



Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani

ZBORNIK  
ZNANSTVENIH  
RAZPRAV

*Ljubljana Law Review*

2021

LETNIK LXXXI

*Primož Rataj\**

## **Izbrana vprašanja prihodnjega urejanja koordinacije dajatev za brezposelnost v pravu Evropske unije**

### **1. Uvodna pojasnila**

Pravo socialne varnosti je eno najhitreje razvijajočih se pravnih področij. Najpogosteje se spreminja v nacionalnem pravnem okolju, redkeje pa prihaja do sprememb na mednarodni ravni. Ne glede na to je mednarodno pravo zaradi svojega dometa na večje število držav zelo pomembno, hkrati pa tudi precej bolje poznano, vsaj tedaj, ko se zaide onkraj nacionalnih ozemeljskih meja. Mednarodno pravo socialne varnosti ureja dva pomembna stebra pravnih virov, tistih ki stremijo k zagotavljanju določene (minimalne) stopnje socialne varnosti (tj. harmonizacijski pravni viri), in tistih, ki stremijo k povezovanju sistemov socialne varnosti (koordinacijski pravni viri). Oboji so seveda namenjeni ureničenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, le v nekoliko drugačnem kontekstu.

Povezovanje sistemov socialne varnosti, kamor se umešča tudi ta prispevek, stremi k temu, da se zagotavlja socialna varnost posamezniku tedaj, ko se giblje med več državami, pri čemer se s pravili načeloma ne vpliva na vsebino nacionalne ureditve sistema socialne varnosti. Začetki povezovanja sistemov socialne varnosti segajo že v 19. stoletje, ko so se začeli sprejemati dvostranski sporazumi med državami, ki so globalno gledano še danes najpomembnejši način za doseganje cilja socialne varnosti posameznikov v čezmejnih razmerjih. Pomembni so tudi v evropskem prostoru, ko gre za razmerja držav članic Evropske unije (EU) s tretjimi državami.

Povezovanje sistemov socialne varnosti v EU sega v same začetke nastanka Evropske gospodarske skupnosti (EGS), saj sta bili prvi dve (vsebinski)<sup>1</sup> uredbi, Uredbi št. 3 in 4,

\* *Primož Rataj, magister prava, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Slovenija, primoz.rataj@pf.uni-lj.si.*

<sup>1</sup> Prvi številčni uredbi sta sicer urejali jezik in delovanje članov Evropskega parlamenta.

uredbi za povezovanje sistemov socialne varnosti. Zakonodajalec EU se je že od vsega začetka zavedal, da je za svobodno gibanje delavcev kot ene od štirih temeljnih svoboščin EU (še danes) treba odpraviti ovire, posledica katerih bi bila, da bi posameznik ob gibanju med državami članicami EU izgubil pravice iz sistema socialne varnosti. Zato je bilo treba sisteme socialne varnosti EU povezati, kar je možno prek več temeljnih načel in nadaljnjih pravil pri posameznih vrstah dajatev za tradicionalna socialna tveganja, kot na primer starost, invalidnost, smrt, bolezen, materinstvo, brezposelnost idr.

Z namenom, da posameznik ob čezmejnem gibanju ni prikrajšan na področju socialne varnosti, je eno od temeljnih načel načelo enakega obravnavanja (oziroma prepoved neposredne in posredne diskriminacije na podlagi državljanstva), ki omogoča dostop do sistema socialne varnosti v drugi državi članici. Naslednje je načelo uporabe zakonodaje ene države članice v vsakem posameznem trenutku, kar omogoča, da posameznik ni subjekt dveh zakonodaj (z dvojnimi plačili prispevkov in/ali dvojnimi, prekrivajočimi se dajatvami) oziroma da v koliziji pravil ne »pade med dva stola«, kar pomeni, da ne bi bil vključen v sistem socialne varnosti v nobeni relevantni državi. Zaradi povezovanja sistemov socialne varnosti, torej koordinacije in ne harmonizacije, seveda ni mogoče jamčiti, da bo položaj za posameznika ob čezmejnem gibanju povsem nevtralen.<sup>2</sup> Lahko bo nevtralen ali pa zanj bolj oziroma manj ugoden. To je odraz tega, da se sistemi socialne varnosti med seboj razlikujejo in da njihove harmonizacije države članice niti ne želijo, saj ti odražajo njihovo zgodovinsko in socialno dojemanje, na kakšen način zagotoviti socialno varnost.<sup>3</sup> Zato so kolizijska pravila, ki določajo pristojno državo članico, nacionalnim pravilom nadrejena ter imajo izključni učinek.<sup>4</sup>

Konkretnje se povezuje sisteme oziroma varuje položaj posameznika tudi z načelom varstva pravic v nastajanju in načelom varstva pridobljenih pravic. Obe načeli sta pravzaprav razvidni že v 48. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije<sup>5</sup> (PDEU), natančneje pa gre za tehniki seštevanja obdobj (zavarovanja, (samo)zaposlitve ali prebivanja) v več državah članicah in izplačevanje dajatev prek meja v drugo državo članico. Težko si je za-

<sup>2</sup> Glej na primer združeni zadevi C-393/99 in C-394/99 *Hervein in Hervillier*, ECLI:EU:C:2002:182, točki 50–51; C-493/04 *Piatkowski*, ECLI:EU:C:2006:167, točka 34; in C-208/07 *von Chamier-Glisczinski*, ECLI:EU:C:2009:455, točka 85.

<sup>3</sup> V tem oziru na primer Esping-Andersen, 1990, razlikuje med več »modeli« zagotavljanja socialne varnosti in vlogo države kot intervenienta na trgu. Razlikuje med liberalnim, socialno-demokratskim in konservativnim (ali korporativnim) modelom, ki se razlikujejo glede na to, koliko omogočajo socialno sprejemljiv standard življenja neodvisno od udeležbe na trgu dela.

<sup>4</sup> Glej na primer zadeve C-302/84 *Ten Holder*, ECLI:EU:C:1986:242, točka 21; C-345/09 *van Delft in drugi*, ECLI:EU:C:2010:610, točka 52; in C-89/16 *Szoja*, ECLI:EU:C:2017:538, točka 42. Izključni učinek pomeni, da je oseba subjekt zakonodaje zgolj ene države članice, nadrejen vidik pa se kaže v temu, da se ne upošteva nacionalnih pogojev za vključenost v sistem socialne varnosti, če bi njihova uporaba kolizijskim pravilom odvzela ves učinek.

<sup>5</sup> Uradni list EU C 326, 26. oktober 2012.

misлити na primer svobodno gibanje delavcev, če se delovno aktivni posameznik na sredini poklicne poti odloči oditi v drugo državo članico in nato še tretjo, do pokojnine pa ne bi bil upravičen, ker v nobeni od držav članic ne bi dopolnil zadosti zavarovalnih obdobj. Enako velja v primeru brezposelnosti. Če bi posameznik dolgo časa delal v eni državi članici ter nato odšel v iskanju boljše zaposlitve v drugo državo članico ter tam zaposlitev kmalu zaradi od njegovega ravnanja neodvisnega razloga tudi izgubil, bi težko govorili o varovanem položaju posameznika, če nato ne bi bil upravičen do nadomestila za primer brezposelnosti (v nadaljevanju kot sopomenka dajatvam za brezposelnost),<sup>6</sup> ker je bilo njegovo obdobje (samo)zaposlitve oziroma zavarovanja v tej državi članici prekratko, bilo pa bi zadosti dolgo, če bi obdobja, izpolnjena tudi v drugih državah članicah, seštel. Zato seštevanje obdobj »povezuje« sisteme socialne varnosti.

Hkrati bi si težko zamislili svobodo gibanja oseb,<sup>7</sup> če na primer upokojenec ne bi mogel oditi živeti v drugo državo članico, kot je država članica, v kateri se je upokojil, ker bi v tem primeru izgubil pokojnino, ki se ne bi izplačevala v državi članici novega (stalnega, običajnega) prebivališča (oziroma smiselno preostale oblike dajatev). Druga temeljna tehnika »povezovanja« je torej izplačevanje ali izvoz dajatev v tujino (oziroma odstop od pravil glede pogoja stalnega prebivališča). Zakonodajalec EU naj bi sprejel potrebne ukrepe, da omogoči svobodno gibanje delavcev, ta ukrep pa v sekundarnem pravu EU danes predstavljata veljavna Uredba (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti<sup>8</sup> in njena izvedbena Uredba (ES) št. 987/2009.<sup>9</sup> Morda je treba poudariti, da se je osebna veljavnost tako imenovanih koordinacijskih uredb s časom širila, saj so bili poleg delavcev pozneje zajeti še samozaposleni (prek svobode opravljanja storitev), javni uslužbenci, študenti ter državljani tretjih držav. Na podlagi vključitve določb o državljanstvu EU leta 1992 in njihove svobode gibanja je v Uredbi (ES) št. 883/2004 osebna veljavnost v 2. členu razširjena na državljane držav članic EU ter njihove družin-

---

<sup>6</sup> V praksi držav članic denarno nadomestilo za primer brezposelnosti prevladuje in je tudi edina dajatev, ki se v praksi Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje koordinira. Zgolj nekaj držav članic pozna tako imenovane netipične dajatve za brezposelnost. Za njihov pregled glej de Cortazar idr., 2012, str. 97–99. Kdaj gre za »dajatev za brezposelnost« je Sodišče EU presojalo že v več primerih, na primer v zadevah C-39/76 *Mouthaan*; C-375/85 *Campana*, ECLI:EU:C:1987:253; C-66/92 *Acciardi*, ECLI:EU:C:1993:341; C-25/95 *Otte*, ECLI:EU:C:1996:295; C-57/96 *Meints*, ECLI:EU:C:1997:564; C-406/04 *de Cuyper*, ECLI:EU:C:2006:491; C-228/07 *Petersen*; združeni zadevi C-216/12 in C-217/12 *Hliiddal in Bornand*, ECLI:EU:C:2013:568; in C-135/19 *CW*, ECLI:EU:C:2020:177, točka 34. Tipično gre pri mejnih primerih za vprašanje razmejitev z dajatvami pred upokojitvijo, dajatvami za invalidnost ali bolezen, izjemoma pa za razmejitev z družinskimi dajatvami ali dajatvami s področja delovnega prava.

<sup>7</sup> Svobodo gibanja državljanov EU na ozemljih držav članic EU predvideva tudi 21. člen PDEU.

<sup>8</sup> Uradni list ES L 166, 30. april 2004.

<sup>9</sup> Uradni list ES L 284, 30. oktober 2009. Poleg tega je razširjena uporaba teh dveh uredb na državljane tretjih držav z Uredbo (EU) št. 1231/2010, Uradni list EU L 344, 29. december 2010.

ske člane in preživele osebe, če stalno prebivajo v državi članici in je zanje veljala ali velja zakonodaja ene ali več držav članic.<sup>10</sup>

Poleg navedenih štirih temeljnih načel, tj. načela enake obravnave, načela uporabe zakonodaje ene države, načela varstva pravic v nastajanju in načela varstva pridobljenih pravic, je treba poudariti še načelo dobrega upravnega sodelovanja in načelo enake obravnave dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov (kot podnačelo načela enake obravnave). Predvsem načelo dobrega upravnega sodelovanja je tisto, ki omogoča, da stvari v praksi tečejo kot »namazan stroj« ter je pravzaprav predpogoj za delovanje celotnega sistema.<sup>11</sup> V tem oziru je njegov pomen neprecenljiv.

Uvodna pojasnila so pomembna za razumevanje konteksta povezovanja sistemov socialne varnosti, ki je pravnikom le redko poznano. K temu verjetno pripomore dejstvo, da se ta vsebina ureja v koordinacijskih uredbah EU, ki se neposredno uporabljajo in jih ni treba prenašati v notranji pravni red, s čimer so očem manj vidna (oziroma nevidna).

## 2. Posebnost dajatev za brezposelnost in politični kontekst

Naslednji potreben korak v tem prispevku je pojasniti, zakaj so dajatve za brezposelnost posebne v luči povezovanja sistemov socialne varnosti. V uvodu omenjena temeljna načela povezovanja so urejena horizontalno, torej veljajo splošno za vse vrste dajatev, razen če koordinacijska Uredba (ES) št. 883/2004 določa drugače. Zanimivo je, da je ta ureditev drugačna prav pri dajatvah za brezposelnost, in sicer z vidika obeh temeljnih tehnik koordinacije, določenih že v PDEU (seštevanje obdobj in izplačevanje dajatev v drugo državo). Poleg tega je predviden tudi odmik od temeljnega pravila pristojnosti zakonodaje države članice, v kateri se je opravljalo delo (lat. *lex loci laboris*),<sup>12</sup> če gre za (brezposelne) osebe, ki prebivajo v drugi državi članici.

Posebnost urejanja dajatev za brezposelnost izhaja iz dejstva, da se te povezujejo s trgom dela, natančneje z aktivno politiko zaposlovanja, in širše tudi s področjem delovnega prava. Vse od 90. let 20. stoletja, ko se je aktivna politika zaposlovanja s pripadajočimi

<sup>10</sup> Poleg tega se pod navedenimi pogoji uredba uporablja tudi za osebe brez državljanstva in begunce.

<sup>11</sup> Jorens, 2017, str. 7.

<sup>12</sup> Pravilo *lex loci laboris* (tujim državljanom, tudi tistim, ki sicer prebivajo v drugi državi) omogoča izenačitev s položajem delavcev v državi članici zaposlitve. Tako ne pomenijo nelojalne konkurence delavcem v državi članici gostiteljici (zaradi plačila enotne prispevne stopnje), hkrati pa delodajalcem omogoča, da se za vse delavce ravna po pravilih tiste države članice, v kateri imajo po navadi sedež ter relevantna pravila dobro poznajo. Ne le to, tudi na področju delovnega prava je temeljno pravilo pristojnost države članice običajnega opravljanja dela, kar je razvidno iz 8. člena Uredbe (ES) št. 593/2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja, Uradni list ES L 177, 4. julij 2008 (Uredba Rim I). Tudi na področju koordinacije dajatev za brezposelnost je temeljno pravilo pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve.

obveznostmi brezposelnega iskalca zaposlitve prvič uveljavila,<sup>13</sup> je z dajatvami neločljivo povezana tudi okoliščina iskanja zaposlitve, ki naj bo čim krajše (in uspešno). V tem oziru je še danes aktualno vprašanje, kako urejati vprašanja določitve pristojne države članice in tako zakonodaje, ki naj se uporabi, izplačevanja dajatev v drugo državo članico ob mobilnosti brezposelne osebe ter ali in kako seštevati obdobja (zavarovanja ali (samo) zaposlitve). K vprašanjem in nedoločnim odgovorom dodatno pripomorejo trenutno veljavna pravila v koordinacijskih uredbah s kopico teoretičnih in praktičnih težav ter razlike pri nacionalnem urejanju socialne varnosti v primeru brezposelnosti. Čeprav imajo pravzaprav vse države članice (razen Luksemburga) v ta namen vzpostavljeno socialno zavarovanje, so med državami vendarle opazne razlike z več vidikov. Nacionalni sistemi se razlikujejo z vidika kroga obvezno zavarovanih oseb, minimalne zahtevane (zavarovalne) dobe, izračuna dajatev (v enotnem znesku ali z osnovo in odmernim odstotkom, ki se medsebojno razlikujejo), trajanjem izplačevanja denarnega nadomestila (enotno (za vse), ali s podaljševanjem po načelu »dlje prispevam, dlje prejemam«, bodisi linearno bodisi s postopnim naraščanjem), vzrokom za nastanek brezposelnosti in s tem povezano odklonitvijo dajatev ali zgolj določitvijo čakalnega obdobja za njihovo upravičenost, ipd.

V času ustanovnih držav EGS je bilo sisteme socialne varnosti šestih držav lažje povezovati, pozneje pa so se pridružile države, ki imajo drugačne ureditve, kar je pomenilo težavo pri koordinaciji sistemov na splošno, v ožjem smislu pa tudi v kontekstu dajatev za brezposelnost. Ne le to, spremenili so se tudi migracijski trendi, in sicer vidika njihovega obsega in vrste migracij, poleg tega pa je prišlo do tehnološkega razvoja, krepitve integracije med državami članicami ter navsezadnje sprememb nacionalnih sistemov socialne varnosti skozi čas.

Kljub družbenim spremembam se je koordinacija dajatev za brezposelnost spreminjala minimalno. Ko je bila sprejeta Uredba (EGS) št. 1408/71 (tj. predhodnica zdaj veljavne uredbe iz leta 2004), do omenjenih učinkov še ni prišlo. Ko so bili zaznani in ko je Evropska komisija leta 1998 predlagala več sprememb, pa je zaradi postopkovnih zahtev po obstoju soglasja med državami članicami pri spreminjanju področnih pravil nastopila težava. Poglavlje o dajatvah za brezposelnost je bila ena od zadnjih razpravljanih tem,<sup>14</sup> na koncu pa so minimalne spremembe odražale nujen in hiter kompromis, saj je leta 2004 »grozila« priključitev deset novih držav članic, kar bi doseganje soglasja še otežilo.<sup>15</sup> Ni presenečenje, da je bila Uredba (ES) št. 883/2004 tako sprejeta 29. aprila 2004, le dva dni pred pristopom novih, gospodarsko manj razvitih držav članic, vključno s Slovenijo. Zaradi muje so se pravila v primerjavi s preteklostjo tedaj le minimalno spremenila.

---

<sup>13</sup> Glej Fuchs, 2010, str. 102–106.

<sup>14</sup> Cornelissen, 2007, str. 209.

<sup>15</sup> To delovanje je bilo le zmerno uspešno, saj je bila izvedbena uredba sprejeta šele 2009, ko je bilo že 27 držav članic EU.

Če je bil kdo pozoren na letnice sprejetih uredb, je zaporedje po letih sprejema celostne, posodobljene uredbe naslednje: 1958, 1971, 2004. Pomembnejše spremembe koordinacijske uredbe so redke. Zanimivo glede tega je, da je bil (naj)novjši predlog sprememb Uredbe (ES) št. 883/2004 podan ob koncu leta 2016, največji delež predlogov pa se je nanašal na spremembo pravil, ki koordinirajo dajatve za primer brezposelnosti.<sup>16</sup> Čeprav se je upalo, da bodo spremembe lahko hitro sprejete, se je v postopku zapletlo.<sup>17</sup> Roberts navaja,<sup>18</sup> da so bile leta 2019 sporne še predvsem dajatve za primer brezposelnosti in pravila o določitvi pristojne države članice. Države članice se pri pogajanjih namreč združujejo v bloke držav, ki lahko posamezen predlog zavrnejo, pri tem pa politično kupčkajo in izhajajo iz lastnih (finančnih) interesov, ki so, agregatno gledano, praviloma razdeljeni na dva pola, tj. države, ki od trenutnih pravil »profitirajo«, in tistih, ki ne. Pennings tako nastala razmerja opisuje celo kot »bojišče med vzhodom in zahodom«.<sup>19</sup>

Ob pregledu spremljajočega dokumenta k predlogu Evropske komisije iz leta 2016, tako imenovane ocene vplivov (angl. *impact assessment*),<sup>20</sup> je mogoče ugotoviti, da so bile podane različne alternativne rešitve, podkrepljene z oceno o socialnih, ekonomskih in drugih učinkih.<sup>21</sup> Zelo nazorno so navedeni podatki o podpori posameznim različicam, kjer pa se države članice pravzaprav nikjer niso približale soglasju. Evropska komisija je seveda nadaljevala s predlogi, ki bi po oceni učinkov dosegli največ pozitivnih učinkov in/ali imeli največ politične podpore. Tako je med pogajanja prihajalo do sprememb še vse do leta 2019, ko je bilo sprejeto stališče, naj se s predlogom nadalje ukvarja nova Evropska komisija, ki je nastopila v letu 2020. Nestrinjanje o novih pravilih za področje dajatev za brezposelnost je torej (vsaj začasno) zaustavilo potrditev (vseh) sprememb, kar je deloma nenavadno. Ko gre za statistično porazdelitev, so namreč dejanski primeri s področja koordinacije dajatev za brezposelnost v ozadju. Po številkah prevladujejo odločitve o pristojni državi članici, temu sledijo primeri pokojninskih dajatev in primeri (čezmejnih) zdravstvenih dajatev. Daleč v ozadju se šele pojavijo dajatve za brezposelnost in družinske dajatve, kar velja tudi za Slovenijo.<sup>22</sup> Očitno je šlo na političnem parketu predvsem za načelno postopanje.

<sup>16</sup> European Commission, COM (2016) 815 final.

<sup>17</sup> Glej podrobnejši opis v Golyner, 2020, str. 105. Za razvojne dogodke v postopku sprejemanja glej tudi Roberts, 2020, str. 242 in nasl.

<sup>18</sup> Prav tam, str. 246.

<sup>19</sup> Pennings, 2020.

<sup>20</sup> European Commission, SWD (2016) 460, str. 39–103.

<sup>21</sup> Prav tam. Med te denimo spadajo jasnost in poenostavitev pravil, varstvo pravic, finančni učinki ter njihov vpliv na temeljne pravice, administrativni stroški, tveganje za goljufije in zlorabe, pravična delitev bremena med državami članicami, vpliv na mobilnost ter skladnost s splošnimi, specifičnimi in širšimi cilji EU.

<sup>22</sup> V Sloveniji je bilo leta 2018 zgolj 1.714 prenosnih obrazcev pri dajatvah za brezposelnost (obrazci U1, U2 in U3). Podrobneje glej de Wispelaere, de Smedt in Pacolet, 2020, str. 83.

V tem razdelku sem želel ponazoriti, da je pomemben politični kontekst, ki ga je treba upoštevati vselej, ko se razpravlja o prihodnjem urejanju koordinacije dajatev za brezposelnost. Če so pravila in predlogi Evropske komisije lahko politično motivirani, pa mora raziskovalni in predvsem teoretični pristop strokovnega delovanja nujno presegati take okoliščine oziroma mora biti od njih neodvisen. Zato je cilj prispevka podati teoretična oziroma strokovna izvajanja o pravnem urejanju *de lege ferenda*. Osredinjam se na tiste vidike ureditve, za katere menim, da nudijo prostor za izboljšave.

Pri tem bom upošteval predvsem naslednje dejavnike oziroma cilje: varovanje pravnega položaja brezposelne osebe, sistemska skladnost, pravična (raz)delitev bremena med državami članicami, jasnost, dobre (če ne najboljše) možnosti iskanja zaposlitve ter svoboda gibanja med državami članicami pri iskanju nove zaposlitve. Rešitve, ki bi dosegla vse cilje, pravzaprav ni. Gre le za vprašanje, kako doseči najboljši kompromis. To je navsezadnje tudi razlog za nesoglasja na političnem parketu. Namen je nanizati argumente za normodajni predlog, ki ga ocenjujem kot strokovno najprimernejšega in ga doslej še nisem srečal v enaki obliki. V svojih bistvenih značilnostih predlog izhaja iz pristojnosti držav članic zadnje (samo)zaposlitve, vendar po določenem izpolnjenem obdobju (samo)zaposlitve v tej državi članici (v nasprotnem primeru je pristojna država članica predzadnje (samo)zaposlitve – z enakimi pravili ne glede na kraj prebivanja brezposelne osebe), pri čemer se omogoča izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico brez časovnih omejitev.

### 3. Pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve

Težave, do katerih prihaja tako na teoretični kot tudi praktični ravni, so, ko gre za pravo EU, zaradi števila aktivnih raziskovalcev na področju koordinacije sistemov socialne varnosti večinoma jasno identificirane.<sup>23</sup> Več nesoglasij je o tem, kako bi se lotili njihove odprave. To velja tudi za področje koordinacije dajatev za brezposelnost.

Če nekdo prvič prebere koordinacijsko uredbo, opazi, da več členov odstopa od temeljnih pravil in načel, pravila pa so deloma (jezikovno in namensko) nejasna oziroma se njihovo razumevanje skriva za tančico nevednosti, ki se jo odstre šele s pomočjo spoznavnih pravnih virov (na primer strokovnih ali znanstvenih člankov ter sodne prakse). Eden takih členov je sedanji 65. člen Uredbe (ES) št. 883/2004, ki določa pravila o pristojni državi članici, ko brezposelna oseba (stalno) prebiva v državi članici, ki ni pristojna država članica. Zamisliti si je mogoče primer slovenskega delavca, ki prebiva v Mariboru, dnevno pa se vozi na delo v Avstrijo, kjer je zaposlen in je – po pravilu *lex loci laboris* – pristojna država članica tako Avstrija. Če taka oseba, ki je obmejni delavec (saj se vrne v

---

<sup>23</sup> Glede dajatev za brezposelnost glej na primer de Cortazar idr., 2012; Mišič, Bagari in Strban, 2020.



državo članico prebivanja vsaj enkrat tedensko),<sup>24</sup> postane delno ali občasno brezposelna (na primer dela krajši delovni čas od polnega), je za zagotavljanje dajatev za brezposelnost še naprej pristojna Avstrija (država članica zdaj delne, občasne zaposlitve), v primeru polne brezposelnosti pa je pristojna država članica prebivanja (Slovenija).

Ko gre za druge čezmejne delavce, ki prebivajo v drugi državi članici, kot je pristojna država članica (ter niso obmejni delavci), so pravila podobna. Zamisliti si je mogoče primer slovenskega delavca, ki ima nepremičnino v Mariboru, kjer živi njegova družina, sam pa je odšel na delo na Nizozemsko, pri čemer se na primer enkrat mesečno vrne za konec tedna v Slovenijo. Čeprav dela in biva na Nizozemskem (pristojna država članica v času delovne aktivnosti), je njegovo središče življenjskih interesov, s tem pa tudi (stalno) prebivališče praviloma v Sloveniji. V primeru delne ali občasne brezposelnosti velja enako pravilo kot pri obmejnih delavcih, če pa postane popolnoma brezposeln, pa ima pravzaprav možnost izbire (pristojne države članice). Izbira lahko, ali bo na razpolago službam za zaposlovanje v državi članici zadnje (samo)zaposlitve, ali pa se bo vrnil v državo članico stalnega prebivališča. Če stori slednje in je na voljo službam za zaposlovanje v tej državi članici, potem bo dajatve za brezposelnost zagotavljala država članica prebivanja. Tem pravilom je bila leta 2004 dodana kompromisna rešitev, da naj bi v primeru pristojnosti države članice prebivanja, država članica zadnje (samo)zaposlitve tej za 3 ali 5 mesecev povrnila stroške, povezane z dajatvami za brezposelnost.

Pravilo o pristojnosti države članice prebivanja je sporno iz več vidikov. Najprej pri naša številne pravne zaplete. Ni vselej jasno, ali je oseba delno (ali občasno) ali popolnoma brezposelna.<sup>25</sup> Na to jasno opozarjata na primer odločitvi Sodišča EU v zadevah *de Laat*<sup>26</sup> in *Mertens*,<sup>27</sup> k še dodatnemu zapletu pri notni razlagi pa pripomore Sklep št. U3 (*Unemployment*)<sup>28</sup> Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti

<sup>24</sup> V skladu s točko f 1. člena Uredbe (ES) št. 883/2004 je obmejni delavec vsaka oseba, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v eni državi članici in stalno prebiva v drugi državi članici, v katero se praviloma vrača vsak dan ali najmanj enkrat na teden. Danes je premagovanje daljših poti mogoče opraviti dokaj hitro, zato bi v kontekst te opredelitve lahko spadale tudi osebe, ki delajo v precej oddaljeni državi članici, pa se vrnejo domov z letalom vsak konec tedna. V tem smislu ne opravljajo dela v sosednji državi članici, torej »ob sosednji meji«, pa vendar spadajo v opredelitev »obmejnega delavca«. Ena od težav je tudi v praksi ločiti, ali gre za obmejnega delavca ali tistega, ki to ni. Nedavno je tako na primer slovenski Zavod za zaposlovanje (ZRSZ) brezposelnim začel ponujati v podpis izjavo, kjer morajo pod grožnjo polne kazenske in materialne odgovornosti potrditi, ali so obmejni delavci.

<sup>25</sup> Opredelitve teh pojmov v koordinacijski Uredbi (ES) št. 883/2004 ni.

<sup>26</sup> C-444/98 *de Laat*, ECLI:EU:C:2000:635, točke 13, 16–18. Za pravno analizo primera glej van der Mei, 2003, str. 219–222.

<sup>27</sup> C-655/13 *Mertens*, ECLI:EU:C:2015:62, točke 18–27. Primer se je pojavil kot odraz nedoslednosti med zadevo C-444/98 *de Laat*, in Sklepom št. U3 Upravne komisije.

<sup>28</sup> Sklep št. U3 z dne 12. junija 2009 o obsegu pojma »delna brezposelnost«, ki se uporablja za brezposelne osebe iz člena 65(1) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta, Uradni list

(v nadaljevanju: Upravna komisija),<sup>29</sup> ki je bil sprejet v času med obema zadevama in ki določa nekoliko drugačno razmejitevno pravilo. Vprašanje je na primer, kako po eni strani opredeliti položaj, ko je nekdo bil zaposlen za krajši delovni čas od polnega ter to zaposlitev izgubi. Po drugi strani lahko popolnoma brezposelna oseba najde zaposlitev v drugi državi članici, vendar le za krajši delovni čas, in vprašanje je, ali se s tem spremeni tudi pristojna država članica.<sup>30</sup>

Drugi je sistemski vidik, ki upošteva dvostranskost socialno-zavarovalnega razmerja, tj. razmerja med zavarovancem, ki plačuje prispevke za socialno varnost, in nosilcem zavarovanja, ki na drugi strani izplačuje (denarne) dajatve.<sup>31</sup> Če je za čas (samo)zaposlitve pristojna država članica opravljanja dela, v kateri so tudi plačani prispevki za socialno varnost, ni razumljivo, da v primeru nastopa brezposelnosti dajatve zagotavlja država članica prebivanja, ki prispevkov ni prejela. Če je predvidena povrnitev stroškov za dajatve za brezposelnost za obdobje 3 ali 5 mesecev, je ta povrnitev le delna, saj je v državi članici prebivanja lahko dajatev zagotovljena dalj časa, hkrati pa ima država članica prebivanja kot pristojna država članica na področju celotnega sistema socialne varnosti še druge morebitne izdatke, na primer za družinske dajatve ali zdravstvene dajatve, teh pa ne dobi povrnjenih. Gre torej le za delno povrnitev, povrnitev pa je lahko sporna tudi za državo članico zadnje (samo)zaposlitve.<sup>32</sup> Povrh tega je povrnitev stroškov pri koordina-

---

EU C 106/45, 24. april 2010.

<sup>29</sup> Ta komisija je med drugim zadolžena tudi za obravnavo vseh vprašanj v zvezi z uporabo in razlago pravil koordinacijskih uredb. Podrobneje o njenih nalogah glej 72. člen Uredbe (ES) št. 883/2004.

<sup>30</sup> V skladu s temeljnim pravilom *lex loci laboris* bi morala postati pristojna država članica aktivnosti, torej zaposlitve za krajši delovni čas. Po drugi strani naj bi imeli taki posamezniki še naprej pravico do dajatev za brezposelnost, ki jih zagotavlja država članica prebivanja, priporoča pa se državam članicam, da v ta namen sklenejo sporazum v skladu s prvim odstavkom 16. člena Uredbe (ES) št. 883/2004. Glej podrobneje Priporočilo št. U1 Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti z dne 12. junija 2009 o zakonodaji, ki se uporablja za brezposelne osebe, ki opravljajo poklicno ali gospodarsko dejavnost s krajšim delovnim časom v državi članici, ki ni država članica stalnega prebivališča, Uradni list EU C 106, 24. april 2010.

<sup>31</sup> Pri dajatvah za primer brezposelnosti ni treba omenjati drugih alternativnih mehanizmov za zagotavljanje socialne varnosti, saj so v vseh državah članicah (razen Luksemburga) za varnost v primeru nastopa brezposelnosti primarno vzpostavljena socialna zavarovanja.

<sup>32</sup> To velja na primer, če po nacionalnih pravilih države članice zadnje (samo)zaposlitve upravičenosti do dajatev za brezposelnost sploh ne bi bilo ali pa bi se dajatve zagotavljale manj od petih mesecev. Kot primer lahko služi povezava z 61. členom uredbe, v skladu s katerim mora pristojna država seštevati obdobja zaposlitve ali samozaposlitve, če bi jih po nacionalni zakonodaji štela kot obdobje zavarovanja. Če oseba v Avstriji ni zavarovana za primer brezposelnosti (na primer pri delavcih, ki imajo *mini-job*, ali pri samozaposlenih, ki se prostovoljno ne vključijo v zavarovanje za primer brezposelnosti), bi Slovenija po jezikovni razlagi vendarle morala taka obdobja sešteti, saj so vsa obdobja zaposlitve ali samozaposlitve ne glede na obseg aktivnosti v Sloveniji podlaga za obvezno vključitev v zavarovanje za primer brezposelnosti (in pomenijo zavarovalno dobo). Nacionalna zakonodaja države članice prebivanja tako lahko vzpostavi obveznost povrnitve za dajatve, ki je v državi članici

ciji sistemov socialne varnosti predvideno le izjemoma (poleg dajatev za brezposelnost še pri zdravstvenih dajatvah), z izjemo pa so povezane tudi izvedbene težave.<sup>33</sup>

Država članica prebivanja, ki v skladu z nacionalno zakonodajo odloči o dajatvah za brezposelnost, običajno pomeni tudi manj ugoden razplet za brezposelno osebo. Glede na to, da migracijski tokovi v EU potekajo predvsem v smeri od vzhoda proti zahodu,<sup>34</sup> torej v države članice z višjimi plačami in razvitejšimi sistemi socialne varnosti, tudi z višjimi dajatvami za brezposelnost (ali dajatvami, izplačani v daljšem obdobju), se ugotavlja, da je rezultat za brezposelne osebe, za katere je pristojna država članica prebivanja, približno 68 odstotkov slabši,<sup>35</sup> kot če bi bila pristojna država članica zadnje (samo) zaposlitve. To lahko v kontekstu povrnitve stroškov za državo članico zadnje (samo)zaposlitve pomeni pomembno finančno razbremenitev, saj ta povrača nižji znesek dajatve, kot bi ga izplačala sama. Po drugi strani lahko to dejstvo državo članico prebivanja spodbudi k dodatni socialno-pravni zaščiti položaja brezposelnih oseb na način, da v iskanju »brezplačnega kosila«<sup>36</sup> predvidi višjo najvišjo dajatev za brezposelnost za obdobje treh ali pet mesecev zgolj za popolnoma brezposelne obmejne delavce, saj naj bi ji ta znesek država članica zadnje (samo)zaposlitve povrnila. To je, verjetno predvsem iz politično motiviranih razlogov, na primer naredila Slovenija predvsem za obmejne zaposlene delavce v Avstriji.<sup>37</sup> Vprašanje je, ali je to skladno s pravom EU.<sup>38</sup>

zadnje (samo)zaposlitve sploh ne bi bilo. Na to zagato je bilo odgovorjeno v Sklepu št. U4 Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti z dne 13. decembra 2011 o postopkih povračil, Uradni list EU C 57, 25. februar 2012. Sklep v takih primerih predvideva povrnitev (točka dve 1. člena in 3. člen sklepa).

<sup>33</sup> Vsak primer povračilnega postopka zahteva izmenjavo podatkov o obdobju (samo)zaposlitve, obdobju povračila in o datumu plačil. Država članica, ki povrača stroške, mora preveriti, ali ni za enaka obdobja že prišlo do povračila in ali je bila dosežena zgornja meja po nacionalni zakonodaji. Če je zahteva za povračila zavrnjena ali le delno sprejeta, je treba dodatno izmenjati podatke o razlogih za (delno) zavrnitev. Poleg tega pogosto prihaja do zamud pri povračilih. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 82–83.

<sup>34</sup> Poleg migracijske smeri z vzhoda na zahodni del Evrope se pojavlja tudi gibanje iz juga na sever. Glej Juravle in Weber, 2013, povzetek.

<sup>35</sup> Pennings, 2020, str. 154. Glej tudi European Commission, SWD (2016) 460, str. 81, kjer je navedeno, da se zaradi slabšega pravnega položaja Evropska komisija srečuje s številnimi pritožbami.

<sup>36</sup> Glej Mišič, 2021.

<sup>37</sup> Prav tam. Glej 62. člen slovenskega Zakona o urejanju trga dela (ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10 s spremembami do 54/21). Zgornja omejitev na znesek 1.785 evrov večinoma upošteva znesek, ki je predviden v Avstriji, tj. približno 1.750 evrov mesečno. Hkrati je znesek 1.785 evrov mesečno precej višji od sicer splošno določene najvišje omejitve na 892,50 evra.

<sup>38</sup> Prav tam. Omejitev je predvsem točka a petega odstavka 65. člena Uredbe (ES) št. 883/2004, ki določa, da brezposelni obmejni delavec prejema dajatve v skladu z zakonodajo države članice prebivanja, »kakor da bi med opravljanjem zadnje dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe zanj veljala ta zakonodaja«. Vprašanje je tudi, ali bi na primer Avstrija bila voljna izplačevati nenadoma višje denarne dajatve, tj. ali bi to brez težav sprejela.

Navsezadnje lahko pride do pravnega zapleta tudi pri določitvi, katera država članica je sploh država članica prebivanja. Ne le, da to po pravilih uredb ni vselej država, v kateri ima nekdo stalno prebivališče,<sup>39</sup> ampak ima lahko država članica zadnje (samo)zaposlitve tudi interes, da presodi (*de facto* enostransko določi), da je središče življenjskih interesov brezposelne osebe v drugi državi članici.<sup>40</sup> Če presodi, da je brezposelna oseba obmejni delavec, ki (stalno) prebiva v drugi državi članici, se s tem razbremeni pristojnosti (saj je zanj pristojna država članica prebivanja), če pa gre za druge čezmejne delavce, lahko z opredelitvijo druge države članice kot države članice prebivanja brezposelni osebi neformalno namigne, naj dajatve za brezposelnost (izbirno) uveljavlja v državi članici prebivanja.

Pravni zapleti so torej večplastni in obsegajo: opredelitev delne (ali občasne) ali popolne brezposelnosti; določitev, ali gre v danem primeru za obmejnega delavca ali drugega čezmejnega delavca; odsotnost sistemske povezave med plačilom prispevkov in zagotavljanjem nasprotnih (denarnih) dajatev; kopico težav pri povrnitvi stroškov s strani države članice zadnje (samo)zaposlitve; težave, povezane z opredelitvijo države članice prebivanja, od česar je navsezadnje odvisen končni izid glede višine dajatev, ki je tipično precej manj ugoden za brezposelno osebo, kakor če bi bila pristojna država članica zadnje (samo)zaposlitve.

Ob upoštevanju tega bi le stežka zavrnilo tezo, da bi bila izključna pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve bistveno boljša rešitev od trenutno veljavne, saj bi večina težav pri izvajanju koordinacijskih pravil odpadla. Taka rešitev bi bila skladna s temeljnim pravilom *lex loci laboris*, saj bi ostala pristojna država članica, v kateri je oseba bila delovno aktivna,<sup>41</sup> neodvisno od tega, ali gre za obmejnega ali drugega čezmejnega delavca.

Za veljavno ureditev, ki določa posebna pravila za obmejne delavce, sicer obstaja teoretična podstat. Domneva se, da ima popolnoma brezposelna oseba v državi članici prebivanja najboljše možnosti iskanja zaposlitve. Gre za domnevo, ki jo je, kot ugotavlja

---

<sup>39</sup> Po točki j 1. člena Uredbe (ES) št. 883/2004 pomeni »stalno prebivališče« kraj, v katerem oseba običajno prebiva. Za določitev običajnega prebivališča oziroma države članice prebivanja je treba upoštevati več dejavnikov, ki so nadrobneje razdelani v 11. členu izvedbene Uredbe (ES) št. 987/2009.

<sup>40</sup> Podlaga za to bi lahko bilo lastništvo nepremičnine v drugi državi članici, odsotnost formalne odjave prebivališča iz druge države članice, bivanje kakšnega družinskega člana v drugi državi članici. Obstoj katerekoli od teh okoliščin bi lahko bil v luči središča življenjskih interesov s strani organov različnih držav članic vrednoten različno.

<sup>41</sup> Za ekonomsko neaktivne osebe je po drugi strani pristojna država članica stalnega prebivališča. Glej točko (e) 11. člena Uredbe (ES) št. 883/2004. Popolnoma brezposelne osebe so mejna kategorija. Po eni strani so ekonomsko neaktivne, vendar so v preteklosti bile delovno aktivne in morajo aktivno iskati zaposlitev. Iskalce zaposlitve je Sodišče EU sicer že pred leti umestilo v domet 45. člena PDEU o svobodnem gibanju delavcev, s čimer jih je bolj približalo delavcem, torej aktivnim osebam. V tem oziru glej na primer zadevi C-292/89 *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80, točka 13; in C-138/02 *Collins*, ECLI:EU:C:2004:172, točki 56–57.

Pennings,<sup>42</sup> Sodišče EU prvič vzpostavilo v zadevi *Mouthaan*<sup>43</sup> in ki vse od tedaj diktira razvoj pravil za delavce, ki prebivajo v državi članici, ki ni pristojna država članica (zadnje (samo)zaposlitve).<sup>44</sup> Ureditev je na prvi pogled videti razumna, saj je država članica prebivanja pogosto tista, v kateri se je oseba izobraževala, katere uradni jezik obvlada, in v kateri so drugi dejavniki, ki za posameznika pomenijo središče njegovih življenjskih interesov. Poleg tega je država članica prebivanja tudi tista, v kateri je najlažje preverjati, ali oseba aktivno išče zaposlitev. Vendar pa domneva niti slučajno ne vzdrži v vseh primerih, vprašanje pa je, ali sploh zdrži v večini primerov. Do sedaj mi ni uspelo najti nobene empirične analize, ki bi to skušala ugotoviti, kaj šele potrditi.<sup>45</sup> Vendarle pa obstaja več razlogov, ki bi nakazovali ravno obratno rešitev. Najprej gre lahko na primer za primere obmejnih delavcev, ki so ohranili tesne(jše) (poslovne) povezave z državo članico zadnje (samo)zaposlitve, ki jih je v svoji praksi prepoznalo tudi Sodišče EU.<sup>46</sup> Niso tudi redki primeri, ko oseba prebiva v drugi državi članici, ker so tam cene nepremičnin ali, širše, življenja nižje,<sup>47</sup> pa pri tem ne gre za državo članico posameznikovega državljanstva. Marsikdo tudi odide iskat zaposlitev v drugo državo članico, ker v državi članici prebi-

<sup>42</sup> Pennings, 2009, str. 187–188.

<sup>43</sup> C-39/76 *Mouthaan*, ECLI:EU:C:1976:181, točki 13 in 16. Sodišče EU se je pri razlagi sklicevalo na deveto točko preambule, ki pa se sploh ni nanašala izrecno na take primere popolnoma brezposelnih oseb, ki prebivajo v drugi državi članici, kot je država članica zadnje zaposlitve. Ugotoviti je mogoče, da Sodišče EU določbe ni razumelo kot neskladne s primarnim pravom EU. Na odločitev je lahko vplivala tudi okoliščina, da je bilo v konkretnem primeru za brezposelno osebo to ugodneje. Enako je odločilo Sodišče EU tudi v poznejši zadevi C-227/81 *Aubin*, ECLI:EU:C:1982:209, točka 20.

<sup>44</sup> Pravilo o pristojnosti države članice prebivanja je Sodišče EU tudi že presojalo z vidika skladnosti s svobodo gibanja delavcev. Neskladnosti ni ugotovilo zaradi razlogov praktičnosti in učinkovitosti tega pravila. Glej C-58/87 *Rebmann*, ECLI:EU:C:1988:344, točke 13–15; C-102/91 *Knoch*, ECLI:EU:C:1992:303, točki 32 in 33; C-444/98 *de Laat*, točki 28 in 32; in C-311/01 *Komisija proti Nizozemski*, ECLI:EU:C:2003:598, točka 30. Glej tudi Verschueren, 2010, str. 93. To pa vendarle ne pomeni, da je to pravilo optimalno.

<sup>45</sup> Enako ugotavlja tudi Pennings, 2009, str. 184–186. Poleg tega Pennings kritično ugotavlja, da je bila napravljena povezava brez temeljitega premisleka glede tega, ali naj bi zaradi tega bila pristojna zagotavljati dajatve ta država.

<sup>46</sup> Omenjam zgolj primere: C-1/85 *Miethe*, ECLI:EU:C:1986:243; in C-443/11 *Jeltes, Peeters, Arnold*, ECLI:EU:C:2013:224.

<sup>47</sup> Dr. Jacques Scheres, koordinator regije med rekama Meuse in Ren je navajal, da je na primer v tej regiji med Belgijo, Nizozemsko in Nemčijo kar 50 odstotkov obmejnih delavcev »atipičnih«, kar pomeni, da so se preselili iz države članice državljanstva, kjer še vedno delajo, v sosednjo državo članico zgolj zaradi nižjih cen nepremičnin. Glej van Overmeiren, 2009, str. 19.

vanja zaposlitve preprosto ne najde.<sup>48</sup> Verschueren denimo ugotavlja,<sup>49</sup> da je (danes) na trgu dela pri iskanju zaposlitve precej pomembnejše, kakšne izkušnje imaš in kje si jih pridobil, kot pa kraj prebivanja kot tak. Hkrati je težko reči, da so možnosti iskanja zaposlitve v državi članici prebivanja največje, če je bil posameznik v državi članici zadnje (samo)zaposlitve aktiven dalj časa. Ugotavlja se, da je na primer večina delavcev (tj. 76 odstotkov), ki postanejo popolnoma brezposelni in so prebivali v drugi državi članici, bila aktivnih v državi članici zadnje (samo)zaposlitve več kot 12 mesecev,<sup>50</sup> s čimer so vzpostavili pristno vez s to državo članico in njenim trgom dela. Evropska komisija ugotavlja, da je domneva, da ima popolnoma brezposelna oseba v državi članici prebivanja najboljše možnosti iskanja zaposlitve, zmotna in je statistika ne potrjuje.<sup>51</sup>

Predlogi vse od leta 1998 dalje poskušajo iti v smer pristojnosti države članice zadnje (samo)zaposlitve, vendar zgoraj omenjena, ne nujno resnična domneva, povzroča kolebanje. Pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve je bila predlagana že v več različicah, na primer kot izključna pristojnost, kot izbirna možnost na enaki ravni z državo članico prebivanja ali pa kot izključna pristojnost, toda le po določenem obdobju aktivnosti (variacije med 3, 6, ali 12 mesecev) v tej državi članici. Sam bi si drznil storiti korak dlje in zagovarjati predlog, da se 65. člen Uredbe (ES) št. 883/2004 o posebnih pravilih za brezposelne osebe, ki prebivajo v drugi (nepristojni) državi članici, razveljavi in se njihovega položaja več ne ureja drugače od položaja brezposelnih oseb, ki prebivajo v državi članici, v kateri so nazadnje bile (samo)zaposlene.

Za izključno pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve obstajajo štirje utemeljeni razlogi. Prvič, težko je sprejeti empirično nedokazano domnevo o najboljših možnostih iskanja zaposlitve v državi članici prebivanja. Drugič, dolgotrajna ekonomska aktivnost v neki državi članici izboljša možnosti iskanja nove zaposlitve v tej državi članici, ne pa državi članici prebivanja. Tretjič, možnost posredne izbire pristojnosti, ki velja za druge brezposelne čezmejne delavce, se zdi neprimerna. Izbiranje pristojnosti (angl. *forum shopping*) je v pravu socialne varnosti izjema. Na nacionalni ravni je na primer pomemben element socialnih zavarovanj ta, da je vključitev vanje praviloma obvezna in le izjemoma prostovoljna. Pravo socialne varnosti je prežeto z javnopravnimi elementi in z javnim interesom, kar se kaže tudi v mednarodnih kolizijskih pravilih. V Uredbi (ES) št. 883/2004 možnosti izbire prava, ki naj se uporabi, posameznik načeloma nima,<sup>52</sup> pri

<sup>48</sup> Iskanje zaposlitve v drugi državi članici z namenom izoginitve dolgim obdobjem brezposelnosti, ker zaposlitve ni mogoče dobiti v državi članici izvora, je celo drugi najpogosteje omenjen razlog za mobilnost (28 odstotkov). Tu še posebej v zadnjem desetletju prednjačijo mladi, natančneje osebe, stare od 20 do 29 let. Glej Friesch-Tersch, Jones in Siöland, 2021, str. 128.

<sup>49</sup> Verschueren, 2001, str. 18.

<sup>50</sup> European Commission, SWD (2016) 460, str. 81.

<sup>51</sup> Prav tam.

<sup>52</sup> To sicer ne pomeni, da na primer oseba ne more ustvariti take situacije, s katero doseže uporabo določenega prava. Na primer posameznik se lahko preseli in s tem morda vpliva na koordinacijska

čemer sta edini izjemi izbire pridržani pomožnim uslužbencem EU<sup>53</sup> in omenjenim popolnoma brezposelnim osebam, ki so bile ekonomsko aktivne v drugi državi članici kot v državi članici, v kateri so (stalno, običajno) prebivale.<sup>54</sup> V pravu socialne varnosti imajo kolizijska pravila načeloma prisilen (kogenten) in izključni učinek,<sup>55</sup> kar lahko glede na javnopravno naravo področja urejanja ocenimo kot sistemsko primernejše, kakor dajanje možnosti izbire.

Četrtrič, ključni razlog za to morda drzno potezo je dejstvo, da bi s tem odpadlo več pravnih razmejitenih težav in bi se število potrebnih členov ureditve zmanjšalo. Predlog tako sledi ideji izključne pristojnosti države članice zadnje (samo)zaposlitve, pri čemer je vprašanje, kako dolgo naj bo obdobje (samo)zaposlitve v tej državi članici, da pride do prenosa pristojnosti. To je vsebina, ki je povezana z 61. členom Uredbe (ES) št. 883/2004 in obravnavana v nadaljevanju razprave.

#### **4. Seštevanje obdobj in pristojnost države članice zadnje (samo) zaposlitve po treh ali šestih mesecih delovne aktivnosti?**

Sedanji drugi odstavek 61. člena Uredbe (ES) št. 883/2004 določa, da je brezposelna oseba upravičena do dajatev v državi članici zadnje (samo)zaposlitve, če je v tej državi članici nazadnje dopolnila: zavarovalno dobo, če njena zakonodaja določa pogoj zavarovalne dobe; dobo zaposlitve, če njena zakonodaja določa pogoj dobe zaposlitve; ali dobo samozaposlitve, če njena zakonodaja določa pogoj samozaposlitve. V praksi gre predvsem za dopolnitev zavarovalnih dob, saj (razen Luksemburga) države članice načeloma zahtevajo izpolnjenost določenega obdobja zavarovanja, kar pomeni tudi obdobje (samo)zaposlitve, če to ustvarja zavarovalno zaščito. Posameznik namreč praviloma ne more postati brezposeln v eni državi članici ter z namenom uveljavljanja dajatev za brezposelnost oditi v drugo državo članico.

Težave ureditve izhajajo predvsem iz določila »nazadnje dopolniti« in uporabe besede »doba«. Po eni strani države članice (na primer Finska in Danska) pravila ne razumejo

---

pravila, delodajalec lahko namerno nekje ustanovi sedež podjetja ipd.

<sup>53</sup> Glej 15. člen Uredbe (ES) št. 883/2004. Vprašanje je, kateri so tako specifični razlogi za to možnost izbire pri pomožnih uslužbencih EU. Podrobneje o tem glej Schoukens in Pieters, 2009, str. 102.

<sup>54</sup> Celó špekulira se, da bi izbira ugodnejšega prava z vidika dajatev za brezposelnost pri brezposelnih osebah oportunistično pretehtala nad izbiro države članice, v kateri so možnosti zaposlitve večje. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 92.

<sup>55</sup> Drugače je denimo v delovnem pravu in civilnem pravu, kjer je načeloma dovoljena pogodbená izbira prava, saj ni tolikšne mere javnega interesa (sicer z nekaj varovalnimi določbami, ki ščitijo delavca v primeru pogodbe o zaposlitvi). Glej na primer 3. in 6. člen Rimske konvencije o pravu, ki se uporablja za pogodbená razmerja, ter 3. in 8. člen Uredbe (ES) št. 593/2008 (Uredba Rim 1).

tako, da za vzpostavitev pristojnosti države članice zadošča zgolj en dan zavarovanja.<sup>56</sup> To vodi v neželjeno različno razlago prava EU v praksi. Po drugi strani, in ta del je precej pomembnejši, je pravilo sporno, saj mora država članica zadnje (samo)zaposlitve seštevati obdobja zavarovanja v drugih državah članicah in zagotavljati dajatve (ki jih izračuna po nacionalni zakonodaji), čeprav so bila obdobja prispevanja v tej državi zelo kratka. Kot primer lahko služi nedavna odločitev Sodišča EU v zadevi *ZP*.<sup>57</sup> Posameznik je v Švici delal 24 let, se nato zaposlil v Nemčiji in po manj kot mesecu postal brezposeln. Nemčija je bila primorana po potrebi sešteti obdobja zavarovanja iz drugih držav članic,<sup>58</sup> saj zgolj po nacionalni nemški zakonodaji ni bila dopolnjena minimalna zavarovalna doba. To pa je pomenilo, da je celotno breme zagotavljanja dajatev (za 24 let zaposlitve) padlo nanjo in ne na Švico. Pravilo je torej težavno predvsem z vidika poštene delitve bremena med državami članicami<sup>59</sup> glede prejemanja prispevkov za socialno varnost in zagotavljanja nasprotnih (denarnih) dajatev. Slednje je pri prihodnjem urejanju koordinacije dajatev za brezposelnost zelo pomembno.

Vprašanje je seveda, pri katerem obdobju ekonomske aktivnosti določiti mejo, ki pomeni prenos pristojnosti na državo članico zadnje zaposlitve. Poleg sedanje različice je Evropska komisija predlagala zahtevano obdobje aktivnosti en mesec, tri mesece, pri tistih delavcih ali samozaposlenih osebah, ki prebivajo in delajo v različnih državah članicah (glej prejšnji razdelek), pa celo šest ali dvanajst mesecev. Ta vidik je ena najpomembnejših zagonetk prihodnje ureditve.

Z nekoliko širšega vidika se za doseganje pravične delitve bremena med državami članicami pogosto uporablja tako imenovano načelo časovne razdelitve oziroma *pro-rata temporis* zagotavljanje (denarnih) dajatev. Zagotavljanje sorazmernega dela dajatev glede na sorazmerni del obdobja zavarovanja velja pri dolgotrajnih dajatvah, na primer pokojninah. Pri tem sorazmerni del ne sme biti manjši od dela, ki bi bil zagotovljen ob izključni uporabi pravil nacionalnega prava (na primer upoštevanje obdobja 15 let pokojninske dobe v sorazmernem deležu celotnega obdobja, dopoljenega v različnih državah članicah, in glede na višino pokojnine), s čimer se poudarja načelo največje ugodnosti, tako imenovano Petronijevo načelo.<sup>60</sup> Ta rešitev sicer vodi do dodatnega dela in dvojnih izračunov. Pri kratkotrajnih dajatvah, med katere spadajo tudi dajatve za primer brezposelnosti, ureditev mehanizma *pro-rata temporis* ne pozna. Predvsem zato, ker

<sup>56</sup> Podrobneje glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 43.

<sup>57</sup> C-29/19 *ZP*, ECLI:EU:C:2020:36, točka 15.

<sup>58</sup> Glej prvi odstavek 61. člena Uredbe (ES) št. 883/2004.

<sup>59</sup> Verschueren, 2020, str. 399–400. Težav ne bi bilo, če bi obstajalo uravnoteženo gibanje med državami članicami (na primer če bi se pojavljalo enako število primerov, v katerih bi za dolga leta aktivnosti v Nemčiji nato Švica morala seštevati obdobja in zagotavljati dajatve). Dejstvo je, da migracijske poti niso uravnotežene, temveč prevladuje usmeritev gibanja iz vzhodnih proti zahodnim državam.

<sup>60</sup> Poimenovano po zadevi C-24/75 *Petroni*, ECLI:EU:C:1975:129.



bi morali dajatve izračunati organi dveh ali več držav članic, morda celo dvakrat, tj. po sorazmernem delu in na podlagi nacionalnih pravil.<sup>61</sup> To bi pomenilo praviloma časovno zamudno administrativno prakso, čeprav brezposelna oseba teoretično že naslednji dan najde novo zaposlitev. Taka delitev bremena je smiselna pri dolgotrajnih dajatvah, ko se posameznikova ekonomska aktivnost več ne pričakuje, pri kratkotrajnejših dajatvah za brezposelnost pa je drugače, kar zahteva spremenjen pristop.

#### 4.1. Minimalno zahtevano obdobje (zavarovanja) v primerjalni ureditvi držav članic ter Petronijevo načelo

Glede na to, da prvi odstavek 61. člena Uredbe (ES) št. 883/2004 določa, da se obdobja seštevajo zgolj po potrebi, torej kadar na podlagi nacionalne zakonodaje ne bi bili izpolnjeni niti minimalni pogoji za pridobitev dajatev za brezposelnost, je treba primerjalno opozoriti na nacionalne ureditve držav članic. Zaradi poenostavitve tukaj uporabljam časovno enoto v mesecih in splošno pravilo v državah članicah EU in državah Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA).<sup>62</sup> Najkrajšo zahtevano dobo (zavarovanja) oziroma njeno gostoto določata Italija (3 meseci od 48 mesecev) in Islandija (3 od 12), sledijo pa Grčija (5 od 14), Nizozemska (6 od 9), Luksemburg, Švedska (6 od 12), Francija (6 od 24), Finska (6 od 28), Irska (9 od 12), Hrvaška (9 od 24) in Slovenija (10 od 24). V približno polovici držav članic se zahteva 12 mesecev,<sup>63</sup> zgolj Slovaška pa ima daljšo minimalno zahtevano obdobje (24 od 36). Po 12 mesecih (samo)zaposlitve je pravzaprav (razen Slovaške) vselej izpolnjen pogoj zahtevane dobe in se obdobja iz drugih držav članic ne seštevajo. Po drugi strani je najkrajše zahtevano obdobje v Italiji in na Islandiji (3 mesece), manj kot 6 mesecev pa še v Grčiji (5).

K temu je treba dodati še en vidik uporabe Petronijevega načela, ki v splošnem pomeni, da posameznik zaradi uporabe koordinacijskih uredb ne sme biti obravnavan manj ugodno, kot če bi se uporabilo zgolj nacionalno pravo. Če bi se na primer slovenski državljani zaposlil v Italiji in bi po treh mesecih neprostoovoljno izgubil zaposlitev, bi moral imeti možnost uveljavljati dajatve za brezposelnost v Italiji (če so na primer ugodnejše od slovenskih), ne glede na morebiten drugačen odkaz v Uredbi (ES) št. 883/2004 (na primer na DČ predzadnje (samo)zaposlitve).

<sup>61</sup> Na primer če se v državi članici zadnje (samo)zaposlitve zahteva daljše obdobje, v državi članici predzadnje (samo)zaposlitve pa krajše obdobje za upravičenost do dajatve ter bi bilo to obdobje izpolnjeno.

<sup>62</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 namreč velja tudi v razmerju do Švice, Lihtenštajna, Islandije in Norveške.

<sup>63</sup> Latvija (12 od 16), Bolgarija, Poljska (12 od 18), Avstrija, Lihtenštajn, Nemčija, Romunija, Švica, Češka, Portugalska (12 od 24), Litva (12 od 30), Estonija, Madžarska (12 od 36), Španija (12 od 72 mesecev). Kot relevantno ogrodje za primerjalne rešitve nacionalnih pravnih ureditev v nadaljevanju jemljem informacije iz podatkovne baze MISSOC (angl. *Mutual information system on social protection*), URL: [www.missoc.org](http://www.missoc.org).

#### *4.2. Najdaljše dopustno obdobje poskusnega dela v primerjalni ureditvi držav članic*

Drugi pomemben vidik z vidika predlaganega obdobja treh mesecev se nanaša na ureditev poskusnega dela. Do razmeroma hitrega nastopa brezposelnosti ob odhodu v drugo državo članico zaradi zaposlitve pride, ko je dogovorjeno poskusno delo ter to ni uspešno opravljeno. V obdobju poskusnega dela namreč praviloma ne velja varnost zaposlitve. Z vidika urejanja poskusnega dela lahko države članice razdelimo v dve večji skupini. Osem držav članic<sup>64</sup> določa najdaljše obdobje poskusnega dela v obdobju treh mesecev, 11 držav<sup>65</sup> pa v obdobju šestih mesecev, poleg tega pa velja še nekaj izjem.<sup>66</sup> Vidik poskusnega dela bi lahko pojasnil, zakaj je v trenutni statistiki nekje 30 odstotkov vseh zadev, v katerih se po potrebi sešteva obdobja iz drugih držav članic (z uporabo tako imenovanega obrazca U1) takih, pri katerih gre za aktivnost, krajšo od treh mesecev pred nastopom brezposelnosti (oziroma 70 odstotkov, ko gre za daljšo aktivnost).<sup>67</sup> Pri meji treh mesecev, preden postane pristojna država članica zadnje (samo)zaposlitve, je po trenutnih trendih razdelitev bremena med državami torej nekje 30 proti 70. Z enim mesecem bi bila ta razdelitev nekje 17 proti 83.<sup>68</sup> Podatkov za druga obdobja žal ni, vprašanje pa je, ali ne bi prišlo do znatnega preobrata po obdobju šestih mesecev, ki v luči najdaljše dopustne dolžine poskusnega dela v primerjalnopравни praksi zajame pravzaprav skoraj vse države članice.

Vendar: če sedanji en dan (zavarovanja) po nacionalnih ureditvah kljub določbam prava EU ne zadostuje za priznanje dajatev, zadošča pa načeloma precej daljše obdobje aktivnosti 12 mesecev, je za pravično delitev bremena morda najprimernejša razdelitev na polovico, torej postavitev meje šestih mesecev. V takem primeru bi se v vsaj 22 državah zajela celotna doba poskusnega dela. Hkrati bi v zgolj treh državah (Italija, Islandija, Grčija) bilo prisotno tveganje nastanka položaja, ko bi uredba odkazovala na drugačno (manj ugodno) rešitev, kot bi izhajala iz nacionalnih pravil. Po obdobju šestih mesecev bi tudi lahko bolj rekli, da so se izboljšale možnosti najdbe zaposlitve v tej državi članici,

<sup>64</sup> Glej spletno podstran Mednarodne organizacije dela, <<https://eplex.ilo.org/probationary-trial-period/>>. To velja za Češko, Dansko, Litvo, Latvijo, Madžarsko, Romunijo, Slovaško in Švico.

<sup>65</sup> Prav tam. Bolgarija, Finska, Hrvaška, Italija, Luksemburg, Nemčija, Norveška, Poljska, Slovenija, Španija in Švedska.

<sup>66</sup> Prav tam. V Belgiji poskusnega dela ni, v Avstriji je najdaljše poskusno delo 1 mesec, na Nizozemskem 2, v Estoniji 4 mesece, v Franciji in na Portugalskem 8 mesecev, v Grčiji in na Irskem 12 ter na Cipru 24 mesecev.

<sup>67</sup> De Wispelaere, de Smedt in Pacolet, 2020, str. 47, ugotavljajo, da v agregatnem smislu obstajajo razlike v dolžini obdobja aktivnosti v državi članici zadnje (samo)zaposlitve, preden je oseba postala brezposelna. Ko je šlo za aktivnosti, krajše od enega meseca, je bilo takih primerov v letu 2018 17,8 odstotka, tistih, ki so bili aktivni več kot en mesec, vendar manj kot 3 mesece, pa 13,2 odstotka. Prevladovali so tisti, ki so bili (samo)zaposleni več kot tri mesece pred nastopom brezposelnosti – teh je bilo skupno 69 odstotkov.

<sup>68</sup> Prav tam.

kot pa bi to veljalo za obdobje zgolj treh mesecev. Rešitev, da je država članica zadnje (samo)zaposlitve pristojna po šestih mesecih, sicer pa je pristojna država članica predzadnje (samo)zaposlitve, bi tudi lahko bila primerna, vendar s to razliko, da bi morala biti določena tudi neke vrste izjema ali posebnost, ko bi drugačna (ugodnejša) rešitev izhajala iz nacionalnih pravil države članice zadnje (samo)zaposlitve. Težav, povezanih s kratko nacionalno zahtevano dobo zavarovanja, pa načeloma več ne bi bilo, če bi pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve bila določena že po treh mesecih.

Pomembnih je torej več vidikov, ki bi jih bilo treba upoštevati pri določitvi obdobja, predvsem pa je treba upoštevati nacionalno minimalno zahtevano zavarovalno dobo (in s tem povezano Petronijevo načelo), najdaljše obdobje poskusnega dela, statistični pripad zadev v luči pravične delitve bremena ter tudi vidik povezanosti brezposelne osebe z državo članico zadnje (samo)zaposlitve (angl. *link approach*). Glede vseh tako določenih vidikov se dejansko nakazuje možnost določitve obdobja treh mesecev ali več, vendar ne več kot šest mesecev. Vsaka različica ima sicer svoje prednosti in pomanjkljivosti, sam pa menim, da je najprimernejše obdobje treh mesecev.<sup>69</sup> Ne le, da določitev tega obdobja potrjujejo že predstavljeni statistični podatki (30 odstotkov primerov krajše in 70 odstotkov daljše ekonomske aktivnosti od treh mesecev), temveč se je mogoče s to rešitvijo tudi pretežno izogniti položajem, ko bi po nacionalnem pravu prišlo do ugodnejše obravnave v razmerju do koordinacijske uredbe.

#### 4.3. Dopolnitev s pristojnostjo države članice predzadnje (samo)zaposlitve

Odgovoriti je treba še na eno pomembno vprašanje. Če bi država članica zadnje (samo)zaposlitve bila pristojna šele tedaj, ko bi brezposelna oseba v njej dopolnila vsaj tri mesece (zavarovalne) dobe, je vprašanje, katera država članica bi bila pristojna, če bi jih dopolnila manj. V takem primeru bi bilo smotrno določiti pristojnost že omenjene države članice predzadnje<sup>70</sup> (samo)zaposlitve.<sup>71</sup> Sistemsko gledano bi morale dajatve slediti

<sup>69</sup> Različici v dolžini enomesečnega ali 12-mesečnega obdobja ne uspeta pravično deliti bremena med državami članicami, zaradi česar ju štejem kot neprimerne.

<sup>70</sup> To je sicer lahko nekoliko večje breme za brezposelne osebe, saj morajo v primeru pristojnosti države članice predzadnje (samo)zaposlitve zahtevati dajatev v tej državi članici, s katero morda nimajo več neposrednega stika. Ta vidik bi bil argument v smeri spremembe pristojnosti po treh (in ne šestih) mesecih (samo)zaposlitve v državi članici zadnje aktivnosti. Krajše kot je obdobje, manj oddaljena bo povezava z državo članico predzadnje (samo)zaposlitve ter izvedbeno vse skupaj lažje.

<sup>71</sup> Morda bi lahko bilo predvidenih nekaj izjem in/ali varovalk, na primer za visoko mobilne delavce, ki bi v obeh državah dopolnili le zelo kratka obdobja (zavarovanja) (teh primerov je malo). V takem primeru bi bila lahko pristojna država članica zadnje (samo)zaposlitve. Posebno pravilo bi morda veljalo tudi za javne uslužbenke, ki so zajeti v posebnih shemah za brezposelnost za javne uslužbenke, kar je zdaj na primer urejeno v drugem odstavku 57. člena Uredbe (ES) št. 987/2009. Morda bi bila lahko predvidena tudi sedanja varovalka v smislu 65.a člena Uredbe (ES) št. 883/2004, ki

plačanim prispevkom, ti pa so bili pred tem plačani v državi članici predzadnje (samo) zaposlitve. Tam je brezposelna oseba tudi pridobila delovne izkušnje.

Ključno je poudariti, da bi se ta rešitev morala uporabiti za vse brezposelne osebe, ne glede na to, kje prebivajo. Ni namreč nemogoče, da bo v nekaterih primerih država članica predzadnje (samo)zaposlitve tudi država članica prebivanja. Če bo do tega prišlo, bo pristojnost podana zaradi dela in plačevanja prispevkov v tej državi članici, ne pa zaradi okoliščine prebivanja. Kadar pa država članica predzadnje (samo)zaposlitve ne bi bila država članica prebivanja, je težko reči, da bi bile možnosti iskanja zaposlitve v državi članici prebivanja največje, če pa niti zadnja niti država članica predzadnje (samo) zaposlitve nista bili enaki državi članici prebivanja. Cilj je torej določiti enotna pravila ne glede na prebivališče brezposelne osebe, slediti sistemski relaciji prispevki-dajatve, najti pravično porazdelitev bremena med državami članicami in varovati (socialno)pravni položaj brezposelne osebe.<sup>72</sup> Tak pristop tudi zasleduje tako imenovano *zadostno vez* med posameznikom in državo članico, ki bo pristojna (*že* omenjeni *link approach*). Taka rešitev bi lahko pomenila dober, morda celo najboljši kompromis med političnimi, javnofinančnimi in drugimi interesi različnih držav članic. Njena pomembna prednost je tudi, da odpravlja kompleksen sistem povračila stroškov.

## 5. Izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico

### 5.1. *Trendi*

S tako obravnavnimi vprašanji o pristojnosti, seštevanju obdobj in (ne)upoštevanju kraja prebivališča je povezano vprašanje izplačevanja dajatev za brezposelnost v drugo državo.<sup>73</sup> Ta možnost izhaja iz načela varstva pridobljenih pravic, ki je temeljno načelo koordinacije sistemov socialne varnosti v EU in omogoča ohranitev prejemanja (denarnih) dajatev ne glede na upravičenčev kraj prebivanja. Odstop od neomejenega izvoza je mogoč le izjemoma, kar pa po veljavni ureditvi velja za dajatve za brezposelnost, toda le pod pogoji, določenimi v 64. in 65. členu Uredbe (ES) št. 883/2004.

V preteklosti je veljalo, da se lahko dajatve za brezposelnost izplačujejo v drugo državo članico za tri mesece, kar je Sodišče EU ugotovilo kot skladno z določbami o svobodnem gibanju delavcev, saj trimesečna omejitev gibanja naj ne bi ovirala, temveč

---

že zdaj določa izjemo od izjeme za samozaposlene osebe, ter napotuje na pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve (in ne države članice prebivanja).

<sup>72</sup> Z vidika pravnega položaja posameznika bi v primeru pristojnosti države članice predzadnje (samo) zaposlitve bilo treba določiti pravila o izračunu dajatev, ki bi jih verjetno ta država članica določila glede na prihodek v obeh državah, vendar v skladu z nacionalnimi pravili te države članice.

<sup>73</sup> S tem, ko kraj (oziroma država) prebivanja nima več posebnega pomena, postane toliko večja potreba po možnosti izplačevanja dajatev za brezposelnost v drugo državo.

spodbujala, saj po nacionalnem pravu možnosti izvoza ni.<sup>74</sup> Vendarle pa je Sodišče EU v zadevi *Petersen*,<sup>75</sup> v kateri je šlo za obravnavo pogoja prebivanja, ki ni spadal v kontekst dometa (sedanjega) 64. člena uredbe, letvico glede možnega omejevanja izplačila dajatev za brezposelnost v drugo državo članico postavilo zelo visoko, in sicer šele, če bi odsotnost omejitve lahko spodkopala finančno ravnotežje nacionalnega sistema socialne varnosti, kar je razlog v prevladujočem splošnem interesu in izjemoma dopušča omejitev svobode gibanja delavcev.<sup>76</sup>

Pri sprejemanju sedanje Uredbe (ES) št. 883/2004 se je sprva predlagalo šestmesečno obdobje, sedaj pa je v točki (c) prvega odstavka 64. člena predvideno obdobje treh mesecev, pri čemer pristojna služba ali nosilec to obdobje *lahko* podaljša na največ šest mesecev. Izkazalo pa se je, da je ta možnost vzpostavila neenotno prakso med državami članicami, kjer odločitve Sodišča EU niso bile v veliko pomoč.<sup>77</sup> Nekaj držav članic podaljšanja ne dopušča, zgolj dve državi članici vselej omogočata izplačevanje za šest mesecev, preostale države članice pa to možnost podaljšanja dopuščajo, vendar pod različnimi pogoji.<sup>78</sup>

Težnja je, da bi se to obdobje v luči svobode gibanja delavcev oziroma iskalcev zaposlitve podaljšalo,<sup>79</sup> pri čemer je Evropska komisija razmišljala o dveh različicah, natančneje o 1. podalžanju na šest mesecev z možnostjo podaljšanja za celotno obdobje upravičenosti do dajatev za brezposelnost, in o 2. neomejenem izplačevanju dajatev v drugo državo članico. Drugi predlog ni dobil politične podpore, kjer se vnovič kaže, da države članice ne zaupajo pristojnim organom drugih držav članic, da bodo ti res nadzi-

<sup>74</sup> Glej združene zadeve C-41/79, C-121/79 in C-796/79 *Testa, Maggio, Vitale*, ECLI:EU:C:1980:163, točke 13–15.

<sup>75</sup> C-228/07 *Petersen*, ECLI:EU:C:2008:944, točka 57.

<sup>76</sup> Sodišče EU je poudarilo, da tega v konkretnem primeru ni bilo mogoče izkazati, saj je šlo za kratkotrajno dajatev, ki jo je država že izplačala ter ni bilo izkazano, da bi to kakorkoli spodkopalo finančno ravnotežje. Prav tam, točki 57–58. Poleg tega je Sodišče EU v naslednjih točkah dodalo še nekaj drugih razlogov za utemeljitev.

<sup>77</sup> Glej zadevo C-551/16 *Klein Schiphorst*, ECLI:EU:C:2018:200, točke 25 in 49–54. Nizozemsko sodišče je vprašalo, kako je treba razlagati določbo točke (c) prvega odstavka 64. člena koordinacijske uredbe. Sodišče EU je odvrnilo, da je ureditev diskrecijske pravice v pristojnosti držav članic. V luči presoje konkretnega primera, v katerem je bilo nacionalno navodilo, naj se zahteve za podaljšanje načeloma zavrnejo, razen če je mogoče izkazati obstoj konkretnih možnosti zaposlitve v drugi državi članici, pa je Sodišče EU štel, da je to skladno z uredbo. Kljub izrecnemu zaprosilu si z odločitvijo ni mogoče veliko pomagati, razen če je želja Sodišča EU, da imajo države članice res povsem proste roke. To, da bi Sodišče EU dopuščalo povsem raznoliko uporabo pravil prava EU, bi bilo zelo nenavadno.

<sup>78</sup> Podrobneje glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 69.

<sup>79</sup> Trimesečno obdobje naj bi bilo prekratko, saj le nekje deset odstotkov brezposelnih v tem času najde zaposlitev v drugi državi članici, odstotek pa bi bil ob daljšem obdobju višji. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 72.

rali aktivno iskanje zaposlitve brezposelne osebe, če zanjo ne bodo finančno odgovorni.<sup>80</sup> Dodaten razlog zoper neomejeno izplačevanje dajatev je, in na to dejstvo so države članice zelo pozorne, da ni mogoče oceniti finančnih učinkov tega ukrepa. V oceni vplivov sprememb namreč pri nobeni državi članici ni mogoče podati odgovora, koliko bi se njeni izdatki povečali oziroma zmanjšali.<sup>81</sup> Previdnost v tem oziru je politično razumljiva, teoretično in praktično pa je to normodajno stopicljanje lahko kritično ovrednoteno, saj se področna pravila glede na spremenjena razmerja v družbi tako ali tako spreminjajo preredko (spremembe so nastopile leta 1958, 1971 in 2004).

## 5.2. *Argumenti za neomejeno izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico*

Ker sam zastopam rešitev izplačevanja dajatev za brezposelnost v drugo državo članico brez časovne omejitve, si prizadevam v nadaljevanju razprave prikazati razloge, ki govorijo v korist taki ureditvi, saj menim, da ni bistvene razlike med izplačevanjem dajatev v obdobju šestih mesecev ali v časovno neomejenem obdobju. S tem tudi ni mogoče pričakovati pomembnejših vplivov na izdatke držav članic, ki so praviloma tisti dejavnik, na katerega so predstavniki držav najbolj pozorni.

Prvič, v praksi je podanih prošenj za tako imenovani obrazec U2, namenjen izvozu dajatev, pravzaprav zelo malo. V letu 2018 je za izvoz dajatev denimo zaprosilo zgolj 0,2 odstotka vseh brezposelnih oseb.<sup>82</sup> Drugič, delež oseb, ki se v obdobju treh (in potencialno do šestih) mesecev vrnejo v državo članico, ki izplačuje dajatve,<sup>83</sup> je prav tako nizek (13 odstotkov v letu 2018).<sup>84</sup> Ta podatek je dober pokazatelj, da brezposelne osebe, ki se poslužijo izvoza dajatev, načeloma niso upravičene do bistveno daljšega obdobja prejetja dajatev za brezposelnost (če bi bile, bi se najverjetneje vrnile).<sup>85</sup> Pri tem trčimo na različna obdobja izplačevanja dajatev za brezposelnost v nacionalnih zakonodajah držav članic. Dejstvo je, da nekaj držav članic dajatev za brezposelnost tako ali tako ne izplačuje

---

<sup>80</sup> To nezaupanje se je pojavljalo že pri razpravah pred sprejemom Uredbe (ES) št. 883/2004, kar opisuje Cornelissen, 2007, str. 218–219.

<sup>81</sup> Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 168–169, ko je to storjeno za različico izplačevanja dajatev za brezposelnost v druge države članice za obdobje šest mesecev. Če že za to spremembo ni mogoče narediti finančnega izračuna, potem to *a fortiori* velja za različico z neomejenim izplačevanjem dajatev za brezposelnost v drugo državo članico.

<sup>82</sup> De Wispelaere, de Smedt in Pacolet, 2020, str. 21.

<sup>83</sup> Po nacionalni zakonodaji lahko brezposelni osebi seveda pripada dajatev dlje časa, ki jo, če se ne vrne pravočasno v obdobju treh (ali potencialno šestih) mesecev, načeloma izgubi. Glej drugi odstavek 64. člen Uredbe (ES) št. 883/2004.

<sup>84</sup> Prav tam, str. 22.

<sup>85</sup> Natančnih podatkov, koliko je bilo brezposelnih oseb, ki so imele precej daljše obdobje upravičenosti prejetja dajatev za brezposelnost od treh ali šest mesecev, ni.

dlje kot šest mesecev in bi zanje taka sprememba bila irelevantna.<sup>86</sup> Nekaj držav članic načeloma določa obdobje največ devet mesecev,<sup>87</sup> na Švedskem deset, na Finskem enajst, dovršen del držav članic pa po splošnih pravilih (pogosto po vzoru načela dlje prispevam, dlje prejemam) ureja razpon med tri do dvanajst mesecev.<sup>88</sup>

Kljub temu nekatere države članice poznajo daljša obdobja upravičenosti, ki so odvisna od starosti upravičenca.<sup>89</sup> Vprašanje je, ali je tri- do šestmesečno obdobje izplačevanja dajatev v drugo državo članico (ne)sorazmerno tudi v primerih, ko je po nacionalnem pravu brezposelna oseba upravičena do znatno daljšega obdobja prejemanja, tudi v luči lastninskopravnega varstva socialnih pravic,<sup>90</sup> ki se v zadnjih desetletjih uveljavlja v mednarodni (in slovenski) sodni praksi.<sup>91</sup> Izplačevanje dajatev za brezposelnost brez časovne omejitve bi bilo s slednjim skladnejše.

Ob tem je mogoče navesti še nadaljnje argumente, zakaj časovno neomejen izvoz ne bi smel biti razumljen (pretirano) negativno. Prvič, vprašanje je, ali se starejše osebe, ki lahko uživajo daljša obdobja upravičenosti bodisi na podlagi osebne okoliščine starosti

<sup>86</sup> Najdaljše trajanje dajatev za brezposelnost na Madžarskem je na primer tri mesece, na Cipru in Malti pet mesecev, na Slovaškem šest mesecev.

<sup>87</sup> Irska, Latvija, Litva in Lihtenštajn.

<sup>88</sup> Neomejeno izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico bi morda bilo najspornejše za Belgijo, ki ne pozna časovne omejitve.

<sup>89</sup> To velja za Avstrijo, Češko, Finsko, Francijo, Hrvaško, Irsko, Lihtenštajn, Litvo, Luksemburg, Nemčijo, Poljsko, Portugalsko, Slovenijo in Švico. Zanimiv je primer Češke, kjer je trajanje dajatev za brezposelnost odvisno le od starosti. Do 50. leta starosti je trajanje pet mesecev, od 50 do 54 let osem mesecev, pri osebah, ki so starejše od 55 let, pa enajst mesecev. V Sloveniji je najdaljše trajanje dajatev za brezposelnost 25 mesecev za zavarovance, ki so starejši od 58 let in imajo zavarovalno dobo več kot 28 let.

<sup>90</sup> Sodišče EU v združenih zadevah C-41/79, C-121/79 in C-796/79 *Testa, Maggio, Vitale*, točke 17–22, sicer ni štelo, da bi bilo treba časovno omejitev izplačevanja dajatev za brezposelnost v drugo državo članico presoati v luči pravice do zasebne lastnine. Vendarle, odločitev je stara 40 let in je bila sprejeta, preden se je v regionalni mednarodni praksi koncept lastninsko-pravnega varstva socialnih pravic uveljavil. Ne le to, v 17. členu Listine EU o temeljnih pravicah, Uradni list EU C 83, 30. marec 2010, je danes določena lastninska pravica kot ena temeljnih pravic (vsakogar). Danes je v primarnem pravu EU torej že nastavek tega varstva in sekundarno pravo, tj. uredba, bi morala biti skladna s primarnim pravom, ne le s PDEU, temveč tudi z Listino EU o temeljnih pravicah.

<sup>91</sup> Lastninsko-pravno varstvo socialnih pravic je sicer fenomen, ki se regionalno uveljavlja v zadnjih 25 letih, zlasti prek povezave varstva lastnine iz 1. člena 1. protokola Evropske konvencije o človekovih pravicah z določbo 14. člena o prepovedi diskriminacije. V sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) je bilo lastninsko-pravno varstvo sprva priznано prispevno financiranim pravicam, pozneje pa tudi v primerih neprispevno (davčno) financiranih pravic. Za obsežnejši pregled sodne prakse ESČP v tem oziru glej Strban, 2015, str. 1263–1264. Z vidika dajatev za brezposelnost lahko v luči lastninsko-pravnega varstva poudarim sodbo ESČP v zadevi *Čakarević proti Hrvaški*, št. 48921/13, z dne 26. aprila 2018. Podrobneje o tem primeru glej na primer Wujczyk, 2018, str. 288–293; Leijten, 2019, str. 317–318.

bodisi samega dejstva, da so praviloma izpolnile razmeroma dolga obdobja zavarovanja, tudi dejansko giblejo med državami članicami in iščejo zaposlitev v tujini. Predstavljamo si lahko brezposelno osebo, ki je stara 50 ali 55 let, ima še mladoletne oziroma izobražujoče se otroke in/ali hipotekarni kredit na nepremičnino ter si je v državi članici, v kateri dela, ustvarila dom. Ali se bo taka oseba, kadar izgubi zaposlitev, res gibala v drugo državo članico, preselila in/ali prešolala svoje otroke, po možnosti najela novo nastanitev ali šla v prodajo sedanje nepremičnine oziroma svojega doma, vse le z namenom prejeti oziroma izvoziti dajatev za brezposelnost?<sup>92</sup> Bistveno verjetneje je, da do tega ne bo prišlo, če pa bo vendarle prišlo do mobilnosti,<sup>93</sup> bo to najverjetneje odraz resnične želje čim prej najti zaposlitev ter izboljšati svoj socialno-ekonomski položaj in položaj družine.

Drugič, države članice so v preteklosti predvidele daljše obdobje prejemanja dajatev za brezposelnost pri starejših brezposelnih osebah, kar je včasih pomenilo zagotavljanje nadomestitve izpadlega dohodka celo do izpolnitve upokojitvenih pogojev. Primerjalno je takih rešitev danes vse manj, saj je zaradi medicinskega napredka in demografskih sprememb delo spodbujano do čim višje starosti.<sup>94</sup> Vendarle pa tako obdobje kaže implicitno dano dejstvo, da je zaposlovanje starejših oseb oziroma ohranitev njihove zaposlitve težja. Primerjalno je višji delež brezposelnosti med starejšimi, njihova brezposelnost pa v povprečju traja dalje, kjer je znaten delež takih, ki so brezposelni dolgotrajno (tj. več kot 12 mesecev). Če države članice implicitno same priznavajo, da je starejšim težje najti zaposlitev in je zaradi tega daljše tudi obdobje upravičenosti, potem je to še bolj argument, da izplačevanje dajatev v drugo državo članico dlje kot pa zgolj tri ali šest mesecev ne bi v praksi že tako dolgega izplačevanja spremenilo ničesar. Če pri tem obstaja bojazen, da te osebe ne bi bile enako deležne pomoči pri iskanju zaposlitve s strani služb za zaposlovanje drugih držav članic, je pravna ureditev glede tega jasna. V skladu s 5. členom Uredbe (EU) št. 492/2011<sup>95</sup> ima državljan države članice, ki išče zaposlitev na ozemlju druge države članice, pravico biti deležen enake pomoči, kot jo službe za zaposlovanje te države članice zagotavljajo svojim državljanom, ki iščejo zaposlitev.

---

<sup>92</sup> Pogosteje je, da zaposlitev v drugi državi članici iščejo osebe, ki v eni državi članici niso delale zelo dolgo ter so mlajše. Take osebe, če postanejo brezposelne, zaradi odsotnosti višje starosti in krajše zavarovalne dobe tudi ne bodo dlje časa upravičene do dajatev za brezposelnost.

<sup>93</sup> Možno seveda je, da bo, zlasti v obmejnih regijah, iskanje zaposlitve v drugi, sosednji državi članici (tudi s strani starejših oseb) izvedljivo tudi tako, da to ne vpliva na stanovanjski ali drug položaj brezposelnih.

<sup>94</sup> To se očita tudi Sloveniji. Glej Duell, 2018, str. 4–5.

<sup>95</sup> Uredba (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, Uradni list EU L 141, 27. maj 2011.



Tretjič, v približno polovici držav članic<sup>96</sup> dajatev za brezposelnost s tekom časa po višini upada.<sup>97</sup> Podatek je treba razumeti v kontekstu, da nekaj držav članic tako ali tako ne zagotavlja dajatev dlje kot šest mesecev ter da jih nekaj te zagotavlja v enotnem, minimalnem znesku za preživetje. Tiste države članice, ki pa s tekom časa znižujejo dajatev za brezposelnost, s tem zasledujejo idejo, da se posameznika spodbuja, da najde zaposlitev, saj mu dajatev ne bo več omogočala enakega življenjskega standarda kot prej in v obdobju takoj po nastopu socialnega primera brezposelnosti. Največja finančna obremenitev tako praviloma nastopi prav v prvih mesecih izplačevanja dajatve in se pozneje, v daljših obdobjih izplačevanja praviloma zmanjšuje.

Sedanje omejitve lahko pod vprašaj postavljajo tudi družinske okoliščine. Če ima brezposelna oseba zakonca ali partnerja, ki sprejme delo v drugi državi članici, potem se mu/ji brezposelna oseba lahko pridruži in tam išče zaposlitev, vendar po določenem času pravico do dajatve za brezposelnost izgubi, če se v pristojno državo članico ne vrne. Taka družinska okoliščina je deloma upoštevana že v Priporočilu št. U2 Upravne komisije,<sup>98</sup> ko gre za vprašanje razpoložljivosti službam za zaposlovanje v pristojni državi članici v obdobju prvih štirih tednov, saj lahko pristojne službe to obdobje skrajšajo (torej odobrijo odhod tudi pred iztekom tega roka). Še vedno pa je razvidna pomanjkljivost po poteku obdobja treh ali šestih mesecev po odhodu v ciljno državo članico, saj to lahko pripelje do izgube dajatve, in sicer ne zaradi neaktivnega iskanja zaposlitve ali druge kršitve obveznosti brezposelne osebe, temveč zaradi omejitev, ki premalo upoštevajo družinske okoliščine. Nesporno je, da bi bil pravni položaj brezposelnih gibajočih se oseb (in njihovih družinskih članov) brez časovne omejitve izplačevanja dajatev v drugo državo članico pomembno izboljššan.

Navsezadnje je treba poudariti, da časovno neomejeno izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico ni nekaj povsem novega, saj je s spremembo Uredbe (ES) št. 883/2004 leta 2012<sup>99</sup> bil dodan 65.a člen kot posebna določba za popolnoma brezposelne samozaposlene osebe, ki so stalno prebivale v drugi državi članici, pri čemer država članica prebivanja ne zagotavlja dajatev za brezposelnost za samozaposlene osebe. Za te osebe je pristojna država članica zadnje samozaposlitve, kar je pravzaprav izjema od

<sup>96</sup> To velja za Belgijo, Češko, Estonijo, Hrvaško, Italijo, Latvijo, Nizozemsko, Portugalsko, Slovenijo, Španijo in Švedsko.

<sup>97</sup> To je odraz miselnosti, da bi visoko nadomeščanje dohodka z nadomestilom dalj časa brezposelno osebo destimuliralo pri iskanju nove zaposlitve. V širšem smislu se marsikdo s področja ekonomije in sociologije sprašuje, kakšen je učinek nadomeščanja dohodka na posameznikovo željo (p)ostati brezposeln. Glej Clasen, 1999, str. 159–160.

<sup>98</sup> Glej Priporočilo št. U2 Upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti z dne 12. junija 2009 o uporabi 64(1)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 za brezposelne osebe, ki spremljajo zakonca ali partnerje, ki opravljajo poklicno ali gospodarsko dejavnost v državi članici, ki ni pristojna država članica, Uradni list EU C 106, 24. 4. 2010. Priporoča se, da se zahtevano obdobje štirih tednov v takem primeru skrajša.

<sup>99</sup> Uradni list EU L 149, 8. junij 2012.

izjeme in napotuje na pristojnost države članice zadnje (samo)zaposlitve. Kakorkoli, za to manjšo skupino oseb je (že) bila preizkusno<sup>100</sup> določena možnost, da pristojna država članica obdobje izvoza podaljša na celotno obdobje upravičenosti.

### 5.3. Povezava s pravico do prebivanja in socialne pomoči

Eden od argumentov za šestmesečno in ne daljše izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico pomeni usklajenost s sodno prakso Sodišča EU, pri čemer se tipično navaja odločitev v zadevi *Antonissen*,<sup>101</sup> v kateri je sodišče zapisalo, da »šestmesečno obdobje načeloma ni nezadostno za iskanje zaposlitve v drugi državi članici.«<sup>102</sup>

Vprašanje je, ali se ta primer res pravilno razlaga za potrebe koordinacijske uredbe,<sup>103</sup> saj je v zadevi šlo za vprašanje (ne)ohranitve pravice do prebivanja.<sup>104</sup> Ob navedeni dikciji je namreč Sodišče EU dodalo:

»[V]endar, če po izteku tega obdobja zadevna oseba izkaže, da nadaljuje z iskanjem zaposlitve in ima resnične možnosti to tudi najti, se od nje ne sme zahtevati, da zapusti ozemlje gostujoče DČ.«<sup>105</sup>

Slednje pravilo je bilo prevzeto v Direktivo (ES) št. 2004/38,<sup>106</sup> ki ureja pravico do prebivanja v drugi državi članici EU, in sicer brez časovne omejitve.

Še eno dejstvo, ki je prav tako pomembno, vendar tipično spregledano, je, da je Sodišče EU celo izrecno navedlo, da med pravico do prebivanja v gostujoči državi članici ni nobene posebne povezave z dajatvijo za brezposelnost v državi članici izvora po koor-

<sup>100</sup> Prav tam, glej drugi odstavek 87.a člena.

<sup>101</sup> C-292/89 *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80. Glej European Commission, SWD (2016) 460, str. 73.

<sup>102</sup> Prav tam, točka 21.

<sup>103</sup> Šlo je namreč za situacijo belgijskega državljana, ki je prišel v Združeno kraljestvo iskat zaposlitev ter je bil po približno dveh letih in pol obsojen na zaporno kazen zaradi posedovanja kokaina (z namenom razpečevanja drugim). Vprašanje je bilo, ali je bila ureditev Združenega kraljestva, ki je predvidevala možnost izгона iz države po šestih mesecih prebivanja brez uspešne najdbe zaposlitve, skladna s pravom EU. Glede na to, da tedaj v relevantnih direktivah EU, ki so urejale prebivanje v drugih državah članicah, ni bilo določenega posebnega dovoljenega obdobja za ta namen, je dokaj razumljivo, da je Sodišče EU tako šestmesečno obdobje štelo kot »načeloma zadostno«. V nasprotnem primeru bi moralo samo določiti obdobje iskanja zaposlitve in pod vprašaj bi prišla možnost izгона tujega državljana, ki je bil obsojen. Težko si je zamisliti, da bi glede na okoliščine primera Sodišče EU ravnalo drugače. Primer je tudi star, kar zgolj potrjuje dejstvo, da je bil sprejet v obravnavo še pred rojstvom avtorja tega prispevka.

<sup>104</sup> V zadevi C-292/89 *Antonissen*, točka 20, Sodišče EU pove, da med dajatvijo za brezposelnost po uredbi v državi članici izvora in pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici ni ustrezne povezave.

<sup>105</sup> C-292/89 *Antonissen*, točka 21.

<sup>106</sup> Glej točko b četrtega odstavka 14. člena Direktive Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 2004/38 z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, Uradni list EU L 158, 30. april 2004. Direktiva je bila med drugim sprejeta na isti dan kot Uredba (ES) št. 883/2004.

dinacijski uredbi.<sup>107</sup> Pravica do prebivanja se bolj povezuje z (ne)možnostjo uveljavljanja socialne pomoči v gostujoči državi članici. Pot do slednje je na podlagi sosledja zadev *Brey*,<sup>108</sup> *Dano*,<sup>109</sup> *Alimanovic*<sup>110</sup> in *García-Nieto*<sup>111</sup> za brezposelne iskalce zaposlitve načeloma zaprta, dokler te ne pridobijo pravice do stalnega prebivanja.<sup>112</sup> Ker osebam, ki niso ekonomsko aktivne, načeloma ni mogoče uveljavljati socialnih pomoči v gostujoči državi članici (kar je sicer sporno),<sup>113</sup> bi prav dajatev za brezposelnost morala varovati dohodkovni položaj posameznika, če ta odide v drugo državo članico. Sicer je težko govoriti o svobodi gibanja, če se posamezniku socialne dajatve ob mobilnosti, ko jih morda najbolj potrebuje, ne zagotavljajo oziroma jih izgubi.

Poudariti je treba še eno neprimernost omejitve izvoza na šest mesecev. Prej veljavna Uredba (EGS) št. 1408/71 je v 69. členu predvidevala iskanje zaposlitve v drugi državi članici zgolj enkrat med dvema obdobjema zaposlitve.<sup>114</sup> V tretjem odstavku 64. člena veljavne Uredbe (ES) št. 883/2004 je določeno pravilo, da se med dvema dobama zaposlitve upravičenost do dajatev za brezposelnost v drugi državi članici članici ohrani skupno za največ tri (ali s podaljšanjem šest) mesece(v). Možnih je torej več krajših obdobj iskanja zaposlitve v drugi državi članici, prav tako pa iskanje zaposlitve v različnih (več) državah članicah. Če lahko posameznik večkrat odide v različne države članice ter pri tem ohrani upravičenost do dajatev za brezposelnost, je pod vprašaj postavljena smiselnost šestmesečnega obdobja iz zadeve *Antonissen*, saj je v tem primeru šlo za šestmesečno obdobje, vezano na eno državo članico.

<sup>107</sup> C-292/89 *Antonissen*, točki 19 in 20.

<sup>108</sup> C-140/12 *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565.

<sup>109</sup> C-333/13 *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358.

<sup>110</sup> C-67/14 *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597.

<sup>111</sup> C-299/14 *García-Nieto in drugi*, ECLI:EU:C:2016:114.

<sup>112</sup> Temeljno vprašanje je, ali je to sorazmerno. Morda je treba omeniti zadevo C-67/14 *Alimanovic*, točki 60 in 61, v kateri je Sodišče EU, v luči sledenja jezikovni razlagi direktive pravzaprav ugotovilo, da slednja že uvaja večstopenjski sistem, ki zagotavlja visoko stopnjo pravne varnosti in preglednosti pri dodeljevanju socialnih pomoči ter je v skladu z načelom sorazmernosti. Iz obrazložitve bi izhajalo, da zadošča abstraktna sorazmernost iz direktive, ne zahteva pa se presoja sorazmernosti v konkretnem primeru. Res je sicer, da je šlo v zadevi za osebo, ki je bila nekaj mesecev zaposlena (ter vprašanje ohranitve statusa delavca), vendar bi bilo možno tako stališče zastopati tudi za iskalce (prve) zaposlitve v gostujoči državi članici. Če do nje po nekaj mesecih niso več upravičene osebe, ki so bile delovno aktivne, to *a fortiori* velja v razmerju do tistih, ki niso bile.

<sup>113</sup> Podrobneje Verschueren, 2020, str. 394–395. Avtor zagovarja stališče, da bi moral obstajati neke vrste povrnitveni mehanizem med državo članico gostiteljico in državo članico odhoda pri strošku socialnih pomoči.

<sup>114</sup> Ta uredba je bila veljavna tudi v času odločanje zadeve *Antonissen*.

#### 5.4. Širši sistemski vidik

Argumente za neomejeno ali vsaj daljše izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico je mogoče iskati tudi v smislu širšega systemskega pristopa ali analogije z drugimi vrstami dajatev. Trenutno so dajatve za primer brezposelnosti deloma obravnavane podobno kot dajatve za bolezen. Kadar zavarovana oseba ali njeni družinski člani prebivajo v državi članici, ki ni pristojna država članica, tam prejmejo zdravstvene storitve, ki jih nato povrne pristojni nosilec.<sup>115</sup> Tako lahko posameznik odide k zdravniku v državo članico, v kateri mu je to najbližje in praviloma najpreprosteje. Po eni strani podobna rešitev velja glede popolnoma brezposelnih obmejnih delavcev, za katere naj bi iskanje zaposlitve v državi članici prebivanja bilo najpreprosteje in katerih dajatve za brezposelnost povrne nosilec pristojne države članice.<sup>116</sup>

Po drugi strani se denarne dajatve za primer bolezn izplačujejo v drugo državo članico brez kakršnekoli časovne omejitve,<sup>117</sup> tj. neomejeno. Tudi v tem primeru mora biti oseba, ki prebiva v drugi državi članici, kot je pristojna država članica, podvržena nadzoru zdravnika, ki ugotovi, ali je zaradi bolezni nezmožna za delo ali ne.<sup>118</sup> Na zahtevo pristojnega nosilca nosilec v kraju prebivanja opravi vse potrebne upravne ali zdravstvene preglede ter o tem posreduje poročilo zdravnika. Pristojni nosilec si celo pridrži pravico, da zavarovanca napoti na zdravniški pregled k zdravniku po svoji izbiri.<sup>119</sup> Res je, da morajo zdravniki ravnati *lege artis*, vendar je kljub temu vsaj v teoriji mogoče špekulirati, da se bo nezmožnost za delo kot posledica bolezni, pogosteje ugotovila takrat, kadar za zagotavljanje dajatev finančno ne bo odgovoren nosilec v državi članici prebivanja. Morda se bo tudi pogosteje ugotovilo, da posameznik ni zmožen za delo zaradi bolezni, če se pri tem upošteva kraj prebivanja in s tem povezana daljša (dnevna ali tedenska) pot do kraja dela (v drugi državi članici). Podobno kot zdravniki imajo tudi zaposleni v službah za zaposlovanje dolžnost delo opravljati strokovno in vprašanje je, zakaj glede na veljavno ureditev drugače kot zdravniki ne uživajo zaupanja pristojnih držav članic ter se možnost izplačevanja dajatev za brezposelnost v drugo državo članico časovno omejuje. Rešitev pri denarnih dajatah za primer bolezni namreč ni časovno omejevanje pravice posameznika, temveč iskanje načinov, kako nosilci različnih držav članic ustrezno sodelujejo ter si posredujejo potrjene informacije v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, medsebojnim spoštovanjem in pomočjo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz primarnega prava EU, tj. temeljnih Pogodb.<sup>120</sup>

<sup>115</sup> Glej 17., 35. in 41. člen Uredbe (ES) št. 883/2004 ter 62. do 69. člen v Uredbi (ES) št. 987/2009.

<sup>116</sup> Ta analogija je bila tudi razlog, da se je z Uredbo (ES) št. 883/2004 vnesla povrnitev stroškov pri dajatah za brezposelnost.

<sup>117</sup> Glej 21. člen Uredbe (ES) št. 883/2004.

<sup>118</sup> Podrobneje glej 27. člen izvedbene Uredbe (ES) št. 987/2009.

<sup>119</sup> Prav tam, peti in šesti odstavek.

<sup>120</sup> Glej tretji odstavek 4. člena Pogodbe o Evropski uniji, Uradni list EU C 326, 26. oktober 2012.

Zelo podoben pristop velja denimo tudi pri napotitvah oseb (delavcev). Renuy<sup>121</sup> izvrstno opisuje, kako trenutna pravila glede izdaje tako imenovanih obrazcev A1 (angl. *applicable legislation*) niso skladna s pobudami držav članic po pravilnosti teh obrazcev. Napotitve (delavcev) so izjema od splošnega načela *lex loci laboris*, saj se za časovno omejene napotitve<sup>122</sup> še naprej uporablja zakonodaja države članice, iz katere so napoteni.<sup>123</sup> Država gostiteljica je namreč tista, ki je domnevno javnofinančno ogrožena, saj vanjo pridejo delavci, od katerih slednja ne more pobrati prispevkov (in neredko tudi davka na dohodek), hkrati pa ti delavci konkurirajo domačim delavcem (praviloma državljanom te države članice), včasih tudi pod konkurenčno ugodnejšimi pogoji.<sup>124</sup>

V praksi Sodišča EU se je tako uveljavila praksa, da je obrazec A1, ki ga izda država pošiljateljica, za državo gostiteljico zavezujoč (tj. tudi za njihova sodišča)<sup>125</sup> in ga mora(-jo) upoštevati vselej, razen če ga država pošiljateljica umakne oziroma razveljavi.<sup>126</sup> To zagotavlja predvidljivost uporabe zakonodaje države pošiljateljice, posledici pa sta pravna varnost in predvidljivost. Sodišču države gostiteljice zgolj izjemoma ni treba upoštevati obrazcev o napotitvi, ki so bili pridobljeni na goljufov način.<sup>127</sup>

Kar država gostiteljica lahko stori je, da izrazi svoje pomisleke oziroma dvome v pravičnost dejanskih okoliščin, na katerih temelji izdani obrazec A1, in zahteva pojasnila od

<sup>121</sup> Renuy, 2020, str. 227–230.

<sup>122</sup> Obdobje napotitve je omejeno na 24 mesecev, države članice pa so sklenile več dvostranskih sporazumov v skladu s 16. členom Uredbe (ES) št. 883/2004, kjer je obdobje tudi daljše, na primer pet let (ali celo neomejeno). Vsekakor je to »začasno obdobje« izrazito daljše, kot velja pri treh ali šestih mesecih pri koordinaciji dajatev za brezposelnost.

<sup>123</sup> Izjema je določena z namenom izogniti se različnim administrativnim bremenom in zapletom, ki bi nastali ob strogem spoštovanju pravila *lex loci laboris* vsakič, ko bi napotene osebe začele opravljati delo v drugi državi članici. Zapleti, do katerih bi lahko prišlo, so povezani z določitvijo odgovorne države članice za plačilo določenih (delov) dajatev, izgubljenimi obdobji zavarovanja (ki so krajša od enega leta) za izračun starostne pokojnine (glej na primer 57. člen Uredbe (ES) št. 883/2004), ipd.

<sup>124</sup> Predvsem v primerih napotitev iz revnejših v bogatejše države članice lahko nižji delež plačanih prispevkov v državi pošiljateljici privede do znižanja stroškov storitev oziroma možnosti ponujanja teh pod konkurenčno ugodnejšimi pogoji v državi gostiteljici. Prav v to smer cilja sedanji sporni drugi odstavek 144. člena slovenskega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2, Uradni list RS, št. 96/12 s spremembami do 51/21), v skladu s katerim se za napotene delavce kot osnova za plačilo prispevkov šteje plača, ki bi bila prejeta za enako delo v Sloveniji.

<sup>125</sup> C-527/16 *Alpenrind*, ECLI:EU:C:2018:669, točka 47.

<sup>126</sup> Schoukens, Pieters, *The rules within Regulation 883/2004 for determining the applicable legislation* (2009), str. 85–86. Glej tudi 5. člen izvedbene Uredbe (ES) št. 987/2009. To velja celo v primeru, ko država gostiteljica ugotovi, da delo delavcev očitno ne spada v vsebinski okvir določb za izdajo obrazca o napotitvi. V tem oziru glej C-356/15 *Komisija proti Belgiji*, ECLI:EU:C:2018:555, točka 93 in nasl.

<sup>127</sup> To je možno šele, če država pošiljateljica v razumnem času ne preveri dejanskega stanja ter obrazca po potrebi ne umakne. Glej zadevi C-359/16 *Altun in drugi*, ECLI:EU:C:2018:63, točki 55 in 56; in C-370/17 *Vueling*, ECLI:EU:C:2020:260, točke 68–78.

države pošiljateljice oziroma umik obrazca. V takih primerih mora država pošiljateljica, ki je izdala obrazec, vnovič preveriti okoliščine za izdajo obrazca ter – če je to potrebno – slednjega umakniti oziroma preklicati. Če se pristojne institucije države članice tudi po medsebojnem dialogu in postopku preverjanja pogojev ne strinjajo, lahko za rešitev nesoglasij zadevo predajo Upravni komisiji, ki skuša zgladiti njihova nestrinjanja v šestmesečnem obdobju,<sup>128</sup> na koncu pa se lahko država članica obrne na Sodišče EU ter vložiti tožbo o kršitvi prava EU tudi zoper državo pošiljateljico.<sup>129</sup>

Ključna ugotovitev je, da se morajo torej sporni primeri reševati v smeri sodelovanja med pristojnimi organi zadevnih držav članic. Če poenostavim, država članica gostiteljica ima interes neposredno nadzirati napotene delavce ter odločati o utemeljenosti napotitve, vendar tega ne sme početi, rešitev pa je ponujena v obliki dialoga med nosilci.

Tak pristop bi se lahko uporabil tudi pri izplačevanju dajatev za brezposelnost v drugo državo članico, kjer gre prav tako za situacijo, ko ima domnevno javnofinančno ogrožena država, tj. država, ki izplačuje dajatve, interes nadzirati aktivno iskanje brezposelne osebe, vendar tega ne more učinkovito izvajati. Ker to počno službe za zaposlovanje v državi gostiteljici, bi bila lahko rešitev prav dialog med pristojnimi nosilci. Pri tem je treba poudariti, da je napotениh delavcev letno v EU približno milijon,<sup>130</sup> izdanih obrazcev U2 pa le nekaj deset tisoč.

Sistemsko gledano je torej mogoče najti vsaj dve podobni situaciji, ki pa sta rešeni v bistvenem drugače, kar kaže, da bi bilo sistemsko primerneje enako ravnati tudi pri dajatvah za brezposelnost.

### *5.5. Kako izboljšati upravno sodelovanje med pristojnimi organi držav članic pri nadzoru aktivnega iskanja zaposlitve brezposelne osebe?*

Trenutno so izvedbena pravila o sodelovanju med pristojnimi organi držav članic pri izplačevanju dajatev za brezposelnost v drugo državo članico določena v 55. členu Uredbe (ES) št. 987/2009, natančneje (predvsem) v njegovem četrtem do šestem odstavku.<sup>131</sup> Tako mora nosilec v državi članici, v katero je prišla brezposelna oseba, na zahte-

---

<sup>128</sup> V tem oziru glej drugi odstavek 5. člena in tretji odstavek 6. člena izvedbene Uredbe (ES) št. 987/2009.

<sup>129</sup> C-527/16 *Alpenrind*, točka 61; C-620/15 *A-Rosa Flussschiif GmbH*, ECLI:EU:C:2017:309, točka 46. Skoraj neverjetno si je zamisliti, da bo do tožb med državami prišlo zaradi obrazcev o napotitvi.

<sup>130</sup> Izdanih obrazcev A1 je sicer še več, deloma zato, ker so napoteni delavci včasih v posameznem letu napoteni večkrat, deloma pa tudi zato, ker se obrazci A1 uporabljajo tudi za osebe, ki običajno opravljajo delo v več državah članicah. Podrobneje glej Fries-Tersch idr., 2019, str. 16–17.

<sup>131</sup> Med drugim je predvideno, da nosilec v državi članici, v katero je prišla brezposelna oseba, izvaja ali poskrbi za nadzor, kot če bi šlo za brezposelno osebo, ki je upravičena do dajatev v skladu z zakonodajo, ki jo uporablja, po potrebi pa brez odlašanja obvešča pristojnega nosilca o kakršnih koli okoliščinah, ki bi lahko spremenile pravico do dajatev.

vo pristojnega nosilca mesečno predložiti ustrezne informacije o spremljanju položaja brezposelne osebe, in sicer zlasti o tem, ali je ta oseba še vedno prijavljena pri službah za zaposlovanje in ali se ravna po organiziranih postopkih nadzora. Vprašanje je, kako še izboljšati sodelovanje med pristojnimi organi različnih držav članic z namenom, da bodo imele države več zaupanja v aktivno iskanje zaposlitve v gostujoči državi članici, s čimer je sprejemljivejše dlje časa izplačevati dajatev za brezposelnost v drugo državo članico.

Ena od možnosti – to je predlagala tudi Evropska komisija<sup>132</sup> – je, da bi taka mesečna informacija morala biti sporočena po uradni dolžnosti (lat. *ex officio*) in ne zgolj na zahtevo. Pennings<sup>133</sup> omenja tudi možnost, da bi država članica gostiteljica morala upoštevati pravila o organiziranih postopkih nadzora pristojne države članice. Vprašanje je, ali bi se to pravilo v praksi dejansko in pravilno izvajalo, saj je delovanje različnih služb za zaposlovanje različno. Hkrati je temeljna ideja koordinacije sistemov socialne varnosti ta, da se različne sisteme povezuje brez vpliva na vsebino nacionalno določenih pravic in obveznosti.

Vprašanje je tudi, kako službe za zaposlovanje države gostiteljice sploh spodbuditi k nadzoru brezposelnih oseb oziroma k sodelovanju z organi pristojne države članice. Če o aktivnostih brezposelne osebe ne bi poročali po uradni dolžnosti (če bi se to zahtevalo) oziroma če ne bi (v primerih dvomov s strani pristojne države članice) v razumnem času na njihovo zahtevo zagotovili ustreznih informacij, bi morda morala država gostiteljica vse do izpolnitve obveznosti zagotavljati dajatve za brezposelnost.<sup>134</sup> Vprašanje je sicer, koliko bi to šlo na rovaš pravnega položaja brezposelne osebe, saj v primeru nesoglasij med organi to vodi k temu, da (potencialno) nobena država članica ne bo želela (začasno) zagotavljati dajatev.

To so dileme, o katerih bi se bilo treba pogovarjati in jih rešiti. Morda bi bilo koristno ugotoviti, katere točno so tiste obveznosti, ki jih države članice od brezposelnih oseb zahtevajo v kontekstu aktivnega iskanja zaposlitve. Podatkovne baze o teh podatkih ne poznam, prav tako pa se na ta vprašanja v svojih predlogih ni osredinila Evropska komisija. Morda razlike v praksah držav članic niso tako velike, kot bi kdo pričakoval,<sup>135</sup> zaradi česar bi lahko poiskali kompromisno rešitev uravnoveženega nadzora in medinstitucionalnega sodelovanja, ki bi jo države članice morale upoštevati in pri tem ne omejevati pravic gibajočih se iskalcev zaposlitve.

<sup>132</sup> European Commission, COM (2016) 815 final. Glej 17. točko 2. člena predloga.

<sup>133</sup> Pennings, 2020, str. 160–161.

<sup>134</sup> Prav tam.

<sup>135</sup> V delih Stovicek in Turrini, 2020, str. 14–15; ter European Commission, Joint employment report (2019), str. 71–72, je sicer nakazano, da naj bi med državami članicami obstajala precejšnja raznolikost glede strogosti zahtev po razpoložljivosti brezposelnih oseb in njihovem iskanju zaposlitve. Med manj strogimi državami članicami so denimo Belgija, Bolgarija, Ciper, Finska, Grčija, Litva in Španija, med strožjimi pa Danska, Hrvaška, Malta, Nemčija in Poljska. Žal ni navedenih konkretnih zahtev oziroma ni opisa razlik med državami članicami.

## 6. Sklep

Sedanja pravila koordinacijske Uredbe (ES) št. 883/2004 (in njene izvedbene uredbe) glede dajatev za brezposelnost niso prinesla bistvenega napredka v primerjavi s pravili, ki so bila v povsem drugačnih družbenih razmerah sprejeta pred pol stoletja. Temeljni razlog za to so zakonodajna postopkovna pravila, ki jih dopolnjuje zatečeno stanje v smislu finančnih (pozitivnih ali negativnih) učinkov, ki bi jih za različne države članice prinesle spremembe. Pravzaprav je presenetljivo, da se pri dajatvah za brezposelnost, ki so ene od dajatev, ki bi jih bilo najlažje koordinirati in ki so v čezmejnih dejanskih stanjih uveljavljane le redko, politično tako zapleta. Dogovoriti bi se bilo treba predvsem o tem, kdaj posamezna država članica prevzame obveznost zagotavljanja dajatev (v luči pravične porazdelitve bremena med njimi), kako doseči, da je obveznost povezana s sistemskim načelom plačanih prispevkov za socialno varnost in zagotavljanjem (denarnih) dajatev, kako ureditev narediti preprosto za izvajanje in jasno ter pri tem varovati (socialno)pravni položaj brezposelnih oseb.

Na podlagi predstavljenih argumentov ugotavljam, da bi tako določene cilje lahko dosegli razmeroma preprosto, in sicer s tem, ko bi za seštevanje obdobj in izplačevanje dajatev za brezposelnost postala načeloma pristojna država članica zadnje (samo)zaposlitve, in sicer po obdobju treh mesecev, sicer pa bi bila pristojna država članica predzadnje (samo)zaposlitve. Ta pravila bi veljala enotno za vse brezposelne osebe, ne glede na okoliščino prebivanja, dajatve pa bi se v drugo državo članico izplačevale oziroma izvažale brez časovnih omejitev. To je prava svoboda gibanja brezposelnih oseb in tisto, k čemur stremi 48. člen PDEU, ko zahteva sprejem ukrepov, ki zagotavljajo izplačevanje dajatev osebam s prebivališčem na ozemlju države članice.

Za to sta potrebna predvsem dva pomembna miselna preskoka. Prvi je, da se opusti (empirično nedokazana) splošna domneva, da ima posameznik najboljše možnosti iskanja zaposlitve v državi članici prebivanja. Preskok bi moral biti, da so te načeloma najboljše v državah, v katerih je bil delovno aktiven, saj so predvsem (nedavne) izkušnje tiste, ki so pomembne za nadaljnje zaposlitve (in ne kraj prebivanja kot tak). Drugi miselni preskok bi moral biti storjen v smeri razumevanja položaja brezposelnih oseb, vključno z nacionalnimi ureditvami. Brezposelne osebe zaposlitev le redko iščejo v drugi državi članici; če pa jo, to ni z namenom zlorabe, kar potrjuje tudi statistika.<sup>136</sup> Obstaja več prepričljivih razlogov, zakaj odprava časovne omejitve izplačevanja dajatev za brezposelnost ne bi bila tako pretresljiva, kot je morda videti na prvi pogled. Ovira za njeno odpravo je sicer lahko nepoznavanje tujih, različnih nacionalnih sistemov zavarovanja za primer brezposelnosti in dejanskega položaja brezposelne osebe, najverjetneje pa pred-

---

<sup>136</sup> Glej Jorens, 2017, str. 9; in Jorens, Gillis, De Potter, 2017, str. 30–31.



vsem splošni strah pred neznanim, ki na političnem parketu ni nov.<sup>137</sup> Upanje je, da bodo tudi ugotovitve iz tega prispevka tako ali drugače lahko pripomogle k pridobitvi poguma za odločitev o (korenitejših) prihodnjih spremembah.

## Literatura

- Clasen, J. (1999) 'Beyond social security: the economic value of giving money to unemployed people' v *European journal of social security* 1 (2), str. 151–180.
- Cornelissen, R. (2007) 'The new EU coordination system for workers who become unemployed' v *European journal of social security*, 9 (3), str. 187–219.
- De Cortazar, C. G., in Rentola, E. (ur.) (2012) *Coordination of unemployment benefits, Think tank report 2012*, trESS, Ghent University.
- De Wispelaere, F., De Smedt, L., in Pacolet, J. (2020) *Coordination of social security systems at a glance: 2019 Statistical report*, European Union.
- Duell, N. (2018) *Slovenia: Key policies to promote longer working lives, Country note 2007 to 2017*, OECD.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, COM (2016) 815 final, Strasbourg, 13. december 2016.
- European Commission: Commission staff working document: Impact assessment. Initially to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination

<sup>137</sup> Že več let se je v EU omenjal strah pred tako imenovanim socialnim turizmom, ki naj bi ga predstavljala gibanja (ekonomsko neaktivnih) oseb v druge države članice EU zgolj zaradi (višine) njihovih socialnih dajatev. O tem je bila narejena študija Evropske komisije (Juravle in Weber, 2013), v kateri je bilo ugotovljeno, da strah ni podprt z dejstvi in ne bi mogel resno ogroziti financiranja sistemov držav članic. Ekonomsko neaktivnih mobilnih državljanov EU je nekaj manj kot odstotek celotne populacije EU, dve tretjini od tega pa so upokojeneci, študenti in iskalci zaposlitve (čepprav so med državami članicami razlike). Kljub temu se ugotavlja, da je razprava prešla onkraj kakršnih koli dokazov o dejanskih številkah, saj naj bi nekatere države članice imele občutek, da so izgubile eno temeljnih pristojnosti suverene države, natančneje svoj sistem socialne pomoči, brez strinjanja k takemu prenosu pristojnosti, temveč prek sodne prakse o državljanstvu EU. Glej Poptcheva, 2014, str. 3–4; Mantu in Minderhoud, 2016, str. 7–10. Ta vidik je bil celo eden temeljnih razlogov za brexit, kar opisujeta Mantu in Minderhoud, 2017, str. 715–716. O zgodovini nekje dvajsetletnega omejevanja pravic migrantom z namenom omejevanja priseljevanja v kratkem povzetku glej Minderhoud in Mantu, 2017, str. 64.

- of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460 final/2, Brussels, 16. december 2016.
- European Commission: Joint employment report 2019, European Union, 2019.
- Fries-Tersch, E., Tugran, T., Markowska, A., in Jones, M. (2019) 2018 Annual report on intra-EU labour mobility, Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Fries-Tersch, E., Jones, M., in Siöland, L. (2021) Annual report on intra-EU labour mobility 2020, Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Fuchs, M. (2010) 'The implementation of coordination Regulations in active labour market policy provisions at national level' v Jorens, Y. (ur.) (2010) *50 years of social security coordination: past – present – future*. Report of the conference celebrating the 50th anniversary of the European coordination of social security, European Commission, str. 91–111.
- Golynger, O. (2020) 'Guest editor's overview of the special issue' v *European Journal of Social Security* 22 (2), str. 103–109.
- Jorens, Y., Gillis, D., in De Potter, T. (2017) Fraud and error in the field of EU social security coordination: Reference year 2016. Bruselj: European Commission.
- Jorens, Y. (ur.) (2017) *Analytical report 2017 on mutual assistance and sincere cooperation: An inquiry into the cooperation to enforce the coordination Regulations and to combat fraud and error*, FreSsco, European Commission.
- Juravle, C., in Weber, T. (ur.) (2013) *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, 14. oktober 2013.
- Leijten, I. (2019) 'The right to minimum subsistence and property protection under the ECHR: Never the twain shall meet?' v *European Journal of Social Security*, 21 (4), str. 307–325.
- Mantu, S., in Minderhoud, P. (2016) 'Exploring the limits of social solidarity. Welfare tourism and EU citizenship' v *UNIO - EU Law Journal* 2 (2), str. 4–19.
- Mantu, S., in Minderhoud, P. (2017) 'EU citizenship and social solidarity' v *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 25 (5), str. 703–720.
- Mednarodna organizacija dela, EPLex [splet]. Dostopno na: <<https://eplex.ilo.org/probationary-trial-period/>> (dostop: 14. junij 2021).
- Minderhoud, P., in Mantu, S. (2017) 'Social rights and European integration theory: situating CJEU jurisprudence in three national contexts' v *E-Revista internacional de la protección social* 2 (2), str. 51–68.

- Mišič, L., Bagari, S., in Strban, G. (2020) *Ovire pri koordinaciji sistemov socialne varnosti med državami članicami EU na področju denarnih nadomestil za primer brezposelnosti*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Mišič, L. (2021) 'Unemployment benefits in the EU: Is Slovenia fighting the good fight or just trying to get away with a free lunch' *European law blog*, 7. april 2021 [splet]. Dostopno na: <<https://europeanlawblog.eu/2021/04/07/unemployment-benefits-in-the-eu-is-slovenia-fighting-the-good-fight-or-just-trying-to-get-away-with-a-free-lunch/>> (dostop: 14. junij 2021).
- Mutual Information on Social Protection, Comparative tables (MISSOC) [splet]. Dostopno na: [www.missoc.org](http://www.missoc.org) (Dostop: 14. junij 2021).
- Pennings, F. (2009) 'Coordination of unemployment benefits under Regulation 883/2004' v *European Journal of Social Security* 11 (1-2), str. 177–203.
- Pennings, F. (2020) 'The discussion on the revision of the coordination rules of unemployment benefits – a battlefield between East and West' v *European Journal of Social Security* 22 (2), str. 148–162.
- Poptcheva, E.-M. (2014) *Freedom of movement and residence of EU citizens: Access to social benefits*, European Parliamentary Research Service, European Union.
- Rennuy, N. (2020) 'Posting of workers: Enforcement, compliance, and reform' v *European Journal of Social Security* 22 (2), str. 212–234.
- Roberts, S. (2020) 'Brexit and the reform of social security coordination: The UK's metamorphosis from rule maker to rule taker' v *European Journal of Social Security* 22 (2), str. 235–251.
- Schoukens, P. in Pieters, D. (2009) 'The rules within Regulation 883/2004 for determining the applicable legislation' v *European Journal of Social Security* 11 (1-2), str. 81–118.
- Stovicek, K. in Turrini, A. (2012) *Benchmarking unemployment benefit systems*, Economic Papers 454, May 2012, European Union.
- Strban, G. (2015) 'Lastninsko varstvo socialnih pravic' v *Podjetje in delo* 41 (6-7), str. 1251–1266.
- Van der Mei A. P. (2003) 'Freedom of movement for the unemployed and co-ordination of unemployment benefit schemes' v *European Journal of Social Security* 5 (3), str. 214–229.
- Van Overmeiren, F. (2009) *Modernized EU social security coordination – preparation for the application of the new Regulations on the coordination of social security*, Conference Report, Stockholm, 25th-27th November 2009.
- Verschuieren, H. (2001) 'Financing social security and Regulation (EEC) 1408/71' v *European Journal of Social Security* 3 (1), str. 7–24.

- Verschueren, H. (2010) 'Do national activation measures stand the test of European law on the free movement of workers and jobseekers' v *European Journal of Migration and Law* 12 (1), str. 81–104.
- Verschueren, H. (2020) 'The role and limits of European social security coordination in guaranteeing migrants social benefits' v *European Journal of Social Security* 22 (4), str. 390–402.
- Wujczyk, M. (2018) 'Overview of recent cases before the European Court of Human Rights (December 2017 – August 2018)' v *European Journal of Social Security* 20 (3), str. 284–293.

UDK: 331.56:349:061.1EU

DOI: 10.51940/2021.1.141-175

ZBORNİK ZNANSTVENIH RAZPRAV

LXXXI. LETNIK, 2021, STRANI 141–175

*Primož Rataj***Izbrana vprašanja prihodnjega urejanja koordinacije dajatev za brezposelnost v pravu Evropske unije**

Prispevek se osredinja na koordinacijo dajatev za brezposelnost v pravu Evropske unije, predvsem na izbrana vprašanja, ki so v postopku spreminjanja Uredbe (ES) št. 883/2004 še odprta oziroma sporna. Natančneje gre za vprašanja, povezana s pristojnostjo države članice zadnje (samo)zaposlitve in seštevanjem obdobj po določenem času delovne aktivnosti, uporabo pravil za brezposelne osebe, ki ne prebivajo v pristojni državi, ter za izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico. Avtor zagovarja predlog, ki bi bolj sledil (širšim) sistemskim rešitvam in Pogodbi o delovanju Evropske unije, poleg tega pa varoval pravni položaj brezposelnih oseb, pravično delil breme med državami članicami ter navsezadnje tudi poenostavil uporabo pravil.

**Ključne besede:** dajatve za brezposelnost, koordinacija sistemov socialne varnosti, seštevanje obdobj, pristojna država, izplačevanje dajatev za brezposelnost v drugo državo članico.

UDC: 331.56:349:061.1EU

DOI: 10.51940/2021.1.141-175

ZBORNIK ZNANSTVENIH RAZPRAV

VOLUME LXXXI, 2021, PP. 141–175

*Primož Rataj*

### **Future Perspectives of Selected Issues Concerning Coordination of Unemployment Benefits in the European Union Law**

The contribution is focused on the coordination of unemployment benefits in European Union law, especially concerning selected open and up for debate issues in the process of amending Regulation (EC) No. 883/2004. More precisely, it concerns issues related to the competence of the Member State of last (self-)employment and the aggregation of periods after having been economically active for a certain period, the use of rules for unemployed persons residing in a non-competent State and the rules on the export of unemployment benefits. The author argues for a proposal that would to a larger extent follow (broader) systemic solutions and the Treaty on the Functioning of the European Union, while it would also safeguard the legal position of the unemployed, distribute the burden of providing unemployment benefits more fairly among the Member States and lastly, contribute to the simplification of rules.

**Key words:** unemployment benefits, coordination of social security systems, aggregation of periods, competent State, export of unemployment benefits.