

Andreja Kavar Vidmar

## SOCIALNA VARNOST V EVROPSKI ZVEZI

### NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKE ZVEZE

Evropska zveza je nastala kot rezultat procesa gospodarskega združevanja evropskih držav, ki poteka že vse obdobje po 2. svetovni vojni. Po končani vojni je bila Evropa potrebna gospodarske obnove, preprečiti je bilo treba ponovno oborožitev Nemčije, začinjalo se je obdobje hladne vojne.

Leta 1951 so Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg s tako imenovano Pariško pogodbo (*Treaty of Paris*) ustanovile Evropsko skupnost za premog in jeklo.

Iste države so leta 1957 z Rimsko pogodbo (*Treaty of Rome*) ustanovile še Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (Euratom).

Vse tri skupnosti so imele enako organizacijsko strukturo: skupščino oziroma parlament, svet (ministrov) in komisijo. S Spojitveno pogodbo oziroma Pogodbo o združitvi (*Merger Treaty*) je leta 1965 prišlo do spojitve organov vseh treh skupnosti. Spojitev organov ne pomeni formalne združitve treh Skupnosti. Uporaba izrazov Evropska skupnost oziroma Evropske skupnosti zato variira. V nekaterih tekstih je uporabljena ednina, v drugih množina.

Prvotnim šestim državam članicam so se leta 1972 pridružile Danska, Irska in Velika Britanija, leta 1980 Grčija, leta 1986 Portugalska in Španija.

Leta 1986 je bila sprejeta Enotna evropska listina (*Single European Act*), ki je stopila v veljavo leta 1987 in je prinesla institucionalne spremembe.

V Maastrichtu je bila leta 1991 sklenjena Pogodba o Evropski zvezi (*Treaty on Euro-*

*pean Union*) ali Maastrichtska pogodba, s katero so pogodbenice ustanovile Evropsko zvezo (unijo). Letnice se v različnih tekstih razlikujejo, ker se nekatere nanašajo na podpis, druge na ratifikacijo pogodb.

Evropska zveza je nova faza v procesu ustvarjanja tesnejše povezave med ljudstvi Evrope (*peoples of Europe*). Zveza temelji na Evropskih skupnostih, ki jih dopolnjujejo politike in oblike sodelovanja, določene s Pogodbo o Evropski zvezi. Evropske skupnosti predstavljajo tako imenovani prvi steber Evropske unije, drugi je skupna zunanja in varnostna politika, tretji pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

Z ustanovitvijo Evropske zveze Evropska skupnost oziroma Evropske skupnosti niso prenehale obstajati, kar pravno naravo evropskega povezovanja in terminologijo še bolj zaplete. Ilešič (1998: 22) je mnenja, da je pravilneje govoriti o Evropski skupnosti, ker Evropska unija ni samostojen pravni subjekt. Na voljo je torej več poimenovanj. Katero je v konkretnem primeru najbolj ustrezno, je težko presoditi. V Sloveniji je v uradnih in strokovnih tekstih in v medijih pogosto rabljen izraz Evropska unija ali kratica EU, čeprav je »unija« po slovensko »zveza«. Natančna raba izrazov Evropska skupnost oziroma Evropska unija ni določena niti znotraj Unije same (Vehar 1999: 20).

Leta 1995 so v Evropsko skupnost in Evropsko zvezo vstopile Avstrija, Finska in Švedska.

Nadaljnje spremembe so bile sprejete leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo (*Treaty of Amsterdam*).

Med državami članicami Evropske zveze je vzpostavljen svoboden pretok blaga, uslug, oseb in kapitala.

Razmerje med organi Evropske zveze – Parlamentom, Komisijo, Svetom in Evropskim sodiščem (v Luksemburgu) –, ki se kaže v pristojnostih in postopkih sprejemanja odločitev, je drugačno kot na nivoju držav. Parlament nima enake moči kot nacionalna zakonodajna telesa, je predvsem predstavniški organ. Zakonodajna funkcija je v večji meri v pristojnosti Sveta. V Svetu ima vsaka država članica enega predstavnika – ministra. Predsedniki Sveta se menjajo vsakih 6 mesecev po dogovorjenem zaporedju. Izvršilna funkcija pripada Komisiji. Komisija varuje interese Skupnosti kot take. (De Smijter 1998: 202) Na splošno velja, da sta Evropski Parlament in Komisija »motorja« zduževanja, Svet pa zastopa interese držav članic.

Odločanje v Evropski skupnosti je bilo spočetka soglasno. Drugače povedano, vsaka članica je imela pravico veta. Z večanjem števila članic se je pojavila potreba po večinskem odločanju, ki je bilo vpeljano glede nekaterih, ne pa vseh zadev.

Organi Evropske skupnosti so sestavljeni tako, da je upoštevano število prebivalstva v državah članicah. Glas posameznih članic je različno ponderiran. Pri glasovanju v Svetu imajo najmočnejše države Francija, Italija, Nemčija in Velika Britanija po 10 glasov, Španija 8, Belgija, Grčija, Nizozemska in Portugalska po 5, Avstrija in Švedska po 4, Danska, Irska in Finska po 3 in Luksemburg 2 glasova. Za kvalificirano večino je po določbah Pogodbe o Evropski skupnosti potrebno 62 glasov (čl. 205). Na podoben način je določeno število poslancev v 626-članskem Parlamentu.

Komisija ima 20 članov, ki so strokovnjaki na svojem področju. Iz vsake države je po en komisar, najmočnejše države imajo po dva komisarja. Komisarji so neodvisni od držav, iz katerih prihajajo. Komisarka za zaposlovanje in socialne zadeve je v sedanjem mandatu Anna Diamantopoulou iz Grčije.

Vprašanje večinskega odločanja je eno od tistih, ki jih mora Evropska skupnost rešiti pred nadaljnjo širitvijo. Soglasno odlo-

čanje, ki je bilo utemeljeno, dokler je Evropska skupnost imela šest članic, ne bo več izvedljivo, ko jih bo imela dvajset ali več.

Spremembe, sprejete v Amsterdamu, obravnavajo stopnjevano sodelovanje (*enhanced cooperation*), ki pomeni, da članice v integracijskem procesu ne napredujejo enako hitro. Podoben pomen imajo označbe »Evropa več hitrosti«, »diferencirana Evropska integracija«. Ta metoda bi lahko ogrozila *acquis communautaire* (francoski izraz, ki se običajno ne prevaja, pomeni pa obstoječi pravni red Skupnosti), temeljne principe Evropske zveze, kot je solidarnost med ljudstvi Evrope, in ekonomsko in socialno kohezijo (De Smijter, *op. cit.*: 214, 215) Razlike glede integracije so obstajale že pred spremembami v Amsterdamu, npr. vse članice niso v monetarni uniji. S predvidenim vstopom novih držav bodo razlike še večje.

#### SPLOŠNO O PRAVU EVROPSKE SKUPNOSTI

Pravo Evropske skupnosti se deli na primarno in sekundarno.

Primarno pravo sprejemajo države članice. Najpomembnejše so Pogodbe (*Treaties*) in njihove spremembe in dopolnitve, s katerimi so članice ustanovile in nadalje razvijale Evropsko skupnost in Evropsko zvezo. V »prečiščenem besedilu« sta to Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (*Treaty Establishing the European Community*, TEEC), na kratko Pogodba o Evropski skupnosti, ki ima 314 členov, in Pogodba o Evropski zvezi (*Treaty on European Union - TEU*), ki ima 53 členov.

Sekundarno evropsko pravo je pravo, ki ga sprejemajo organi Evropske skupnosti. To so predvsem uredbe (*regulations*), smernice oziroma direktive (*directives*) ter priporočila, odločbe (*decisions*) in drugi akti. Uredbe so pravno obvezne ter določajo cilje in način, kako naj države te cilje dosežejo. Direktive so prav tako obvezne, vendar predpisujejo samo cilje, ki jih morajo države članice doseči, njim samim pa je prepuščeno, kako jih bodo uresničile. Uredba ima splošno veljavnost, ter v celoti in neposredno zavezuje vse države članice.

Direktiva zavezuje vsako državo članico le glede rezultata, ki ga je treba doseči (Pennings 1994: 16). Državam članicam ni treba prilagajati zakonodaje uredbam, ker so uredbe neposredno uporabljive in od dneva, ko začnejo veljati, neposredno učinkujejo na celotnem ozemlju držav članic Evropske skupnosti. Če so nacionalni predpisi v nasprotju z uredbo Evropske skupnosti, je treba uporabiti uredbo. Direktive niso neposredno uporabljive, temveč se za njihovo učinkovanje zahteva zakonodajna (ali drugačna) akcija držav članic. Direktive zavezujejo države članice glede cilja, prepuščajo pa jim izbiro sredstev in metod za doseg tega cilja (Ilešič, *op. cit.*: 146, 147). Harmonizacija nacionalne zakonodaje je torej potrebna glede direktiv, ne pa glede uredb, ki učinkujejo neposredno.

Kljub neposrednemu učinku uredb pa njihove določbe pogosto zahtevajo dodatno notranjo ureditev, saj npr. predvidevajo določeno ureditev ali sankcioniranje pristojnega nacionalnega organa, ki ga morajo države članice tudi določiti (Vchar, *op. cit.*: 25).

Med državami članicami Evropske zveze so velike razlike ne samo v gospodarski moči, ampak tudi v zgodovini, kulturi in pravnem sistemu.

Glede zблиževanja pravne ureditve obstajajo različni postopki, izraženi s pojmi zблиževanje (*approximation*), harmonizacija in konvergenca. Pri harmonizaciji gre po prevladujočem mnenju za vsebinsko usklajevanje pravnih norm. Natančna razlika med konvergenco in harmonizacijo ni jasna (Pennings, *op. cit.*: 303).

Od teh načinov se razlikuje koordinacija, pri kateri gre v bistvu za kolizijske norme. Koordinacijska pravila v Evropski zvezi rešujejo vprašanje, katera je tista država članica, katere pravo bo uporabljeno v konkretni zadevi. Pennings (*op. cit.*: 42) pravi, da je razlika med harmonizacijo in koordinacijo v tem, da se s harmonizacijo spreminja nacionalna ureditev, koordinacija pa se ne nanaša na nacionalna pravila kot taka, ampak postavlja dodatna pravila z namenom, da se prepreči negativne posledice medsebojnega učinkovanja nacionalnih pravnih sistemov.

Harmonizacija ne pomeni enostavnega »prepisovanja« evropskega pravnega reda, ampak tak način prevzemanja, ki v državi članici zagotovi dejansko vsebinsko izvajanje postavljenih ciljev. Harmonizacija je bila na višku v sedemdesetih letih.

Za pravo Evropske skupnosti je pomembno načelo subsidiarnosti (Pennings, *op. cit.*: 246-248; Vansteenkiste 1998: 253-257). Po tem načelu smejo organi Evropske skupnosti na nekem določenem področju ukrepati in sprejemati odločitve le, če ciljev takega ukrepanja ne bi bilo mogoče zadovoljivo doseči na ravni držav članic, ter jih je zaradi tega mogoče uspešneje uresničiti na ravni Skupnosti (Ilešič, *op. cit.*: 33). Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, v skladu z načelom subsidiarnosti ukrepa samo toliko, kolikor predvidenega ukrepa ukrepa ne more izvesti država članica.

Teoretiki pravo Evropske skupnosti ločijo tudi na tako imenovano »trdo« in »mehko«. Prvo je obvezno, drugo sestavljajo predvsem pravno neobvezna priporočila, resolucije, programska načela in podobno (Schulte 1997: 56).

## SOCIALNA VARNOST V EVROPSKI SKUPNOSTI

Ob ustanovitvi so imele Evropske skupnosti zlasti gospodarske cilje. Socialna dimenzija je bila izražena predvsem v povezavi s prostim gibanjem delavcev na območju Skupnosti ter izboljševanjem njihovih življenjskih in delovnih razmer. Še danes so predpisi s področja dela in socialne varnosti zelo majhen del obsežnega evropskega pravnega reda. Na področju dela in socialne varnosti so države članice Evropske skupnosti upoštevale mednarodne akte, sprejete v Mednarodni organizaciji dela in pozneje v Svetu Evrope. (Svet Evrope je politična organizacija evropskih držav s sedežem v Strassbourgu. Članica Sveta Evrope je tudi Slovenija.)

V Evropski skupnosti je dolgo časa obstajalo prepričanje, da bo gospodarska rast prinesla tudi socialni napredek, vendar se to ni zgodilo. Začele so se pojavljati zahteve, da je treba gospodarsko Evropo ali Evropo

kapitala dopolniti s socialno Evropo oziroma Evropo dela. K obravnavanju socialne politike v Evropski zvezi prispeva tudi dejstvo, da je za Evropo značilna posebna oblika kapitalizma (Gough 1997: 92-95), »socialni kapitalizem«, oziroma, da gre za evropski socialni model. Socialna varnost je brez dvoma temeljni kamen moderne demokratične družbe (Vansteenkiste, *op. cit.*: 264)

Obe Pogodbi (o Evropski zvezi in o Evropski skupnosti) v uvodnih določbah vsebujeta tudi socialni vidik. Pogodba o Evropski zvezi (TEU) med cilji na prvem mestu navaja: pospeševati ekonomski in socialni napredek in visoko raven zaposlenosti in doseči uravnotežen in trajen (*sustainable*) razvoj, zlasti z ustanovitvijo območja brez notranjih meja, s krepitvijo ekonomske in socialne kohezije in z vzpostavljanjem ekonomske in monetarne unije, vključno z enotnim denarjem, v skladu z določbami te pogodbe (2. čl., 1. al.) Podobno so navedene naloge Skupnosti v Pogodbi o Evropski skupnosti (TEEC, 2. čl.):

[...] pospeševati v okviru Skupnosti harmoničen, uravnotežen in trajen razvoj gospodarskih aktivnosti, visoko raven zaposlenosti in socialne zaščite [*protection*], enakost med moškimi in ženskami, trajno rast brez inflacije, visoko stopnjo konkurence in zблиževanje [*convergence*] ekonomskih dosežkov, visoko raven zaščite in izboljšanje kakovosti okolja, dvig življenjskega standarda in kakovosti življenja ter ekonomsko in socialno kohezijo in solidarnost med državami članicami.

Citirane uvodne določbe obeh Pogodb so načelne, programske narave in niso neposredno uporabljive. Cilji Evropske zveze in Evropske skupnosti se lahko udejanijo s pomočjo pravno zavezujočih aktov.

#### UREDBA 1408 O UPORABI SISTEMOV SOCIALNE VARNOSTI

Pogoj za prosto gibanje delavcev na območju Skupnosti je, da lahko uveljavijo in ohranijo pravice iz socialne varnosti, pridob-

ljene z delom na območju različnih držav članic. Potrebna je koordinacija zakonodaje držav članic. Pravna podlaga za koordinacijo na področju socialne varnosti sta bila nekdanji 48. (zdaj 39.) člen in 51. (zdaj 42.) člen Pogodbe o Evropski skupnosti. Prvi prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva med delavci držav članic, kar zadeva zaposlitev, plačo in druge delovne razmere. Drugi pa omogoča Svetu, da na področju socialne varnosti sprejme ukrepe, ki so potrebni, da se omogoči svobodno gibanje delavcev. Gre predvsem za to, da se takim delavcem in njihovim družinskim članom zagotovi predpisane dajatve in storitve socialne varnosti ter da se jim pri odmeri dajatev upošteva vse prispevke, ki so jih vplačali na ozemlju držav članic. Bistveno načelo koordinacije, tudi v najbolj minimalni obliki, je, da mora država obravnavati migrante na enak način kot svoje lastne državljane (Pennings, *op. cit.*: 33). Za migrante v tem pomenu veljajo državljani držav članic skupnosti.

Tako je bila leta 1971 sprejeta in pozneje dopolnjena Uredba 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene, samozaposlene in člane njihovih družin, ki se gibljejo na območju skupnosti (*Regulation (EEC) No. 1480/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community*).

Uredba (4. čl., 1. odst.) se nanaša na naslednja področja socialne varnosti:

- dajatve/ugodnosti (*benefits*) za primer bolezni in materinstva
  - dajatve za invalidnost, všteti tiste, ki so namenjene ohranjanju ali izboljšanju možnosti pridobivanja zaslužka
  - dajatve za starost
  - dajatve za preživele (*survivors' benefits*)
  - dajatve za poškodbe pri delu in poklicne bolezni
  - dajatve ob smrti (*death grants*)
  - nadomestila/dajatve za primer brezposelnosti
  - družinske dajatve.
- Izrecno je določeno, da se uredba ne

uporablja za socialno varstvo (*assistance*) in zdravstveno varstvo, za programe ugodnosti za žrtve vojne ali njenih posledic in za posebne sisteme za državne uradnike ali osebe, ki se obravnavajo kot take (4. čl., 4. odst.)

Nekatere dajatve imajo tako značilnosti državnega socialnega varstva (*public assistance*) kot značilnosti tradicionalnih dajatev socialne varnosti. To so tako imenovane hibridne dajatve (Pennings, *op. cit.*: 32) ali mešane dajatve (Pieters 1998: 6), glede katerih je koordinacija še posebno težavna.

Temeljno izhodišče je, da zaposleni in samozaposleni zaradi tega, ker so se »gibali« na območju več držav članic, ne smejo biti glede socialne varnosti na slabšem kot tisti, ki so vse svoje delovno aktivno obdobje prebili samo na ozemlju ene članice.

Ob uporabi Uredbe 1408 je Evropsko sodišče razvilo obsežno prakso, ki rešuje številna teoretska in praktična vprašanja socialne varnosti na območju Evropske zveze. Kot rečeno, ni cilj uredbe, da bi ustvarila enakost v vsakem pogledu, temveč da bi dosegla enako obravnavanje tujih in domačih delavcev v državi članici (Pennings, *op. cit.*: 182). Prakso Evropskega sodišča pravni teoretiki različno ocenjujejo. Nekateri menijo, da preveč favorizira delavce migrante, kar je nevarno, če so med nacionalnimi ureditvami velike razlike (Pennings, *op. cit.*: 231). Zaradi razlik v obsegu socialne varnosti med državami članicami – ki se bodo s širitvijo Evropske zveze še povečale – se pojavlja strah pred »socialnim turizmom«. V državah, kjer so dajatve iz socialne varnosti višje, se bojijo priseljevanja upravičencev iz držav, kjer so te dajatve nižje.

Uredba 1408 je bila večkrat spremenjena in dopolnjena. Čeprav ureja »samo« koordinacijo, je za socialno varnost v Evropski zvezi izredno pomembna, ker je pravno obvezen akt in je neposredno uporabna. Je eden od redkih »trdih« pravnih predpisov o socialni varnosti v Evropski zvezi.

## DIREKTIVE

Kljub poudarku na gospodarskih ciljih, kot sta skupni trg ali gospodarska in monetarna unija, je bilo treba v državah članicah Evropske zveze doseči harmonizacijo na nekaterih področjih, ki bolj ali manj (ne)posredno vplivajo tudi na področje socialne politike in socialne varnosti. Socialna politika Evropske zveze je povezana s svobodo gibanja oseb. Finančno podlago ji daje Evropski socialni sklad. Teme, ki jim Evropska zveza na socialnem področju namenja največ pozornosti, so zaposlovanje in brezposelnost, ki sta od Amsterdama dalje vključena kot posebno poglavje v Pogodbo o Evropski skupnosti (čl. 125-130); delovne razmere, zlasti varnost in zdravje pri delu, industrijski odnosi; od socialne varnosti v ožjem smislu pa načela socialne varnosti in uporaba predpisov socialne varnosti za delavce migrante. Harmonizacija se zahteva zlasti za enako obravnavanje moških in žensk in za izboljševanje delovnih in življenjskih razmer.

Enako obravnavanje moških in žensk je v Evropski zvezi utemeljeno na dveh podlagah: temeljnih človekovih pravicah, ki ne dopuščajo diskriminacije na podlagi spola, in svobodni konkurenci, ki bi jo oviralo zaposlovanje cenejše ženske delovne sile. Enako obravnavanje spolov je torej eno tistih vprašanj dela in socialne varnosti, na katera lahko Evropska skupnost posega s »trdim pravom«. Področja, na katerih Evropska skupnost z direktivami ureja enako obravnavanje spolov, so enako plačilo za moške in ženske; enak dostop do zaposlitve, poklicnega izobraževanja, napredovanja; postopno uresničevanje enakosti v zadevah socialne varnosti; starševski dopust.

Večje število direktiv ureja tudi vprašanja varnosti in zdravja pri delu.

Direktive nalagajo državam članicam, da morajo v določenih rokih sprejeti ukrepe, s katerimi bodo zadostile zahtevam, ki so predpisane z direktivami.

LISTINA O TEMELJNIH SOCIALNIH PRAVICAH  
DELAVCEV

Do večjega vsebinskega posega na socialno področje je prišlo leta 1989, ko je Evropska skupnost sprejela Listino o temeljnih socialnih pravicah delavcev (*Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers*).

Listina vsebuje pomembne socialne in ekonomske pravice, razdeljene na skupine, kot so: svoboda gibanja; zaposlovanje in plačilo; izboljšanje življenjskih in delovnih razmer; pravica do socialne zaščite (*social protection*); pravica do svobode združevanja in kolektivnega pogajanja; pravica do poklicnega usposabljanja; enako obravnavanje moških in žensk; pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soudeležbe (*participation*); varnost in zdravje pri delu; zaščita otrok in mladine; zaščita starih oseb; zaščita invalidnih oseb.

Listina je programskega značaja in ni pravno obvezujoča. Ima samo političen pomen in je ni mogoče uveljavljati pred sodiščem (Hepple, cit. po Hendrickx 1998: 167). Penings (*op. cit.*: 300) pravi, da je pravni značaj tega teksta težko določiti, ker ne ustreza instrumentom, ki jih navaja Pogodba.

SPORAZUM O SOCIALNI POLITIKI  
IN AMSTERDAMSKA POGODBA

Na vrhu v Maastrichtu leta 1991 so države članice z izjemo Velike Britanije sprejele Sporazum o socialni politiki (*Agreement on Social Policy*) z namenom uresničevanja Socialne listine o pravicah delavcev iz leta 1989. Tedanja konzervativna britanska vlada je uporabila pravico veta, ker člen 100a (zdaj čl. 95) Pogodbe o Evropski skupnosti zahteva soglasno odločanje o pravicah in interesih delavcev. Nizozemsko predsedstvo je hotelo prepričati Britance, naj vendarle naredijo kaj več na področju socialne politike. Pripravilo je razmeroma skromen predlog teksta, da bi dosegli vsaj minimalen rezultat (Blanpain, *op. cit.*: 18). Velika Britanija je predlog kljub temu zavrnila. Tako je Sporazum o socialni politiki

sprejelo 11 od tedanjih 12 članic Skupnosti.

Sporazum o socialni politiki je največji poseg Evropske zveze na socialno področje (Schulte, *op. cit.*: 48). Cilji, določeni v 1. členu, so naslednji: spodbujanje zaposlovanja; izboljšanje življenjskega standarda in delovnih razmer, tako da bi bila mogoča harmonizacija ob ohranjanju doseženega napredka; primerna socialna zaščita (*social protection*); dialog med menedžmentom in zaposlenimi; razvoj človeških virov za trajno visoko stopnjo zaposlenosti; boj proti socialni izključenosti (čl. 117/1; zdaj čl. 136).

Sporazum o socialni politiki naj bi bil korak v smeri večinskega odločanja na socialnem področju. Tako imenovani evropski socialni model bi nadalje razvili na zasedanju v Amsterdamu. Skromni Sporazum o socialni politiki iz Maastrichta pa je bil v Amsterdamu (1997) skoraj dobesedno vključen v Pogodbo o Evropski skupnosti. Pozitivno je, da ga je sprejela tudi Velika Britanija, ki je medtem dobila novo vlado. Pogodbo o Evropski skupnosti je mogoče spremeniti samo s soglasjem vseh držav članic, zato je Maastrichtski sporazum o socialni politiki postal »tako rekoč večni« (Blanpain, *op. cit.*: 18).

V Amsterdamu spremenjena Pogodba o Evropski skupnosti navaja področja, o katerih je mogoče odločati s kvalificirano večino. To so tista, kjer bo spremembe najlažje doseči. To so:

- izboljšanje delovnega okolja, da se zavaruje zdravje in varnost delavcev
  - delovne razmere
  - informiranje in posvetovanje z delavci
  - integracija oseb, izključenih iz trga dela
  - enakost moških in žensk, kar zadeva priložnosti na trgu dela ter obravnavanje pri delu.
- Soglasno odločanje vseh držav članic je potrebno v naslednjih zadevah:
- socialna varnost in socialna zaščita (*social protection*) delavcev
  - zaščita (*protection*) delavcev ob prenehanju delovnega razmerja
  - predstavljanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem
  - pogoji zaposlovanja za delavce iz

tretjih držav, ki zakonito bivajo na ozemlju Skupnosti

- finančni prispevki za spodbujanje (*promotion*) zaposlovanja in ustvarjanja delovnih mest, ne glede na določbe, ki se nanašajo na Socialni fond (*Social Fund*).

Izključena področja, to so tista, o katerih ne odloča Skupnost, ampak vsaka država članica sama, pa so:

- plače
- pravica združevanja
- pravica do stavke
- pravica odpuščanja delavcev (*the right to impose lock-out*) (TEEC, 137. čl.).

Tako ureditev socialnega področja mnogi kritizirajo, ker menijo, da je preskromna, in ker ob sedanjem načinu odločanja ni videti, da bi jo bilo mogoče spremeniti tako, da bi dajala podlago za večjo socialno varnost delavcev in ostalih državljanov. Opozarjajo tudi na različno ureditev gospodarske in socialne politike v Skupnosti. Prva je pretežno v pristojnosti nadnacionalnih organov Evropske skupnosti, druga pa večinoma v pristojnosti držav članic. Na 6. Evropskem kongresu delovnega prava in socialne varnosti so bili udeleženci zelo kritični do tega, da so izključena nekatera najpomembnejša vprašanja s področja dela.

#### SPONTANA HARMONIZACIJA

Dejansko države članice svoje predpise o socialni varnosti vsebinsko prilagajajo pravu Evropske skupnosti v večji meri, kot bi bilo glede na pravno ureditev nujno. Da izpolnijo zahteve na gospodarskem področju, morajo včasih spremeniti predpise na socialnem področju. Države članice, ki imajo podobne probleme (npr. potreba po spremembi pokojninskega sistema), jih rešujejo na podoben način. Pri tem neprijetne posledice sprememb svoji javnosti neredko prikazujejo kot zahtevo Skupnosti, kar pa drži samo delno oziroma posredno.

#### DRUGI AKTI

Čeprav je socialna politika Skupnosti podrejena gospodarski, ne mine pomembnejše zasedanje njenih organov, na katerem ne bi bilo govora o socialni politiki in socialni varnosti. Sprejeta je dolga vrsta priporočil, resolucij in podobnih pravno nezavezujočih aktov. V njih se izraža privrženost človekovim pravicam, socialni pravičnosti (kar koli že to pomeni) in evropskemu socialnemu modelu.

#### SOCIALNA VARNOST V EVROPSKI SKUPNOSTI IN DRŽAVE KANDIDATKE

V Amsterdamu je bilo doseženo soglasje o nadaljnjem širjenju Evropske zveze. Kandidatke so, razen izjem, nekdanje socialistične države v gospodarski tranziciji s precej nižjim nacionalnim bruto produktom oziroma indeksom človekovega razvoja, kot ga imajo članice Evropske zveze. Nivo socialne varnosti v teh državah je praviloma nizek. Slovenija je v tem pogledu precejšnja izjema. (Po izračunu ZMAR za leto 1997 je bila Slovenija po indeksu človekovega razvoja v svetovnem merilu na 28. mestu, tik pred Portugalsko kot najslabše uvrščeno članico EU. Po izračunu UNDP je bila Slovenija na 33. mestu, Češka na 35., Poljska na 44. in Madžarska na 47. mestu. Vir: Hanžek 1999: 27.)

Odtod izhaja v sedanjih državah članicah strah pred navalom cenene delovne sile iz bodočih držav članic, strah pred socialnim turizmom in socialnim »dampingom« (*dumping*: zniževanje socialnih dajatev z namenom znižati stroške delovne sile).

Veliki so tudi institucionalni problemi Evropske skupnosti: sestava organov, število glasov posameznih članic, načini odločanja in podobno.

Predpisi Evropske zveze v državah kandidatkah še ne veljajo, pač pa se morajo kandidatke še pred sprejemom v članstvo pripraviti na novo pravno ureditev, sprejeti *acquis communautaire*. Tudi v Sloveniji je izdelan program za prevzem pravnega reda Evropske unije.

Slovenija je s Skupnostmi sklenila Evrop-

ski pridružitveni sporazum (ESP) z dolgim naslovom »Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani« (Ur. l. RS, 44/97, MP 13/97), ki je začel veljati 1. februarja 1999. Na socialno področje se nanaša I. poglavje IV. razdelka z naslovom Pretok delovne sile (čl. 38-44), na socialno varnost delavcev pa 39. člen, ki se glasi:

1. Da bi uskladili sisteme socialne varnosti za delavce s slovenskim državljanstvom, ki so zakonito zaposleni na ozemlju države članice, in za člane njihovih družin, ki v tej državi zakonito prebivajo, ter ob upoštevanju pogojev in načinov, ki veljajo v vsaki posamezni državi članici:

- se vsa obdobja zavarovanja, zaposlitve ali bivanja teh delavcev v različnih državah članicah seštevajo za pokojnine in rente za starost, invalidnost in smrt, kakor tudi za zdravstveno oskrbo za te delavce in njihove družinske člane;

- vse pokojnine ali rente za starost, smrt, nesreče pri delu ali poklicne bolezni ter invalidnost kot njihovo posledico, z izjemo prispevkov, ki niso zagotovljeni s prispevki za socialno varnost, so prosto prenosljive po stopnjah, ki veljajo na podlagi zakonodaje države ali držav članic, v breme katerih gredo.

Ti delavci dobivajo tudi družinske dodatke za svoje družinske člane, kot so določeni zgoraj.

Slovenija zagotovi delavcem, ki so državljani države članice in so zakonito zaposleni na njenem ozemlju, ter njihovim družinskim članom, ki zakonito bivajo na njenem ozemlju, podobno obravnavo, kot je opredeljena v drugi in tretji alineji prvega odstavka.

V VI. razdelek Pridružitvenega sporazuma, ki obravnava gospodarsko sodelovanje, je vključeno sodelovanje na socialnem področju (89. čl.), ki navaja sodelovanje na področju zdravja in varstva pri delu, zaposlovanja in socialne varnosti. Slednjo na kratko opredeli:

Namen sodelovanja med pogodbenicami na

področju socialne varnosti je prilagoditi sistem socialne varnosti Slovenije novim gospodarskim in družbenim zahtevam, predvsem z zagotavljanjem storitev strokovnjakov in organiziranjem oblik obveščanja in usposabljanja.

Sam ESP, kljub v preambuli omenjenemu končnemu cilju Slovenije, da pristopi k Evropski uniji, nikakor ne zavezuje Evropske unije, kdaj in sploh bo Slovenija sprejeta v članstvo (Vechar, *op. cit.*: 33).

Okvirni datumi in kriteriji za sprejem novih članic se spreminjajo. V državah kandidatkah si pristojni organi prizadevajo kar najbolje in čim prej izpolniti ne čisto nedvoumne zahteve Skupnosti in posameznih članic. Tako prihaja do posebne oblike spontane harmonizacije. Kandidatke pri sprejemanju oziroma spreminjanju svoje zakonodaje ne upoštevajo le pravno obveznih predpisov Evropske zveze, ampak tudi pravno nezavezujoče »mehko pravo«. Priporočila, resolucije in podobni akti Evropske skupnosti imajo za države kandidatke v sedanjih okoliščinah veliko večjo dejansko moč, kot izhaja iz njihove pravne narave. Prihaja do nenavadnega položaja, da so predpisi Evropske skupnosti za države kandidatke v praksi celo »bolj obvezni« kot za države članice.

Navedeno velja tudi za Slovenijo, njeno socialno politiko in predpise s področja socialne varnosti in delovnih razmerij. Predlogi novih predpisov so pripravljani v skladu s pravnim redom Evropske skupnosti. Glede mnogih vprašanj je to brez dvoma pozitivno, npr. pri povečanju denarnega dodatka v socialnem varstvu, aktivni politiki zaposlovanja, varnosti in zdravju pri delu, prepovedi diskriminacije na področju dela in socialne varnosti, pri preprečevanju socialne izključenosti.

Vpeljevanje različnih oblik prostovoljnih zavarovanj (pokojninskega, zdravstvenega) poleg pozitivnih posledic pomeni manjšo intrageneracijsko in intergeneracijsko solidarnost. Socialno šibkejši si dodatnih oblik zavarovanj ne morejo plačati. Enakost pred zakonom še ni dejanska enakost.

Razlike med plačami delavcev in delavk so obstajale v prejšnjem sistemu in se nadaljujejo, težave pri zaposlovanju žensk



so se še povečale. Postopno zmanjševanje pozitivne diskriminacije žensk v pokojninskem sistemu povzroča, da so bremena sprememb za zavarovanke bolj občutna kot za zavarovance. Če predpisom o enakem obravnavanju moških in žensk ne bo sledilo tudi dejansko, ne le pravno enako obravnavanje spolov na trgu delovne sile, bi se utegnil položaj žensk v delovnem pravu in socialni varnosti celo poslabšati.

Države kandidatke za sprejem v Evropsko zvezo, vključno s Slovenijo, imajo pri prilagajanju svojih predpisov pravnemu redu Skupnosti majhen manevrski prostor. Akti s področja socialne varnosti, ki temeljijo na evropskem socialnem modelu, so moderni in v skladu z mednarodnimi predpisi o človekovih pravicah. V tem pogledu je »prisila« Skupnosti pozitivna. Težave so kot vedno v praksi. Sistemi socialne varnosti v posameznih državah so rezultat dolgotrajnega razvojnega procesa, na katerega vplivajo zgodovinske in kulturne okoliščine, sistem vrednot itn. Sprememba posameznih delov sistema ima lahko negativne posledice na druge dele oziroma sistem kot celoto. Izpolnjevanje ekonomskih kriterijev za sprejem v Skupnost lahko poslabša socialni položaj na tistih področjih, kjer je obstoječa ureditev ugodnejša. Predvsem pa velja, da za dejanski prevzem pravnega reda Evropske skupnosti ne zadošča zgolj sprememba predpisov.

#### SKLEP

V Evropski zvezi ne obstaja pravno zavezujoč nadnacionalni sistem socialne varnosti. Sisteme socialne varnosti v državah članicah povezujejo cilji oziroma programska načela, koordinacijska pravila o uporabi sistemov socialne varnosti za migrante iz teh držav in nekatere direktive, ki posegajo na področje socialne varnosti zaradi preprečevanja diskriminacije in varstva svobodne konkurence. Harmonizacija socialne varnosti je predvsem posledica ekonomskih ciljev Evropske skupnosti.

#### DODATEK

7. in 8. decembra 2000 so bile ne vrhu EU v Nici oblikovane nove spremembe pogodb o EU, ki jih morajo države članice še sprejeti. Formalno je pot širitvi EU odprta, stvarne težave ostajajo. Teža glasov sedanjih in bodočih članic pri večinskem odločanju je na novo določena, področja/vprašanja, o katerih se lahko večinsko odloča, niso bistveno spremenjena. Sprejeta je bila Listina temeljnih pravic, vendar kot pravno nezavezujoč akt.

Odzivi na vrh v Nici so predvsem pri tistih, ki si želijo hitrejšega napredka, precej kritični. Na kratko jih izraža naslov članka F. Dehoussa (profesor na Univerzi v Liegeu, predstavnik Belgije na pogajanjih o Amsterdamski pogodbi) v belgijskem dnevniku *Liberation*: »Prevelika Evropa, premajhna pogodba«.

*Literatura*

- R. BLANPAIN (1998), The European Union, Employment, Social Policy and the Law. V: R. BLANPAIN (ur.), *Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam*. Haag-London-Boston: Kluwer Law International (1-65).
- E. DE SMIJTER (1998), The Constitutional Amendments made to Treaty on European Union by the Treaty of Amsterdam. V: R. BLANPAIN (ur.), *Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam*. Haag-London-Boston: Kluwer Law International (183-229).
- F. DEHOUSSE (2000), Europe trop grande, traite trop petit. *Liberation*, 7 december 2000.
- I. GOUGH (1997), Social Aspects of the European Model and its Economic Consequences. V: W. BECK, L. VAN DER MAESEN, A. WALKER (ur.), *The Social Quality of Europe*. Haag-London-Boston: Kluwer Law International (79-96).
- M. HANŽEK (ur.) (1999), *Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 1999*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
- F. HENDRICKX (1998), Fundamental Rights in the EU. V: R. BLANPAIN (ur.), *Institutional Changes and European Social Policies after the Treaty of Amsterdam*. Haag-London-Boston: Kluwer Law International (157-181).
- M. ILEŠIČ (1998), *Pravo Evropske Skupnosti*. Študijsko gradivo in sodna praksa. 3. dop. izdaja. Pravna fakulteta v Mariboru.
- F. PENNING (ed.) (1994), *Introduction to European Social Security Law*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- D. PIETERS (1998), *Introduction into the Basic Principles of Social Security*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- B. SCHULTE (1997), *Juridical Instruments of the European Union and the European Communities*. V: W. BECK, L. VAN DER MAESEN, A. WALKER (ur.), *The Social Quality of Europe*. Haag-London-Boston: Kluwer Law International (45-67).
- S. VANSTEENKISTE (1998), Social Security in the European Community: Towards a Federal Style Division of Competencies? V: D. PIETERS (ur.), *Social protection of the Next Generation in Europe*. Haag-London-Boston: Kluwer Law International (251-276).
- P. VEHAR (1999) Splošna vprašanja o pravu Evropskih skupnosti ter pregled nekaterih mejnikov v odnosih med Republiko Slovenijo in Evropsko unijo oziroma Evropskimi skupnostmi. V: T. DOLEŽIČ et al. (ur.), *Evropski sporazum o pridružitvi z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom kazalom*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije (18-35).

Predpisi Evropske zveze: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>