

## 50 let svobode gibanja delavcev in 60 let povezovanja sistemov socialne varnosti v Evropski uniji

Grega Strban\*

Sara Bagari\*\*

UDK: 349.3:061.1EU-057.16

**Povzetek:** *Eden od temeljnih elementov notranjega trga EU je svoboda gibanja delavcev, ki sega v sam začetek ustanovitve prvotnih evropskih skupnosti. Da se ta svoboščina lahko uresničuje, je potrebno povezovanje (koordinacija) sistemov socialne varnosti. Njen namen je spodbujati prosto gibanje oseb znotraj EU in preprečiti, da bi posamezniki izgubili pravice iz sistema socialne varnosti, če bi želeli pravico do prostega gibanja uporabiti. Skozi oris začetka in nadaljnjega razvoja, je prispevek namenjen obeležitvi dveh obletnic – 50 let svobode gibanja delavcev in 60 let povezovanja sistemov socialne varnosti.*

**Ključne besede:** *svoboda gibanja delavcev, socialna varnost, koordinacija sistemov socialne varnosti*

### **50 Years of Freedom of Movement for Workers and 60 Years of Social Security Coordination in the European Union**

**Abstract:** *One of the fundamental freedoms of the EU's internal market is the free movement of workers, starting at the very beginning of the creation of the original European Communities. Coordination of the social security system is necessary in order for this freedom to be realized. Its purpose is to promote the free movement of persons within the EU and to prevent individuals from losing benefits from the social security system if they exercise their right to free movement. Through the outline of the*

\* 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

\*\* Sara Bagari, magistra prava, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

sara.bagari@pf.uni-lj.si

Sara Bagari, Master of Laws, Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

*beginning and further development, the contribution intends to mark two anniversaries - 50 years of freedom of movement for workers and 60 years of coordination of social security systems.*

**Keywords:** *freedom of movement for workers, social security, social security coordination*

## 1. UVOD

V letu 2018 smo praznovali dva zgodovinska mejnika, 50 let svobode gibanja delavcev in 60 let povezovanja sistemov socialne varnosti v Evropski uniji (EU). Prvi koraki pravice do prostega gibanja kot jo poznamo danes, segajo v leto 1968, ko je bila sprejeta Uredba (EGS) 1612/68 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti,<sup>1</sup> čeprav se tematika prostega gibanja delavcev v temeljnih aktih EU (in njenih prednic) pojavlja že prej. Svoboda gibanja delavcev je bila ključnega pomena za dobro delujoč enotni trg, pravna podlaga za svobodo gibanja delavcev pa je stara toliko kot evropsko povezovanje. Ta članek daje kratek vpogled v začetek, razvoj in vsebino te osnovne svoboščine. Zahvaljujoč povezovanju sistemov socialne varnosti, ki se je pričelo pred 60 leti, pa lahko državljani EU, ki delajo v drugi državi članici, ohranijo dajatve iz sistema socialne varnosti, vključno s pokojninami, zdravstvenimi storitvami, nadomestili za brezposelnost in družinskimi prejemki. V letu 2016 je približno 12 milijonov državljanov EU28 v starosti 20-64 let (t.i. delovna starost)<sup>2</sup> živelo v drugi državi članici EU, kar priča o pomembnosti obravnavane tematike.<sup>3</sup>

## 2. SVOBODA GIBANJA DELAVCEV – 50 LET

Svoboda gibanja delavcev je hkrati temeljno načelo in osrednji steber evropske arhitekture. Državljanom EU omogoča prosto prebivanje, delo in sodelovanje v gospodarskem in družbenem življenju katere koli države članice. Prosti pretok je namenjen odpravi vseh vrst ovir, ki lahko ovirajo mobilnost državljanov Unije

<sup>1</sup> UL L 257, 19.10.1968.

<sup>2</sup> Od tega jih je bilo približno 9,1 milijona zaposlenih ali iskalcev dela.

<sup>3</sup> European Commission, 2017 annual report on intra-EU labour mobility, str. 22.

(in njihovih družin) v EU, kot so bivanje ali delovna dovoljenja, priznavanje tujih diplom in priznavanje pravic iz sistema socialne varnosti, ki so bile odobrene v drugi državi članici. V zadnjih desetletjih je pod okriljem evropskih institucij koncept prostega gibanja občutno dozorel. Čeravno je bilo svobodno gibanje na začetku omejeno le na delavce, se je postopoma razširilo (čeprav pod določenimi pogoji) na druge skupine oseb, kot so samozaposleni, študentje, upokojenci, ali pa kar državljani EU.

## 2.1. Začetki prostega gibanja delavcev

Leta 1951 je Pariška pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ)<sup>4</sup> že vsebovala določbe, katerih namen je bil olajšati prosti pretok delavcev.<sup>5</sup> Pravica do svobode gibanja je bila takrat omejena na delavce, ki se preselijo v drugo državo, da bi sprejeli ponudbo za zaposlitev v industriji jekla in premoga.

Leta 1957 je Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS)<sup>6</sup> vsem delavcem podelila pravico, da sprejmejo zaposlitveno ponudbo v drugi državi članici, da se prosto gibljejo znotraj skupnosti in prebivajo ter ostanejo (če so izpolnjena določena merila) v drugi članici po zaposlitvi.<sup>7</sup> Pravica do prostega gibanja delavcev, uvedena z Rimsko pogodbo, je bila mejnik zgodovine. Pred ustanovitvijo EGS<sup>8</sup> so bile države organizirane kot neodvisne, pravne in politične osebe, pri čemer državljani, ki so bivali, delali in sodelovali v gospodarskem in družbenem življenju v eni državi, niso imeli nobene od teh pravic v drugi državi, razen če je bil sklenjen dvo- ali večstranski sporazum med državami (t.i. načelo teritorialnosti).<sup>9</sup> Z oblikovanjem EGS je bil ustanovljen

---

<sup>4</sup> Pogodba o ustanovitvi ESPJ ali pariška pogodba je bila podpisana 18. aprila 1951 in je začela veljati 25. julija 1952. Pogodba je bila sklenjena za obdobje 50 let in je v skladu s svojim členom 97 prenehala veljati 23. julija 2002.

<sup>5</sup> Glej Poglavlje VIII – Plače in gibanje delovne sile (angl. *Wages and movement of labor*).

<sup>6</sup> Pogodba o ustanovitvi EGS (PEGS) pozneje poznamo kot Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL C 321 E/1 z dne 29. 12. 2006; PES), to pa v posodobljeni obliki kot Pogodbo o delovanju EU (UL C 83/47 z dne 30. 3. 2010; PDEU).

<sup>7</sup> Glej člene 48-51PEGS, pozneje 39-42 PES in aktualne 45-48 PDEU.

<sup>8</sup> V tistem času je EGS zajemala šest držav članic: Belgijo, Francijo, Nemčijo, Italijo, Luksemburg in Nizozemsko.

<sup>9</sup> Z njim država določa krajevno veljavnost svojih pravnih aktov in omejuje svojo odgovornost na področju socialne varnosti samo na svoje ozemlje.

skupen gospodarski prostor. V naslednjih desetletjih so se pristojnosti EGS razširile na tisto, kar danes predstavlja EU.

Prosto gibanje velja tudi za državljane Islandije, Lihtenštajna in Norveške kot posledica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (angl. *the Agreement creating the European Economic Area*) ter državljane Švice, v skladu s Sporazumom o prostem pretoku oseb s Švico (angl. *the Agreement on the Free Movement of Persons*).<sup>10</sup> Določena pravila veljajo tudi za državljane tretjih držav, ki (zakonito) prebivajo dlje časa v državi članici EU ali se gibljejo med državami članicami EU.<sup>11</sup>

## 2.2. Nadaljnji razvoj

Načelo prostega gibanja delavcev, ki je bilo uvedeno z Rimsko pogodbo leta 1957, ni bilo dovolj. Za učinkovito izvajanje te temeljne svoboščine je bila potrebna nadaljnja, bolj podrobna pravna ureditev. Pravica do gibanja in dela v drugi državi EU je bila omejena na delavce, ki pridobijo delovno dovoljenje, in pogojena s posebnim pomanjkanjem ponudbe delovne sile na danem nacionalnem trgu dela. V šestdesetih letih 20. stoletja je bila na področju prostega pretoka delavcev sprejeta pomembna evropska sekundarna zakonodaja.<sup>12</sup> Tudi Sodišče evropskih skupnosti, nato Sodišče EU, je imelo zelo pomembno vlogo pri oblikovanju te pravice. Od šestdesetih let prejšnjega stoletja je Sodišče EU oblikovalo pojem delavca na evropski ravni z različnimi sodbami.<sup>13</sup> Sodišče EU je imelo pomembno vlogo tudi pri širjenju obsega prostega pretoka s preusmeritvijo poudarka iz *prostega gibanja delavcev* na *prosto gibanje oseb*, ne da bi pri tem omejevalo temeljne svoboščine zaposlenih.

<sup>10</sup> European Commission, 2017 annual report on intra-EU labour mobility, str. 19.

<sup>11</sup> Več glej Hojnik in Knez, 2015, str. 240-265.

<sup>12</sup> Denimo Uredba Sveta št. 15 z dne 16. 8. 1961 o začetnih ukrepih za doseganje prostega gibanja delavcev znotraj skupnosti, Direktiva Sveta št. 16 z dne 16. 8. 1961 o upravnih postopkih in praksah, ki urejajo vstop in zaposlitev ter prebivanje delavcev iz drugih držav članic Skupnosti in njihovih družin v državi članici, Direktiva Sveta z dne 25. 2. 1964 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev, Direktiva Sveta z dne 25. 2. 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (64/221/EGS).

<sup>13</sup> Več glej Senčur Peček, 2016, str. 202-206.

Do pravega učinkovanja te svoboščine pa je prišlo šele leta 1968, ko sta bili (zaradi izvajanja člena 48 PEGS)<sup>14</sup> sprejeti Uredba (EGS) 1612/68 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti<sup>15</sup> in Direktiva 68/360/EGS o odpravi omejitev gibanja in bivanja v skupnosti za delavce držav članic in njihove družine.<sup>16</sup> Ti pravni orodji sta odprli vrata postopnemu izvajanju prostega pretoka delavcev (ter njihovih družinskih članov) in njenemu bistvenemu vidiku, enakopravni obravnavi delavcev EU. Zaradi njune pomembnosti na področju pravice do prostega gibanja delavcev, lahko leto 1968 utemeljeno označimo kot pomemben mejnik, ki že 50 let omogoča svobodo gibanja v EU.

Med letoma 1973 in 1975 je bila veljavnost pravil o prostem gibanju delavcev razširjena še na samozaposlene osebe.<sup>17</sup> Prost pretok delavcev je bil temelj notranjega trga in je povezan z drugimi temeljnimi svoboščinami, kot so prost pretok storitev in svoboda ustanavljanja, ki omogoča samozaposlenim in podjetnikom, da opravljajo gospodarsko dejavnost v drugi državi članici. V devetdesetih letih pa je bilo nato sprejetih več direktiv, ki so zagotavljale svobodo gibanja in prebivanja tudi za ekonomsko neaktivne ljudi, kot so študentje,<sup>18</sup> upokojenci<sup>19</sup> in brezposelne osebe.<sup>20</sup> Vendar pa je bila pravica osebe do prebivanja v drugi državi članici EU vedno podvržena dvema pomembnima pogojema, ki pa nista veljala za delavce (oziroma ekonomsko aktivne osebe). Posameznik je moral imeti zadostna sredstva, ki zagotavljajo, da v času prebivanja ne obremenjuje sistema socialne pomoči države članice gostiteljice, urejeno pa je moral imeti tudi zdravstveno zavarovanje.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Tako tudi Sodišče EU v 8. točki sodbe v zadevi C-53/81 *Levin*, EU:C:1982:105.

<sup>15</sup> UL L 257, 19. 10. 1968.

<sup>16</sup> UL L 257, 19. 10. 1968.

<sup>17</sup> S tem namenom so bile sprejete: Direktiva Sveta 73/148/EGS o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev (UL L 172, 28.6.1973), Direktiva Sveta 75/34/EGS o pravici državljanov države članice, da ostanejo na ozemlju druge države članice po tem, ko so tam opravljali dejavnost kot samozaposlene osebe (UL L 14, 20. 1. 1975) in Direktiva Sveta 75/35/ o razširitvi obsega Direktive št. 64/221/EGS na samozaposlene osebe.

<sup>18</sup> Direktiva Sveta 93/96/EGS o pravici do prebivanja za študente (UL L 317, 18. 12. 1993).

<sup>19</sup> Direktiva Sveta 90/365/EGS o pravici do prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost (UL L 180, 13. 7. 1990).

<sup>20</sup> Direktiva Sveta 90/364/EGS o pravici do prebivanja (UL L 180, 13. 7. 1990), ki je pravico do prebivanja priznavala vsem državljanom držav članic, ki te pravice niso uživali po drugih določbah zakonodaje Skupnosti, in njihovim družinskim članom.

<sup>21</sup> Glej člen 1 Direktiva Sveta 90/365/EGS, člen 1 Direktive Sveta 90/364/EGS.

Ta pogoja še zmeraj veljata pri gibanju ekonomsko neaktivnih oseb.<sup>22</sup>

Naslednji odločilni korak je bila uvedba državljanstva EU z Maastrichtsko pogodbo, ki je začela veljati novembra 1993.<sup>23</sup> Državljanstvo EU je zaznamovalo niz pravic in dolžnosti, katerih cilj je okrepiti povezavo med EU in njenimi državljani. Eno od ključnih pravic, ki jih uživa vsak državljan EU, je prosto gibanje in prebivanje v državah članicah, čeprav pod določenimi pogoji. Maastrichtska pogodba<sup>24</sup> je razširila pravico do prostega gibanja tudi na ekonomsko neaktivne državljane EU in s tem prostemu gibanju oseb prinesla nov, politični in socialni pomen.<sup>25</sup> Določbe evropske zakonodaje zagotavljajo, da državljani EU ne potrebujejo dovoljenja za prebivanje za prijavo svojega bivališča v drugi državi članici EU. Imajo pravico do priznavanja poklicnih kvalifikacij, enake obravnave na področju socialne zaščite, davčnih ugodnosti in posameznih ter kolektivnih pravic na področju dela. Družinski člani so v celoti vključeni v sisteme javnega izobraževanja in socialnih ugodnosti. Tudi Lizbonska pogodba<sup>26</sup> je ohranila te pravice.<sup>27</sup>

### 2.3. Svoboda gibanja delavcev danes

Navedena pravna orodja, razvita od šestdesetih let prejšnjega stoletja, so bila končno nadomeščena z Direktivo 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic,<sup>28</sup> ki je enotno uredila obstoječo zakonodajo in sodno prakso v zvezi

<sup>22</sup> Direktiva 2004/38 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (člen 7).

<sup>23</sup> Državljanstvo Unije dopolnjuje nacionalno državljanstvo in ga ne nadomešča (člen 20 PDEU).

<sup>24</sup> Pogodbo o Evropski uniji (t.i. Maastrichtsko pogodbo) so 7. februarja 1992 v Maastrichtu podpisale države članice ES.

<sup>25</sup> Hojnik in Knez, 2015, str. 145; Grilc, 2004, str. 434.

<sup>26</sup> UL C 306, 17. 12. 2007.

<sup>27</sup> Glej denimo člen 3(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), člen 21 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), naslova IV in V PDEU.

<sup>28</sup> ULL 158, 30. 4. 2004. Direktiva pri tem loči bivanje, krajše od treh mesecev in bivanje, daljše od treh mesecev. Pri prvem je edina zahteva za državljane Unije, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list. Država članica gostiteljica lahko zahteva, da osebe prijavijo svoje prebivanje v državi. Pri slednji (bivanje, daljše od treh mesecev) pa morajo državljani EU in njihovi družinski člani v primeru, da niso zaposleni, imeti dovolj sredstev in urejeno zdravstveno zavarovanje, s čimer zagotovijo, da med bivanjem ne bodo bremenili socialnih služb države članice gostiteljice. Državljanji Unije ne potrebujejo dovoljenja za bivanje, vendar pa lahko država članica od njih zahteva prijavo pri organih. Direktiva je nadomestila predhodne direktive

s prostim gibanjem oseb in kasneje še z Uredbo (EU) 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji.<sup>29</sup> V skladu s slednjo morajo delavci drugih držav članic EU uživati enake davčne in socialne ugodnosti kot domači delavci.<sup>30</sup>

Prosto gibanje delavcev pomeni pravico do vstopa v drugo državo članico, gibanje na ozemlju te države z namenom zaposlitve,<sup>31</sup> prijavo na ponujeno delovno mesto, pravico do dela in prebivanje v tej državi članici med obdobjem zaposlitve ter navsezadnje tudi pravico ostati na ozemlju te države po prenehanju delovnega razmerja. Pomeni odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom ter drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji,<sup>32</sup> torej, da se vsem državljanom držav članic prizna enak dostop do zaposlitve, kot jo imajo domači delavci.<sup>33</sup>

### 2.3.1. Kdo je delavec?

Zakonodaja EU pojma delavec ne opredeljuje, temveč je njegovo vsebino napolnilo Sodišče EU s svojimi odločitvami. Opredelitev delavca v EU je Sodišče EU sprejelo prav v zvezi s prostim gibanjem delavcev, ko je v zadevi *Hoekstra*<sup>34</sup> zavzelo stališče, da je opredelitev pojma »delavec« iz člena 48 PEGS v pristojnosti prava EU, saj bi v nasprotnem primeru posamezne članice s svojimi definicijami lahko izključile določene skupine oseb iz dometa pravic iz PES.<sup>35</sup> Pravico do prostega gibanja uživajo vsi delavci, ne glede na to, ali gre za stalne, sezonske ali obmejne delavce ter tisti, ki s svojim delom opravljajo storitve. Ena izmed temeljnih odločitev Sodišča EU, ki se nanaša na vprašanje opredelitve delavca, je bila odločitev v zadevi *Lawrie-*

---

in enotno uredila pravico do prostega gibanja delavcev, samozaposlenih, študentov in drugih (ekonomsko neaktivnih oseb) ter njihovih družinskih članov.

<sup>29</sup> UL L 141, 27. 5. 2011.

<sup>30</sup> Glej drugi odstavek člena 7 Uredbe (EU) 492/2011. To vključuje tudi socialno pomoč. Glej Strban, 2011, str. 20.

<sup>31</sup> Sodišče EU je zadevi C-53/81 *Levin*, EU:C:1982:105, v zvezi s tem pojasnilo, da so nagibi, ki so delavca iz države članice morebiti spodbudili k temu, da si poišče delo v drugi državi članici, glede njegove pravice do vstopa na ozemlje te države in prebivanja na tem območju nepomembni, če tam opravlja ali želi opravljati dejansko in pravo dejavnost.

<sup>32</sup> Tako 2. točka člena 45 PDEU.

<sup>33</sup> Sedmi odstavek preambule Uredbe (EU) 492/2011.

<sup>34</sup> C-75/63 *Hoekstra*, EU:C:1964:19.

<sup>35</sup> Senčur Peček, 2016, str. 202-203.

*Blum*,<sup>36</sup> kjer je sodišče pojasnilo, da je treba pojem delavca v smislu prvega odstavka člena 48 PEGS<sup>37</sup> opredeliti v skladu z objektivnimi merili, ki so ob upoštevanju pravic in obveznosti zadevne osebe značilna za delovno razmerje. Bistvena značilnost delovnega razmerja je, da oseba določeno obdobje za plačilo opravlja storitve v korist in po navodilih druge osebe.<sup>38</sup> Opozoriti pa velja, da v pojem delavca, kot ga je razvilo Sodišče EU, niso vključeni delavci, ki opravljajo delo oziroma dejavnost, ki ima tako majhen obseg, da se jih lahko obravnava kot čisto obrobne in postranske.<sup>39</sup>

### **2.3.2. Temeljno načelo svobode gibanja delavcev: enaka obravnava**

Če državljani EU delajo v drugi državi članici, so upravičeni do enakih delovnih in življenjskih pogojev kot državljani te države. To pravilo temelji na načelu enakega obravnavanja, ki je splošno pravilo na ravni EU<sup>40</sup> in je še posebej poudarjeno v poglavju o prostem gibanju.<sup>41</sup> V skladu s tem načelom je treba državljane EU obravnavati enako, ne glede na njihovo državljanstvo. To pomeni, da ko delavec, ki je državljan druge države članice, vstopi na trg dela druge države članice, ne sme biti diskriminiran. To temeljno načelo vzpostavlja enake standarde in pogoje za vse državljane EU na evropskem trgu dela.

<sup>36</sup> C-66/85 *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284.

<sup>37</sup> Skladno s 48 členom Pogodbe o EGS prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom ter drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji. Razen iz upravičenih omejitev iz razlogov javnega reda, varnosti in zdravja, daje delavcem pravico, da se prijavijo na dejansko ponujeno delovno mesto, se v ta namen na območju držav članic prosto gibljejo, bivajo v državi članici zaradi zaposlitve in tam ostanejo po prenehanju zaposlitve.

<sup>38</sup> Glej zlasti odločitev v zadevah: C-66/85 *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284, točki 16 in 17, C-197/86 *Brown*, EU:C:1988:323, točka 21, ter C-344/87 *Bettray*, EU:C:1989:226, točki 15 in 16. Sodišče EU je pri tem v različnih zadevah pojasnilo še, da je za uporabo člena 48 pomembno samo to, da ima dejavnost naravo plačane storitve, ne glede na področje, kjer se opravlja (C-36/74 *Walrave*, EU:C:1974:140), ne glede na naravo pravnega razmerja med zaposlenim in delodajalcem (C-152/73 *Sotgiu*, EU:C:1974:13) in ne glede na to, če je plačilo nižje od predpisanega (C-53/81, *Levin*, EU:C:1982:105). Pojem delavca pod določenimi okoliščinami zajema osebe, ki so vključeni v program vajeništva (C-188/00 *Bülent*, EU:C:2002:694) ali ki opravljajo pripravništvo (C-3/90 *Bernini*, EU:C:1992:89).

<sup>39</sup> Tako Sodišče EU v zadevi C-53/81 *Levin*, EU:C:1982:105, točka 17.

<sup>40</sup> Člen 18 PDEU in člen 21 Listine EU o temeljnih pravicah (C 83/389). Prvi odstavek člena 18 PDEU določa, da »kjer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.«

<sup>41</sup> Glej 2. točko člena 45 PDEU.



To načelo je bilo in še vedno je pomembno za številne delavce na obmejnih območjih in delavce migrante. V luči znatnega števila mejnih območij 28 držav članic, je čezmejno in migrantsko delo (angl. *migrant work*) v EU pogosto in precej razširjeno. Z integracijo evropskega gospodarstva je svoboda gibanja postala velikega pomena tako za delodajalce, ki lahko iščejo kader izven svoje države, kot za delavce, ki imajo možnost zaposlitve zunaj svoje matične države.

Za uresničitev mobilnosti na evropskem trgu dela skozi ujemanje spretnosti in prostih delovnih mest iskalcev zaposlitve, je Uredba (EU) 2016/589 ponovno vzpostavila Evropsko službo za zaposlovanje (angl. *the European Employment Services*; EURES).<sup>42</sup> EURES je mreža sodelovanja, namenjena lažšanju prostega pretoka delavcev med državami EU ter Švico, Islandijo, Lihtenštajnom in Norveško.

### 2.3.3. Omejitve svobode gibanja delavcev

Velja poudariti, da prosto gibanje ni absolutna pravica, saj obstajajo nekatere omejitve.

Pravica do prostega vstopa in prebivanja (vseh, ne zgolj delavcev) se lahko omeji zaradi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja<sup>43</sup>, vendar pa je te izjeme treba razlagati ozko.<sup>44</sup> Opozoriti velja, da mora tak ukrep temeljiti izključno na osebnem obnašanju posameznika, ki mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razloga za sprejetje takšnih ukrepov.<sup>45</sup> Prav tako niso dovoljene utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera, ali ki se nanašajo na splošno preventivo.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Predmetna uredba nadomešča regulativni okvir o mreži EURES, kakor je določen v poglavju II Uredbe (EU) 492/2011 in v Izvedbenem sklepu 2012/733/EU.

<sup>43</sup> Tretji odstavek člena 45 PDEU, člen 27 Direktive 2004/38/ES. Omejitve svobode gibanja zaradi javnega zdravja, utemeljujejo bolezni z možnostjo epidemije, ki so opredeljene v ustreznih pravnih dokumentih Svetovne zdravstvene organizacije in druge infekcijske bolezni ali kužne parazitske bolezni, če so predmet zaščitnih določb, ki se uporabljajo za državljane države članice gostiteljice. V namen preverjanja obstoja bolezni lahko države članice v treh mesecih od datuma prihoda zahtevajo opravilo brezplačnega zdravniškega pregleda (člen 29 Direktive 2004/38/ES).

<sup>44</sup> Glej npr. odločitev Sodišča EU v zadevi C-41/74 *Van Duyn*, EU:C:1974:133, točka 18.

<sup>45</sup> Tako Sodišče EU v zadevi C-30/77 *Régina*, EU:C:1977:172.

<sup>46</sup> Drugi odstavek člena 27 Direktive 2004/38/ES. Glej Hojnik in Knez, 2015, str. 170-173.

Druga izjema prostemu gibanju delavcev se lahko nanaša na delovna mesta v javnem sektorju.<sup>47</sup> Razlika na podlagi državljanstva, ki je v skladu z načelom enakega obravnavanja strogo prepovedana, je izjemoma dovoljena za delavce v državni upravi. Vendar pa iz prakse Sodišča EU izhaja, da se ta izjema lahko uporabi le za tista delovna mesta, ki vključujejo neposredno ali posredno udeležbo pri izvajanju javnih pooblastil in varovanje splošnih interesov države ali drugih javnih organov.<sup>48</sup> Na drugih področjih javnih storitev, npr. izobraževanja, zdravstvenega varstva ali poslovanja, velja načelo prostega gibanja.<sup>49</sup>

Tretja omejitev, ki jo velja omeniti, temelji na sodni praksi Sodišča EU, ki je kot omejitve svobodnega gibanja priznalo razloge v luči »pomembnih ciljev javnega interesa« ali »obveznih zahtev.«<sup>50</sup>

V prehodnem obdobju po pristopu nove države članice se lahko uporabljajo določeni pogoji, ki omejujejo prosti pretok delavcev iz teh držav. Prehodno obdobje (obdobje omejitve) lahko traja največ sedem let od pristopa države in se lahko v državah razlikuje.<sup>51</sup> Leta 2004, med procesom širitve EU, je bila pravica do prostega gibanja začasno omejena (derogirana) za državljane osmih držav pristopnic (Češka republika, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Slovenija in Slovaška). Omejitev je utemeljevala potreba, da se gospodarstvom takratnih držav članic EU15 omogoči, da se prilagodijo na širitev EU. Omejitve so države članice sprejele tudi za državljane Romunije in Bolgarije, ki sta se EU pridružili leta 2007. V Avstriji takšne omejitve še vedno obstajajo glede hrvaških delavcev (omejitev mora prenehati najkasneje do julija 2020).<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Četrty odstavek člena 45 PDEU določa, da se določbe tega člena ne uporabljajo pri zaposlovanju v državni upravi.

<sup>48</sup> Glej zlasti sodbi Sodišča EU v zadevi C-149/79 *Komisija proti Belgiji*, EU:C:1982:195.

<sup>49</sup> Glej denimo sodbo Sodišča EU v zadevi C-66/85 *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284, kjer sodišče poudari, da »je treba pojem javnega reda v okviru Skupnosti, zlasti kadar se uporabi za utemeljitev odstopanja od temeljnega načela prostega gibanja delavcev, razlagati restriktivno, tako da njegovega obsega brez odobritve institucij Skupnosti ne more enostransko določiti vsaka država članica. Vendar pa se lahko posebne okoliščine, ki upravičujejo uporabo pojma javnega reda, razlikujejo glede na državo in obdobje, zato je treba v tej zvezi pristojnim nacionalnim organom dopustiti nekaj diskrecije v mejah, ki jih določa Pogodba.« Več glej Hojnik in Knez, 2015, str. 182-185.

<sup>50</sup> Prav tam, str. 187-200.

<sup>51</sup> Vsaka država članica EU sama odloči, ali bo za delavce iz novih držav članic uvedla omejitve in kakšne (upoštevajoč določene pogoje).

<sup>52</sup> Hrvaška se je EU pridružila 1. julija 2013. Začasno prehodno obdobje za zaposlovanje in delo državljanek Republike Hrvaške po njenem vstopu v EU, so države članice uredile v skladu s prilogο V Akta o pogojih pristopa Republike Hrvaške in prilagoditvah PEU, PDEU in Pogodbe

### 2.3.4. Notranji trg

Eden od glavnih ciljev evropskega povezovanja je omogočiti, oblikovati in razviti notranji trg. Notranji trg ustvarja edinstven gospodarski prostor, tj. naddržavni, praven in ekonomsko učinkovit pravni okvir, ki prinaša vseevropsko proizvodnjo in distribucijo brez tarif ali drugih omejitev proste trgovine med državami članicami. Evropska unija (in zlasti njene predhodnice, EURATOM, ESPJ in EGS) je bila oblikovana z namenom vzpostavitve trajnega miru med vsemi državami članicami, skozi spodbujanje njihovega gospodarskega potenciala in splošne blaginje. S tem naj bi bil ustanovljen edinstven in vseobsegajoč gospodarski prostor, ki bi omogočal večjo socialno pravičnost v državah članicah in na ravni EU. Notranji trg bi moral prispevati k človeškemu dostojanstvu, svobodi, demokraciji, enakopravnosti, vladavini prava in spoštovanju človekovih pravic, ki so vse vrednote sodobne EU, za katero je značilen pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost med spoloma. Svoboda gibanja je ključna sestavina oziroma sestavni del notranjega trga. Poleg svobode ustanavljanja in opravljanja storitev predstavlja temeljno ekonomsko svoboščino notranjega trga EU.<sup>53</sup> Prost pretok blaga in storitev pogloblja konkurenco v EU in s tem bogati tako proizvajalce kot potrošnike.<sup>54</sup> Na enotnem trgu lahko Evropejci dosežejo veliko raznolikih proizvodov in storitev, hkrati pa skupni gospodarski prostor zagotavlja obsežno proizvodnjo. Oba sta pomenila ogromno gospodarsko spodbudo za potrošnike, zaposlene in delodajalce ter omogočila, da so evropska podjetja postala konkurenčna na svetovnem trgu.

Pojem takega notranjega trga se je prvotno razvil znotraj EU. V današnjem gospodarskem svetu, z vse večjim pomenom naddržavnih enotnih trgov po vsem svetu, lahko podobne konstrukcije najdemo tudi drugje. Vendar pa enotni trg EU predstavlja veliko stopnjo zrelosti in pravne varnosti. Oba elementa bistveno prispevata k njegovi uspešnosti in pravičnosti. Trdimo lahko, da je EU najbolj raznolika gospodarska regija z največjo možno skladnostjo in visoko

---

o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, priloženega Pogodbi med državami članicami EU ter Republiko Hrvaško o pristopu Republike Hrvaške k EU. Slovenija je v ta namen sprejela Zakon o uveljavitvi prehodnega obdobja za zaposlovanje in delo državljanov Republike Hrvaške v Republiki Sloveniji, po vstopu Republike Hrvaške v Evropsko unijo (Ur. l. RS, št. 55/13), ki je prenehal veljati po prehodnem obdobju 2 let (30. 6. 2015).

<sup>53</sup> Hojnik in Knez, 2015, str. 167.

<sup>54</sup> Primerljivo Grilc, 2004, str. 434.

mednarodno konkurenčnostjo. Hkrati velja, da lahko pridružitve držav EU bolj koristi obstoječim članicam, kot državam, ki se pridružujejo.

### **3. POVEZOVANJE SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI – 60 LET**

Svoboda gibanja delavcev in povezovanje sistemov socialne varnosti sta neločljivo povezana. Glavni cilj povezovanja sistemov socialne varnosti je prispevati k zagotavljanju svobode gibanja delavcev. Povezovanje sistemov socialne varnosti je bilo vedno nujno za uresničitev svobode gibanja delavcev. Le, če bodo posamezniki, ki se gibajo, zaščiteni pred neupravičeno izgubo pravic na tem področju, bodo lahko v praksi uveljavljali svojo pravico do svobode gibanja.

#### **3.1. Povezovanje (koordinacija) sistemov socialne varnosti**

##### **3.1.1. Začetek**

Ugotovljeno je bilo, da je že Pariška pogodba (z začetkom veljavnosti julija 1952) predvidela prosti pretok delavcev. Leta 1953 se je nato začela priprava Evropske konvencije o socialni varnosti za delavce migrante v industriji premoga in jekla. Cilj je bil nadomestiti dvostranske sporazume o socialni varnosti, sklenjene med državami članicami. Leta 1955 je prišlo do spoznanja, da mora skupni trg vključevati celotna gospodarstva držav članic, ne le dejavnost premogovništva in jeklarstva. Evropska konvencija o socialni varnosti delavcev migrantov je bila podpisana decembra 1957, le nekaj tednov pred začetkom veljavnosti Rimske pogodbe o ustanovitvi EGS.<sup>55</sup> Ker se je prost pretok dela izkazal kot bistvenega pomena za delovanje skupnega trga, je bilo v Pogodbo EGS vključeno več določb, ki zagotavljajo prosto gibanje delavcev.<sup>56</sup> Avtorji so se v celoti zavedali neskladij med sistemi socialne varnosti in morali so zagotoviti, da ne bi predstavljali ovire za prosto gibanje delavcev.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Ta je začela veljati 1. januarja 1958.

<sup>56</sup> Členi 48-51 Pogodbe EGS, ki predstavljajo člene 45-48 PDEU.

<sup>57</sup> Roberts, A short History of Social Security Coordination, v: 50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future, EU, 2010, str. 15-16.

Kljub temu, da so bile določbe Pariških in Rimskih pogodb skoraj identične, je med njimi obstajalo pomembno razlikovanje glede razpoložljivih pravnih instrumentov. Pariška pogodba je predvidevala večstransko konvencijo v skladu s tradicionalnim mednarodnim pravom.<sup>58</sup> Tako je bila koordinacija socialne varnosti prepuščena samim državam pogodbenicam. Rimska pogodba pa je odprla vrata Svetu za sprejem ustreznih ukrepov na ravni Skupnosti (danes Unije). Cilj je bil, da se pravila povezovanja začnejo izvajati čim prej, da bi se izognili dolgotrajnim postopkom ratifikacije države članice.<sup>59</sup> To je določilo usodo Evropske konvencije o socialni varnosti delavcev migrantov – njene določbe so bile sprejete v obliki uredbe. Uredba (EGS) 3/58<sup>60</sup> je bila tretja uredba sprejeta v EU (oziroma njeni predhodnici EGS) in prvi pravi pravni instrument.<sup>61</sup> Uredba (EGS) 4/58 je bila njena izvedbena uredba, ki je vsebovala predpise o upravljanju institucije, odgovorne za povezovanje sistemov socialne varnosti.<sup>62</sup> Obe Uredbi sta začeli veljati 1. januarja 1959. Upošteva se navedeno lahko tudi leto 2019 štejemo kot obletnico, in sicer 60. obletnico uveljavitve prvih koordinacijskih Uredb.<sup>63</sup>

Izbira uredbe nad tradicionalno mednarodno konvencijo ima pomembne posledice. Sodišču EU omogoča, da razlaga sekundarno zakonodajo in ugotovi skladnost s pogodbami (primarnim pravom EU) ali dejansko uporablja pogodbe neposredno v situacijah, ki spadajo v področje uporabe prava EU. Lahko bi rekli, da je nemogoče povezati sisteme socialne varnosti z uredbo. Slednja je namreč instrument poenotenja (unifikacije), saj se splošno uporablja, zavezuje v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah, brez prenosa v notranji pravni red.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> O dvo in večstranskih pogodbah v socialni varnosti glej Strban, *The existing bi-and multilateral social security instruments binding EU States and non-EU States*, v: Pieters, Danny (ur.), Schoukens, Paul (ur.), *The Social Security Coordination Between the EU and Non-EU Countries*, Intersentia (Social Europe Series, vol. 20), Antwerpen, Oxford, 2009, str. 85.

<sup>59</sup> Več Strban, *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 International Private Law and European Economic Law, Budapest 2011, str. 81-101.

<sup>60</sup> Uredba Sveta št. 3 z dne 25. 9. 1958 o socialni varnosti delavcev migrantov; UL 1958, 30, str. 561.

<sup>61</sup> Uredbi št. 1 in 2 sta se namreč nanašali le na uporabo jezikov in obliko »laissez passer« članov Evropskega parlamenta. Jorens, Yves (Ur.), *Overall concluding remarks*, v: *50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future*, EU, 2010, str. 237.

<sup>62</sup> Obe uredbi, 3 in 4/58/EGS sta se začeli uporabljati 1. januarja 1959.

<sup>63</sup> Strban, 1/2010, str. 73.

<sup>64</sup> Člen 288 PDEU. Strban, 2016, str. 784.

Atribut neposredne uporabnosti je povezan z doktrino nadvlade. Načeloma države članice ne morejo posegati v neposredno uporabo uredbe v nacionalnem pravnem redu.<sup>65</sup> Velja poudariti, da je poenoten le formalni del socialne varnosti, ki ureja uporabo materialnega prava v čezmejnih zadevah, enoten v vseh državah članicah. Ne pa tudi materialni (vsebinski) del prava socialne varnosti, ki ostaja v pristojnosti posamezne države članice. Zato so države članice še vedno pristojne za določitev kroga zavarovanih oseb, vrste in obsega pravic, obveznosti upravičencev in postopke za uveljavljanje pravic iz sistema socialne varnosti. Hkrati bi lahko trdili, da predpisi o povezovanju vseeno vplivajo na vsebino (materialno pravo) socialne varnosti. Države, ki zagotavljajo zaščito vsem prebivalcem, morajo na primer razširiti osebno veljavnost svojega sistema socialne varnosti tudi na delavce migrante (tudi če prebivajo v drugi državi članici).<sup>66</sup> Ugotovimo lahko, da je povezovanje vse bolj raznolikih sistemov socialne varnosti držav članic, vedno bolj zahtevno,<sup>67</sup> k čemur je s številnimi odločitvami pripomoglo tudi Sodišče EU.<sup>68</sup>

### 3.1.2. Nadaljnji razvoj

Kmalu je postalo jasno, da so prvotni predpisi vsebovali številne pomanjkljivosti in pravne praznine. Komisija je že pet let po njeni uvedbi začela pripravljati predlog, ki bi Uredbo (EGS) 3/58 popravil, razširil in poenostavil.<sup>69</sup> Poleg tega je bila narava migracij nagnjena k bolj raznolikim migracijam, Skupnosti pa so se pridružile tudi nekatere države z izrazito posebnimi sistemi socialne varnosti. Kot ugotovljeno, je bilo prosto gibanje prvotno uvedena kot temeljna ekonomska svoboščina in je bila omejena na delavce ter njihove družine. Svoboda gibanja je z Maastrichtsko pogodbo postala temeljna svoboščina državljanstva EU.

<sup>65</sup> Weatherill, 2010, str. 84.

<sup>66</sup> Vodilno načelo za določanje zakonodaje, ki se uporablja za ekonomsko aktivne osebe, ki se gibljejo v Uniji, je *lex loci laboris* (člen 11 Uredbe (EC) 883/2004).

<sup>67</sup> Enako velja tudi obratno. Bolj kot so si nacionalni sistemi socialne varnosti podobni, manj zahtevno je njihovo usklajevanje. Strban, 2016, str. 784.

<sup>68</sup> Po nekaterih podatkih naj bi Sodišče EU od leta 1959 izdalo že več kot 600 sodb o koordinacijskih predpisih.

Roberts, *A Short History of Social Security Coordination*, v: *50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future*, EU, 2010, str. 18.

<sup>69</sup> Prav tam, str. 18.

Zato so bili na tem področju kmalu sprejeti novi predpisi, Uredba (EGS) 1408/71<sup>70</sup> in njena izvedbena Uredba (EGS) 574/72.<sup>71</sup> Z nekaterimi spremembami zaradi upoštevanja vrzeli in tehničnih težav, ki so postale očitne v prejšnji uredbi ali pa so se pojavile zaradi sodb Sodišča EU, sta ti uredbi postali najzahtevnejši del zakonodaje Unije. Brez dvoma se je na ta način razvil najpomembnejši instrument za povezovanje socialne varnosti v Evropi. Vsebina uredb se je stalno razvijala, zlasti s strani Sodišča EU in zakonodajalca.<sup>72</sup> Nadaljnje uredbe so razširile veljavnost Uredbe (EGS) 1408/71 na samozaposlene<sup>73</sup> in študente.<sup>74</sup> Lahko bi celo trdili, da je zakonodaja EU o povezovanju sistemov socialne varnosti postala najobsežnejši instrument za povezovanje nacionalnih sistemov socialne varnosti na Svetu.

Leta 1998 se je z objavo predloga nove uredbe o koordinaciji s strani Evropske komisije začel postopek posodobitve in poenostavitve zakonodaje o usklajevanju socialne varnosti.<sup>75</sup> Posledica tega je bila nova ureditev, ki povezuje sisteme socialne varnosti držav članic. Zanimivo je, da je bila Uredba (ES) 883/2004<sup>76</sup> sprejeta le nekaj dni pred največjo širitvijo EU doslej. Petnajst držav članic je besedilo uredbe sprejelo 29. aprila 2004. Deset držav se je EU pridružilo 1. maja 2004, kar pomeni, da bi se zahtevalo soglasje 25 držav članic.<sup>77</sup>

Izvedbena uredba je bila sprejeta šele leta 2009 kot Uredba (ES) 987/2009<sup>78</sup> zaradi zahtevanega soglasja 27 držav članic. Uporaba Uredbe (ES) 883/2004 je bila tako mogoča šele od 1. maja 2010.<sup>79</sup> Ta uredba je bila spremenjena še pred začetkom veljavnosti.<sup>80</sup>

---

<sup>70</sup> UL L 149, 5. 7. 1971.

<sup>71</sup> UL L 74, 27. 3. 1972.

<sup>72</sup> Cornelissen, *Achievements of 50 years of European Social Security Coordination, v: 50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future*, EU, 2010, str. 63.

<sup>73</sup> Uredba Sveta (EGS) št. 1390/81 z dne 12. maja 1981, UL L 143, 29. 5. 1981, str. 1-32.

<sup>74</sup> Uredba Sveta (ES) št. 307/1999 z dne 8. februarja 1999, UL L 38, 12.2.1999, str. 1-5.

<sup>75</sup> COM (1998) 779 final, Bruselj, 21. 12. 2008.

<sup>76</sup> UL L 200, 7. 6. 2004.

<sup>77</sup> Strban, 2010, str. 150.

<sup>78</sup> UL L 284, 30. 10. 2009.

<sup>79</sup> Uredbi (ES) 883/2004 in (ES) 987/2009 sta s 1. majem 2010 nadomestili Uredbi (EGS) 1408/71 in 547/72.

<sup>80</sup> Uredba (ES) 988/2009, UL L 284, 30. 10. 2009.

Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe decembra 2009<sup>81</sup> so bile zahteve po soglasju vseh držav članic omiljene, vendar niso bile popolnoma odpravljene.<sup>82</sup> Evropski parlament in Svet lahko sprejmeta ukrepe na področju socialne varnosti, ki so potrebni za zagotavljanje prostega gibanja (predvsem ekonomsko aktivnih) oseb<sup>83</sup> v skladu z rednim zakonodajnim postopkom. To pomeni, da za vse ukrepe, na področju socialne varnosti, ki so potrebni za zagotovitev prostega gibanja delavcev, zadošča kvalificirana večina v Svetu.<sup>84</sup> Vendar pa je v člen 48 PDEU umeščen tudi t.i. alarmni postopek ali zavorni postopek (angl. *brake procedure*). Če bi predlog Komisije vplival na pomembne vidike državnega sistema socialne varnosti (vključno z njenim obsegom, stroški ali finančno strukturo) ali bi vplival na finančno ravnovesje tega sistema, lahko država članica zadevo predloži Evropskemu svetu. V tem primeru se redni zakonodajni postopek začasno prekine za največ štiri mesece. Po razpravi Evropski svet (v štirih mesecih) bodisi vrne osnutek Svetu, bodisi ne ukrepa ali od Komisije zahteva, da predloži nov predlog. V prvem primeru se začasna prekinitev rednega zakonodajnega postopka konča, kot da je Evropski svet predlog sprejel, v slednjem pa se šteje, da prvotno predlagani akt ni bil sprejet. Velja izpostaviti, da Evropski svet praviloma svoje odločitve sprejema soglasno (razen če pogodbe ne določajo drugače). Zato lahko država članica, ki predloži zadevo Evropskemu svetu, še vedno blokira sprejetje predloga v Evropskem svetu. Ugotovimo lahko, da pravica držav članic do veta ni bila popolnoma odpravljena, bila je le spremenjena.<sup>85</sup> Zato se zdi, da nadzor, ki ga imajo posamezne države članice, glede vsebine povezovanja sistemov socialne varnosti v nasprotju s temeljno naravo pravice, katere izvajanje je treba zagotoviti s koordinacijo socialne varnosti.

Poleg tega je za ekonomsko neaktivne osebe še vedno potrebna druga pravna podlaga,<sup>86</sup> v skladu s katero se vedno zahteva soglasje v Svetu.<sup>87</sup> Vse to odraža nepripravljenost držav članic za prenos pristojnosti na področju socialne varnosti na EU in težnjo po omejitvi vpliva zakonodaje EU na nacionalne sisteme socialne varnosti.

---

<sup>81</sup> UL C 306, 17. 12. 2007.

<sup>82</sup> Za ureditev pred Lizbonsko pogodbo glej Cornelissen, 2012, str. 58-63.

<sup>83</sup> Zaposlene in samozaposlene migrantske delavce.

<sup>84</sup> Cornelissen, 2012, str. 64-65. Glej člena 48 in 294 PDEU.

<sup>85</sup> Strban, 2010, str. 149.

<sup>86</sup> Glej tretji odstavek člena 21 PDEU.

<sup>87</sup> O pravni podlagi za spremembe koordinacijskih uredb glej Cornelissen, 2012, str. 63-75.



### 3.1.3. Načelo enakega obravnavanja

Načelo enakega obravnavanja igra pomembno vlogo tudi znotraj povezovanja sistemov socialne varnosti. Osebe, za katere se uporablja koordinacijska uredba, imajo enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice.<sup>88</sup> Če smo v okviru prostega gibanja delavcev govorili o načelu enakega obravnavanja delavcev, pride tukaj poleg načela enakega obravnavanja državljanov Unije, v ospredje načelo enakega obravnavanja dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov. Enako obravnavanje dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov je bilo s posebno določbo v Uredbi (ES) 883/2004<sup>89</sup> povzdignjeno na raven splošnih načel, bogata pa je tudi praksa Sodišča EU, ki je bilo sicer nekoliko bolj zadržano kot v okviru načela enakega obravnavanja na področju prostega gibanja.<sup>90</sup> Da v pravu socialne varnosti EU velja načelo enakega obravnavanja dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov, ne glede na to, v kateri državi članici so nastali, je potrdilo tudi že Vrhovno sodišče RS.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Člen 4 Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>89</sup> Člen 5 Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>90</sup> Jorens in Roberts (ur.), 2010, str. 6-12.

Načelo enakega obravnavanja dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov, ne glede na to, v kateri državi članici so nastali, je razvilo Sodišče EU (glej npr. odločitev v zadevi C-290/00 *Duchon*, EU:C:2002:234). Strban, 2013, str. 359.

<sup>91</sup> Glej odločitev Vrhovnega sodišča RS v zadevi VIII Ips 169/2010, 9. 5. 2011.

Vrhovno sodišče RS se je v tem primeru srečalo z vprašanjem ali lahko pristojna država članica (Slovenija) v zvezi s priznanjem pravice do starostne pokojnine upošteva dejstvo, nastalo v drugi državi članici (Avstriji) in ali lahko uporaba evropskih koordinacijskih pravil vodi k negativnim posledicam za delavce migrante. Zavarovanec je namreč uveljavljal pravico do sorazmerne starostne pokojnine glede na dobo zavarovanja pri nas, hkrati pa je bil kot delničar in poslododja gospodarske družbe obvezno pokojninsko zavarovan v Avstriji. Odločilo je, da je odgovor ob upoštevanju dejstva, da slovenska zakonodaja za pridobitev pravice do starostne pokojnine izrecno določa pogoj prenehanja obveznega zavarovanja, glede na načelo izenačevanja dejstev, pritrden, vendar samo, če tožniku zaradi tega ni kršena pravica do enakega obravnavanja oz. da tožnik ni diskriminiran zaradi obveznega zavarovanja v tujini. Tožnikova (zavarovančeva) zahteva za pridobitev starostne pokojnine ni bila zavrnjena zato, ker je bil obvezno zavarovan v Avstriji, pač pa zato, ker je bil obvezno zavarovan. Sodišče je tako zaključilo, da je tožnik obravnavan enako kakor državljani RS, ki so obvezno zavarovani na ozemlju RS. Če bi bila tožniku ob enakih dejstvih priznana pravica do starostne pokojnine, bi (ravno obratno) prišlo do neenakega obravnavanja, saj bi bil s tem v boljšem položaju kot osebe, ki so obvezno zavarovane na območju RS.

O tem tudi Strban, 2013, str. 358-360.

### 3.1.4. Problematika

V prispevku smo se v večji meri osredotočili na razvoj in napredek povezovanja sistemov socialne varnosti. Nesporno je, da predpisi o povezovanju sistemov socialne varnosti nudijo visok standard zaščite na področju socialne varnosti za posameznike, ki se gibljejo znotraj EU. To pa ne pomeni, da so bili vsi problemi, ki se lahko pojavijo pri povezovanju sistemov socialne varnosti, znotraj EU odpravljeni.

Uredbe sicer res predstavljajo ukrep unifikacije, vendar se v državah članicah še vedno ne uporabljajo enotno. V praksi držav članic lahko še vedno ugotovimo, da so v okviru sistema koordinacije nekateri državljani bolj »enaki« kot drugi.<sup>92</sup> Ta neskladja lahko pomenijo, da je oseba, ki se je preselila iz ene države članice v drugo, v slabšem položaju, v primerjavi z osebo, ki je ostala v eni državi članici<sup>93</sup> ali ravno obratno, da je oseba, ki je ostala v eni državi članici v slabšem položaju, kot če bi se preselila.<sup>94</sup> Strokovnjaki so kritični tudi glede vprašanja ali pravni akti, ki so bili sprejeti z namenom poenotenja in poenostavitve koordinacijskih pravil (predvsem Uredba (ES) 883/2004), res služijo svojemu namenu.<sup>95</sup>

Vprašanje, ki se pojavlja, predvsem v času povečanega obsega nestandardnih oblik dela, je, ali je *lex loci laboris* še zmeraj ustrezno vodilno pravilo. Velja poudariti, da že sama Uredba (ES) 883/2004 predvideva izjeme, denimo napotitev delavca na delo v drugo državo članico<sup>96</sup> ali sočasno opravljanje ekonomskih aktivnosti v vsaj dveh državah članicah.<sup>97</sup> V pravilo je prav tako

<sup>92</sup> Več o problematiki glede koordinacije socialne varnosti žensk, invalidov in istospolnih partnerjev glej Roberts, A Short History of Social Security Coordination, v: 50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future, EU, 2010, str. 26.

<sup>93</sup> Cornelissen, Achievements of 50 years of European Social Security Coordination v: 50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future, EU, 2010, str. 56.

<sup>94</sup> Strban, 2017, 466. Glej tudi odločitev Vrhovnega sodišča RS v zadevi VIII Ips 169/2010, 9. 5. 2011.

<sup>95</sup> Marhold, Pennings, Verschueren, v: Eichenhofer, Eberhard (ur.), 50 Jahre nach ihrem Beginn – Neue Regel für Koordinierung sozialer Sicherheit, Jahrestagung des Europäischen Institutes für soziale Sicherheit (EISS), 26./27. September 2008 in Berlin, Erich Schmidt Verlag (ESV), Berlin, 2009.

<sup>96</sup> Delavec ostane vključen v sistem socialne varnosti države pošiljateljice in ne države, kjer v času napotitve, dejansko opravlja delo, če predvideno trajanje takega dela ne presega 24 mesecev in če oseba ni poslana, da nadomesti drugo osebo. Primerljivo velja za (samo)napotitev samozaposlenih oseb. Glej člen 12 Uredbe (ES) 883/2004.

<sup>97</sup> Za potrebe socialne varnosti se uporablja zakonodaja države članice, kjer oseba prebiva (*lex loci domicilii*), če se del aktivnosti opravlja v tej državi. Strban, 2010, str. 157-158. Glej tudi člen 13 Uredbe (ES) 883/2004.

že poseglo Sodišče EU v zadevi *Bosmann*,<sup>98</sup> svoje stališče pa je še razširilo v zadevi *Hudziński in Wawrzyniak*.<sup>99</sup> Zanimivo je tudi vprašanje razlikovanja med prispevki za socialno varnost, za katere veljajo koordinacijska pravila, in davki, ki v EU niso enotno koordinirani.<sup>100</sup>

V povezovanje sistemov socialne varnosti še vedno niso zajeta vsa zavarovanja in dajatve, ki izvirajo iz njih.<sup>101</sup> Pojav novih dajatev iz sistema socialne varnosti je (vedno znova) izziv za vse akterje na evropski ravni.<sup>102</sup> Navsezadnje pa so tudi sistemi socialne varnosti držav članic deležni vedno novih sprememb. Da je povezovanje sistemov socialne varnosti učinkovito in služi svojemu namenu, mora upoštevati nacionalne sisteme, z vsemi njihovimi razlikami ter spremembami. V preteklosti je bila prilagoditev spremembam v veliki meri dosežena s pomočjo odločitev Sodišča EU in ne toliko, kot posledica aktivnosti zakonodajnih institucij.

Dolžnost in odgovornost zakonodajalca in zlasti Komisije je, da redno preverja ali uredbe s tega področja še vedno ustrezajo današnjim (socialnim in ekonomskim) razmeram in sledijo sodni praksi Sodišča EU ter raznolikim sistemom socialne varnosti držav članic. Tudi zato je Evropska komisija konec leta 2016 predlagala spremembe Uredbe (ES) 883/2004, ki pa v začetku leta 2019 še niso bile sprejete.

#### 4. SKLEPNO

Po mnenju nekaterih svobodo gibanja spremljajo gospodarske in socialne ovire. Ko se svoboda gibanja obravnava v javnih razpravah, je opazen strah pred socialnim dampingom. Ta kritika se pogosto skriva za protekcionistično miselnostjo. Gospodarske izkušnje zadnjih 50 let pa kažejo, da ni nobene negativne socialne reakcije, ki bi jo lahko spodbudila svoboda gibanja. Nasprotno, do napredka je - tako pri gospodarski uspešnosti kot pri družbenih dosežkih - prišlo, ko je nastal skupen in enotni trg.

<sup>98</sup> C-352/06 z dne 20. 5. 2008, EU:C:2008:290.

<sup>99</sup> Združeni zadevi C-611/10 in C-612/10 z dne 12. 6. 2012, EU:C:2012:339. Podrobneje Strban, 2016, str. 786-789.

<sup>100</sup> Strban, 1/2010, str. 50.

<sup>101</sup> Denimo področje dolgotrajne oskrbe.

<sup>102</sup> Glej Spiegel, *Coordination of New Benefits, v: 50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future*, EU, 2010, str. 187-212.

Svoboda gibanja je pomemben dosežek EU. Zahvaljujoč sodni praksi Sodišča EU se je obseg prostega pretoka delavcev stalno širil. Ne samo, da je koncept delavcev široko razložen s strani Sodišča EU, zakonodaja EU poleg tega zagotavlja zaščito za ne-delavce (oz. ekonomsko neaktivne osebe), kot so bodoči delavci ali tisti, ki so se upokojili. Prvotno zasnovani za odpravljanje pomanjkanja in presežkov delovne sile, prosti pretok delavcev ni prispeval le k nastanku trga dela na ravni EU, temveč je postal temeljna individualna pravica.

Danes so ključni učinki načela prostega pretoka delavcev, da delavci migranti pri delu in prebivanju v drugi državi članici EU ne potrebujejo dovoljenja za bivanje ali delo, da lahko računajo na polno priznavanje svoje diplome in drugih uradno priznanih kvalifikacij za pridobitev naziva in da lahko uživajo popolno zaščito na področju socialne varnosti (vključno z vključitvijo delavcev migrantov in njihovih družin v sistem socialne pomoči v državi zaposlitve).

Prost pretok oseb, blaga in storitev velja za najbolj pozitiven dosežek EU. Kljub izjemnim dosežkom praktične, upravne in pravne ovire še vedno preprečujejo, da bi evropski državljani v celoti izkoristili svoje pravice. Glede na to, da je prosto gibanje oseb in delavcev v samem jedru evropskega projekta, so evropske institucije na tem področju zavezane k nadaljnjemu razvoju.

Nedavni razvoj vključuje Direktivo 2014/50/EU o minimalnih zahtevah za povečanje mobilnosti delavcev med državami članicami z izboljšanjem pridobivanja in ohranjanja pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja<sup>103</sup> ter Direktivo 2014/54/EU o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev.<sup>104</sup> Slednja izrecno predvideva nova pravna sredstva za delavce, ki so bili diskriminirani. Na področju napotitve delavcev je bila junija 2018 sprejeta revizija izvirne Direktive o napotitvi delavcev (96/71/ES),<sup>105</sup> ki uvaja nekatere spremembe.

Poleg tega bi lahko državljani EU kmalu dobili tudi evropsko številko socialnega zavarovanja (angl. *European Social Security Number*, ESSN). ESSN predstavlja predlog, ki bi moral nadalje spodbujati prosti pretok delavcev s poenostavitvijo komuniciranja mobilnih državljanov z javnimi organi in z lažjim meddržavnim upravnim sodelovanjem. Novost naj bi bil tudi t.i. Evropski organ za delo (angl.

<sup>103</sup> UL L 128, 30. 4. 2014, str. 1-7.

<sup>104</sup> UL L 128, 30. 4. 2014, str. 8-14.

<sup>105</sup> Direktiva 2018/957/EU o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, UL L 173, 9. 7. 2018, str. 16-24.

*European Labour Authority*; ELA), ki naj bi zagotovil, da se pravila EU o mobilnosti delavcev uveljavljajo na pošten, enostaven in učinkovit način.<sup>106</sup>

Če želijo državljani izkoristiti svobodo gibanja, ne smejo izgubiti pravic na področju socialne varnosti. Ugotovimo lahko, da je namen povezovanja sistemov socialne varnosti dvojen; spodbujati prosto gibanje oseb znotraj notranjega trga EU<sup>107</sup> in drugič, preprečiti, da bi posamezniki izgubili pravice iz sistema socialne varnosti, če bi želeli pravico do prostega gibanja uporabiti. Zato ni težko sprejeti dejstva, da sta bili uredbi o povezovanju sistemov socialni varnosti prvi, pravi pravni instrument v EU, in da je razvoj povezovanja sistemov socialne varnosti potekal vzporedno z razvojem svobode gibanja delavcev.

## LITERATURA IN VIRI

- Cornelissen, Rob. How difficult is to change EU social security coordination legislation?: a story of changing legal basis, *Pravnik*, 1/2 (2012), str. 57-78.
- European Commission, Elena Fries-Tersch, Tugce Tugran, Ludovica Rossi and Harriet Bradley, 2017 annual report on intra-EU labour mobility, Final Report January 2018, Second edition September 2018.
- Grlic, Peter, *Pravo Evropske unije*, Druga knjiga, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2004.
- Hojnik, Janja in Knez, Rajko. *Swobščine notranjega trga EU*, GV Založba, Ljubljana, 2015.
- Jorens, Yves. (Ur.), *50 years of Social Security Coordination, Past-Present-Future*, European Union, 2010.
- Jorens, Yves and F. Van Overmeiren, *General Principles of Coordination in Regulation 883/2004/EC*, *European Journal of Social Security (EJSS)*, št. 1-2/2009, str. 55.
- Jorens, Y. in Roberts, S. (ur.), *Think Tank Report 2010 - Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination*, Training and Reporting on European Social Security (trESS), Ghent University, 2010, str. 6-12.
- Senčur Peček, Darja. *Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika*, *Delavci in delodajalci* 2-3/2016, str. 189-216.
- Strban, Grega. *The existing bi-and multilateral social security instruments binding EU States and non-EU States*, v: Pieters, Danny (ur.), Schoukens, Paul (ur.), *The Social Security Coordination Between the EU and Non-EU Countries*, Intersentia (Social Europe Series, vol. 20), Antwerpen, Oxford, 2009, str. 85.

<sup>106</sup> ELA je v svojem nagovoru o stanju v Evropski uniji za leto 2017 napovedal predsednik Juncker. Po posvetovanjih in oceni učinka je bil 13. 3. 2018 predstavljen zakonodajni predlog, o katerem trenutno razpravlja Evropski parlament in Svet EU. ELA je tudi del uvedbe evropskega stebra socialnih pravic.

<sup>107</sup> Znotraj tega koordinacija sistemov socialne varnosti omogoča svobodo gibanja oseb in prispeva k izboljšanju njihovega življenjskega standarda (Strban, 2013, str. 359).

- Strban, Grega. Pravo socialne varnosti EU, v: Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega. Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 143-175.
- Strban, Grega. Razvoj in nova pravila koordinacije sistemov socialne varnosti v EU, Delavci in delodajalci, 1/2010, str. 71-85.
- 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 International Private Law and European Economic Law, Budimpešta, 2011, str. 81-101.
- Strban, Grega. Vpliv državljanstva EU na dostop do pravic iz sistema socialne varnosti, Pravna praksa, letn. 30, št. 11, 24. 3. 2011, str. 19.
- Strban, Grega. Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v: Pavčnik, Marijan. Novak, Aleš (ur.). (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 341-391.
- Strban, Grega. Family benefits in the EU: is it still possible to coordinate them? Maastricht journal of European and comparative law, Vol. 23, no. 5, 2016, str. 775-796.
- Strban, Grega. Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju, Delavci in delodajalci, 4/2017, str. 447-474.
- Strban, Grega. Socialno zavarovanje napotenih delavcev v zakonodaji in sodni praksi EU, Delavci in delodajalci, 2-3/2018, str. 405-425.
- Weatherill, Stephen. Cases and Materials on EU Law, 9th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2010.

## **50 Years of Freedom of Movement for Workers and 60 Years of Social Security Coordination in the European Union**

**Grega Strban\***  
**Sara Bagari\*\***

### **Summary**

Freedom of movement is a major achievement of the EU law and was introduced as a part of the internal market, asserted in the Treaty of Rome (1957). Free movement covers the right to enter and circulate within the territory of another Member State, as well as the right to stay there, to work and live under certain conditions, after occupying a position of work.

However, the exercise of this freedom did not take place until 1968's Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community<sup>108</sup> This legal tool has opened the door to the gradual implementation of the free movement of workers (and their family members) and its essential aspect, equal treatment of EU workers.

The Maastricht Treaty (1993) has introduced European citizenship, giving every European citizen the right to move and reside freely within the Union, subject to the conditions and limitations laid down in the Treaties and by secondary legislation. Following the further development (and the EC case law) there is now one single instrument dealing with the right to move and to reside within the Union (Directive 2004/38/EC).<sup>109</sup> Recent developments include Directive 2014/50/EU on minimum requirements for enhancing worker mobility between Member States by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights<sup>110</sup> and Directive 2014/54/EU on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement

---

\* Grega Strban, PhD, Professor and Dean at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

\*\* Sara Bagari, Master of Laws, Teacher Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia and Researcher at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

<sup>108</sup> OJ L 257, 19.10.1968, p. 2-12.

<sup>109</sup> OJ L 229, 29.6.2004

<sup>110</sup> OJ L 128, 30.4.2014, p. 1-7.

for workers.<sup>111</sup> In the area of posting workers, a revision of the original Posting of Workers Directive (96/71/EC) was adopted in June 2018,<sup>112</sup> introducing certain amendments.

If citizens want to take advantage of freedom of movement they must not lose the right to social security. We can conclude that the purpose of the coordination of social security is twofold; promoting the free movement of persons in the EU internal market in the form of medicines, and medical devices that are eligible by the social security system. This purpose has been achieved by numerous provisions in the regulations, which have been developed and strengthened over the years. Bearing this in mind, it seems logical, that the Regulation regarding social security coordination was the third ever adopted text in the EU and the first real, legal instrument. Soon it became clear that the new regulations contained a number of faults and omissions. Therefore, new regulations, Regulation (EEC) 1408/71 and its implementing Regulation (EEC) 574/72, were soon adopted in this area.

In the following decades the process of modernizing and simplifying legislation on the coordination of social security has started. As a result, Regulation (EC) 883/2004 and (although with a delay) its implementing Regulation (EC) 987/2009 were adopted.

Free movement of persons, goods and services is considered to be the most positive achievement of the EU. Despite the impressive achievements, practical, administrative and legal obstacles still prevent European citizens from exercising their rights to the fullest. Given that free movement of persons and workers is at the very core of the European project, the European institutions are committed to facilitate mobility further.

---

<sup>111</sup> OJ L 128, 30.4.2014, p. 8-14.

<sup>112</sup> Directive 2018/957/EU of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, OJ L 173, 9.7.2018, p. 16-24.