

Evropsko socialno pravo

Grega Strban*

UDK: 349.3:061.1EU

Povzetek: *Države so zelo občutljive pri urejanju sistemov socialne varnosti. Običajno so razprave razgrete ko se vlade lotijo spreminjanja pokojninskih ali zdravstvenih sistemov, dajatev brezposelnim osebam, družinskih prejemkov ali socialnih pomoči. Vendar države pri tem niso osamljene, saj jih zavezujejo mednarodni standardi in pravo Evropske unije (EU). To lahko omogoča svobodo gibanja, ki jo EU, v nasprotju z drugimi mednarodnimi organizacijami, izrecno spodbuja. Tudi zato morajo biti delavci izenačeni pri pridobivanju socialnih ugodnosti v državi zaposlitve, uporaba pravil, ki sicer veljajo za ekonomske svoboščine, pa lahko prispeva k raznolikosti pravnih podlag pri čezmejnem zdravljenju. Poleg tega EU prispeva h krepitvi enakosti obeh enakovrednih polovic človeštva ter spodbuja in podpira države članice pri iskanju najboljših rešitev za osebe vključene v sistem socialne varnosti v posamezni državi. Razpravo o teh temah je spodbudila pravkar izdana knjiga Europäisches Sozialrecht.*

Ključne besede: *evropsko socialno pravo, evropsko pravo socialne varnosti, koordinacije, harmonizacija, socialne ugodnosti, enakost spolov*

European Social Law

Abstract: *States display large amount of sensitivity when (re)shaping their social security systems. Heated discussions may develop when modifying pension, health or unemployment insurance, family benefits or social assistance schemes. However, when doing so, States are not completely isolated. They are bound by international standards and EU law. The latter is enabling free movement, which is, conversely from other international organisations, very much promoted within the EU. Therefore,*

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

*people may not lose their social security expectations or vested rights just because moving and all workers have to enjoy equal social advantages. Moreover, applying the rules on economic freedoms contributes to the diversity of legal grounds for cross-border healthcare. The EU also contributes to strengthening the equality between two equal halves of humanity, and supports the activities of the Member States on their quest to find the best solutions for people covered by their respective social security systems. Present discussion was triggered by the new book on *Europäisches Sozialrecht*.*

Key words: *European social law, European social security law, coordination, harmonisation, social advantages, gender equality*

1. UVODNO

Povod za pripravo tega prispevka je že sedma izdaja knjige *Europäisches Sozialrecht*, ki jo je uredil kolega Maximilian Fuchs, zaslužni profesor Pravne fakultete Univerze Eichstätt/Ingolstadt. Knjiga o evropskem socialnem pravu je v začetku leta 2018 izšla v znameniti zbirki *Nomos Kommentar*, pri založbi *Nomos*, v sodelovanju z založbama *Manz* in *Helbing Lichtenhahn*.¹ Profesor Fuchs pa tudi po upokojitvi ostaja zelo aktiven na področju delovnega prava in prava socialne varnosti Evropske Unije (EU).²

Za bralce, ki nemškega jezika niso najbolj vešči velja omeniti, da je izšla tudi angleška različica.³ Ta je že bila predmet predstavitve.⁴ Kljub temu pa nemška in angleška različica nista povsem primerljivi. Prvotna, nemška različica je precej bolj podrobna in temeljiteje obravnava posamezne pravne vidike evropskega socialnega prava kot angleška. Ne le, da je 7. izdaja nemške različice časovno

¹ Fuchs, M. (Hrsg.): *Europäisches Sozialrecht, Nomos*, Baden-Baden 2018. ISBN 978-3-8487-4305 (Nomos), 978-3-7190-3891-5 (Helbing Lichtenhahn), 978-3-214-08462-2 (Manz).

² Sodeloval je tudi pri pripravi knjige o evropskem delovnem pravu (Fuchs, M.; Marhold, F.; *Europäisches Arbeitsrecht*, 5. Auflage, Handbuch, Verlag Österreich, Wien 2018, 643 str.), kot profesor pa gostuje na Inštitutu za avstrijsko in evropsko delovno in socialno pravo (*Institut für Österreichisches und Europäisches Arbeitsrecht und Sozialrecht*) na Dunajski ekonomsko-poslovni univerzi (*Wirtschaftsuniversität – WU Wien*).

³ Fuchs, Maximilian; Cornelissen, Rob: *EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, 554 str., Nomos, Baden-Baden, 2015.

⁴ Glej Strban, 2015, str. 151.

zadnja in s tem najbolj aktualna (angleška je izšla leta 2015), temveč je tudi mnogo bolj obsežna. Napisana je na kar 1066 straneh, medtem ko angleška različica obsega »samo« 554 strani.

2. OPREDELITEV EVROPSKEGA SOCIALNEGA PRAVA

Kot se za resno znanstveno monografijo spodobi, je tudi v knjigi *Europäisches Sozialrecht* uvod posvečen nekaterim utemeljitvam. Ločnica je vzpostavljena med evropskim socialnim pravom v širšem in v ožjem smislu.⁵ V širšem smislu predstavlja uzakonjenje socialne politike, v evropskem pravu torej uzakonjenje evropske socialne politike ali evropske socialne razsežnosti. Sicer pa določena pravna panoga zmeraj predstavlja uzakonjenje politike na določene področju, zato tovrstna opredelitev bolj ustreza drugim družbenim vedam in ne pravu. V francoskem pravu je socialno pravo prav tako razumljeno širše. Obsega ne le pravo socialne varnosti, temveč tudi delovno pravo, kar se odraža tudi na evropski ravni.

V ožjem smislu, ki bolj ustreza nemškim pravnim komentatorjem, pa tudi slovenski pravni ureditvi, je evropsko socialno pravo pravzaprav evropsko pravo socialne varnosti. Ureja povezovanje sistemov socialne varnosti, ki naj omogočijo svobodo gibanja državljanov Unije, pa tudi enako obravnavanje v sistemu socialne varnosti.

Povezovanje ali koordinacija sistemov socialne varnosti je dosežena z Uredbo (ES) 883/2004.⁶ Uredba je sicer pravni akt unifikacije, saj je zavezujoča v celoti in se v vseh državah članicah uporablja splošno in neposredno, brez prenosa v notranji pravni red.⁷ Kljub temu zgolj povezuje nacionalne sisteme socialne varnosti, praviloma brez poseganja v njihovo vsebino.

Države članice še naprej odločajo koga in pod katerimi pogoji bodo vključile v sistem socialne varnosti, katere dajatve in v kakšnem obsegu bodo zagotavljale. Poenoten je le tisti formalni del nacionalnega prava socialne varnosti, ki ureja stik s tujim pravom (npr. možnosti izplačevanje pokojnin v tujino ali zdravljenja

⁵ Podrobno Fuchs, v Fuchs (ur.), 2018, str. 28.

⁶ Uredba (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, UL L 166, 30.4.2004, str. 1 (zadnja prečiščena različica z dne 11.4.2017).

⁷ Glej 288. člen Pogodbe o EU, UL C 202, 7.6.2016, str. 13.

v tujini). Zaradi potrebe po prenosu v notranji pravni red, so lahko direktive vsaj nomotehnično nekoliko bližje uporabnikom (nacionalnih) pravnih norm in zato nekoliko bolj opazne domačim pravnim strokovnjakom kot uredbe. To velja tudi za Direktivo 2011/24/EU o čezmejnem zdravstvenem varstvu. Pravica do zdravljenja v tujini se namreč ni začela šele s sprejemom te direktive. Njena posebnost je, da to pravico utemeljuje s prostim pretokom storitev v Uniji.

Vsebinsko poenotenje ali harmonizacija je v pravu EU mogoče le v omejenem obsegu. V določenih primerih je ta celo izrecno izključena.⁸ Del prava EU, vse od svojih začetkov, predstavlja harmonizacija določenih pravnih standardov tudi na področju socialne varnosti. Med njimi je morda najpomembnejši standard enakega obravnavanja žensk in moških oziroma moških in žensk.⁹ Na področje prava socialne varnosti pa posegajo tudi nekatere druge direktive, prav tako obravnavane v komentarju Evropsko socialno pravo.

Poleg tega je v komentarju pravilno poudarjeno, da se za pravo EU, predvsem v pogovornem jeziku, pogosto uporablja izraz *evropsko pravo* in s tem povezano *evropsko pravo socialne varnosti*. Vendar je uporaba tega pojma lahko zavajajoča. EU namreč ni edina evropska mednarodna organizacija. Obstaja tudi Svet Evrope kot samostojna organizacija, ki ima pomembno vlogo tudi na področju prava socialne varnosti.¹⁰ Zato je pravilneje govoriti o *pravu EU* in *pravu socialne varnosti EU*.¹¹

3. VSEBINA PRAVA SOCIALNE VARNOSTI EU

EU je bila sicer sprva ustanovljena kor evropska gospodarska skupnost. Čeprav so tudi na področju prava socialne varnosti še zmeraj opazni ekonomski začetki, se je pravo socialne varnosti EU razvilo v pomembno pravno področje, ki spodbuja gibanje državljanov Unije in njihovo enako obravnavanje. Kljub temu še

⁸ Glej npr. 2., 19., 79., 149., 153. člen Pogodbe o delovanju EU (PDEU, UL C 202, 7.6.2016, str. 1). Nasprotno, v 151. členu PDEU je omenjena možnost harmonizacije.

⁹ V primarnem pravu EU so izmenično najprej omenjene ženske in moški. Čeprav to *per se* ne prispeva k večji enakosti v praksi, predstavlja pomembno simbolno gesto, ki poudarja ženske in moške (moške in ženske) kot enakovredni polovici človeštva. Glej 2. in 3. člen PEU (ki postavlja na prvo mesto ženske) in člene 8, 153 in 157 PDEU (ki omenja najprej moške). Strban, 2012, str. 3.

¹⁰ Fuchs, v Fuchs (ur.), 2018, str. 29.

¹¹ Glej tudi Strban, v Bubnov Škoberne, Strban, str. 144.

zmeraj velja ugotovitev, da delavci uživajo najobsežnejšo zaščito v pravu EU¹² in še zmeraj se argumenti ekonomskih svoboščin, npr. prostega pretoka storitev, uporabljajo na področju socialne varnosti, npr. pri čezmejnem zdravljenju na račun sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Profesor Fuchs v uvodnem delu sistematično predstavlja vsa področja prava socialne varnosti EU, in sicer razvoj povezovanja sistemov socialne varnosti, zagotavljanje enakega obravnavanja (tako delavcev pri raznovrstnih socialnih ugodnostih, kot tudi moških in žensk, ljudi vseh ras in narodnosti, tudi v sistemu socialne varnosti), zagotavljanja pravic iz poklicnih sistemov socialne varnosti (ki so dejansko zasebni sistemi, tesno povezani z javnim sistemom, torej sistemom socialne varnosti) in pomen državljanstva EU na področju socialnih pravic.

Prav tako predstavi predlog Komisije iz decembra 2016 za spremembo nekaterih pravil koordinacije (predvsem dostop do socialnih dajatev neaktivnih državljanov, povezovanje dajatev, ki se zagotavljajo ob odvisnosti od oskrbe drugega, dajatev za brezposelnost in družinskih dajatev).

3.1. Koordinacija sistemov socialne varnosti

Že leta 1953 so na podlagi Rimske pogodbe (o evropski skupnosti za premož in jeklo) stekli pogovori o Evropski konvenciji o socialni varnosti delavcev migrantov. Besedilo konvencije je bilo že dogovorjeno, ko je bila sprejeta Rimska pogodba (o evropski gospodarski skupnosti). Da bi se izognili dolgotrajnemu postopku ratifikacije, so se odločili sprejeti besedilo konvencije v obliki uredbe, in sicer Uredbe (EGS) 3/58. Dejansko je bila to prva vsebinska uredba, kadarkoli sprejeta v (današnji) EU (prvi uredbi sta urejali jezik in delovanje članov Evropskega parlamenta). Sledila ji je izvedbena Uredba (EGS) 4/58.¹³

Izbira Uredbe namesto konvencije ima tudi danes pomembne posledice. Sodišče EU lahko razlaga sekundarno pravo EU in ugotavlja njegovo skladnost s primarnim pravom EU, ali pa slednjega uporabi neposredno v zadevah, ki sodijo

¹² Glej Uredbo (EU) 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, ki je nadomestila Uredbo (EGS) 1612/68. Prav slednjo je Evropska komisija v letošnjem letu (2018) označila za povod obeleževanja 50 letnice svobode gibanja delavcev v EU. Čeprav je sama svoboda gibanja delavcev predmet urejanja v primarnem pravu vse od ustanovitve EGS, današnje EU (48. člen Rimske pogodbe).

¹³ Fuchs, v Fuchs (ur.), 2018, str. 31.

v stvarno veljavnost prava EU, torej tudi na področju prava socialne varnosti.

V knjigi Evropsko socialno pravo je najprej natisnjeno besedilo celotne sedaj veljavne Uredbe (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, z izjemo aneksov. Zanimiva je opazka, da je bila ta Uredba sprejeta 29. aprila 2004, torej le nekaj dni pred vstopom Slovenije (in še devetih držav) v EU. Ne brez razloga. Tedaj je bilo treba doseči soglasje 15 držav članic, nekaj dni kasneje pa soglasje 25 držav članic. Medtem je bila PFEU spremenjena in pravica do veta držav članic modificirana. V Svetu zadostuje kvalificirana večina, a lahko vsaka država zahteva presojo Evropskega sveta, kjer države odločajo soglasno. Še več, če predlog Komisije ni potrjen v štirih mesecih, nastopi pravna fikcija zavrnitve in Komisija mora pripraviti nov predlog uredbe (ali njenih sprememb).¹⁴ To je odraz občutljivosti držav članic na kakršnokoli poseganje v njihove sisteme socialne varnosti.

Mimogrede, v 48. člen PDEU so bile vrinjene tudi samozaposlene osebe. Po eni strani je dobro, da obstaja neposredna pravna podlaga za povezovanje sistemov socialne varnosti tudi zanje. Po drugi strani pa samozaposlene osebe težko enačimo z delavci. Zato je urejanje njihovega položaja znotraj poglavja »Delavci« sistemsko vprašljivo.¹⁵

Knjiga Evropsko socialno pravo je dejansko napisana v obliki komentarja. V nadaljevanju so namreč povzeti posamezni členi Uredbe (ES) 883/2004, tudi izvedbene Uredbe (ES) 987/2009, ko je to potrebno, katerim je dodan komentar. Ta je na posameznih področjih zelo obsežen in podroben, saj vsebuje številne odločitve Sodišča EU, sklepe Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti in primere iz prilog k Uredbi, ki se nanašajo predvsem na Nemčijo in Avstrijo.

Profesorica Bettina Kahil-Wolff s Pravne fakultete Univerze v Lozani, analizira splošne določbe in opredelitve. Temu sledi analiza profesorja Bernharda Spiegla z avstrijskega zveznega ministrstva za delo, socialne zadeve, zdravje in varstvo potrošnikov (zanimivo, da so področja socialne varnosti zaupana enemu ministrstvu in ne razdeljena med delo in zdravje kot pri nas), ki se osredotoča predvsem na osebno veljavnosti Uredbe in vključitve ne le neposrednih upravičencev, temveč tudi njihovih družinskih članov, beguncev in apatridov.

¹⁴ Glej 48. člen PDEU.

¹⁵ V 48. členu PDEU je urejeno povezovanje sistemov socialne varnosti za »zaposlene in samozaposlene delavce migrante«.

Profesor Fuchs analizira stvarno veljavnost Uredbe, ki se navezuje na tradicionalna socialna tveganja, kot jih v mednarodnem pravu opredeljuje Konvencija MOD št. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti. Zanimivo je opazovati odločitve sodišča, ki v obseg stvarne veljavnosti vključuje tudi dajatve, ki se zagotavljajo ob odvisnosti od oskrbe drugega in (nekatero) kategorične socialne pomoči, ki so v Uredbi urejene kot posebne neprispevne denarne dajatve.¹⁶

Pri temeljnih načelih koordinacije so izčrpno analizirana načela enakega obravnavanja državljanov (tudi dajatev, dohodka, dejstev in dogodkov), varovanja pravic v nastajanju, predvsem s seštevanjem obdobj zavarovanja, zaposlitve ali prebivanja, in varovanja pridobljenih pravic (predvsem z izvozom denarnih dajatev).¹⁷ Eno pomembnejših in bolj zapletenih področij povezovanja sistemov socialne varnosti je določitev zakonodaje, ki naj se uporabi za osebo, ki se giblje v EU. Profesor Steinmeyer s pravne fakultete univerze v Münstru zanimivo prikaže tudi pravila o napatitvah delavcev, temi, ki ponovno zbujajo pozornost v (delovnem, socialnem in davčnem) pravu (EU). Prav tako razpravlja o sočasnih zaposlitvah v vsaj dveh državah članicah in možnih izjemah s tako imenovano klavzulo prožnosti.¹⁸ Država, ki je v skladu z Uredbo pristojna, namreč uporabi svojo zakonodajo tako za pobiranje prispevkov, kot zagotavljanje dajatev iz sistema socialne varnosti.

Nekoliko bolj splošnim določbam sledi obsežen komentar posameznih področij povezovanja sistemov socialne varnosti. Profesor Beiback z univerze v Hamburgu je eden od vodilnih strokovnjakov na področju čezmejnega zdravljenja. Zato je analiziral posebna pravila povezovanja sistemov socialne varnosti v primeru bolezni, materinstva in očetovstva. Že v tem delu vzpostavi povezavo s svoboščinami notranjega trga in direktivo o čezmejnem zdravstvenem varstvu, ki jo v nadaljevanju prav tako kritično analizira. Kljub temu opozarja, da to poglavje Uredbe (ES) 883/2004 ni bilo deležno pomembnejših sprememb (še zmeraj je urejeno predvsem nenačrtovano - potrebno in načrtovano zdravljenje v drugi državi članici) in direktive, ki prav tako omogoča pravico do zdravljenja v tujini sploh ne omenja. Sodišče EU je sicer vzpostavilo ločnico med dajatvami v primeru bolezni *stricto* in *lato sensu*. Slednje obsegajo tudi dajatve dolgotrajne oskrbe. Zanimivo je opazovati, da je sodišče poglavje o dajatvah v primeru bolezni uporabilo na podlagi nemških sodnih primerov, saj je v nemški ureditvi

¹⁶ Glej 70. člen Uredbe (ES) 883/2004 in Fuchs, v Fuchs (ur.), 2018, str. 503.

¹⁷ Schuler, v Fuchs, 2018, str. 186.

¹⁸ Steinmeyer, v Fuchs, 2018, str. 255.

zavarovanje za dolgotrajno oskrbo tesno povezano z obveznim zdravstvenim zavarovanjem. Zanimivo bi bilo opazovati odločitev, če bi bil prvi primer povezan z avstrijsko, portugalsko ali slovensko ureditvijo, kjer velja večja povezanost dajatev dolgotrajne oskrbe s pokojninskim zavarovanjem.

V nadaljevanju so predstavljena pravila povezovanja sistemov socialne varnosti v primerih poškodbe pri delu ali poklicne bolezni,¹⁹ invalidnosti, starosti in smrti preživjalca družine,²⁰ ki jih pri nas ureja predvsem pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Nekoliko bolj zapleteno je povezovanje dajatev v primeru brezposelnosti, ki so tudi predmet predlaganih sprememb Uredbe (ES) 883/2004 iz konca leta 2016.²¹ Težave se lahko pojavljajo predvsem pri obmejnih delavci (npr. slovenskih v Avstriji, ki jim priporočajo uveljavljanje pravic v Slovenji, in ko ugotovijo, da so dajatve v Avstriji višje so običajno prekludirani, časovno in zato ker lahko dajatve uveljavljaš le v eni državi članici). Posebna težava je seštevanje obdobja zavarovanja in pristojnost za izplačevanje nadomestila le države zadnje zaposlitve, četudi je trajala zaposlitev v tej državi le en dan (*ad absurdum*). Tudi čas trajanja prejemanja denarnega nadomestila, ko brezposelna oseba lahko išče zaposlitev v drugi državi članici, naj bi se podaljšal.

Posebej zanimivo je povezovanje družinskih dajatev,²² saj so te v državah članicah zelo raznolike. Pristojni sta lahko dve državi (zaposlitve in prebivanja otrok), področje pa je bilo tudi predmet številnih odločitev Sodišča EU.²³ Tudi v tem delu so predvidene spremembe, ki jih je predlagala Komisija in ki so omenjene v komentarju k temu poglavju. Predlog gre predvsem v smeri posebnih pravil koordinacije za družinske dajatve, ki nadomeščajo izpadli dohodek (tako imenovane *child-raising benefits*). Te naj bi se koordinirale kot individualne pravice in ne kot ostali družinski prejemki namenjeni celotni družini. Predlog je posledica odločitev sodišča v zadevi *Wiering*,²⁴ kjer je sodišče oblikovalo več skupin (košaric) družinskih dajatev.

Podrobno je predstavljen tudi razvoj Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti, njena sestava, kjer so zastopani predstavniki vseh držav članic

¹⁹ Fuchs, v Fuchs, 2018, str. 378.

²⁰ Janda (Univerza v Speyerju), v Fuchs, 2018, str. 401.

²¹ Fuchs, v Fuchs, 2018, str. 461.

²² Marhold, v Fuchs, 2018, str. 491.

²³ Več Strban, 2016.

²⁴ Strban, 2016, str. 791.

in način delovanja. Upravna komisija je ustanovila tudi poseben conciliacijski odbor, ki lahko rešuje spore o pristojnosti med državami članicami. V zadnjem obdobju se Upravna komisija ukvarja predvsem z elektronsko izmenjavo podatkov v tako imenovanem projektu EESSI (*Electronic exchange of social security information*).²⁵ Poleg tega obstajajo tudi Tehnična komisija za obdelavo podatkov, Revizijski odbor in Svetovalni odbor za koordinacijo sistemov socialne varnosti. V slednjem so zastopani predstavniki držav, delavcev in delodajalcev iz vsake države članice.

Nič manj pomembne so tako imenovane Druge določbe Uredbe, ki urejajo medsebojno sodelovanje držav članic, varstvo osebnih podatkov in financiranje določenih nalog. Temu sledijo prehodne in končne določbe.

3.2. Socialne ugodnosti

V komentarju evropskega socialnega prava so v posebnem poglavju obravnavane socialne ugodnosti delavcev. V skladu z Uredbo (EU) 492/2011 morajo namreč delavci v državi gostiteljici uživati enake davčne in socialne ugodnosti kot domači delavci. S tem se jim omogoča, poleg geografske in poklicne mobilnosti, tudi socialna vključenost v državi gostiteljici.

Šele, če dajatev ni dajatev socialne varnosti v pravu EU, torej ne sodi v obseg stvarne veljavnosti Uredbe (ES) 883/2004, je lahko obravnavana kot socialna ugodnost v skladu z Uredbo (EU) 492/2011. V obseg stvarne veljavnosti prve pa sodijo tudi nekatere (kategorične) socialne pomoči, predvsem kot posebne neprispevne denarne dajatve. V zadnjem času je meja med socialno varnostjo in socialno pomočjo tudi v pravu EU vse bolj zabrisana.²⁶ Nekaj manj dilem je s splošno denarno socialno pomočjo, ki ni predmet povezovanja sistemov socialne varnosti. Lahko pa ima naravo socialne ugodnosti in mora biti EU-delavcem zagotovljena takoj, ko pričnejo z opravljanjem dela v gostujoči državi članici (npr. Sloveniji), brez predhodnega obdobja prebivanja, ki bi nakazoval na vključenost v družbo (kot to velja za neaktivne državljane Unije).²⁷

²⁵ Cornelissen (gostujoči profesor VUB, KU Leuven), sicer pa upokojeni visoki uradnik Evropske komisije, ki je dolga leta sooblikoval pravila povezovanja sistemov socialne varnosti.

²⁶ Steinmeyer, v Fuchs, 2018, str. 752.

²⁷ Strban, 2011, str. 19.

Čeprav Sodišče EU široko razlaga pojem socialnih ugodnosti, vse dajatve z njimi ni mogoče obseči. Tako socialna ugodnost niso dajatve, ki gredo le državljanom posamezne države, npr. socialne odškodnine (npr. žrtvam vojn), politične in državljske pravice. Te prav tako niso zagotovljene iskalcu zaposlitve, ki bi v drugo državo prišel zgolj z namenom njihovega koriščenja.

3.3. Prost pretok zdravstvenih storitev

Komentatorji evropskega socialnega prava posebno poglavje namenjajo čezmejnim (zdravstvenim) storitvam na notranjem trgu. Te je mogoče uveljaviti v drugi državi članici na dveh pravnih podlagah prava EU. Prvo podlago predstavlja povezovanje (koordinacija) javnih sistemov, torej sistemov socialne varnosti (v skladu z Uredbo (ES) 883/2004), drugo pa prost pretok zdravstvenih storitev (v skladu z Direktivo 2011/24/EU. Dodali bi jima lahko še tretjo pravno podlago, in sicer pravico do zdravljenja v tujini v skladu z nacionalno zakonodajo.

Čeprav Uredba (ES) 883/2004 ne omenja Direktive 2011/24/EU, to *vice versa* ne velja. Osrednje področje urejanja Direktive je namreč predhodna odobritev visoko specializiranega in bolnišničnega zdravljenja in (v vseh primerih, tudi ambulantnega zdravljenja) povrnitev stroškov iz sistema socialnega zavarovanja, torej obveznega zdravstvenega zavarovanja (kot pri nas) ali nacionalne zdravstvene službe kot v nekaterih drugih državah članicah (npr. na Danskem, Irskem, Malti, Portugalskem, v Italiji).

Natančno je analizirana osebna in stvarna veljavnost Direktive. Čeprav je namenjena le pacientom, se vse bolj uveljavlja prepričanje, da jo je mogoče uporabiti tudi v primerih nenačrtovanega in nujnega oziroma potrebnega zdravljenja v drugi državi članici. V tem primeru lahko namreč pride do jezdenja dveh sistemov, saj je mogoče potrebne zdravstvene storitve v državi zdravljenja uveljaviti z Evropsko kartico zdravstvenega zavarovanja (na podlagi Uredbe) in nato še v domači državi na podlagi Direktive. Predvsem storitve, ki so kot potrebne opredeljene v domači zakonodaji.²⁸

Čeprav je komentar odličen prikaz Direktive, tudi v razmerju do uredbe in vse sodne prakse, nekaterih kritičnih tem ne odpira. Poleg že omenjene, npr. (ne)možnosti predhodne odobritve pri nenačrtovanem nujnem bolnišničnem

²⁸ Strban, 2013/1, str. 391.

zdravljenju. Direktiva namreč pri (vsakem) bolnišničnem zdravljenju dopušča predhodno odobritev, ki jo mora država urediti v notranjem pravnem redu, da bi bila dopustna omejitev prostega pretoka storitev. Če se, na primer, slovenski smučar poškoduje v Avstriji, ga lahko odpeljejo v zasebno bolnišnico, kjer ne bo mogel uveljaviti Evropske kartice zdravstvenega zavarovanja, prav tako pa ne bo mogel uveljavljati povrnitve stroškov po Direktivi, saj ni imel (ni mogel imeti) predhodne odobritve (te namreč *bianco* ni mogoče izdati).²⁹ Zanimivo bi bilo videti, kako bi Sodišče EU v tem primeru razlagalo določbe Direktive in primarnega prava EU.

Sicer pa tudi pri nas veliko prahu dviguje možnost povrnitve stroškov zdravljenja pri zasebnikih brez koncesije v drugi državi članici, brez enake možnosti v domači državi. Pravo EU je namreč mogoče uporabiti šele pri čezmejnih dejanskih stanjih. Šele tedaj je mogoče izbirati med pravnimi podlagami zdravljenja v tujini. Direktiva 2011/24/EU pa jasno določa, da v povsem notranja dejanska stanja ne posega.³⁰

3.4. Harmonizacija sistemov socialne varnosti

Najpomembnejša Direktiva na področju enakega obravnavanja moških in žensk v nacionalnih sistemih socialne varnosti je Direktiva 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti. Enako obravnavanje spolov, natančneje enako plačilo za enako delo (kar ponovno nakazuje na gospodarsko ozadje EU)³¹ ali delo enake vrednosti je zasidrano v primarnem pravu EU vse od njenega začetka. V sedemdesetih letih je bilo sprejetih več direktiv na področju enakega obravnavanja spolov, predvsem na področju delovnega prava. To se je razširilo tudi na področje socialne varnosti, z uporabo določb, ki omogočajo dodatno akcijo EU (danes člena 157 in 352 PDEU).

Direktiva 79/7/EGS je ostala edina iz tistega časa veljavna direktiva, saj so bile

²⁹ Strban (ur.) et al., 2017, str. 38.

³⁰ Strban, 2017, 466.

³¹ Nekatere ustanovitvene članice so namreč ratificirale konvencijo Mod št.100 o enakem plačilu, vendar ne vse. Slednje ženske lahko plačevale manj in bile bolj konkurenčne, kar seveda ni bilo po godu tistim, ki so se zavezali oba spola plačevati enako.

vse ostale doslej že revidirane.³² Velja v vseh državah članicah, neodvisno od obstoja čezmejnega elementa, torej pri povsem notranjih dejanskih stanjih. V analiziranem komentarju prava socialne varnosti EU so vsi vidiki te direktive, tako osebna in stvarna veljavnost, postopnost uresničevanja enakega obravnavanja, s številnimi izjemami. Predstavljeni so tudi mnogi primeri Sodišča EU. Mimogrede, pri nas smo sicer načeloma izenačili upokojitveno starost za moške in ženske, ohranili pa različen izračun.³³ Vprašanje je, ali je tovrstno razlikovanje pravno dopustno. Sodišče EU je ugotovilo, da ko je ohranjena razlika v upokojitveni starosti za moške in ženske (kar je izrecna izjema po Direktivi 79/7/EGS), je različen način odmere pokojnine dopusten, če je nujno in objektivno povezan s to razliko. Ko pa so razlike glede upokojitvene starosti odpravljene, se ni več mogoče sklicevati na izjeme in s tem utemeljiti razliko pri odmeri pokojnin. V nasprotju s pravom EU je lahko tudi preračunavanje na polni delovni čas.³⁴

Komentar se z znanstveno natančnostjo loteva tudi drugih direktiv, ki so povezane s sistemom socialne varnosti (npr. prepoved razlikovanja v poklicnih sistemih, varovanje dodatnih pokojnin in enako obravnavanje ne glede na raso in narodno pripadnost).

3.5. Zunanji (eksterni) vidiki socialne varnosti

Obraavnani komentar se kratko loteva tudi zunanjih vidikov socialne varnosti, predvsem nekaterih sporazumov o stabilizaciji in pridruževanju (obravnan je sporazum s Turčijo, niso pa obraavnani npr. sporazumi z državami zahodnega Balkana in državami severne Afrike) in posebnih sporazumov s članicami Evropskega gospodarskega prostora (ki niso hkrati članice EU) in s Švico. Predvsem slednji lahko predstavljajo model urejanja prihodnjega partnerstva med EU in Združenim kraljestvom, čeprav vprašanja socialnih pravic v povezavi z Brexitom niso posebej izpostavljena. Gre namreč za področje, ki je v tem času predmet pogajanja med EU in Združenim kraljestvom.

³² Bieback, Kahil-Wolff, v Fuchs, 2018, str. 834.

³³ Glej 27. in 37. člen ZPIZ-2 (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS št. 96/12 do 65/17).

³⁴ Strban, 2013/2, str. 288.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILO

Knjiga Evropsko socialno pravo je najpodrobnejša in ta trenutek tudi najsodobnejša predstavitev prava socialne varnosti EU. Poseben pomen ji daje tudi zadnje poglavje, ki prikazuje sistem pravnega varstva socialnih pravic v EU. Ta del je lahko v pomoč predvsem sodiščem pri pripravi vprašanj za predhodno odločitev Sodišča EU, saj je prikazan celoten postopek, tudi tisti pred Sodiščem EU.³⁵ Pomembno je, da so nacionalna sodišča tudi sodišča EU, saj posameznik nima neposrednega dostopa do Sodišča EU.

Priporočilo k branju ne velja le za socialne sodnike vseh stopenj, temveč za vsakogar, ki se na akademski ravni ali pri delu v zavodih socialne varnosti srečuje z zapletenimi vprašanji prava socialne varnosti EU. Podobno velja za mednarodna svetovalna podjetja, ki se ukvarjajo z nasveti pri plačevanju davkov in prispevkov, sistemov, ki nista nujno medsebojno usklajena.³⁶

Priporočilo velja kljub temu, da je knjiga namenjena osebam, ki vsaj bralno obvladajo nemški jezik in da poleg številnih odločitev Sodišča EU vsebuje primere predvsem iz nemške in avstrijske pravne ureditve.

LITERATURA

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

Fuchs, (ur.): Europäisches Sozialrecht, Nomos, Baden-Baden 2018.

Fuchs, Maximilian; Marhold, Franz; Europäisches Arbeitsrecht, 5. Auflage, Handbuch, Verlag Österreich, Wien 2018.

Rataj, Primož; Strban, Grega: Recenzija knjige: Fuchs, Maximilian, Cornelissen, Rob: EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009. Nomos, Baden-Baden. C. H. Beck, München: Portland: Hart, 2015, Delavci in delodajalci, Delavci in delodajalci, Vol. XVI, 2016, št. 1, str. 151-156.

Strban, Grega: Predvidene novosti v obveznem zdravstvenem zavarovanju, Delavci in delodajalci, Vol. XVII, 2017, št. 4, str. 447-474.

Strban, Grega (ur.); Berki, Gabriella; Carrascosa Bermejo, Dolores; Van Overmeiren, Filip: Access to healthcare in cross-border situations, Analytical Report 2016, Report prepared for the European Commission by FreSsco, January 2017.

Strban, Grega: Family benefits in the EU - is it still possible to coordinate them?, Maastricht Journal

³⁵ Borchardt, v Fuchs, 2018, str. 1001.

³⁶ Področje napotitev bo iz socialnega in davčnega vidika obravnavano na letošnjih Dnevih delovnega prava in prava socialne varnosti.

of European and Comparative Law 2016, št. 5, str. 775-795.

Strban, Grega (2013/1): Patient mobility in the European Union: between social security coordination and free movement of services, ERA Forum, Vol. 14, 2013, Nr. 3, str. 391-407.

Strban, Grega (2013/2): Spregledani vidiki pokojninske reforme, Delavci in delodajalci, letn. XIII, 2013, št. 2-3, str. 277-300.

Strban, Grega: Gender Differences in Social Protection, MISSOC Analysis 2012/2, November 2012.

Strban, Grega: Vpliv državljanstva EU na dostop do pravic iz sistema socialne varnosti, Pravna praksa-PP, letn. 30, 2011, št. 11, str. 19-21.

European Social Law

Grega Strban*

Summary

The present paper develops a scientific discourse, triggered by the new, already seventh edition of the book on European social law, edited by Maximilian Fuchs, professor emeritus of the Law faculty, University Eichstätt/Ingolstadt. The book was published in the book collection *Nomos Kommentar*, by the publishing house Nomos, in cooperation with publishers *Manz* and *Helbing Lichtenhahn*. Professor Fuchs remains quite active also after his retirement, especially in the field of European labour and social law.

As in every serious scientific monography, the book on European social law, begins with clarification of certain notions and distinctions. It is explained that the book deals with EU social security law, rather than entire social law as perceived in certain countries. It also does not encompass the social security law of another European institution, i.e. the Council of Europe. The book presents the most comprehensive and at the moment the most up to date discussion on European social security law.

When doing so, not only the primary and secondary EU law is analysed, but decisions of the Administrative Commission for social security coordination and especially numerous decisions of the Court of Justice of the EU (CJEU) are taken into account and sometimes critically assessed. Moreover, the latest proposals of the European Commission for amendments and modifications of the Social Security Coordination Regulation, i.e. Regulation (EC) 883/2004 are presented. Occasionally, also the influence of EU law on especially German and Austrian law are discussed, which makes the book especially valuable for the German speaking part of the EU. It should be noted, that also a shorter version of the previous edition(s) was issued in English language.

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

Especially valuable is the connection between the Regulation (EC) 883/2004 and the Directive 2011/24/EU on patients' rights in cross-border healthcare. Two instruments regulating similar situations on completely distinct legal bases, i.e. social security coordination and free movement of services. This, not always easy relation, raises many questions in the majority of Member States. It seems that there is a constant battle between public and private provision of healthcare.

An ongoing debate is also on equal treatment of men and women. The Directive 79/7/EEC remains the only one from the Seventies package. By now it should be clear that there are no natural obligations of a man or of a women and that both form equal parts of human society.

Special attention is paid to social advantages and external social security relations of the EU. Although, the book does not completely cover all of them, e.g. the debate on Brexit seems to be more pertinent in the UK than in other Member States. Also not all association and cooperation agreements could be thoroughly discussed.

Nevertheless, the book is absolutely worth reading by everyone dealing with EU social security law, be it at the academic or practical level. It is very valuable also for the social courts of law, due to its chapter on legal protection of social rights in the EU, a part that other books on EU social security law as a rule do not include.