

INFORM EMN

Prístup migrantov k sociálnemu zabezpečeniu a k zdravotnej starostlivosti: politiky a prax

1. ÚVOD

Inform EMN sumarizuje hlavné zistenia súhrnnej štúdie EMN *Prístup migrantov k sociálnemu zabezpečeniu a k zdravotnej starostlivosti: politika a prax*. Štúdia vychádza z príspevkov národných kontaktných bodov EMN v 25 členských štátoch¹ vypracovaných na základe spoločnej špecifikácie v záujme zabezpečenia porovnateľnosti. Hlavné zistenia sú uvedené nižšie.

2. HLAVNÉ ZISTENIA

- ★ Vnútroštátnu legislatívu a prax ovplyvnili **ustanovenia o rovnakom zaobchádzaní** v zmysle migračných smerníc EÚ, najmä v oblasti práv na sociálne zabezpečenie pre štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom a držiteľov modrej karty EÚ. Vzhľadom na neexistenciu harmonizácie politiky sociálneho zabezpečenia na úrovni EÚ sa však vyskytujú **významné odchýlky** v rozsahu dávok sociálneho zabezpečenia poskytovaných v členských krajinách, v spôsobe financovania týchto dávok (z poistného, všeobecných daní alebo oboma spôsobmi) a v podmienkach poskytovania týchto dávok.
- ★ Zdá sa, že existuje súvislosť medzi systémami financovania sociálneho zabezpečenia a jeho dostupnosťou pre štátnych príslušníkov tretích krajín. Štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú **držiteľmi povolenia na dlhodobý pobyt**, majú vo všeobecnosti prístup k všetkým druhom dávok skúmaných v tejto štúdii. Rovnaké zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sú

držiteľmi povolenia na pobyt na dobu určitú, sa však častejšie uplatňuje vo vzťahu k dávkam financovaných z príspevkov zamestnávateľov a zamestnancov (napr. nemocenské dávky, invalidné dôchodky, starobné dôchodky, pozostalostné dávky a dávky vyplácané v prípade pracovného úrazu a chorôb z povolania) ako vo vzťahu k dávkam financovaným z daní (napr. rodinné prídavky, príspevky na dlhodobú starostlivosť a garantované životné minimum, t. j. sociálna pomoc).

- ★ Členské štáty využívajú rôzne mechanizmy na regulovanie prístupu štátnych príslušníkov tretích krajín k dávkam sociálneho zabezpečenia. Tie zahŕňajú **pravidlá oprávnenosti špecifické pre migrantov**, v zmysle ktorých sú štátni príslušníci tretích krajín povinní mať príslušné povolenie na pobyt, oprávnený pobyt alebo vízum, ako aj pravidlá oprávnenosti, ktoré sa vzťahujú tak na štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj občanov príslušného členského štátu, napr. minimálna doba pobytu, obmedzenia týkajúce sa exportu určitých dávok sociálneho zabezpečenia do zahraničia, minimálna doba zamestnania (alebo platenia odvodov) a využívanie možnosti diskrecie /úvahy správnymi úradmi pri určovaní oprávnenosti. Pravidlá oprávnenosti, ktoré sa vzťahujú rovnako na štátnych príslušníkov tretích krajín a na občanov členských štátov môžu predstavovať **veľkú prekážku pre štátnych príslušníkov tretích krajín**, ktorí majú v krajine zatiaľ len krátky, resp. dočasný pobyt.

¹ Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko, Švédsko, Taliansko, Veľká Británia.

★ Vo väčšine členských štátov môže mať nárokovanie si dávok sociálneho zabezpečenia – najmä **sociálnej pomoci** – určitý **negatívny vplyv na právne postavenie** štátnych príslušníkov tretích krajín v konaniach o obnovení povolenia na pobyt, žiadostiach o dlhodobý pobyt, pri naturalizácii a zlúčení rodiny. Tento negatívny vplyv predpokladá aj Smernica o prijímaní vedcov (2005/71/ES) a Smernica o držiteľoch modrej karty EÚ (2009/50/ES), ktorá od vedcov a držiteľov modrej karty EÚ vyžaduje, aby disponovali dostatočnými finančnými prostriedkami na pokrytie ich nákladov bez toho, aby sa obracali na systém sociálnej pomoci príslušného členského štátu.

★ Súčasné **bilaterálne dohody o sociálnom zabezpečení** uzavreté medzi členskými štátmi a tretími krajinami rozširujú prístup štátnych príslušníkov tretích krajín k určitým dávkam sociálneho zabezpečenia, najmä k príspevkovým alebo čiastočne príspevkovým dávkam. Významné rozdiely v materiálnom rozsahu a geografickom pokrytí týchto bilaterálnych zmlúv však znamenajú, že mnohí štátni príslušníci tretích krajín môžu prísť o nadobudnuté práva sociálneho zabezpečenia pri opustení územia Európskej únie.

3. CIELE ŠTÚDIE

Štúdia mala v prvom rade za cieľ načrtnúť **oficiálne pravidlá na úrovni EÚ a na národnej úrovni**, ktoré sa týkajú nárokov na sociálne zabezpečenie a zdravotnú starostlivosť pre **štátnych príslušníkov tretích krajín** v členských štátoch EÚ. Druhoradým cieľom bolo porovnať uvedené nároky s nárokmi občanov členských štátov. Po tretie, štúdia sa zamerala na preskúmanie **administratívnej praxe**, ktorá určuje spôsob uplatňovania oficiálnych pravidiel týkajúcich sa oprávnení štátnych príslušníkov tretích krajín v konkrétnych prípadoch, najmä pri vykonávaní „**testu obvyklého pobytu**“ a ďalších pravidiel oprávnenosti, ktoré zahŕňajú diskrečný prvok (úvahu). A nakoniec, štúdia mala za cieľ posúdiť **recipročné dohody** uzavreté medzi členskými štátmi EÚ a tretími krajinami, ktoré sa dotýkajú nárokov určitých skupín migrantov na sociálne zabezpečenie a zdravotnú starostlivosť. Štúdia sa nezameriava na prijímanie rôznych druhov dávok sociálneho zabezpečenia migrantmi, hoci táto otázka predstavuje dôležitý politický prvok štúdie.

4. KOMPETENCIE EÚ

Ktoré ustanovenia migračných smerníc EÚ upravujú prístup štátnych príslušníkov tretích krajín k sociálnemu zabezpečeniu?

Najdôležitejšie ustanovenia smerníc sa týkajú práva na **rovnaké zaobchádzanie** so štátnymi príslušníkmi tretích krajín ako s občanmi členských štátov, ktoré sa udeľuje osobám s dlhodobým pobytom, vedcom z tretích krajín, držiteľom modrej karty EÚ a držiteľom jednotného povolenia na pobyt a zamestnanie v tých oblastiach sociálneho zabezpečenia, ktoré sú definované v Nariadení (ES) č. 883/2004; ďalej ide o prístup k verejným tovarom a službám a o pracovné podmienky, vrátane odmeňovania a podmienok prepúšťania. Osoby s dlhodobým pobytom okrem toho podliehajú rovnakému zaobchádzaniu vo vzťahu k sociálnej pomoci.

Migračné smernice EÚ umožňujú viacero **odchýlok a výnimiek** zo zásady rovnakého zaobchádzania. Členské štáty môžu obmedziť pravidlo rovnakého zaobchádzania s osobami s dlhodobými pobytom na „základné dávky“ a prípady, keď sa registrované alebo obvyklé miesto pobytu nachádza v rámci územia štátu. Podľa Smernice o jednotnom povolení možno pravidlo rovnakého zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín obmedziť na zamestnanie alebo na osoby vedené ako nezamestnané po odpracovaní minimálne 6 mesiacov. Členské štáty môžu zároveň odňať alebo odmietnuť obnoviť povolenie na pobyt v prípade vedca alebo držiteľa modrej karty EÚ, ak takáto osoba nedisponuje dostatočnými prostriedkami na živobytie obživy bez toho, aby sa nemusela obracať na systém sociálnej pomoci, alebo v prípade držiteľov modrej karty EÚ, ak je takáto osoba nezamestnaná dlhšie ako počas troch po sebe nasledujúcich mesiacov alebo ak sa takáto osoba stane opakovane nezamestnanou počas doby platnosti modrej karty EÚ.

5. FINANCOVANIE SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA

Aký systém financovania dávok sociálneho zabezpečenia prevláda v členských štátoch? Je tento faktor rozhodujúci?

Väčšina členských štátov sa opiera o **systémy založené na poistení** (t. j. odvody zamestnancov a zamestnávateľov) na financovanie nemocenských dávok, invalidných dôchodkov, starobných dôchodkov, pozostalostných dávok a v dávok v prípade pracovných úrazov a chorôb z povolania.

Niektoré členské štáty však majú aj paralelný systém nepríspevkových dávok (t. j. dávok financovaných prostredníctvom všeobecného daňového systému) vo väčšine oblastí sociálneho zabezpečenia, ktoré zabezpečujú minimálnu úroveň ochrany osôb, ktorých výška príspevkov bola nedostatočná.

Všeobecné dane alebo špecifické dane sú v členských štátoch prevládajúcim mechanizmom financovania rodinných prídavkov, príspevkov na dlhodobú opateru a garantované životné minimum (t. j. sociálnu pomoc). V mnohých členských štátoch sa však vyplácajú aj rodinné prídavky a príspevky na dlhodobú opateru, ktoré sú financované z odvodov zamestnávateľov a zamestnancov. Na záver, zdravotná starostlivosť (v naturáliách), materské a rodičovské príspevky a dávky v nezamestnanosti sú vo väčšine členských štátov financované prostredníctvom **kombinácie príspevkov a všeobecných daní**.

Tieto rôzne systémy financovania dávok sociálneho zabezpečenia sú v kontexte tejto štúdie dôležité, nakoľko rovnaké zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí majú povolenie na pobyt na dobu určitú, sa javí skôr uplatňované voči príspevkovým dávkam ako voči dávkam financovaným prostredníctvom všeobecných daní.

6. VNÚTROŠTÁTNE PRAVIDLÁ OPRÁVNENOSTI

[Aké vnútroštátne pravidlá určujú prístup štátnych príslušníkov tretích krajín k dávkam sociálneho zabezpečenia?](#)

Pravidlá oprávnenosti týkajúce sa dávok sociálneho zabezpečenia sú v jednotlivých členských štátoch rozdielne. Podmienkou na vyplácanie dávok sociálneho zabezpečenia vo všetkých členských štátoch je, aby štátni príslušníci tretích krajín mali platné povolenie na pobyt. Členské štáty často stanovujú ďalšie **špecifické podmienky pre migrantov** – štátnych príslušníkov tretích krajín v súvislosti s prístupom k špecifickým dávkam sociálneho zabezpečenia, vrátane osobitného druhu povolenia na pobyt, oprávnenia na pobyt alebo víza. Väčšina členských štátov vyžaduje od štátnych príslušníkov tretích krajín povolenie na dlhodobý pobyt vo vzťahu k dávkam financovaným prostredníctvom daní a to najmä k rodinným prídavkom, životnému minimu a príspevkom na dlhodobú opateru. Existujú však výnimky. Napríklad štátni príslušníci tretích krajín s povolením na pobyt na dobu určitú majú nárok na nepríspevkové garantované životné minimum v pätnástich členských štátoch, na nepríspevkové rodinné prídavky v desiatich členských štátoch, a na

nepríspevkové starobné dôchodky v šiestich členských štátoch.

Dôkaz o fyzickej prítomnosti žiadateľa v krajine je bežnou podmienkou oprávnenosti v prípade väčšiny dávok sociálneho zabezpečenia. Pred začatím vyplácania dávok štátnym príslušníkom tretích krajín (a občanom členských štátov) sa však zvyčajne nevyžaduje **minimálna doba pobytu**. Výnimky sa týkajú starobných dôchodkov, pri ktorých sa minimálna doba pobytu vyžaduje v šiestich členských štátoch, dávok v nezamestnanosti v dvoch členských štátoch, rodinných prídavkov v dvoch členských štátoch, materských a rodičovských príspevkov v jednom členskom štáte a garantovaného životného minima vo väčšine členských štátov.

Vnútroštátna legislatíva vo väčšine členských štátov stanovuje **obmedzenia na export dávok do tretích krajín** pre štátnych príslušníkov tretích krajín i pre občanov členských štátov. Tieto obmedzenia sú v niektorých prípadoch zrušené na základe bilaterálnych dohôd uzavretých s tretími krajinami vo vzťahu k určitým druhom dávok (pozri 5. kapitolu tejto správy). Obmedzenia pre určité druhy dávok na základe vnútroštátnej legislatívy sa týkajú zdravotnej starostlivosti (v naturáliách) vo všetkých členských štátoch s výnimkou jedného, materských a rodičovských príspevkov s výnimkou siedmich členských štátov, rodinných prídavkov s výnimkou jedného členského štátu, dávok v nezamestnanosti s výnimkou siedmich členských štátov, a garantovaného životného minima vo všetkých členských štátoch. Na druhej strane, vnútroštátna legislatíva väčšiny členských štátov (18 z 25) umožňuje export starobných dôchodkov do tretích krajín.

Na štátnych príslušníkov tretích krajín (rovnako ako občanov členských krajín) sa vzťahuje podmienka **minimálnej doby zamestnania** vo väčšine členských štátoch pri vyplácaní nemocenských dávok (s výnimkou šiestich členských štátov), materských a rodičovských príspevkov (s výnimkou deviatich členských štátov), starobných dôchodkov (s výnimkou troch členských štátov) a dávok v nezamestnanosti (s výnimkou siedmich členských štátov). Minimálna doba zamestnania sa u štátnych príslušníkov tretích krajín zvyčajne nevyžaduje v prípade prístupu k zdravotnej starostlivosti (v naturáliách), rodinným prídavkom a garantovanému životnému minimu.

7. ADMINISTRATÍVNA PRAX

[Aká je administratívna prax pri vyplácaní dávok sociálneho zabezpečenia štátnemu príslušníkovi tretej krajiny?](#)

Väčšina členských štátov uplatňuje **voľnú úvahu správnych orgánov** pri určovaní nároku na konkrétnu dávku sociálneho zabezpečenia, najmä v prípade nepríspevkových dávok. V jedenástich členských štátoch sa na určenie miery puta žiadateľa s členským štátom uplatňujú diskrečné kritériá. Často sa vykonáva „test obvyklého pobytu“, ktorý zahŕňa sériu diskrečných kritérií na vyhodnotenie osobných okolností žiadateľa. Medzi kritériá, ktoré jednotlivé členské štáty zohľadňujú na tento účel, patrí napríklad dĺžka pobytu žiadateľa v členskom štáte či existencia rodinných väzkov, výkon odborných činností, trvanie pracovnoprávneho vzťahu a dôkazy o začlenení do spoločnosti.

Vo viacerých členských štátoch je pre rozhodujúcich úradníkov zadefinovaná metodika v záujme **dôsledného uplatňovania** diskrečných kritérií. Tá zahŕňa školenia, v niektorých prípadoch však členské štáty vypracovali aj nariadenia, obožníky a usmernenia so zoznamom všeobecných výnimiek z pravidiel oprávnenosti, s vysvetlením príslušného prípadového práva a so vzorovými otázkami a odporúčaniami. Európska komisia zároveň vypracovala usmernenie, ktoré má členským štátom pomôcť pri vykonávaní „testu obvyklého pobytu“ v kontexte koordinácie sociálneho zabezpečenia, na základe prípadového práva Súdneho dvora Európskej únie.

Niektoré členské štáty uplatňujú administratívne uváženie inými spôsobmi, vrátane rozhodovania o odopretí určitých podmienok oprávnenosti, pri vykonávaní testu finančných prostriedkov alebo pri posudzovaní motívu štátneho príslušníka tretej krajiny pri vstupe do členského štátu. Hoci sa diskrečné posudzovanie týka tak domácich občanov, ako aj štátnych príslušníkov tretích krajín, častejšie majú vplyv na výsledky nárokov na sociálne zabezpečenie zo strany štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí zotrávajú v krajine len krátko alebo dočasne.

Nárokovanie si garantovaného životného minima (sociálnej pomoci) môže mať negatívny vplyv na žiadosti štátnych príslušníkov tretích krajín o **obnovenie povolenia na pobyt** v dvanástich členských krajinách. V niektorých členských krajinách možno povolenie na pobyt odňať alebo zamietnuť, ak štátny príslušník tretej krajiny je poberateľom dávok v

nezamestnanosti a peňažných nemocenských dávok. V ôsmich členských štátoch môže mať nárokovanie si dávok sociálneho zabezpečenia vplyv aj na žiadosti štátnych príslušníkov tretích krajín o naturalizáciu. Týka sa to opäť väčšinou nárokov na sociálnu pomoc, v niektorých krajinách sa však naturalizácia môže zamietnuť aj v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o rodinné prídavky v núdzi. V štrnástich členských krajinách môže mať žiadanie o dávky sociálneho zabezpečenia negatívny vplyv aj na žiadosti o zlúčenie rodiny, keď sú takéto dávky kompenzáciou nedostatku stabilných, pravidelných a dostatočných finančných prostriedkov.

Na vyplácanie dávok sociálneho zabezpečenia štátnych príslušníkov tretích krajín môže mať vplyv aj dostupnosť **prekladateľských, tlmočnických a informačných služieb**. Prekladateľské a tlmočnické služby sa štátnym príslušníkom tretích krajín poskytujú pri žiadaní o dávky sociálneho zabezpečenia vo viacerých členských štátoch. V niektorých členských štátoch sú však tieto služby obmedzené len na určité jazyky, na určité kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín (napr. obeť obchodovania s ľuďmi), na určité druhy dávok (napr. zdravotná starostlivosť), alebo vo veciach iniciovaných úradmi.

8. BILATERÁLNE ZMLUVY O SOCIÁLNO M ZABEZPEČENÍ

[Aké druhy ustanovení zahŕňajú členské štáty do bilaterálnych zmlúv o sociálnom zabezpečení uzavretých s tretími krajinami?](#)

Všetky členské štáty majú s tretími krajinami uzavreté bilaterálne zmluvy o sociálnom zabezpečení. Tieto bilaterálne zmluvy boli vo všeobecnosti dohodnuté nezávisle od seba. V dôsledku toho sa vyskytujú výrazné rozdiely v ustanoveniach týchto zmlúv vo vzťahu k **vecnému rozsahu aj geografickému pokrytiu**. Súbor bilaterálnych zmlúv je „fragmentovaný“ v tom zmysle, že bol podpísaný vysoký počet zmlúv s malým počtom krajín (najmä s Kanadou, Austráliou, Spojenými štátmi, Srbskom a Bosnou a Hercegovinou), pričom s mnohými ďalšími tretími krajinami nie sú uzavreté žiadne bilaterálne zmluvy.

Väčšina bilaterálnych zmlúv sa týka **príspevkových alebo čiastočne príspevkových** dávok, najmä starobných dôchodkov a zdravotnej starostlivosti. Oveľa menší počet bilaterálnych zmlúv sa týka aj nepríspevkových dávok, vrátane sociálnej pomoci a rodinných prídavkov.

Všetky bilaterálne zmluvy predpokladajú **export dávok** do tretích krajín. Väčšina bilaterálnych zmlúv zabezpečuje **rovnaké zaobchádzanie** so štátnymi príslušníkmi tretích krajín zmluvného štátu a s občanmi členského štátu v súvislosti s právami na sociálne zabezpečenie uvedené v zmluve. Väčšina bilaterálnych zmlúv zahŕňa možnosť pre pracujúcich z tretích krajín pracovať v členskom štáte a zároveň **podliehať legislatíve upravujúcej sociálne zabezpečenie vo vysielajúcom štáte**. Toto ustanovenie však vo všeobecnosti zahŕňa prísne časové obmedzenia (od 24 mesiacov do 5 rokov) a často sa týka len určitých kategórií pracujúcich, najmä vyslaných zamestnancov, ale aj iných, napríklad štátnych úradníkov a diplomatov. Vo väčšine bilaterálnych zmlúv sa uplatňuje **zásada spočítavania** obdobia poistenia na účely získania nároku na dávky.

Európska komisia nedávno vydala Oznámenie o vonkajšej dimenzii koordinácie sociálneho zabezpečenia v EÚ, v ktorom zdôraznila potrebu **lepšej spolupráce** pri národných bilaterálnych dohodách a vypracovania spoločného prístupu EÚ. Uvedené oznámenie zároveň zvažuje možnosť prístúpenia k **dohodám v rámci celej EÚ o sociálnom zabezpečení**, ktoré by umožňovali flexibilnejší prístup ako je to možné v rámci asociačných dohôd, a ktoré by sa mohli uzavrieť aj s tretími krajinami, s ktorými zatiaľ nebola uzavretá žiadna asociačná zmluva alebo zmluva o spolupráci.

9. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie súvisiace s týmto informom EMN a/alebo s ďalšími oblasťami pôsobenia EMN možno získať na HOME-EMN@ec.europa.eu.

Spracované v júli 2014