

Erwerbsverlauf und sozialer Schutz in Europa

HOHNERLEIN, Eva Maria, HENNION, Sylvie, KAUFMANN, Otto (ur.)
Erwerbsverlauf und sozialer Schutz in Europa. Employment Biographies and Social Protection in Europe. Les parcours professionnels et la protection sociale en Europe. Springer-Verlag [Berlin-Heidelberg], 2018
– 615 str.

UDK: 349.3:061.1EU(049.3)

Delo je po formalno-jezikovni plati vsaj malce nenavadno. Nemškemu naslovu sta pridružena angleški in francoski podnaslov. Večjezični naslovi ali podnaslovi običajno obetajo bodisi prispevke prevedene v enega ali več jezikov bodisi neprevedene prispevke, zapisane v enem izmed več v naslovu dela uporabljenih jezikov. Drugi obet pogosto pomeni tudi zapis kratkih povzetkov v preostalih naslovnih jezikih. Monografija ne sledi niti prvemu, niti drugemu bralčevemu obetu. Poglavja so v izvornem jeziku, ki je nemški, angleški ali francoski, zapisana v polnem, običajnem obsegu monografskega poglavja. Izvornemu prispevku nato sledita praviloma krajši in posplošeni različici, ki sta zapisani v preostalih jezikih. Ti nista tipična povzetka, temveč na približno tretjino originalnega besedila skrajšana prispevka, ki izvornega jezika nevedčega bralca po eni strani seznanita s ključnimi obravnavanimi vprašanji in izzivi, a ga po drugi strani zgolj razdražita. Uredniki originalu pridružena besedila opredeljujejo kot t. i. izčrpen, celostni povzetek (angl. *comprehensive summary*).

Formalno-jezikovne zasnove dela, kljub dejstvu, da to predstavlja rezultat sodelovanja med Inštitutom Max Planck za socialno pravo in socialno politiko v Münchnu in Institut de l'Ouest: Droit et Europe Univerze v Rennesu I, ne razumem povsem. Prav nobene škode ne bi bilo, če bi predstavniki institucij kot "nevtralni" tretji jezik izbrali angleščino, ki bi bila bodisi edini jezik monografije, bodisi bi prispevki vanjo bili prevedeni v celoti. Izkušnja bralca, ki obvlada angleški jezik, je nekako še večš nemškega in se s pomočjo poznavanja drugega romanskega jezika, meglenim spominom na srednješolsko latinščino in z uporabo Googlevega algoritma lahko mukoma prebije skozi francosko pravno besedilo, je naslednja: če posamezni monografski prispevek po vsebini strogo ne sovпада s siceršnjim bralčevim predmetom raziskovanja, lahko potrpljenje in

zanimanje hitro usahne. Zato tudi vseh delov monografije nujno ne predlagam istemu bralcu.

Prepričan sem, da bi sicer kakovostno in vsebinsko aktualno delo z drugačno formalno-jezikovno zasnovo lahko bolj poglobljeno nagovorilo tudi tiste strokovnjake, ki se ne ponašamo z obvladanjem troedinega jezikovnega aparata evropske pravne znanosti, ki mu gotovo kaže pridružiti še katerega od evropskih jezikov. Morda bi nas spodbudilo k poglobljenemu branju tudi tistih prispevkov, ki nujno v celoti ne sodijo na naše raziskovalno torišče. Poliglotti in svetovljani, le skomignite z rameni.

Delo, ki izhaja iz predpostavke preživelosti ureditve nekaterih področjih socialne zaščite v EU, Evropskem gospodarskem prostoru (drugi oziroma tretji del besedila preučuje tudi norveško ureditev) in državah članicah, predvsem zaradi drugačnega (teka) posameznikovega delovno aktivnega življenja kot še v nedavni preteklosti, je sestavljeno iz treh delov.

V prvem delu, ki obravnava t. i. evropske impulze in je tako v bistvenem zaznamovan z vprašanji prava EU, šest avtoric in avtorjev razpravlja o izzivih socialne kohezije v EU, pomenu spola, poklicnih vzorcev in zgodovine ter demografskih sprememb v zaposlitveni in socialni politiki EU. Podrobneje so obravnavani nekateri pogoji dostopa do socialnih pravic, prepoved diskriminacije na podlagi starosti in prepoved diskriminacije v zdravstvenem in življenjskem zavarovanju. Pri tem nekatera vprašanja široko zastavljenega uvodnika, ki se sklicuje na demografske spremembe, priseljevanje, nove oblike dela, promocijo daljše delovne aktivnosti v luči Evropskega stebra socialnih pravic, niso neposredno naslovljena. Velja tudi nasprotno. V nekaterih pogledih prispevki prvega dela presegajo vsebinski napovednik urednikov, gotovo pa posredno naslovijo vsa uvodoma izpostavljena vprašanja. Informativni uvodnik, ki po prvih dveh straneh še obeta naravo samostojne razprave, nenazadnje jasno napoveduje širok vsebinski okvir dela.

Blumann, ki v svojem prispevku obravnava pravna in politična izhodišča socialne kohezije v EU, na primer kritično razpravlja o institut držaljanstva EU, ki naj bi po njegovem nadomeščalo neobstoječi evropski *demos*. Pomagalo naj bi preseči nacionalne razlike med državljani različnih držav članic in krepilo zavest pripadnosti skupnemu evropskemu projektu. Avtor ugotavlja, da naj bi pravica do prostega gibanja in izbire prebivališča, ki izhaja iz člena 21 PDEU, *posredno* krepila raven socialne kohezije v EU. Enako moč, tj. moč posredne krepitve socialne in teritorialne kohezije, Blumann pripisuje storitvam splošnega gospodarskega pomena. Pri tem se sklicuje na člen 14 PDEU. Zdi se, da je

avtorjeva vera v institut državljanstva EU, ki naj bi prebijal posameznikovo vez z nacionalno državo,¹ morda celo prevelika.

Pravo EU ureja tri položaje vezane na pravico do prebivanja v drugi državi članici. Prvi je položaj osebe, ki v drugi državi članici prebiva v obdobju do treh mesecev. Drugi je položaj osebe, ki v drugi državi članici prebiva v obdobju daljšem od treh mesecev. Tretji je položaj osebe, ki v drugi državi članici ob izpolnjevanju pogojev, ki veljajo za prebivanje daljše od treh mesecev, biva več kot pet let. V tem primeru lahko pridobi pravico do stalnega prebivanja. Iz člena 6 Direktive 2004/38/ES² izhaja, da imajo državljani EU pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez izpolnjevanja posebnih pogojev, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list. Iz prvega odstavka člena 7 Direktive izhaja, da imajo vsi državljani EU pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev, če so delavci ali samozaposlene osebe (tj. ekonomsko aktivne osebe, katerim se na primer pridružuje aktivni iskalec zaposlitve) v državi članici gostiteljici ali imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialnega varstva v državi gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje, tj. ustrezno zdravstveno zavarovanje za primer bolezni v državi gostiteljici. Nacionalna socialna država deluje kot vratar, ki omogoča vstop in prebivanje ekonomsko aktivnim posameznikom – ti v državi članici gostiteljici, ki je praviloma država dela, nemudoma uživajo pravice iz sistema socialne varnosti ter pravice iz sistema socialnega varstva, če so te nemudoma dostopne tudi domačim ekonomsko aktivnim osebam – in posameznikom, ki dosegajo dovolj visok dohodek.³ Druge državljane EU lahko “izvrže” po treh mesecih prebivanja. Z zornega kota svobode gibanja ter pravice prebivati in *pripadati* je ureditev grajena v podobi socialne solidarnosti, ki učinkuje le med posamezniki, ki pripadajo ožji nacionalni skupnosti, tj. v podobi solidarnosti med državljani oziroma stalnimi, integriranimi prebivalci določene države članice ali v podobi *prislužene* solidarnosti med ekonomsko aktivnimi gibajočimi se državljani.

¹ O pomenu komunitarizma in nacionalne socialne države v pravu socialne varnosti v: Luka Mišič, Odsevi politične filozofije v pravu socialne varnosti, v: Delavci in delodajalci 18 (2018) 1, str. 71 in nasl. ter v: Luka Mišič, Theories of political philosophy as guiding principles in social security, v: Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 25 (2018) 3, str. 274 in nasl.

² Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 2004/38/ES z dne 29. 4. 2004.

³ O pomenu državljanstva EU za dostop do socialnih pravic glej npr.: Grega Strban, Vpliv državljanstva EU na dostop do pravic iz sistema socialne varnosti, v: Pravna praksa 30 (2011) 11, str. 19-21.

Socialne pravice oziroma dajatve, ki jih ti posamezniki uživajo v državi članici gostiteljici, so upravičene z njihovimi *zaslugami* oziroma s prispevnim razmerjem (plačilo prispevkov in davkov) ali plemenitenjem skupnega dobrega. Zdi se, da institut državljanstva EU brez spremembe primarnega in sekundarnega prava EU ter sodne prakse SEU, ne more v bistvenem pripomoči k višji ravni socialne kohezije, ki bi presegla pomen nacionalnega državljanstva in vlogo nacionalne socialne države, ki evropski *demos* opredeljuje kot demos ekonomsko aktivnih ali premožnejših posameznikov.

Blumannova razprava se neposredno povezuje z razpravo Sylvie Hennion o dostopu (državljanov EU) do dajatev iz sistemov socialne zaščite. Avtorica, ki v prispevku obravnava vprašanja lastninskega varstva socialnih pravic, dostopa do prispevno in neprispjevno financiranih dajatev, sklicujoč na odločitve v zadevah Alimanovic, Garcia-Nieto ter Dano, v povezavi z zadevo Grzelczyk, razkriva postopen razkroj pomena državljanstva EU na področju socialne zaščite. V tem oziru izpostavlja omejene pristojnosti EU.

Iz člena 3 PEU med drugim izhaja, da si EU prizadeva za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek. Spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami. Bori se proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spodbuja socialno pravičnost. Iz člena 34 Listine temeljnih pravic EU izhaja, da ima vsakdo, ki v EU zakonito prebiva in *spreminja* prebivališče, pravico do socialne varnosti in socialnih ugodnosti v skladu s pravom EU ter nacionalnimi zakonodajami in običaji. Hennion na primer ugotavlja, da je interpretacija poglavja o solidarnosti, ki jo je sprejelo SEU, slednjemu podelila naravo načela ali vodila v katerem ni moč utemeljiti pravnega zahtevka in ki služi le kot razlagalni pripomoček pri razlagi drugih določb.

V boju proti socialni izključenosti in revščini EU priznava ter spoštuje pravico do socialne pomoči. Iz člena 153 PDEU izhaja, da EU z namenom dosega cilje, navedene v členu 151 (npr. zagotavljanje ustrezne ravni socialne zaščite, boj proti izključenosti, spodbujanje zaposlovanja), podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na področju socialne varnosti in socialne zaščite delavcev, boju proti socialni izključenosti in – med drugim – pri posodobitvi sistemov socialne zaščite. Kljub navedenim temeljnim načelom in ciljem, lahko Parlament in Svet zgolj sprejemata pobude, ki so namenjene spodbujanju sodelovanja med državami članicami, pri čemer je izključena vsakršna harmonizacija zakonov in drugih nacionalnih predpisov (poseben izziv za vzpostavitev enotnih socialnih zavarovanj)

na ravni EU). Na področju boja proti socialni izključenosti in posodobitvi sistemov socialne zaščite nista pristojna sprejemati direktiv, ki bi določale minimalne zahteve. Določbe sprejete v skladu s členom 153 PDEU ne smejo vplivati na pravico držav članic določiti temeljna načela svojih sistemov socialne varnosti in ne smejo bistveno poslabšati njihove finančne uravnoteženosti. Določbe prav tako ne smejo preprečevati ohranitve ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov držav članic, ki so združljivi s Pogodbama.

Pristojnosti EU, dejansko omejene na koordinacijo sistemov socialne varnosti in odprto metodo koordinacije,⁴ seveda pomenijo odsotnost (visoke ravni) socialne kohezije in odkazujejo na nezmožnost prihodnjega razvoja ne le ekonomsko učinkovitega, temveč tudi *socialnega* socialnega modela EU.⁵

Na včasih vsaj na videz prevladujočo ekonomsko, tržno in gospodarsko agendo EU in zavezujoča fiskalna priporočila posameznim državam članicam, ki nujno ne odražajo lastnosti posameznih nacionalnih ureditev socialne varnosti, opozarja tudi Schulz-Weidner, ki v svojem prispevku obravnava izglede za skupno politiko EU na področju pokojnin in delovne aktivacije ter izglede za vzpostavitev evropskega zavarovanja za primer brezposelnosti, ki bi predstavljalo jasen odstop od prepovedi harmonizacije (glej zgoraj). Prepoved harmonizacije pa nadnacionalnega zakonodajalca ne omejuje v sprejemu ukrepov zagotavljanja enakosti med moškimi in ženskami, enega izmed temeljnih ciljev EU, ki so na področju socialne varnosti bili prvič sprejeti leta 1978.

Z vprašanjem enakosti oziroma enakega obravnavanja moških in žensk v razmerju do t. i. delovnih in življenjskih biografij, se v svojem prispevku poglobljeno ukvarja Ute Klammer, ki obravnava predvsem politične in pravne, omenja pa tudi nekatere davčne ali finančne ukrepe, ki bi naj prinesli izenačevalne učinke. Avtorica preizprašuje učinkovitost dosedanjih programov in strategij ter pravnih podlag v EU (prispevek vsebuje tudi podroben zgodovinski pregled in shematično predstavitev različnih dejavnikov) ter njihove izglede za prihodnost, pri čemer uvodoma izhaja iz dejstva 5,5 let daljše življenjske dobe žensk. Izgledi za

⁴ Podrobno o koordinaciji sistemov socialne varnosti v: Grega 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, Faculty of Law, ELTE, Jean Monnet Centre of Excellence, Budapest 2011, str. 81-101.

⁵ O socialnem modelu EU poglobljeno v: Paul Schoukens, EU Social Security Law: The Hidden 'Social' Model, Tilburg University, Tilburg 2016. Glej tudi izbrana poglavja v starejšem delu: Anthony Giddens (et al.) (ur.), Global Europe, Social Europe, Polity, Cambridge 2008.

prihodnji razvoj področja so, tudi v luči Evropskega stebra socialnih pravic, ki naj ne bi imel pomembnejšega vpliva na politiko EU in držav članic, po avtoričinem prepričanju slabi. Čeprav je EU na področju enake obravnave moških in žensk in vključevanja načela enakosti spolov dolgo bila v samem ospredju, se zdi – kot ugotavlja Klammer – da v zadnjem obdobju kljub ni bila zmožna vzpostaviti pomembnejših trendov. Enakost se je morala umakniti drugim zahtevam EU oziroma je le-ta bila omejena na instrumente mehkega prava. Izgledi do neke mere presenečajo, saj izenačitev izhodiščnih možnosti moških in žensk pri dostopu do in obstanku na trgu dela ter pri poklicnem napredovanju v prvi vrsti pomeni aktivacijo človeškega kapitala, ki se odraža v višji konkurenčnosti, posledično pa tudi večji ekonomski ali gospodarski učinkovitosti, ki je ključni (morda edini resnični?) cilj EU. Hohnerlein v prispevku, v katerem obravnava prepoved diskriminacije na podlagi starosti,⁶ ugotavlja, da so iz varstva človekovih pravic izpeljani argumenti, utemeljeni v določbah mednarodnega prava, pri obeh evropskih sodiščih do sedaj učinkovali predvsem glede diskriminacije na podlagi spola (glej tudi v prispevku Philippe Pierra) in hendikepiranosti,⁷ ne pa diskriminacije starejših delavcev na podlagi starosti. Avtorica ugotavlja, da mora EU k diskriminaciji na podlagi starosti pričeti pristopati z zornega kota varstva človekovih pravic, in ne z zornega kota utemeljenih izjem, ki dopuščajo tako diskrecijo držav članic kot tudi diskriminacijo samo.

Pri del monografije predstavlja zmes izbranih aktualnih vprašanj prava in politike EU (mestoma tudi evropskega prava), neposredno ali vsaj posredno povezanih s spremenjeno družbeno realnostjo novih vzorcev zaposlovanja oziroma opravljanja dela v dolgoživi evropski družbi. Ob navedeni jezikovno-formalni zgradbi dela, ki je deloma omejujoča, prvi del monografije priporočam vsakomur, ki se p ukvarja z vprašanji delovnega in socialnega prava in politike EU, pri čemer delo praviloma ne pretresa z novimi, posebej prodornimi idejami, temveč predvsem predstavlja poglobljen in kakovosten pregled stanja ter osvetlitev izbranih prihodnjih izzivov demografskih sprememb oziroma staranja ter razmerji med moškim in ženskim spolom v EU.

Drugi in tretji del monografije, v katerem avtorji obravnavajo vprašanja zdrave in varne delovne aktivnosti ter delovne zmožnosti v starosti, brezposelnosti,

⁶ Če se ne motim, žal edino domačo monografijo na področju predstavlja: Nejc Brezovar, *Prepoved diskriminacije glede na starost*, IUS Software, GV založba, Ljubljana 2017.

⁷ V pravnih aktih (npr. Konvenciji o pravicah invalidov) je sicer uporabljen termin *invalidnost*. V izvorniku je uporabljen termin *disability*.

varnosti zaposlitve ter reintegracije starejših delavcev, predstavljata konkretne odzive nacionalnih (predvsem nemške in francoske) ureditev na izzive prvega dela monografije. Priporočam ju predvsem posameznikom, ki se pri svojem strokovnem ali znanstvenem delu podrobneje ukvarjajo z navedenimi vprašanji. Slednjim pravzaprav svetujem nakup in ne le izposojajo, pa čeprav bo monografija, ki v dobršnem delu predstavlja pregled veljavne ureditve, čez nekaj let verjetno vsaj v delu zastarela.

In še poslednji opomnik bodočemu bralcu, ki je tudi morebitni kupec: kar se cene tiče, se na prvi pogled zdi, da je delo dobra kupčija – 99 eur za 615 strani prestižnih Springerjevih trdih platnic. Vendarle pa knjiga, ki – upam si trditi – ne bo ponatisnjena z mehкими platnicami, po izvorni vsebini obsega le okoli 300 strani.

Luka Mišič⁸

⁸ Luka Mišič, magister prava, mladi raziskovalec in asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. luka.misic@pf.uni-lj.si