

## Recenzija knjige / Book Review:

# PRAVO SOCIALNE VARNOSTI EU EU SOCIAL SECURITY LAW

**FUCHS, Maximilian, CORNELISSEN, Rob: EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009. 554 str., 2015. Nomos, Baden-Baden, ISBN 978-3-8487-1714-9. C. H. Beck, München, ISBN 978-3-406-68473-9. Hart, Oxford, Portland, ISBN 978-1-50990-367-2.**

Ugledne založbe Nomos, C. H. Beck in Hart so v zadnjem času združile moči in skupaj izdale več pomembnih monografij v zbirki *'Kooperationswerke Beck - Hart - Nomos'*.<sup>1</sup> Med njimi so v letu 2015 izdale komentar z naslovom *'EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009'* urednikov in avtorjev prof. dr. Maximiliana Fuchsa in prof. dr. Roba Cornelissena. Komentar je nastal v sodelovanju mednarodne skupine devetih avtorjev, ki jo sestavljajo univerzitetni profesorji, bivši član Evropske Komisije, uslužbenca zveznega Ministrstva za delo in socialne zadeve v Avstriji in Nemčiji, ter sodnik višjega socialnega sodišča v Nemčiji.<sup>2</sup> Vsi se s področjem koordinacije sistemov socialne varnosti aktivno ukvarjajo že več kot trideset let.

Iz naslova komentarja bi bralec lahko sklepal, da ta razlaga celotno pravo socialne varnosti EU. Temu ni tako, saj je namen monografije omejen na razlago Uredb ES

---

<sup>1</sup> Npr. Peers / Hervey / Kenner / Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos 2014; Geiger / Khan / Kotzur, *European Union Treaties, Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, A Commentary*, C. H. Beck, Hart, 2014; Hasselblatt (ed.), *Community Trade Mark Regulation (EC) No 207/2009*, C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016; Proelss, *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016 in druge.

<sup>2</sup> Karl-Jürgen Bieback, profesor na Univerzi v Hamburgu; Rob Cornelissen, profesor na Univerzi v Bruslju in bivši član Evropske Komisije; Maximilian Fuchs, profesor na Katoliški Univerzi v Eichstätt-Ingolstadt; Bettina Kahil-Wolff, profesorica na Univerzi v Lausanni; Rose Langer, vodja direktorata zveznega Ministrstva za delo in socialne zadeve v Berlinu; Franz Marhold, profesor na dunajski Univerzi za ekonomijo in poslovanje; Rolf Schuler, sodnik višjega socialnega sodišča v Nemčiji; Bernahrd Spiegel, profesor, zaposlen na zveznem Ministrstvu za delo, socialne zadeve in varstvo potrošnikov na Dunaju; in Heinz-Dietrich Steinmeyer, profesor na Univerzi v Münstru.

št. 883/2004 in 987/2009, ki urejata koordinacijo (povezovanje) sistemov socialne varnosti, kar je pojasnjeno s podnaslovom. Povezovanje sistemov socialne varnosti je v Evropski Uniji (EU) potrebno zaradi odpravljanja ovir pri svobodnem gibanju delavcev (in državljanov EU). Le stežka si je mogoče predstavljati, da bi delavci odhajali na delo v drugo državo, če bi s tem izgubili pravice iz sistema socialne varnosti. Delavci bi v skladu z nacionalnimi zakonodajami veliko težje izpolnili pogoje za upokožitev; lahko bi ostali brez možnosti zdravstvenega varstva v državi dela ali prebivanja; ostali bi lahko brez družinskih dajatev; itd. Iz teh razlogov je v 48. členu Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU) določena pravna podlaga za sprejem takih ukrepov na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev svobodnega gibanja delavcev. Tak ukrep je sprejem uredb, ki koordinirajo sisteme socialne varnosti držav članic EU.

Koordinacija sistemov socialne varnosti pomeni pravno in tehnično povezovanje sistemov med seboj, praviloma brez vpliva na njihovo vsebino.<sup>3</sup> Pristojnost za določanje vsebine, kot so krog upravičenih oseb, pogoji za pridobitev pravic, vrsta in obseg pravic, je še vedno v rokah zakonodajalcev držav članic EU, ki se tej pristojnosti ne želijo odreči. Kljub temu, da ima EU pristojnost le za koordinacijo sistemov socialne varnosti, je slednje izrednega pomena in predstavlja enega od stebrov uresničevanja svobode gibanja delavcev, samozaposlenih in drugih (neaktivnih) oseb, npr. študentov in upokožencev. Pomen je razviden iz dejstva, da sta že Uredbi EGS št. 3 in 4 iz leta 1958 vsebovali koordinacijska pravila za povezovanje sistemov socialne varnosti. Zaradi različnosti sistemov socialne varnosti v državah članicah je prišlo do velikega števila sodnih primerov, ki so imeli za posledico obsežne spremembe in dopolnitve pravil. S širjenjem EU in povečevanjem števila držav članic je sčasoma nastala potreba po povezovanju sistemov socialne varnosti, ki temeljijo na socialnih zavarovanjih (kot jih poznajo prvotne države ustanoviteljice in nekatere kasneje pridružene članice), s sistemi nacionalnega varstva, ki temeljijo na stalnem prebivanju in plačevanju davkov.

Povezovanje sistemov socialne varnosti je iz navedenih razlogov zapleteno.<sup>4</sup> Povezuje oziroma koordinira se jih na način, da se seštevajo obdobja zaposlitve,

<sup>3</sup> Koordinacijski uredbi sicer lahko vplivata tudi na vsebino sistemov socialne varnosti. Npr. države, ki varujejo vse prebivalce, morajo v osebno veljavnost svojega sistema socialne varnosti vključiti tudi delavce migrante, tudi vsebina pravic družinskih članov do zdravstvenih storitev se določa v kraju njihovega prebivališča na račun našega Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ki lahko določenih pravic doma ne krije). Strban, *Medicina in pravo*, 2014, str. 97.

<sup>4</sup> Še bolj zapleteno postane, če upoštevamo enotno povezovanje sistemov socialne varnosti (tudi prispevkov) in neenotno (na dvostranskih pogodbah o izogibanju dvojnega obdavčevanja

samozaposlitve ali prebivanja, ki se po zakonodajah posameznih držav članic EU upoštevajo za pridobitev in ohranjanje pravic do dajatev ter za izračun njihove višine. Poleg tega se mora državljanje drugih držav članic EU obravnavati enako kot lastne državljanje. Z vidika ohranitve pravic do dajatev je predvideno izplačilo le-teh v tujino, če se prejemnik preseli v drugo državo članico. Da ne bi prihajalo do izplačila dvojnih dajatev oziroma da delavec ne bi bil finančno (s prispevki ali davki) dvakrat (ali večkrat) obremenjen, je pomembna določitev zakonodaje, ki se za posameznika uporablja. Temeljno pravilo je, da se uporablja zakonodaja države članice, v kateri delavec opravlja delo (*lex loci laboris*), saj je na ta način v pravnem položaju v čim večji meri izenačen s preostalimi delavci v tej državi, za ekonomsko neaktivne pa velja zakonodaja države prebivanja (*lex loci domicilii*).

Z namenom poenostavitve in posodobitve koordinacijskih pravil je bila 29. aprila 2004, dva dni pred pridružitvijo desetih držav EU, sprejeta Uredba ES št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki ji je nekaj let kasneje sledila izvedbena Uredba ES št. 987/2009. Slednjima je namenjena osrednja pozornost komentarja in predstavljata najpomembnejša pravna vira na področju koordinacije v EU. Obe sta izrednega pomena za vedno večje število državljanov EU. Zagotavljata (socialno) varnost vsem delavcem držav članic EU, njihovim družinskim članom in preživelim osebam, ki prečkajo državne meje v EU zaradi poklicnih ali zasebnih razlogov.

Ocenjevana monografija predstavlja dalj časa pričakovani komentar v angleščini, ki temelji na izdanem komentarju v nemščini.<sup>5</sup> Zajema posodobitve pravil in odločitve do 1. junija 2015. Le-te so številne in odsevajo zapletenost povezovanja 28-ih različnih sistemov socialne varnosti, ki se, v primerjavi z večino drugih (pravnih) področij, hitro spreminjajo.

V uvodnem poglavju avtorja komentarja predstavita temeljne značilnosti koordinacije sistemov socialne varnosti. Začneta z opredelitvijo socialnega prava EU v širšem in ožjem pomenu in nadaljujeta z njegovim razvojem. Ta zajema sociološko politične ideje pred podpisom Rimske pogodbe, prvotno sprejete koordinacijske uredbe po ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGP) in vmesne spremembe ter dopolnitve, ki so vodile do današnjih koordinacijskih uredb. V uvodu je predstavljena tudi umestitev koordinacije sistemov socialne

---

temelječe) povezovanje davčnih ureditev. Spiegel, Daxkobler, Strban, van der Mei, 2014, str. 20-22 in 32-36.

<sup>5</sup> Fuchs, 2013.

varnosti v pravni ustroj EU. Predstavljene so pravne podlage koordinacije, njen namen in pomen, omejitve z vidikov osebne, stvarne, teritorialne in časovne veljavnosti, ter temeljna načela koordinacije, ki so v enaki ali manjši meri prisotna tudi pri sklepanju bilateralnih in multilateralnih sporazumov, ki urejajo koordinacijo sistemov socialne varnosti.

Komentar je razdeljen na tri dele, ki skupaj predstavljajo zaključeno celoto. V prvem delu sta podana predstavitev in komentar 45. in 48. člena PDEU kot pravne podlage za razvoj koordinacije sistemov socialne varnosti (nivo primarnega prava EU); drugi del vsebuje komentar Uredb ES št. 883/2004 in št. 987/2009 (nivo sekundarnega prava EU); tretji del pa se nanaša na povezovanje sistemov socialne varnosti z državami izven EU. Gre za tako imenovane Pridružitvene sporazume – sporazume EU s Turčijo, Švico in državami članicami Evropskega gospodarskega prostora (EGP).

Najobsežnejši je drugi del, kjer sta komentirani Uredbi ES št. 883/2004 in št. 987/2009. Sestavljen je iz šestih poglavij o splošnih določbah; določitvi zakonodaje, ki se uporablja; določbah, ki se nanašajo na različne kategorije dajatev; določbah o Upravni komisiji za koordinacijo sistemov socialne varnosti in Svetovalnem odboru za koordinacijo sistemov socialne varnosti; določbah pod razno in prehodnih ter končnih določbah. Poglavje o posebnih določbah, ki se nanašajo na različne kategorije dajatev (in izhajajo iz stvarne veljavnosti Uredbe ES št. 883/2004), je sistematično razdeljeno na 9 podpoglavij o dajatvah za bolezen, materinstvo in očetovstvo, nesreče pri delu in poklicne bolezni, smrt, invalidnost, starost, brezposelnost, o dajatvah pred upokojitvijo, družinskih dajatvah in o posebnih neprispevnih dajatvah.

Avtorji uspejo prepričati in pritegniti bralca/bralco s prikazom različnih načinov povezovanja sistemov socialne varnosti, kar izhaja iz narave določenih dajatev in temeljnih razlik pri delovanju sistemov socialne varnosti. Bralec/bralca lahko na primer spozna, da dajatev v naravi, zlasti storitvenih dajatev pri čezmejnem zdravstvenem varstvu, ni mogoče zagotavljati na enak način kot denarnih dajatev. Slednje se lahko izplačujejo v drugo državo članico, medtem ko pri prvih to ni mogoče in so koordinirane na drugačen način. Ob izpolnitvi predpisanih pogojev ima posameznik pravico do zdravstvenih storitev v državi članici (začasnega ali stalnega) prebivanja, medtem ko kolizijska pravila določijo pristojno institucijo v državi zavarovanja, ki je odgovorna za kritje stroškov.

Dodana kakovost komentarja je, da avtorji na relevantnih mestih omenijo in pojasnijo povezavo z drugimi pravnimi viri prava EU ter niso osredotočeni le na

Uredbi ES št. 883/2004 in št. 987/2009. V komentarju 4. člena Uredbe ES št. 883/2004, ki se nanaša na načelo enake obravnave, je (v krajšem) obsegu predstavljena zakonodaja, ki se dotika vprašanja prepovedi diskriminacije. Omenjene so številne direktive, v grobem pa je predstavljena najpomembnejša – Direktiva EGS št. 79/7 o postopnem uresničevanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti. V prvem podpoglavju, ki se nanaša na dajatve za bolezen, materinstvo in očetovstvo, je prikazana Direktiva EU št. 2011/24 o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu, ki, na podlagi določb o prostem pretoku storitev, tvori vzporedno pot koordinacijskim pravilom za uveljavljanje čezmejnega zdravstvenega varstva. Omenjena je tudi Uredba EU št. 1231/2010, ki z vidika osebne veljavnosti razširja uporabo Uredb ES št. 883/2004 in št. 987/2009 na državljane tretjih držav, ki se gibljejo znotraj EU.

Prispevki avtorjev so napisani sistematično, pregledno in razumljivo. Pri komentiranju sta predstavljena duh in namen posameznih določb, ponekod pa je prikazan tudi zgodovinski razvoj in temeljna strukturna umestitev vsebine v okolje držav članic EU. V komentarju so zajete odločitve in priporočila Upravne Komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti, ki ima pomembno vlogo pri uporabi koordinacijskih pravil v praksi. Posebna pozornost je namenjena izredno obsežnemu številu sodnih primerov Sodišča Evropske Unije (sprejetih je bilo več sto odločitev), ki je razvojno gledano z razlago zapolnjevalo pravne praznine in pripomoglo k izboljšavi koordinacijskih pravil.

Komentar predstavlja odličen pripomoček pri delu raziskovalcem, študentom, uradnikom na pristojnih ministrstvih in zavodih socialnega zavarovanja ter sodnikom, saj je poleg pojasnil v vsakem podpoglavju naveden tudi obširen nabor literature, ki je dostopna v več jezikih. Na ta način lahko pomembno doprinese k uresnitvi ene izmed temeljnih svoboščin EU, svobode gibanja delavcev in vseh državljanov Unije.

prof. dr. Grega Strban in as. Primož Rataj

## LITERATURA

Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana 2010.

Fuchs, Maximilian (ur.): Europäisches Sozialrecht, 6. izdaja, Baden-Baden: Nomos, 2013, 1002 str.

Rataj, Primož: Odobritev zdravstvenega varstva v tujini, Delavci in delodajalci, št. 1/2015, str. str. 63-81.

Spiegel, Bernhard; Daxkobler Katharina; Strban, Grega; van der Mei, Pieter: The relationship between social security coordination and taxation law, FreSsco Analytical report 2014, 57 str.

Strban, Grega: Razmerje med pravico do zdravljenja v tujini in pravico do zdravljenja v domači državi, v: Suzana Kraljič, Jelka Reberšek Gorišek, Vesna Rijavec (uredniki), Medicina in pravo, Sodobne dileme III, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor 2014, str. 91-110.

Strban, Grega: Social security of EU migrants – an interplay between the Union and national laws, v: Miklós Király, Réka Somssich (ur.), Central and Eastern European Countries after and before the accession, Volume 2, Faculty of Law, ELTE, Department of Private International Law and European Economic Law, Jean Monnet Centre of Excellence, Budapest 2011, str. 81-101.