

## Socialna varnost nestandardnih delavcev, ki se gibljejo v EU

Grega Strban\*

UDK: 349.2/.3:061.1EU  
349.3:347.426.6

**Povzetek:** Dinamičnost v družbi se kaže tudi z različnimi oblikami dela, ki odstopajo od nekdanjega standarda, ki je predstavljal temelj socialne varnosti. Spremenjenim razmerjem v družbi mora slediti tudi pravo socialne varnosti. Od nekdanj je njegov namen zagotavljati zaščito pred socialnimi tveganji in nadomestiti izpadli dohodek ali ublažiti povečane stroške ob nastanku socialnih primerov, v solidarnem sistemu. Težave pri prilagajanju novi družbeni resničnosti ne obstajajo samo na nacionalni ravni, temveč tudi v pravo EU, ki te sisteme socialne varnosti povezuje in omogoča svobodo gibanja. Poleg tega so ukrepi za zajezitev epidemije pospešili nekatere nestandardne oblike organizacije dela in privedli do številnih izvernih dajatev. Vprašanje ali te še sodijo v polje socialne varnosti ali so pravne narave socialnih odškodnin, za katere povezovanje sistemov socialne varnosti znotraj EU ne velja.

**Ključne besede:** nestandardni delavci, povezovanje (koordinacija) sistemov socialne varnosti, socialna varnost, socialna odškodnina

### **Social Security of Non-standard Workers moving Within the EU**

**Abstract:** Contemporary, more dynamic society is characterised by various forms of organising work, which deviate from (what used to be) a standard, used for shaping social security systems. Modified social relations have to be mirrored in the social security system. Since ever it is its purpose to provide security from and in case of certain social risks, when income is reduced or costs are increased, in a system permeated with solidarity. Difficulties in adjusting to new social reality do not exist only at the national level, but also in the EU law, which coordinates social

\* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, profesor in dekan na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani  
grega.strban@pf.uni-lj.si  
Grega Strban, PhD, Professor and Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

*security systems in order to guarantee freedom of movement. Additionally, measures aiming to overcome the epidemic are boosting certain non-standard work patterns and new benefits are emerging. The question is, whether these benefits could still be perceived as social security or does their legal nature consist with social compensation schemes, which are outside of the EU social security coordination rules.*

**Key words:** *Non-standard workers, coordination of social security systems, social security, social compensation*

## 1. UVODNO

Pravo socialne varnosti ni le samostojna pravna panoga, temveč predstavlja eno hitreje spreminjajočih se pravnih področij.<sup>1</sup> Zakonodajalec se praviloma odziva na socialna tveganja s spreminjanjem, dopolnjevanjem ali sprejemanjem novih zakonov na posameznih področjih socialne varnosti.<sup>2</sup> To onemogoča sprejemanje celovitih socialnopravnih odločitev v dinamični družbi. Težava se ne zmanjšuje s sodobnejšimi vzorci mobilnosti, za katere je značilno gibanje znotraj Evropske unije (EU) v krajšem trajanju in bolj številno, kot v času po drugi svetovni vojni, ko so bili oblikovani sodobni sistemi socialne varnosti. Poleg tega države sprejemajo številne ukrepe za zajezitev širjenja epidemije (in pandemije). Vprašanje je lahko ali so ti ukrepi sprejeti v polju prava socialne varnosti ali sodijo v obseg socialnih odškodnin in s tem v širši sistem socialne zaščite. Opredelitev vpliva tudi na pravila povezovanja sistemov socialne varnosti v EU.

Dinamičnost v družbi se kaže tudi z različnimi oblikami dela, ki odstopajo od nekdanjega ideala (standarda). Tega je praviloma predstavljal moški delavec v stalni, polni zaposlitvi pri enem delodajalcu ves čas svoje dejavnosti. Standardnemu delavcu je ustrezala standardna socialna varnost, ki naj bi zagotavljala dajatve

<sup>1</sup> Pavčnik, 2011, str. 434. V družbeni resničnosti obstaja namreč opazna količina relevantnih težav in pravnih norm, ki se nanje navezujejo. Prav tako obstaja notranja povezanost skupine pravnih norm, ki jih združujejo skupna načela. Telo takih pravnih norm je mogoče smiselno sistematizirati, saj obstajajo tako potrebe kot interesi za praktično uporabo teh norm ter zato za njihovo teoretično obdelavo in razvoj. Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 387.

<sup>2</sup> Zadnji primer je osnutek Zakona o dolgotrajni oskrbi, ki ga je Ministrstvo za zdravje objavilo 21. 8. 2020.

zanj, njegovo ženo in dva otroka.<sup>3</sup> Novejše oblike organizacije dela<sup>4</sup> vključujejo pogodbe o zaposlitvi za določen čas ali krajši delovni čas od polnega (ta se lahko opravlja občasno ali stalno, horizontalno ali vertikalno), z več delodajalci, občasno delo, uporabo spletnih platform, agencij za posredovanje dela, delo na daljavo (vključno z delom na domu), študentsko delo. Nestandardne so lahko tudi oblike samozaposlitve, ki vključujejo neprostovoljno, navidezno, delno, ekonomsko odvisno ali enoosebno samozaposlitev.<sup>5</sup>

Namen socialne varnosti je zagotavljati zaščito pred socialnimi tveganji in ob nastanku socialnih primerov, ki povzročijo zmanjšanje ali izgubo dohodka ali povečane stroške, s solidarnostjo, kot povezanostjo ljudi v družbi.<sup>6</sup> To je bil namen socialne varnosti vse od njenega začetka in ostaja tudi danes. Razmerja v družbi se spreminjajo (tudi z industrijskimi revolucijami, ki spreminjajo način dela in življenja), in temu se mora prilagoditi pravo socialne varnosti v državah članicah in v sami EU.

Raziskovalno vprašanje tega prispevka je, kako spremenjena razmerja v družbi vplivajo na pravico do socialne varnosti zgoraj omenjenih (enotno poimenovanih) nestandardnih delavcev in delavk,<sup>7</sup> ki se gibljejo znotraj EU. Zato je posebna pozornost posvečena analizi pravil povezovanja sistemov socialne varnosti za nestandardne delavce. Raziskani so tudi ukrepi za zaježitev epidemije, ki so postregli s številnimi izvirnimi podatki. Vprašanje je, ali sodijo v polje (v EU povezane) socialne varnosti ali so pravne narave socialnih odškodnin, ki niso predmet povezovanja znotraj EU.

---

<sup>3</sup> Glej opredelitev standardnega upravičenca v Konvenciji MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti, 1952 (67. člen), Uradni list FLRJ-MP št. 1/55. Predpostavka tedanjega časa je bil en, moški preživljalec družine.

<sup>4</sup> Težko govorimo o novih oblikah dela kot takega, saj delo za plačilo obstaja od nekdaj, vprašanje je samo, kako (pravne in fizične) osebe, ki potrebujejo delo drugih za dosego svojih ciljev, to delo organizirajo.

<sup>5</sup> Strban et al., 2020, str. 11.

<sup>6</sup> O solidarnosti Strban, 2019, str. 383.

<sup>7</sup> V nadaljevanju bo izključno zaradi poenostavitve uporabljena moška slovnična oblika. Odveč je poudarjati, da predstavljamo ženske in moški enakovredni polovici človeštva (kar bi se moralo odražati tudi na trgu dela in v sistemu socialne varnosti).

## 2. POVEZOVANJE (KOORDINACIJA) SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI

### 2.1. Namen povezovanja

Načelo teritorialnosti, v skladu s katerim država omejuje suverenost na svoje ozemlje,<sup>8</sup> je težko upravičiti v visoko mobilnih družbah, kot je EU. Gibanja so pogostejša, trajajo krajši čas in vključujejo več krajev v različnih državah članicah (to je v večji meri veljalo pred pandemijo SARS-CoV-2 in bo tudi po njej).

Predvsem zaradi zagotavljanja notranjega trga, velja znotraj EU svoboda gibanja državljanov Unije, s posebnim poudarkom na ekonomsko aktivnih osebah in še posebej delavcih.<sup>9</sup> Brez enotnega sistema povezovanja nacionalnih ureditev, bi lahko bila svoboda gibanja močno omejena. Države članice so namreč izključno pristojne za vsebinsko urejanje sistemov socialne varnosti. Same določajo pravno naravo sistema socialne varnosti (npr. kot socialno zavarovanje ali nacionalno varstvo ali njuno prepletanje),<sup>10</sup> krog varovanih oseb, vrsto in obseg dajatev, pogoje za pridobitev pravic in postopek njihovega uveljavljanja in varstva. Raznolikost sistemov socialne varnosti v EU ni presenečenje. Odraža namreč različne zgodovinske strukturne in kulturne elemente in politične (tudi ideološke) usmeritve, ki pogojujejo zapis v zakonih s področja prava socialne varnosti.<sup>11</sup>

Ko so bili sistemi socialne varnosti bolj podobni (npr. med ustanovnimi šestimi državami članicami EU), je bilo njihovo povezovanje za osebe, ki so prehajale države meje, precej bolj preprosto kot danes. Povezovanje zelo različnih 27 sistemov,<sup>12</sup> ki se ne približujejo, temveč gredo lahko še bolj vsak v svojo smer (tudi pri iskanju odgovorov na pandemijo),<sup>13</sup> je zato vse bolj sestavljeno. Kljub

<sup>8</sup> Tako npr. Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti predvideva (69. člen), da se lahko zadrži izplačevanje dajatve, dokler se upravičenec nahaja zunaj ozemlja države, ki dajatev zagotavlja. Da tovrstne omejitve niso več primerne, je odločilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (zadeva 10441/06, *Pichkur proti Ukrajini*, 7. 2. 2014).

<sup>9</sup> Svoboda gibanja ekonomsko neaktivnih oseb je lahko še zmeraj omejena. Mišič, 2020, str. 58.

<sup>10</sup> Več Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 89. Pri nas ustava predpisuje socialno zavarovanje kot osrednjo pot zagotavljanja pravice do socialne varnosti.

<sup>11</sup> Berghman, 2014, str. 37.

<sup>12</sup> Pravila povezovanja pa veljajo tudi za države EFTA (EGP in Švico). Njihova prihodnja veljavnost v razmerju do Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske pa je trenutno negotova.

<sup>13</sup> Pri tem je vprašanje, kaj še sodi v sistem socialne varnosti in kaj v sistem socialni odškodnin in s tem odgovornost države in ne solidarne skupnosti socialnega zavarovanja.

temu je treba nacionalne sisteme socialne varnosti pravno in upravno povezati, da bi lahko zagotovili svobodo gibanja delavcev in državljanov Unije.<sup>14</sup>

## 2.2. Povezovanje z uredbo?

Morda se zdi paradoksalno, da se sisteme socialne varnosti povezuje z uredbo (Uredbo (ES) 883/2004),<sup>15</sup> ki sicer predstavlja instrument unifikacije. Uredba se namreč uporablja splošno, v celoti in neposredno v vseh državah članicah,<sup>16</sup> brez prenašanja v notranje pravo. Neposredna uporabljivost je odraz prevlade prava EU nad nacionalnim pravom.<sup>17</sup> Kljub temu, pravo EU nima pristojnosti poenotenja nacionalnih sistemov, vsaj ne njihove vsebine (materialnega prava socialne varnosti). Poenoten je zgolj del formalnega prava socialne varnosti,<sup>18</sup> ki ureja uporabo materialnega prava pri čezmejnih dejanskih stanjih.<sup>19</sup>

Drugi paradoks je lahko, da je uredba, čeprav je neposredno uporabljiva, bralcu domačih pravnih norm slabše vidna kot direktiva. Slednjo je treba prenesti v notranji pravni red,<sup>20</sup> praviloma z zakonom. Tako bralec nacionalnega zakona, (morda celo nevede) bere tudi direktivo. Uredbo pa je treba brati ob branju zakonov. Še več, uredbe morda jezikovno niso povsem uglašene z nacionalno pravno ureditvijo, saj so predmet prevodov v organih EU in naše zakonodajne pravne službe nanje nimajo večjega vpliva.<sup>21</sup>

Razlikovanje med uredbo in direktivo je bilo zelo opazno tudi ob sprejetju Direktive 2011/24/EU o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu.<sup>22</sup> Ob prenosu v naš pravni red z dopolnitvijo Zakona o zdravstvenem

---

<sup>14</sup> Glej 45 in 21. člen Pogodbe o delovanju EU (PDEU), UL C 202, 7. 6. 2016.

<sup>15</sup> Uredba (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, UL L 166, 30. 4. 2004, s spremembami. Glej tudi izvedbeno Uredbo (ES) 987/2009, UL L 284, 30. 10. 2009.

<sup>16</sup> Glej 288. člen PDEU.

<sup>17</sup> Kar je tudi v skladu z 3.a členom naše Ustave (Uradni list RS, št. 33/91-I do 75/16).

<sup>18</sup> O materialnem in formalnem pravu socialne varnosti Bubnov Škoberne, A., Strban, G, 2010, str. 49.

<sup>19</sup> Strban, 2019, str. 73.

<sup>20</sup> V 288. členu PDEU je določeno, da je direktiva za vsako državo članico, na katero se nanaša, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar je nacionalni ureditvi prepuščena izbira oblike in načina, kako bo to storila.

<sup>21</sup> Strban, 2019a, str. 211.

<sup>22</sup> Direktiva 2011/24/EU, UL L 88, 4.4.2011.

varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ),<sup>23</sup> je bila razprava o pravici do zdravljenja v EU precej bolj razgibana, kot ob uveljavitvi Uredbe (ES) 883/2004 maja 2010, ki prav tako omogoča pravico do zdravljenja v drugi državi članici.<sup>24</sup>

### 3. POVEZOVANJE SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI ZA NESTANDARDNE DELAVCE

#### 3.1. Raznolikost opredelitev

Ena od osrednjih težav nestandardnih delavcev, ki se gibljejo v EU, je njihova opredelitev. Izraz delavec ima lahko nacionalno ali EU vsebino. Sicer predstavlja avtonomni pojem prava EU, razen, ko se pravo EU sklicuje na opredelitev v nacionalnem pravu (s čimer daje EU pomen takšni opredelitvi).<sup>25</sup> Zato obstaja razlika med opredelitvijo delavca v pravnih normah, ki urejajo svobodo gibanja delavcev in opredelitev pri povezovanju sistemov socialne varnosti.<sup>26</sup>

Ustaljena sodna praksa Sodišča EU pripisuje delavcu migrantu avtonomno EU opredelitev pri vprašanih svobode gibanja delavcev.<sup>27</sup> Pri opredelitvi, ali je oseba, ki opravlja delo delavec, je pomembno, da so storitve opravljene za in pod nadzorom drugega (torej delodajalca) za plačilo.<sup>28</sup> Iz opredelitve so izključene osebe, ki ne opravljajo resničnega in učinkovitega dela, temveč zgolj obrobno in pomožno delo.<sup>29</sup>

Drugače je pri povezovanju sistemov socialne varnosti, kjer Uredba (ES) 883/2004 ne opredeljuje delavca ali samozaposlene osebe,<sup>30</sup> temveč

---

<sup>23</sup> Glej ZZVZZ-M, Uradni list RS, št. 91/13.

<sup>24</sup> Pravila o pravici do zdravljenja v drugih državah članicah je vsebovala že njena predhodnica, Uredba (EGS) 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, UL L 149, 5. 7. 1971.

<sup>25</sup> Glej odločitev Sodišča EU v zadevi C-75/63 *Unger*, EU:C:1964:19.

<sup>26</sup> Več Lhernould et al., 2017, str. 15.

<sup>27</sup> Glej odločitev Sodišča EU v zadevah C-66/85 *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284 in C-53/81, *Levin*, EU:C:1982:105.

<sup>28</sup> Glej odločitev Sodišča EU v zadevi C-94/07, *Raccanelli*, EU:C:2008:425.

<sup>29</sup> Več O'Brien et al., 2016.

<sup>30</sup> V 48. členu PDEU je sicer zapisano zaposleni in samozaposleni delavci, zgolj zato, da je bila ustvarjena neposredna pravna podlaga za povezovanje sistemov socialne varnosti

odkazuje na nacionalno ureditev, ko je treba opredeliti dejavnosti zaposlene in samozaposlene osebe.<sup>31</sup> Tovrstna EU opredelitev je še posebej pomembna v primerih nestandardnih delavcev, ki se gibljejo v Uniji, saj države članice same določajo dostop do sistema socialne varnosti in posameznih pravic za nestandardne delavce.

Še zmeraj je najbolj obsežna pravica do socialne varnosti zagotovljena standardnim delavcem kot prvotno edinim upravičencem iz sistema socialne varnosti, predvsem socialnih zavarovanj. Če so osebe izključene iz nacionalnega sistema socialne varnosti zaradi opravljanja zgolj obrobne ali pomožnega dela, ki ne dosega določene višine plačila ali števila ur dela, potem tudi pravila povezovanja sistemov socialne varnosti za delavce v Uniji zanje ne veljajo. Lahko bi bili opredeljeni kot ekonomsko neaktivne osebe in bi se uporabila posebna pravila, seveda, če bi bili kot neaktivni sploh vključeni v sistem socialne varnosti.<sup>32</sup>

Zato bi morala prenovljena pravila povezovanja sistemov socialne varnosti v EU odpraviti omejitve, ki se nanašajo na obseg dela ali višino plačila za nestandardne delavce, ki se gibljejo v EU. Ti so lahko dejavni v dveh ali več državah članicah in če bi upoštevali njihovo celotno aktivnost, bi lahko njihovo delo prešlo iz obrobne in pomožnega v resnično in učinkovito delo, ki omogoča dostop do sistema socialne varnosti. Poleg tega, opredelitev v eni državi (npr. kot delavca), ni nujno priznana v drugi državi članici (kjer je npr. ekonomsko neaktivna ali pa samozaposlena oseba).

Opredelitev ekonomske dejavnosti tako po obsegu kot vrsti (npr. ali je oseba zaposlena ali samozaposlena) lahko vpliva tudi na določitev, katero nacionalno zakonodajo je treba uporabiti za posameznega nestandardnega delavca, ki se giblje v EU.

### 3.2. Določitev pristojne države članice

Eno temeljnih načel povezovanja sistemov socialne varnosti je uporaba zakonodaje ene države članice za isto osebo v določenem časovnem obdobju.

---

samozaposlenih. Zanje sicer veljajo druga področja PDEU, kot sta svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev.

<sup>31</sup> Glej 1. člen Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>32</sup> Nekoliko manj težav z opredelitvijo delavca ali neaktivne osebe je mogoče opaziti v državah, kjer urejajo sistem nacionalnega varstva za vse prebivalce.

S tem se preprečuje pozitivne ali negativne spore o pristojnosti.<sup>33</sup> Pravilo za ekonomsko aktivne osebe je, da je pristojna država opravljanja dela (*lex loci laboris*), za ekonomsko neaktivne osebe pa država stalnega prebivanja (*lex loci domicilii*).<sup>34</sup>

Pravila o pristojni državi članici, katere zakonodaja naj se v konkretnem primeru uporabi, razlikujejo med ekonomsko aktivnimi in neaktivnimi osebami. Znotraj prvih je mogoče ugotoviti nadaljnjo členitev na zaposlene, samozaposlene osebe in javne uslužbenke. Zaradi tega opredelitev posameznih aktivnosti nestandardnih delavcev vpliva tudi na uporabo pravil o pristojni državi članici.<sup>35</sup>

### **3.2.1. Geografska opredelitev dela?**

Zgoraj je bilo že omenjeno, da je praviloma država članica, na katerem ozemlju se opravlja določena ekonomska dejavnost, pristojna tudi za opredelitev te dejavnosti kot zaposlitev, samozaposlitev ali kot aktivnost zgolj obrobne pomena. Šele po opredelitvi dejavnosti se lahko določi, katera država je pristojna za zagotavljanje socialne varnosti konkretne (zaposlene, samozaposlene ali ekonomsko neaktivne) osebe. Tako je lahko nestandardni delavec, ki sočasno opravlja delo v dveh državah članicah, opredeljen kot zaposlena oseba v eni in samozaposlena oseba v drugi državi članici. Tedaj bo za njegovo socialno varnost pristojna zgolj država zaposlitve, saj ima zaposlitev prednost pred samozaposlitvijo.<sup>36</sup>

Vprašanje je, ali naj tudi pri nestandardnih delavcih vsaka država članica ohrani pristojnost opredelitve dejavnosti, ki se izvaja na njenem ozemlju. S povezovanjem sistemov socialne varnosti naj bi se odpravile negativne posledice načela teritorialnosti in izboljšal pravni položaj mobilnega (nestandardnega) delavca. Zato bi bilo bolje, če bi prepustili za socialno varnost pristojni državi članici opredelitev vseh dejavnosti, ki jih nestandardni delavec opravlja, torej v tej in v drugih državah

---

<sup>33</sup> Več Bubnov Škoberne, Strban, 2010, str. 156.

<sup>34</sup> Posebna pravila, ki predstavljajo izjemo od splošnih pravil, veljajo za napotitev in sočasno zaposlitev (delo) v dveh ali več državah članicah. Več o napotitvah v pravo socialne varnosti Strban, 2018, str. 405.

<sup>35</sup> Glej Naslov II Uredbe (ES) 883/2004 o določitvi zakonodaje, ki se uporablja.

<sup>36</sup> Glej 13(3) člen Uredbe (ES) 883/2004. Dejavnost javnega uslužbenca pa ima prednost pred zaposlitvijo ali samozaposlitvijo. Glej 13(4) člen Uredbe (ES) 883/2004.



članicah. V zgoraj omenjenem primeru zaposlitve in samozaposlitve, bi torej država članica zaposlitve opredeljevala vse dejavnosti in lahko bi vse opredelila kot dejavnost zaposlene osebe, seveda za potrebe socialne varnosti.<sup>37</sup>

Samo pristojna država bi lahko imela možnost opredeliti, ali dejavnost sodi med ekonomske dejavnosti, ali je morda oseba, ki jo opravlja, ekonomsko neaktivna. Če je pristojna država članica zaposlitve, potem bi lahko tudi aktivnost v drugi državi članici prepoznala kot ekonomsko dejavnost. To je lahko pomembno predvsem pri delu, organiziranem s pomočjo delovno aktivnih spletnih programov (platform). Tovrstno delo, tudi delo na daljavo, je dobilo nov zagon zaradi pandemije virusne bolezni Covid-19. Tudi tovrstno delo je mogoče opravljati v oziroma iz različnih držav članic. Čeprav Sodišče EU poudarja geografski vidik ekonomske aktivnosti,<sup>38</sup> geografske povezanosti med (nestandardnim) delavcem, njegovim delodajalcem (naročnikom) in državo članico ni mogoče več ugotoviti v vseh primerih.<sup>39</sup> Delo na daljavo (vključno z delom na domu) ni več samo obrobno in pomožno, temveč je tovrstna aktivnost vse bolj postala pravilo.

### 3.2.2. Pravila o obrobni aktivnosti

Nestandardni delavci lahko le s težavo zaslužijo za preživetje. Tudi pravila povezovanja sistemov socialne varnosti v EU uporabljajo pojem obrobne (marginalne, obstranske) aktivnosti. Mogoče ga je uporabiti tudi pri nestandardnih delavcih, ki opravljajo delo v omejenem delovnem času ali za omejeno plačilo.<sup>40</sup> Kljub temu ni povsem jasno, kaj bi lahko predstavljalo obrobno aktivnost. Upravna komisija za povezovanje sistemov socialne varnosti predlaga, da bi aktivnosti, ki obsegajo manj kot 5 odstotkov delavčevega rednega delovnega časa ali manj kot 5 odstotkov vseh njegovih prihodkov, šteje kot obrobne.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Strban et al., 2020, str. 29.

<sup>38</sup> Glej odločitev v zadevi C-137/11 *Partena*, EU:C:2012:593.

<sup>39</sup> Strban et al., 2020, str. 31.

<sup>40</sup> Glej člen 14(5)(b), (7) in (8) Uredbe 987/2009.

<sup>41</sup> Evropska komisija, 2013, str. 26. Med drugim je zapisano naslednje: »Postranske dejavnosti so dejavnosti, ki so stalne, vendar zanemarljive v smislu časa in ekonomske donosnosti. Kot kazalnik se priporoča, da se dejavnosti, ki zavzemajo manj kot pet odstotkov delavčevega rednega delovnega časa in/ali manj kot pet odstotkov njegovega skupnega dohodka, štejejo za postranske dejavnosti. Tudi značaj dejavnosti, kot so dejavnosti podpornega značaja, ki niso samostojne, se izvajajo od doma ali v povezavi z glavno dejavnostjo, je lahko kazalnik, da gre za postranske dejavnosti.«

Vendar to pravilo ni splošno in zdi se, da velja le pri sočasnih dejavnostih v dveh ali več državah članicah.<sup>42</sup> Tudi, če velja samo pri sočasnih dejavnostih, lahko privede do nenavadnih rezultatov za nestandardne delavce. Pravilo je namreč, da zaposlitev v eni državi članici prevlada nad samozaposlitvijo v drugih državah članicah, zato je prva pristojna za delavčevo socialno varnost. To velja tudi, če je v tej državi članici zgolj obrobno (mini) zaposlen<sup>43</sup> in kot glavni poklic (torej dejansko, učinkovito, pretežno) samozaposlen v drugi državi članici. Vprašanje je, ali tedaj res obstaja najbližja povezava s pravnim redom države članice (obrobne) zaposlitve, ali ni morda nestandardnemu delavcu bližja država članica samozaposlitve in bi ta morala biti pristojna za njegovo socialno varnost.<sup>44</sup>

### **3.2.3. Minimalni standardi za določitev pristojne države?**

Podobno kot za nacionalne sisteme socialne varnosti, velja tudi za njihovo povezovanje. Pravila so namenjena predvsem standardnim delavcem in osebam, ki so z njimi izenačene. Številni nestandardni delavci so lahko izključeni, nimajo dostopa do sistema socialne varnosti ali do posameznih pravic,<sup>45</sup> ali pa je dostop omejen zgolj na nekatera socialna tveganja in posamezne dele sistema socialne varnosti.<sup>46</sup>

Obseg socialne varnosti določajo države članice same. Pri čezmejnih dejanskih stanjih pa je treba upoštevati tudi odločitve Sodišča EU. To je oblikovalo načelo največje ugodnosti (tako imenovano Petronijevo načelo<sup>47</sup>), v skladu s katerim delavci, ki se gibljejo v Uniji, ne smejo biti v slabšem pravnem položaju kot delavci v primerljivem položaju, ki ne uveljavijo pravice do svobode gibanja v EU. Sodišče

---

<sup>42</sup> Glej 13. člen Uredbe (ES) 883/2004 in člene 14 do 15 Uredbe (ES) 987/2009.

<sup>43</sup> Glej odločitev Sodišča EU v zadevi C-570/15 X, EU:C:2017:674.

<sup>44</sup> Tudi pri sočasnih zaposlitvah v dveh državah članicah lahko pravilo povzroča težave, saj je treba ugotoviti najbližjo povezavo. Ta je lahko z državo članico stalnega prebivališča, če se vsaj četrtina dejavnosti opravlja v njej. Sočasne zaposlitve so v Sloveniji postale bolj popularne kot napotitve, saj za slednje velja Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (ZČMIS), Uradni list, RS, št. 10/17.

<sup>45</sup> Več Rataj et al., 2020, str. 145 in Bagari et al., 2020, str. 161.

<sup>46</sup> Tako imenovane neznatne zaposlitve (*mini jobs*) v Nemčiji (zaslužek do 450 evrov) in Avstriji (zaslužek do 460,66 evrov v letu 2020) so lahko izključene iz sistema socialne varnosti. V nekaterih državah samozaposlene osebe nimajo dostopa do zavarovanja za poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, omejen je dostop do zavarovanja za brezposelnost. Več Strban et al., 2020, str. 39.

<sup>47</sup> Odločitev v zadevi C-24/75 *Petroni*, EU:C:1975:129.

EU je zožilo pravilo izključne in zavezujoče uporabe o določitvi pristojne države članice. Za isto osebo v enakem časovnem obdobju naj bi bila pristojna le ena država članica. Izjema velja pri nekaterih neprispelnih dajatvah, kot so družinski prejemki. Od primera *Bosmann*<sup>48</sup> naprej Sodišče EU dovoljuje subsidiarno uporabo zakonodaje države članice stalnega prebivališča, če primarno pristojna država članica opravljanja dela določenih dajatev ne zagotavlja, ali jih zagotavlja zgolj v omejenem obsegu.<sup>49</sup>

V primerih prispevnih dajatev, dajatev iz socialnih zavarovanj, se zdi, da Sodišče EU vztraja pri pristojnosti države članice opravljanja dela, tudi pri nestandardnih delavcih in tudi, če delo ne zagotavlja (obsežnega) dostopa do sistema socialne varnosti.<sup>50</sup> Država stalnega prebivališča lahko zagotavlja določene dajatve, a vendar le, če te temeljijo na prebivanju v državi.<sup>51</sup> Pri tem lahko težave predstavlja primerjava med dajatvami različnih držav članic, pa tudi preverjanje njihove pravne narave.

Boljša rešitev bi bila, če bi določitev pristojne države po opravljanju dela pogojevali z ustrezno ali vsaj z minimalnim obsegom socialne varnosti. Če država tega ne omogoča, bi bila za nestandardne delavce izključno pristojna država stalnega prebivališča. Ta običajno zagotavlja tudi socialne pomoči, od katerih so lahko odvisni predvsem nestandardni delavci.

Minimalne standarde socialne varnosti omenja tudi Priporočilo o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite,<sup>52</sup> ki temelji na Evropskem stebru socialnih pravic. Nestandardni delavci naj bi imeli dostop vsaj do varnosti v primerih brezposelnosti, bolezni, starševstva (očetovstva in materinstva), invalidnosti, starosti, smrti zavarovanca, poškodb pri delu in poklicnih bolezni. Vsi delavci bi morali biti obvezno vključeni. Zaposleni pa vsaj prostovoljno, po potrebi pa prav tako obvezno.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Odločitev v zadevi C-352/06 *Bosmann*, EU:C:2008:290.

<sup>49</sup> Več Strban, 2016, str. 787.

<sup>50</sup> Glej odločitev Sodišča EU v zadevi C-382/13 *Franzen in drugi*, EU:C:2015:261 (neznatna zaposlitev v Nemčiji).

<sup>51</sup> Glej odločitev Sodišča EU v zadevi C-95/18, *van den Berg in Giessen*, EU:C:2019:767

<sup>52</sup> Priporočilo je objavljeno v UL C 387, 15. 11. 2019.

<sup>53</sup> Glej točko 8., v povezavi s točko 3.2. omenjenega Priporočila.

### 3.3. Enako obravnavanje

Države članice različno oblikujejo svoje sisteme socialne varnosti. Zato gibanje v drugo državo članico z vidika prava socialne varnosti ne more biti nevtralnno. Sistem socialne varnosti je lahko v državi članici opravljanja dela boljši ali slabši od sistema socialne varnosti, v katerega je bil delavec vključen pred prihodom v državo dela. Vprašanje je lahko tudi ustreznost meril takšne splošne primerjave nacionalnih sistemov socialne varnosti.

Kljub temu, velja načelo enakega obravnavanja državljanov Unije (in državljanov tretjih držav, ki se gibljejo v EU).<sup>54</sup> Nestandardni delavci morajo biti v državi članici zaposlitve ali dela enako obravnavani kot domači nestandardni delavci. V določenih primerih (na primer družinskih prejemkov) morajo biti enako obravnavani tudi v državi članici stalnega prebivališča, če se ta razlikuje od države dela.<sup>55</sup>

Več težav lahko povzročata delo na daljavo. Vprašanje je lahko povezano tudi z določitvijo pristojne države. Torej, naj bo nestandardni delavec enako obravnavan v državi delodajalca ali v državi prebivanja? Dodaten zaplet lahko povzročata vprašanje, kje ima delavec stalno prebivališče (*animus* in *corpus manendi*).<sup>56</sup> Posebno kolizijsko pravilo bi lahko to nejasnost odpravilo.

Posebno težavo lahko predstavljajo razlike v nacionalnih sistemih socialne varnosti. Recimo, ko je oseba zavarovana za brezposelnost v državi članici, nato pa se odpravi v državo članico, kjer nestandardni delavci niso zavarovani za primer brezposelnosti. Če naj bo nestandardni delavec enako obravnavan v državi dela z domačimi nestandardnimi delavci, lahko ne bo upravičen do nadomestila za brezposelnost v državi zadnje zaposlitve (ki je pristojna za te dajatve),<sup>57</sup> pa tudi obdobja zavarovanja v drugih državah članicah bodo lahko izgubljena. Četudi bi ostala izključno pristojna država zadnje zaposlitve, obdobja zavarovanja v drugih državah članicah ne bi smela biti izgubljena. Pristojna država članica bi jih morala upoštevati ali pa bi morala biti pristojna država članica, kjer so bila obdobja zavarovanja dopolnjena.

---

<sup>54</sup> Glej Uredbo (EU) 1231/2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva, UL L 344, 29. 12. 2010.

<sup>55</sup> Strban, 2016, str. 785.

<sup>56</sup> Glej 11. člen Uredbe (ES) 987/2009.

<sup>57</sup> Več Mišič et al., 2020.

Odras načela enakega obravnavanja je tudi enako obravnavanje dajatev, dohodkov, dejstev in dogodkov.<sup>58</sup> Tako bi bilo treba upoštevati tudi dohodek, dosežen v drugih državah članicah. S tem oseba ne bi imela le dostopa do ugodnejših dajatev,<sup>59</sup> temveč bi morda presegla mejo dohodka, ki se v nekaterih državah članicah zahteva za vključitev v sistem socialne varnosti.

### 3.4. Seštevanje obdobj

Varovanje pravic v nastajanju s seštevanjem upoštevnih obdobj zaposlitve, zavarovanja ali prebivanja, je določeno že v PDEU, podrobneje pa v Uredbi (ES) 883/2004.<sup>60</sup> Omogoča pravno opredelitev dejstev in dostop do posameznih pravic v sistemu socialne varnosti v pristojni državi članici. Od pravila seštevanja obdobj je treba ločiti določitev obsega dajatev, pri katerih se lahko uporabi pravilo sorazmernega dela (*pro rata temporis*), glede na čas prebit v zavarovanju v posamezni državi članici.

Posebnosti veljajo v zavarovanju za brezposelnost.<sup>61</sup> Uredbo (ES) 883/2004 bi bilo mogoče razlagati tudi na način, da je pristojna država članica dolžna upoštevati obdobja, ki na njenem ozemlju vodijo v zavarovanje za brezposelnost, četudi ta obdobja niso bila predmet zavarovanja za brezposelnost v državah članicah prejšnje zaposlitve ali samozaposlitve.<sup>62</sup> Na primer, več držav članic ne predpisuje obvezne vključitve samozaposlenih oseb v zavarovanje za brezposelnost.

Hkrati je treba preprečiti obratno situacijo, da bi obdobja zavarovanja (npr. samozaposlitve) v eni državi članici ostala neupoštevana v pristojni državi članici (praviloma zadnje zaposlitve), ki teh obdobj ne vključuje v zavarovanje za brezposelnost. Težavo lahko predstavlja pravilo, da se upoštevajo enakovredna obdobja. Tako se ne bodo nujno upoštevala obdobja zaposlitve v prejšnji državi članici, sedaj samozaposlene osebe (in zavarovane kot take) v pristojni državi članici.

---

<sup>58</sup> Glej 5. člen Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>59</sup> Glej npr. odločitve Sodišča EU v zadevah C-257/10 *Bergström*, EU:C:2011:839 in C-256/15 *Nemec*, EU:C:2016:954.

<sup>60</sup> Glej 48. člen PDEU in 6. člen Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>61</sup> Člena 54 in 61 Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>62</sup> Strban et al., 2020, str. 55.

Izgubi že doseženih obdobj zavarovanja bi se izognili z novo določbo v Uredbi (ES) 883/2004, ki bi predpisovala obvezno upoštevanje vseh obdobj, ki so vodila v zavarovanje za brezposelnost v državi članici opravljanja dela. Predlog v to smer sicer že obstaja.<sup>63</sup> Prav tako obstaja predlog o določitvi pogoja nepretrganega zavarovanja v državi članici zadnje zaposlitve, da bi bila ta dejansko pristojna za izplačevanje denarnega nadomestila za brezposelnost.<sup>64</sup>

### 3.5. Izvoz dajatev

Zagotavljanje dajatev tudi zunaj pristojne države članice je temeljnega pomena za varovanje že pridobljenih pravic. Tovrsten izvoz dajatev velja predvsem za denarne dajatve.<sup>65</sup> Kljub temu je (denarna) socialna pomoč izključena iz povezovanja sistemov socialne varnosti.<sup>66</sup> Prav tako so iz izvoza izključene kategorične socialne pomoči (pri nas npr. varstveni dodatek), za katere veljajo posebna pravila povezovanja.<sup>67</sup>

Zagotavljanje (splošnih in kategoričnih) socialnih pomoči samo na ozemlju pristojne države članice sicer lahko ustreza ekonomskemu in socialnemu položaju v tej državi, a hkrati lahko predstavlja težavo nestandardnim mobilnim delavcem, ki so lahko odvisno od različnih oblik socialne pomoči. Ti lahko v drugi državi članici ne bodo izpolnili pogoja zadostnih sredstev in obsežnega zavarovanja, da bi lahko tam prijavi prebivališče.<sup>68</sup>

Pravni in socialni položaj nestandardnih delavcev bi se pomembno izboljšal, če bi bili tudi sistemi socialnih pomoči predmet povezovanja v EU. Socialna pomoč bi se lahko postopno zmanjševala v eni državi članici in postopno povečevala v drugi, lahko bi jo tudi zagotavljala le ena država članica, druga pa bi ji povrnila del stroškov (kot to sicer velja pri družinskih prejemkih).

---

<sup>63</sup> Evropska komisija, Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti in Uredbe (ES) št. 987/2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004, COM (2016) 815 final.

<sup>64</sup> Predlog za nov 61. člen Uredbe (ES) 883/2004. Ibid.

<sup>65</sup> Glej 7. člen Uredbe (ES) 883/2004. O posebnostih izvoza pri družinskih prejemkih Strban, 2016, str. 792.

<sup>66</sup> Socialna in zdravstvena pomoč nista predmet povezovanja sistemov socialne varnosti. Glej 3. člen Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>67</sup> Glej 70. člen Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>68</sup> Glej 7. člen Direktive 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, UL L 158, 30. 4. 2004.

#### 4. VPLIV COVID-19 NA POVEZOVANJE SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI

Številni ukrepi za zajezitev epidemije pri nas so bili sprejeti tudi v korist nestandardnih delavcev. Med njimi je bilo na primer zagotavljanje denarnega nadomestila v času bolezni samozaposlenih že od prvega dne odsotnosti naprej,<sup>69</sup> ali zagotavljanje mesečnega temeljnega dohodka.<sup>70</sup>

Vprašanje ali so tovrstne dajatve predmet povezovanja sistemov socialne varnosti ali ne. Pri nas se pravica do socialne varnosti uresničuje predvsem s socialnimi zavarovanji,<sup>71</sup> pa tudi s socialnimi spodbudami družini, kot so družinski prejemki in socialne pomoči.<sup>72</sup> Pri tem velja omeniti, da so splošne socialne pomoči izvzete iz povezovanja sistemov socialne varnosti.<sup>73</sup> To pa ne velja za kategorične socialne pomoči, tako imenovane posebne neprispevne denarne dajatve, za katere velja poseben režim povezovanja.<sup>74</sup>

Iz povezovanja sistemov socialne varnosti so izključene tudi socialne odškodnine, ki jih, s socialno varnostjo in socialnimi ugodnostmi, uvrščamo v širši sistem socialne zaščite. Uredba (ES) 883/2004 iz obsega stvarne veljavnosti (*ratione materiae*) izključuje dajatve, pri katerih država prevzema odgovornost za škodo in zagotavlja odškodnino. Primeroma so omenjene dajatve žrtvam vojn in vojaških akcij ali njihovih posledic,<sup>75</sup> žrtvam kaznivih dejanj, atentatov ali terorističnih napadov,<sup>76</sup> žrtvam škode, ki so jo povzročili organi države članice med opravljanjem svojih nalog,<sup>77</sup> ali žrtvam, ki so bile oškodovane iz političnih ali verskih razlogov ali zaradi svojega porekla.<sup>78</sup> Med socialne odškodnine pri nas

<sup>69</sup> Glej 56. člen Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP), Uradni list RS, št. 49/20 in 60/20.

<sup>70</sup> Glej 37. člen ZIUZEOP in 88. člen Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP), Uradni list RS, št. 152/20.

<sup>71</sup> Glej 50. člen Ustave RS.

<sup>72</sup> Glej 58. in 7. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1), Uradni list RS, št.

<sup>73</sup> Glej 3. člen Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>74</sup> Glej 70. člen Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>75</sup> V slovenski ureditvi to urejajo npr. Zakon o žrtvah vojnega nasilja (ZZVN), Uradni list RS, št. 63/95 do 72/09, Zakon o vojnih invalidih (ZVojI), Uradni list RS, št. 63/95 do 19/14, Zakon o vojnih veteranih (ZVV), Uradni list RS, št. 63/95 do 32/14.

<sup>76</sup> Pri nas npr. Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), Uradni list RS, št. 101/05 in 86/10.

<sup>77</sup> Glej 26. člen Ustave RS.

<sup>78</sup> Glej člen 3(5)(b) Uredbe (ES) 883/2004.

umeščamo tudi škodo, ki nastane žrtvam obveznega cepljenja,<sup>79</sup> mednje pa bi morali uvrstiti tudi škodo, ki jo utrpijo žrtve epidemije.

Za socialne odškodnine je značilna drugačna solidarnost kot v sistemu socialne varnosti in predvsem socialnega zavarovanja. Socialno zavarovanje je ime dobilo zaradi zavarovanja pred nastopom tveganja socialnega primera (in njegovih škodljivih posledic), ki je lahko socialen le tedaj, ko se pojavlja pri (skoraj) vseh članih družbe, je vnaprej predvidljiv in lahko onemogoča obstoj in svoboden razvoj ne le posameznika ali posameznice, temveč celotne družbe. Zavarujejo se torej običajna in predvidljiva tveganja v življenju ljudi, kot so bolezen, poškodba (oboje pri delu ali zunaj dela), starost, invalidnost, smrt zavarovanca, brezposelnost, starševstvo, odvisnost od oskrbe drugega.

Socialne odškodnine izvirajo iz monopola državne prisile. Praviloma, razen pri škodnem dejanju predstavnika države, sicer ne izvirajo iz neposredne državne odgovornosti za škodni dogodek, temveč temeljijo na ustavni zavezi socialne države.<sup>80</sup> Ta mora zagotavljati pravni in socialni mir in pomagati zavarovancem (jih odškodovati), se jim oddolžiti za nepričakovane izgube s proračunskimi sredstvi. V primeru epidemije država za sam virus (sedanji SARS-CoV-2) ali bolezen, ki jo povzroča (Covid-19), v večini primerov, ni neposredno odgovorna. Kljub temu obstaja vzorčna zveza med dejanji države, ki omejujejo določene ekonomske dejavnosti (tudi nestandardnih delavcev) ali »ustavijo javno življenje« (ob predpostavki, da so ukrepi tudi ustavno dopustni) in škodo, ki zaradi tega nastane.

Državni ukrepi, ki bi jih lahko opredelili kot socialne odškodnine, niso predmet povezovanja sistemov socialne varnosti. Tako denarnega nadomestila v času bolezni prvih 30 dni samozaposlene osebe ne bi bilo treba izplačevati v drugo državo članico, vsaj ne na podlagi določb o povezovanju sistemov socialne varnosti v EU.<sup>81</sup> Bolj negotov je primer odsotnosti od dela zaradi bolezni na lastno iniciativo enkrat do tri dni v koledarskem letu.<sup>82</sup> Nadomestilo sicer izplača delodajalec, a mu znesek Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) povrne (refundira).

---

<sup>79</sup> Glej 53.a in naslednje člene Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB), Uradni list RS, št. 69/95 do 142/20.

<sup>80</sup> Strban, 2012, str. 3.

<sup>81</sup> Vprašanje pa je, ali ne samo pokojnina, temveč tudi druga denarna nadomestila iz sistema socialne varnosti uživajo lastninsko varstvo v skladu z našo ustavo in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. Več Strban, 2015, str. 1251.

<sup>82</sup> Glej 20. člen ZZUOOP.



S tem je država brez velike razprave v javnosti razbremenila delodajalce in obremenila solidarno skupnost obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ker gre za pravico iz socialnega zavarovanja, ki temelji na vplačanih prispevkih, je tudi predmet vseh pravil povezovanja sistemov socialne varnosti v EU.

## 5. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Edina stalnica v družbi so spremembe. Tako kot se razvijajo razmerja v družbi, se mora razvijati tudi pravo socialne varnosti v posameznih državah članicah in v EU. To je pred posebnim izzivom zaradi bolj dinamične organizacije dela, večkratne a krajše mobilnosti znotraj Unije in večjega števila (vse bolj) raznolikih sistemov socialne varnosti.

Nacionalni sistemi socialne varnosti morajo biti prilagojeni tudi novejšim oblikam organizacije dela. Poleg tega so tudi nestandardni delavci, delavci, ki jim mora biti zagotovljena svoboda gibanja znotraj EU. Morda potrebujemo več prava EU, da bi lahko pravico do socialne varnosti zagotovili tudi nestandardnim delavcem, ki se gibljejo v Uniji. Poskusi gredo v oblikovanje enotne številke socialne varnosti, ali Evropsko zavarovanje za brezposelnost, ki se mu je delno že približal mehanizem SURE. Predstavlja namreč začasno pomoč za omejevanje tveganja brezposelnosti v izjemnih razmerah.<sup>83</sup>

## LITERATURA

- Bagari, Sara; Rataj, Primož; Strban, Grega: Pravice in obveznosti oseb v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlitve v sistemu socialnih zavarovanj, v: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega, Domadenik, Polona (ur.), Prekarno delo: multidisciplinarna analiza, Pravna fakulteta UL, Ekonomska fakulteta UL, Ljubljana 2020, str. 161-179.
- Berghman, Jos, *The Invisible Social Security*, v: van Oorschot, W./Peeters, H./Boos, K. (eds.), *Invisible Social Security Revisited, Essays in Honour of Jos Berghman*, Lannoo, Tiel 2014, str. 23-46.
- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega: *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Evropska komisija, Upravna komisija za povezovanje sistemov socialne varnosti: *Praktični*

---

<sup>83</sup> SURE je sicer akronim za *temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en), november 2020.

vodnik o zakonodaji, ki se uporablja v Evropski uniji (EU), Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) in Švici, Bruselj 2013.

- Lhernould, Jean-Philippe; Strban, Grega; Van der Mei, Anne Pieter; Vukorepa, Ivana: The interrelation between social security coordination law and labour law, FreSsco Analytical Report 2017, December 2017.
- Mišič, Luka, Bagari, Sara, Strban, Grega: Ovire pri koordinaciji sistemov socialne varnosti med državami članicami EU na področju denarnih nadomestil za primer brezposelnosti, za Zavod RS za zaposlovanje, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, oktober 2020.
- Mišič, Luka, Equality of Opportunity in the EU: Rethinking the European Pillar of Social Rights in Light of Free Movement as a Supranational Principle of Justice, Zbornik znanstvenih razprav, Perspectives on the European Pillar of Social Rights, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 41-75.
- O'Brien, Charlotte; Spaventa, Eleanor; De Coninck, Joyce: The Concept of Worker under Article 45 TFEU and Certain Non-Standard Forms of Employment, FreSsco Comparative Report 2015, European Commission 2016.
- Pavčnik, Marijan: Teorija prava, 4., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, 2011.
- Rataj, Primož; Bagari, Sara; Strban, Grega: Vključitev nestandardnih oblik zaposlitve in samozaposlitve v socialna zavarovanja, v: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Grega, Domačenič, Polona (ur.), Prekarno delo: multidisciplinarna analiza, Pravna fakulteta UL, Ekonomska fakulteta UL, Ljubljana 2020, str. 145-160.
- Strban, Grega: Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma, uvodnik, Pravna praksa-PP, št. 22/2012, str. 3.
- Strban, Grega: Lastninsko varstvo socialnih pravic, Podjetje in delo, št. 6-7/2015, str. 1251-1266.
- Strban, Grega: Family Benefits in the EU: Is it Still Possible to Coordinate Them?, Maastricht Journal of European and Comparative Law, št. 5/2016, str. 775-795.
- Strban, Grega: Socialno zavarovanje napotenih delavcev v zakonodaji in sodni praksi EU, Delavci in delodajalci, št. 2-3/2018, str. 405-425.
- Strban, Grega: Solidarnost in samoodgovornost, v: Marko Kambič in Katja Škrubej (ur.), Odsev dejstev v pravu, Da mihi facta, dabo tibi ius, Liber amicorum Janez Kranjc, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2019, str. 383-400.
- Strban, Grega, Social Rights of Migrants in the European Union, v Malfliet, K./Abdullin, A. I./ Shaikhutdinova, G. R./Davletgildeev, R. Sh. et al. (ur.), Regional Aspects of Integration: European Union and Eurasian Space, Statut, Moskva 2019, str. 68-98.
- Strban, Grega: Terminološke zagate pri vsebinskem razlikovanju izrazov v pravu socialne varnosti, v: Mateja Jemec Tomazin, Katja Škrubej, Grega Strban (ur.), Med jasnostjo in nedoločenoostjo, Pravna terminologija v zgodovini, teoriji in praksi, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 211-246.
- Strban, Grega; Carrascosa Bermejo, Dolores; Schoukens Paul; Ivana Vukorepa: Social security coordination and non-standard forms of employment and self-employment: Interrelation, challenges and prospects, MoveS Analytical report 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020 European Commission 2020.

## Social Security of Non-standard Workers moving Within the EU

Grega Strban\*

### Summary

The law of social security is not only one of the youngest fields of law, but also one of the most rapidly changing ones. Societal dynamics is reflected also in new forms of organising work, with non-standard employment and non-standard self-employment arrangements. Moreover, patterns of mobility within the EU have changed since the end of the second world war, when modern social security systems have been established.

Difficulties in adjusting to new social reality do not exist only at the national level, but also in the EU law, which coordinates social security systems in order to guarantee freedom of movement. The EU law does not follow the changes in society with timely legislative modifications. It might sound as a paradox, but national social security systems are linked together with a regulation, which is by itself a unifying measure. However, not substance, but formal part of social security law, dealing with cross border situations is unified in the EU.

Nevertheless, the nature of activity, whether being recognised as work (also due to certain thresholds relating to hours of work or remuneration) and if so, which kind of work (is it an activity of an employed and self-employed person) lies in the competence of Member States. Hence, the same activity might be recognised distinctively across Member States. This might cause troubles also when trying to identify the competent Member State, which legislation should govern the social security position of a non-standard worker. The problem might be even more expressed with teleworking, or giving priority to the Member State of employment, even when self-employment prevails in another Member State. The question of closest link could be raised. Moreover, shall we still stick to the *lex loci laboris* rule (in contributory systems) or would falling back to the *lex loci domicilii* rule (as in non-contributory systems established by the Court of Justice of the EU) be in order for non-standard workers, who might be dependent on benefits in

---

\* Grega Strban, PhD, Professor and Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia  
grega.strban@pf.uni-lj.si

the Member State of their residence? Establishment of minimum standards, not only for national social security systems, but also for their coordination shall be advocated. This would mean that in order for a Member State to be competent, non-standard worker has to be covered by at least a certain (minimum) scope of social security.

Moreover, principles of equal treatment of (non-standard) workers and protection of the rights in course of their acquisition have to ensure that no period of insurance in other Member State (e.g. unemployment insurance for the self-employed) is not lost. Acquired rights shall be protected and social assistance shall come under the material scope of social security coordination rules and be exported (it could be phased-out and phased-in, or costs could be shared, like for family benefits). Many non-standard workers might indeed be dependent on social assistance.

This might be emphasised even more during the pandemic, when certain non-standard work patterns are boosted and new benefits are emerging. The question is, whether these benefits could still be perceived as social security or are they part of social compensation system. For the latter social security coordination rules do not apply and they are not guaranteed for cross-border (non-standard) workers. Nevertheless, non-standard workers are workers in the EU and have to be treated as such.