješenje o priznanju prava na obiteljski dodatak uz mirovinu, uz ispunjenje uvjeta iz članka 1. ovoga Zakona.

(3) Odredbe Zakona o mirovinskom osiguranju koje se odnose na stjecanje, određivanje, korištenje, ponovno određivanje i gubitak prava na obiteljsku mirovinu udovice, odnosno udovca odgovarajuće se primjenjuju i u pogledu prava na obiteljski dodatak uz osobnu mirovinu iz članka 1. ovoga Zakona.

Članak 3.

Ovaj Zakon objavljuje se u „Narodnim novinama“, a stupa na snagu 1. siječnja 2021.

OBRAZLOŽENJE

Uz članak 1.

Budući da se pravo na mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ostvaruje na temelju mirovinskog staža u sustavu obveznog mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti osiguranika, na načelima uzajamnosti i solidarnosti, i na temelju uplaćenih doprinosa iz plaća odnosno osnovica, a nepovoljna gospodarska situacija utječe na pogoršanje standarda umirovljenika, koji nakon smrti bračnog druga/izvanbračnog druga često pada ispod granice siromaštva, ovom odredbom se predlaže da se udovici odnosno udovcu, koji kao jedini korisnik nakon smrti osiguranika ili korisnika mirovine iz članka 22. Zakona o mirovinskom osiguranju ima pravo na obiteljsku mirovinu prema članku 67. istoga Zakona ili prema općim propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu istoga Zakona, uz osobnu prijevremenu starosnu mirovinu, starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika, starosnu mirovinu ili invalidsku mirovinu ostvarenu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju ili prema općim propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu istoga Zakona, prizna pravo na dodatak uz osobnu mirovinu u visini 50% od svote mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga.

Predloženim odredbama ublažit će se pad životnog standarda obitelji do kojeg je dolazilo zbog gubitka prihoda od mirovine supružnika nastalog uslijed smrti bračnog/izvanbračnog druga, koji je cijeli svoj radni vijek doprinosa u mirovinski sustav na načelu uzajamnosti iz svojih plaća odnosno osnovica osiguranja. Na taj način će se osigurati da ukupno mirovinsko primanje u jednom svom dijelu u okviru sustava generacijske solidarnosti bude odraz doprinosa umrlog bračnog/izvanbračnog druga, a u okviru gospodarskih mogućnosti države.

Predlaže se da ukupna svota osobne mirovine zajedno s određenim dodatkom ne može biti veća od najviše osobne mirovine određene prema Zakonu o najvišoj mirovini na dan ostvarivanja prava na dodatak.

Predlaže se da se korisniku osobne mirovine dodatak mirovini određuje od mirovine umrlog bračnog/izvanbračnog druga usklađene do dana od kojeg se određuje dodatak.

Predlaže se da se dodatak usklađuje kao i mirovina primjenom članka 88. Zakona o mirovinskom osiguranju na temelju odluke Upravnog vijeća Zavoda kako bi se stavili u jednakopravni položaj korisnici dodatka mirovini neovisno o datumu stjecanja prava na dodatak.

Korisnicima minimalne mirovine, zaštitnog dodatka uz mirovinu i korisnicima najniže mirovine dodatak mirovini određivao bi se samo na svotu osobne mirovine. U slučaju da ukupna svota mirovine i dodatka mirovini iznosi više od najniže mirovine, minimalne mirovine ili zaštitnog dodatka isplata tih mirovinskih primanja se obustavlja.

Korisnik mirovine se osobno potpisanom izjavom odlučuje između korištenja obiteljske mirovine ili osobne mirovine i obiteljskog dodatka uz osobnu mirovinu.

Uz članak 2.

Pravo na obiteljski dodatak uz osobnu mirovinu pripada od prvog dana sljedećeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva i za šest mjeseci unatrag, ali najranije od 1. siječnja 2021., tj. od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Za korisnike osobne mirovine koji do stupanja na snagu članka 1. ovoga Zakona nisu podnosili zahtjev za obiteljsku mirovinu nakon smrti osiguranika, odnosno korisnika mirovine, a osiguranik, odnosno korisnik je umro prije stupanja na snagu ovoga Zakona i za korisnike obiteljske mirovine koji do stupanja na snagu ovoga Zakona nisu podnosili zahtjev za osobnu mirovinu, Zavod mora najprije donijeti rješenje o pravu na obiteljsku mirovinu, odnosno o pravu na osobnu mirovinu, uskladiti ih do dana određivanja dodatka, a tek nakon toga donijeti i rješenje o priznanju prava na obiteljski dodatak uz osobnu mirovinu, uz ispunjenje uvjeta iz članka 1. ovoga Zakona.

U pogledu mogućnosti stjecanja, korištenja i gubitka prava odgovarajuće se primjenjuju odredbe o stjecanju, korištenju i gubitku prava na obiteljsku mirovinu prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.

Uz članak 3.

Ovom odredbom određuje se dan stupanja na snagu Zakona.